

ISSN: 1130-2887

URUGUAY 2006: DESARROLLO ESQUIVO O RUPTURA CON LA HISTORIA

Uruguay 2006: elusive development or break up with history

Gustavo BITTENCOURT

Universidad de la República

✉ gus@decon.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 15-39]

Fecha de recepción: julio del 2006

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2006

RESUMEN: En este artículo se argumenta que el muy bajo desempeño económico de Uruguay durante el siglo XX y en particular desde la década de 1960, que lo aleja progresivamente de la dinámica de la economía mundial aumentando la brecha de subdesarrollo, se explica fundamentalmente por la especialización del país en productos de muy escasa dinámica en el mercado mundial así como de muy bajo dinamismo tecnológico. El ensayo de modelo (neo)liberal en lo económico y conservador en lo político resultó un fracaso en términos de mejorar la tasa de crecimiento de largo plazo del país, profundizando su especialización basada en productos primarios. Esto implica además un problema en términos de la capacidad de generación de empleos y de la distribución de ingresos. La reactivación reciente así como algunas medidas adoptadas por el nuevo Gobierno Progresista han resultado exitosas en aumentar los salarios, reducir la informalidad y ordenar la macroeconomía luego de la profunda crisis financiera que explotó en el 2002. Pero la ruptura con el pasado, necesaria para elevar significativamente la tasa de crecimiento sostenible de esta economía, requerirá posiblemente de otras acciones en torno a una estrategia de desarrollo de largo plazo, que ponga sus miras en mejorar la capacidad innovadora de la estructura productiva desarrollando nuevas ramas mediante la integración regional.

Palabras clave: Uruguay, economía, desarrollo, crecimiento, modelos.

ABSTRACT: This article shows that Uruguay's very low long term growth performance, which implies an increasing divergence with respect to the world economy, is explained by specialization and productive problems. Uruguay produces and sells goods with very low dynamics in the world markets, and with slow technology changes. The (neo)liberal and politically conservative development model applied in the last decades, failed in the objective of improving the long term growth rate, because this model implied a productive structure based in natural resources with little value

added. This kind of specialization also implies problems in employment generation and distributional affairs. The recent recovery, and some measures applied by the new *Gobierno Progresista*, were successful in improving wages, in reducing informality, and in solving macroeconomic problems coming from the financial crisis of 2002. But the break up with the past, needed to improve in a sustained way the long run growth rate, however, will need to define a long run strategy looking for a more innovative productive structure by means of the regional integration process.

Key words: Uruguay, economy, development, growth, models.

I. INTRODUCCIÓN¹

Luego de una de las más terribles crisis que se haya conocido en la historia uruguaya, detonada en el 2002, la recuperación económica que el país disfruta desde entonces domina la atención de la opinión pública. Coincidiendo con un histórico cambio político expresado en el amplio triunfo electoral de la izquierda en las elecciones del 2004, este movimiento ascendente del ciclo productivo resulta un momento propicio para esbozar un balance de la economía uruguaya durante las últimas décadas, analizar algunos de los principales factores que determinan su atraso relativo, indagar acerca de qué implicaciones tienen los movimientos económicos recientes en términos de cambio en el modelo de desarrollo y plantear alguna exploración de posibilidades de caminos diferentes.

En las siguientes páginas se argumentará que las principales causas de la más reciente crisis deben buscarse en factores estructurales de la trayectoria de largo plazo de la economía uruguaya, que la han llevado a tener un crecimiento muy bajo y espasmódico, agudizados por el impacto de elementos externos de corto plazo, actualizando y siguiendo la línea de trabajo que expresamos en Bértola y Bittencourt (2005). Un tema central es que la sociedad uruguaya, y en particular el Estado, no ha logrado encontrar una estrategia o sendero, ni políticas duraderas, que permitan inducir un proceso de crecimiento relativamente sostenido. Para ello se requieren esfuerzos deliberados que apunten a mejorar la calidad de la estructura productiva. Si tal diagnóstico es correcto, los riesgos de una nueva crisis, como las que hemos vivido de manera recurrente por lo menos durante todo el siglo XX, seguirán presentes mientras no se ataquen y modifiquen sus causas estructurales.

En este artículo no se pretende discutir la necesidad o carencia de una estrategia de desarrollo «integral» en el país, sino que el acento se pondrá sobre los determinantes del crecimiento estable de largo plazo, como elemento esencial de dicha estrategia. Parece claro que la discusión sobre el «Desarrollo» debe incluir cuestiones de justicia social, como la distribución de los ingresos y de la propiedad, entre sectores e intergeneracional, así como los problemas ambientales. Estos y otros temas, además de resultar éticamente relevantes, suelen tener fuertes efectos sobre la eficacia y eficiencia de las medidas dirigidas a afectar las variables más puramente económicas. El Desarrollo

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

Sostenible –o «sustentable», como suele denominarse– implica por lo menos tres condiciones: crecimiento duradero, mejoras en el nivel de vida de la mayoría de los grupos sociales y cuidado del medio ambiente.

Para el caso uruguayo las carencias en el primero de estos tres puntos son tan notables que merecen una atención especial. Un enfoque más integral del tema, que apunte a un abordaje conjunto de las interacciones entre tres espacios –formación de las estructuras productiva, social y de poder– resulta imprescindible para poder comprender la trayectoria económica de largo plazo, y la «academia» uruguaya le debe a la sociedad estudios de ese tipo. Pensando en términos de una estrategia de desarrollo –como modelo normativo más que como instrumento analítico– si el país lograra resolver el problema de la estabilidad del crecimiento, generando una tasa de largo plazo que implique un salto permanente respecto al pasado, la resolución de los restantes problemas del desarrollo resultaría mucho más accesible.

II. MODELO DE DESARROLLO Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA: MARCO ANALÍTICO

La hipótesis central que se expresa en el presente artículo consiste en que, más allá de errores en la conducción macroeconómica de corto plazo y financiera del país (que los hubo y muchos), el insuficiente y volátil desempeño uruguayo se debe a características propias de su estructura productiva, al modo en que la sociedad uruguaya organiza la producción de bienes y servicios, se especializa y se inserta en la economía mundial. Son esas características fundamentales las que han ambientado las crisis recurrentes.

El modelo económico que se intentó implementar en las tres últimas décadas, de manera más contundente en la década de 1990, ha fracasado como modelo de desarrollo. Las crisis no resultan de una mala o incompleta implementación del paquete de reformas que el modelo propone; el verdadero problema es que la estructura conceptual que articula tanto el diagnóstico como el conjunto de medidas propuestas y aplicadas en las últimas décadas no da cuenta de algunos factores clave que es necesario remover para romper con ese pasado de largo plazo.

Las políticas económicas de las últimas décadas estuvieron orientadas por las llamadas «reformas estructurales», utilizando estos términos con un sentido muy diferente al que se les atribuía en el pensamiento latinoamericano desarrollado entre las décadas de 1950 y 1970.

La principal «reforma estructural» fue la liberalización comercial, que teóricamente aspiró a que la economía abandone la pretensión proteccionista y se oriente a especializarse de acuerdo a las ventajas comparativas que llamaremos «estáticas», ya que se apoyan en los recursos existentes en una economía. En el caso de América Latina se trata principalmente de los recursos naturales, ya que ni los capitales ni nuestra mano de obra es particularmente abundante y barata como en otras regiones del mundo².

2. La irrupción de Asia en el comercio internacional implicó que si alguna vez los países de América del Sur pudieron aparecer como abundantes en mano de obra dentro de la distribución relativa

El proceso de reformas llevó a que las ramas industriales que contaban con protección redundante, es decir, que tenían protección a pesar de ser competitivas, redujeran sus márgenes de rentabilidad, y que las que dependían de la protección desaparecieran. Katz (2000) y numerosos trabajos de CEPAL (1996 y 2002, por ejemplo) muestran cómo las estructuras industriales de la mayoría de los países de América Latina han tendido a especializarse en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva y uso intensivo de recursos naturales y que tienden a ser tomadores de precios.

Este patrón de especialización productiva presenta varias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo. En primer lugar, se sigue dependiendo de exportaciones básicas sobre las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección. En segundo lugar, aunque se lograra la apertura de los países desarrollados a las exportaciones primarias o semiindustrializadas de América Latina, el comercio internacional de los productos en que se especializan estos países presenta tendencias de largo plazo muy poco dinámicas por razones que van más allá de las políticas comerciales: la demanda real (cantidad de productos) tiende a crecer más lentamente que el ingreso de los consumidores, los precios fluctúan fuertemente de acuerdo con los ciclos de la economía mundial o los principales demandantes y por lo tanto resultan muy volátiles. Tal volatilidad, además, se expresa en una tendencia al deterioro secular: los precios caen en la parte baja del ciclo pero no logran recuperar su nivel anterior en el auge (Ocampo y Parra, 2003).

Címoli y Katz (2001) apuntan también a un argumento de carácter tecnológico. En estas ramas productivas el cambio tecnológico avanza más lentamente y, por lo tanto, una vez alcanzada una escala eficiente, la capacidad de estos productos para continuar aumentando la productividad del trabajo es escasa en relación con otras manufacturas. De allí provienen limitaciones en el dinamismo en sus inversiones, en su capacidad de contratación de fuerza de trabajo y, especialmente, en su aporte posible para la reducción de la brecha de productividad que separa a los países periféricos de los centrales.

En definitiva, si éstos son los sectores predominantes dentro de las estructuras industriales, pasarán dos cosas: el producto físico por trabajador será menor y tenderá a crecer menos que en economías tecnológicamente más avanzadas, cuestión que no es compensada por la evolución de los precios en el largo plazo³ y por lo tanto no puede esperarse que sus valores crezcan a una tasa superior a la correspondiente a los sectores industriales de las economías centrales o de Asia.

mundial de factores productivos, durante las últimas décadas no han ocupado ese espacio. Las industrias latinoamericanas intensivas en mano de obra no han soportado la competencia asiática tanto en los mercados internos como en terceros mercados, y en los noventa han tendido a perder peso respecto a su participación histórica dentro de las estructuras industriales de estos países.

3. En la teoría ricardiana, la desigual evolución de productividades entre estos sectores es compensada por mejoras en los precios relativos de los bienes tecnológicamente menos intensivos.

Estos argumentos forman parte del pensamiento originado en Prebisch hace más de cinco décadas, y que en su esencia es recuperado por numerosos artículos de economistas anglosajones (Krugman, Stiglitz, Rodrik, Thirlwall, entre otros). La experiencia internacional muestra que todos los países desarrollados pasaron por un proceso de industrialización a lo largo de su historia y cuentan hoy en día con sectores industriales que pesan de modo determinante (aunque su proporción del Producto Bruto Interno, PBI, y del empleo sea decreciente como tendencia) en su funcionamiento económico general.

Por otra parte, los países que más crecen en las últimas décadas son también los que desarrollan sus sectores industriales, en particular sus exportaciones de media y alta tecnología, como lo muestra el informe de UNIDO (2002). Los países más exitosos para insertarse en el proceso de globalización y/o de integración regional, con numerosos ejemplos en el Sudeste de Asia o los casos de Irlanda o Finlandia, han desarrollado instituciones capaces de sostener procesos industriales innovadores, cuya dinámica y elevada productividad sustenta el desarrollo de otras actividades de servicios modernos que se conectan con ese desarrollo industrial. Aun en países muy pequeños e históricamente especializados en la exportación de servicios (como Singapur o Hong Kong) la dinámica económica de largo plazo se explica por sus modernos procesos de industrialización.

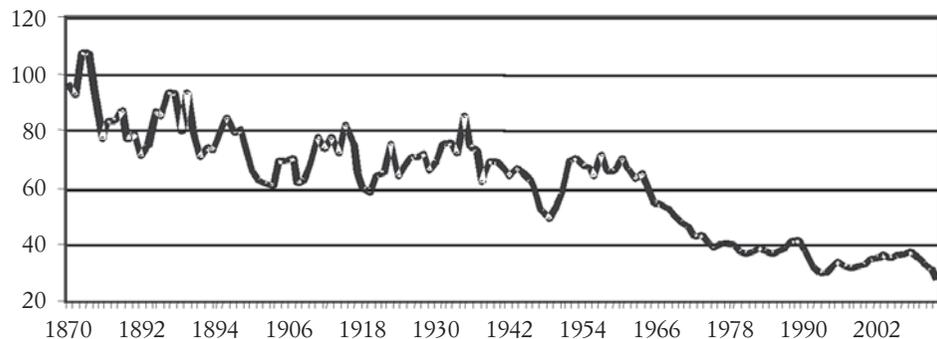
III. UNA VISIÓN DE LA ECONOMÍA URUGUAYA EN EL LARGO PLAZO

La economía uruguaya mostró, a lo largo de todo el siglo XX, una tasa de crecimiento económico promedio muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada. Como se muestra en el Gráfico 1⁴, nuestro producto *per cápita* relativo al de los países desarrollados se ha deteriorado permanentemente.

Una de las características más nocivas de nuestro crecimiento económico ha sido la falta de continuidad. Nuestra economía no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, ha dado muestras, de tanto en tanto, de poder experimentar cortos períodos de muy rápido crecimiento. El problema que se presenta es que no ha resultado posible mantener estable el ritmo de crecimiento y, por el contrario, cada período expansivo culmina con crisis muy profundas, que llevan al fracaso de empresas, de personas, de instituciones y que conducen a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre nuestro futuro. La tendencia divergente como característica de largo plazo está constituida por fuertes fluctuaciones cíclicas de gran profundidad, que siguen plenamente vigentes. Tales movimientos, extremadamente bruscos, forman parte de la historia de vida cotidiana de los uruguayos afectando fuertemente sus expectativas. Como muestra basta señalar que no pasaron más de dos décadas, para que nos tocara enfrentar dos crisis de extraordinaria magnitud: la llamada como crisis de la «tablita» de 1982 y la más reciente del 2002.

4. Tomado de L. BÉRTOLA (2000), actualizado para L. BÉRTOLA y G. BITTENCOURT (2005).

GRÁFICO I
PBI PER CÁPITA DE URUGUAY EN RELACIÓN AL PROMEDIO DE ALEMANIA, EE.UU.,
FRANCIA E INGLATERRA, 1870-2002



Fuente: A. MADDISON (1995), A. MADDISON (2001) y FMI.

Un trabajo reciente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República⁵ analiza la recesión posterior a 1999 y su agudización con la crisis financiera y bancaria del 2002, comparando dicho período con el que se vivió entre 1982 y 1984. Se concluye que lo ocurrido a partir de 1999 era previsible y que, por lo tanto, existieron responsabilidades del gobierno por no haber tomado en cuenta con seriedad elementos que veinte años antes habían provocado la crisis y que estaban presentes nuevamente, conduciendo a un derrotero similar.

Las políticas de estas décadas intentaron revertir un largo estancamiento que se produjo a partir de la crisis de la sustitución de importaciones. La idea predominante fue que las políticas de industrialización habían sido las causantes de nuestro bajo desempeño económico. Se tenía una visión un tanto idílica de nuestro desarrollo anterior y de los logros alcanzados antes de 1930. Sin embargo, el crecimiento anterior –durante la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial– también había sido espasmódico, había generado importantes desigualdades, había encontrado bruscos cambios en la demanda internacional con su consiguiente traslado de inestabilidad interna, los precios de nuestros productos ya se deterioraban y, a pesar de los mitos, éramos una sociedad con bajos niveles de formación de capital humano en la comparación internacional.

Durante la industrialización por sustitución de importaciones, modelo vigente con diferentes énfasis entre la crisis de 1930 y 1973 –cuyo fin coincide no casualmente con el inicio de la dictadura– se buscó suplir el mercado externo con la dinámica interna. En el largo plazo era una estrategia condenada al fracaso. El tamaño de la población y poder de compra uruguayos no permitían la creación de un mercado interno capaz de generar la escala suficiente como para una producción relativamente eficiente en la

5. Ver C. FAILACHE (2003).

inmensa mayoría de las ramas industriales. Sin embargo, esa etapa permitió desarrollar un proceso importante de aprendizaje industrial, tanto a nivel obrero como empresarial y el país logró desarrollar políticas de integración social y equidad, de mejoras en la educación y la salud, importantes avances que luego fueron parcial y dolorosamente perdidos, junto con la propia democracia.

La dictadura estableció un «Plan Nacional de Desarrollo» que pretendió cambiar la lógica de la dinámica productiva en el país, apuntando a agregar valor a nuestras exportaciones, pero ese modelo fue rápidamente debilitado por políticas basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos, que dejaron de lado el sector real de la economía. Durante la década de 1980 la crisis financiera golpeó duramente, pero el retorno a la democracia en 1985 no alcanzó para reinstalar un nuevo modelo de desarrollo.

El intento aperturista, liberalizador, privatizador y desregulador tomó ritmo e impulso a partir de 1990 y avanzó mucho en la apertura comercial y financiera, pero fue moderado por un plebiscito en 1992 en el que la población rechazó la privatización de empresas públicas y por el proceso de integración regional (MERCOSUR), al que Uruguay se sumó más por razones coyunturales que por entenderlo como un eje de su estrategia de desarrollo. Los sucesivos gobiernos no definieron con precisión su perspectiva de largo plazo, salvo el instalado en 1999, que se planteó un retorno al ensayo (neo)liberal con cierto vigor.

Como resultado de estas cambiantes alternativas, desde la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, el PBI de Uruguay ha crecido a una tasa equivalente a la mitad de la media mundial, con una volatilidad muy grande, con una dinámica cada vez más parecida a la de Argentina, tal como muestra el Cuadro I.

CUADRO I
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PBI REAL (1960-2004)
(regresión logarítmica)

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960-1970	2,6	7,3	1,2	5,1
1970-1980	1,5	7,8	3,0	3,7
1980-1990	-0,76	3,0	1,0	3,4
1990-2004	1,9	2,4	1,3	3,5
1960-2004	1,5	4,9	1,9	3,7
Volatilidad: desvío estándar de tasa de crecimiento				
1960-2004	5,9	4,9	4,3	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de FMI-EFI (Varios) y FMI-WEO (2004).

III.1. La frustración del ensayo de estrategia de desarrollo (neo)liberal/conservadora

El «Plan Nacional de Desarrollo» impuesto por la dictadura en 1973, pero concebido años antes como respuesta a la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, apuntó a un crecimiento hacia fuera, buscando agregar valor y trabajo local a nuestras exportaciones de bienes primarios. A partir de mediados de la década de 1970 la demanda externa se constituyó en un importante determinante de la dinámica de la economía uruguaya y esto no fue casual, sino que constituyó un objetivo del modelo productivo que se expresó en el Plan de 1973.

Se entendía que entre las causas principales del estancamiento estaban las fuertes transferencias de ingresos que perjudicaban a los sectores agropecuarios en beneficio de la industria, los trabajadores y los empleados públicos. Había que generar un proceso de liberalización y apertura, fomentar las importaciones, hacer la industria más eficiente y generar rentabilidad para el sector exportador.

Se intentó virar los ejes de la expansión productiva hacia una economía agro-industrial exportadora. El gobierno de facto promovió esta transformación mediante un amplio conjunto de instrumentos: ley de promoción de inversiones, reducción de restricción a las importaciones, promoción de nuevos rubros de exportación mediante subsidios, reintegros, créditos, etc. Los primeros años de la dictadura fueron sumamente activos en tratar de transformar la estructura productiva uruguaya. Muchos empresarios obtuvieron importantes ganancias, en parte a través de subsidios que el Estado les otorgó directamente para que exportaran. A su vez, de modo indirecto, la apertura económica generó mejoras en los precios relativos de los sectores exportadores.

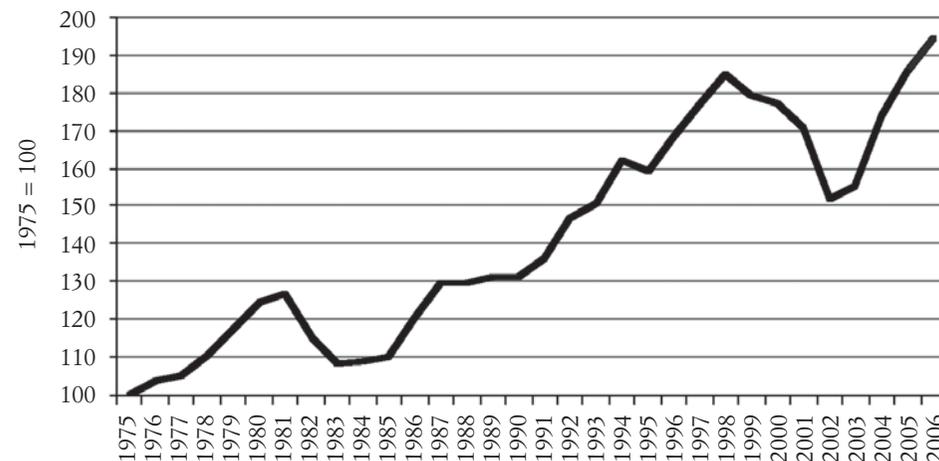
Simultáneamente se firmaron acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, sumamente importantes porque permitieron exportar ciertos tipos de bienes que no se podían colocar en otros mercados, especialmente en los países desarrollados. Multiplicar la inserción comercial permitió generar cierto tipo de producciones, ampliar escalas y comenzar a diversificar la estructura de exportaciones del país, incluyendo nuevos productos dirigidos hacia los mercados de los países vecinos. Estos cambios generan una nueva dinámica en la economía uruguaya que puede observarse en el Gráfico II.

Desde el punto de vista financiero se empieza a concebir el proyecto de Uruguay plaza financiera regional, y eso supone varios cambios en la política económica, para lo que se liberaliza el tipo de cambio y las tasas de interés⁶.

Entre 1978 y 1981 se registró una importante entrada de capitales, se produjo un *boom* del consumo privado, un fuerte proceso de endeudamiento, una subvaluación sistemática del tipo de cambio y, en 1982, se desata una crisis originada en el exterior. México entra en moratoria, dice no poder pagar más y, en cadena, en casi todos los países de América Latina se producen las crisis de endeudamiento. Esto genera la abrupta y elevadísima devaluación de la moneda uruguaya a fines de 1982, lo que detonó una crisis financiera cuyos efectos se sintieron durante toda la década de 1980.

6. Hasta el inicio de la década de 1970 había controles cambiarios, no existía la libre circulación de dólares, quienes manejaban divisas eran los exportadores e importadores y el sector del turismo.

GRÁFICO II
PBI URUGUAYO A PRECIOS CONSTANTES



Fuente: BCU y proyecciones del IE para 2006.

En 1985 se recupera la democracia en el país y esto supone la expectativa de transformaciones y mejoras para el conjunto de la población. La segunda mitad de la década de 1980 puede considerarse como una fase de transición hacia un nuevo giro en el modelo económico. La recuperación de los salarios, la dinámica del mercado interno y de las exportaciones hacia los vecinos, generan una etapa breve de recuperación entre 1985-1987. Sin embargo, no puede asegurarse que se consolide un nuevo modelo de desarrollo. En medio del «carnaval electoral» de 1989 se produce un aumento excesivo del gasto y del déficit público y las presiones inflacionarias se vuelven insostenibles. Ambos factores son signos de que la economía no reencontró en ese período una senda sostenible de crecimiento, lo que se expresa en el valle que forma la curva del PBI real (Gráfico II) entre 1987 y 1991.

El inicio de la década de 1990 implica una marcada reorientación en el modelo de desarrollo y una aceleración del crecimiento económico hasta 1998. Por un lado se plantea la apertura comercial, unilateral (es decir, respecto a terceros países) y en el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR. Por otro se intenta avanzar en el proceso de privatización (contenido por el plebiscito de 1992), así como en la desregulación de varios mercados.

Simultáneamente se establece un programa de estabilización basado en el ancla cambiaria. La conjunción de estos factores genera una fuerte apreciación de la moneda uruguaya respecto del dólar y una tendencia creciente al déficit comercial provocado por una fuerte expansión de las importaciones. El patrón de crecimiento generado en la década de 1990 no logró superar debilidades estructurales del sistema financiero, es

decir, no mejoró la eficiencia de los bancos, ni públicos ni privados, y la asignación de créditos no se realizó de modo eficiente.

Luego de que Brasil devaluó su moneda en 1999, tanto Uruguay como Argentina pierden su gran socio que les permitió compensar en el espacio regional la pérdida de competitividad respecto al resto del mundo, mediante la profundización del intercambio comercial de la subregión, luego de la firma del Tratado de Asunción que constituyó el bloque regional MERCOSUR en 1991, y que hasta 1998 tuvo su gran momento de auge. El Gráfico II muestra como desde 1999 se inicia la recesión que luego estallará en crisis en el 2002 y en la recuperación desde el 2003, una vez que se asumieron los costosos correctivos del año anterior cuyos efectos al día de hoy todavía no han sido superados.

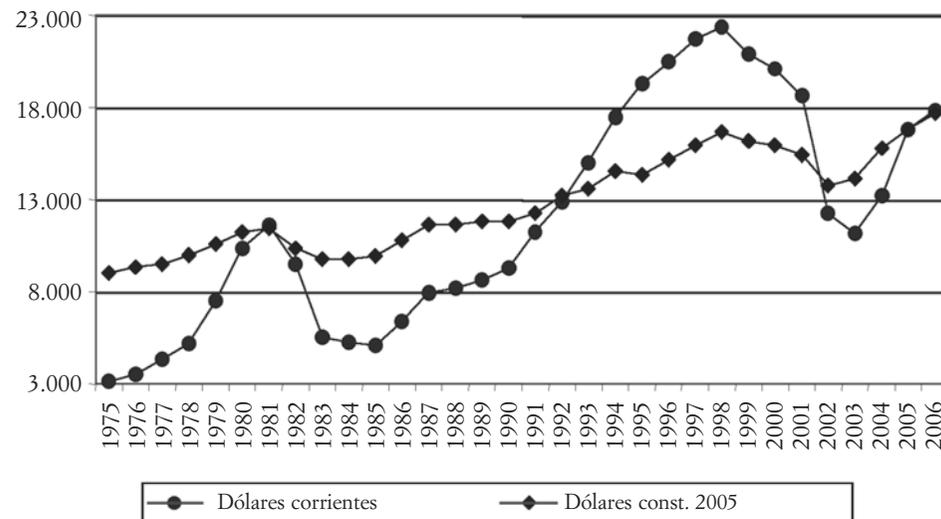
Cabe una precisión general en relación con la imagen que nos puede estar brindando a golpe de vista el Gráfico II, que ha inducido a errores importantes a unos cuantos analistas. El movimiento posterior a 1975 parece romper con la idea de estancamiento que estaba en auge en la década de 1960 y principios de la década de 1970, en especial si el crecimiento se midiera entre puntos de depresión y auge. Sin embargo, si se ajusta una línea de regresión para estimar la tasa de crecimiento promedio de las tres décadas posteriores a 1975 se llega al 2% anual, casi la misma cifra que presentamos en el Cuadro I, lo que implica más o menos 1,5% de crecimiento por habitante. En términos históricos, por lo tanto, la acumulación de reformas liberales condujo a una muy leve elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo.

Por su parte, corresponde señalar que la inestabilidad estuvo asociada al nuevo régimen de libertad financiera que se instauró desde inicios de la década de 1970. Se asistió durante la década de 1990 a un fenómeno de burbuja financiera, que fue conduciendo de modo bastante esperable para la mayoría de los agentes –con la excepción, justamente, de las autoridades– al estallido de ese año. Intentaremos reflejar este fenómeno observando cómo la evolución del producto real (es decir, la magnitud física de bienes y servicios que produce la economía uruguaya) se compara con la medición en dólares de los ingresos generados por la misma.

En el Gráfico III el producto real se midió en dólares del año 2005, por eso es que en ese año el PBI real y el PBI en dólares corrientes coinciden en su valor. Como resultado –entre otros factores– de la inflación interna e internacional, el PBI en dólares corrientes de 1975 era de unos 3.000 millones, que equivalen a unos 8.000 millones de dólares del 2005 debido a la pérdida de valor de la divisa norteamericana. Pero el fenómeno que se quiere ilustrar es que el producto medido en dólares corrientes presenta una mucho mayor variabilidad, fluctuando en el gráfico alrededor de la línea de producción a precios constantes (o PBI real), despegándose con picos en dos oportunidades, así como con caídas mucho más abruptas que las de la producción real. Cuando la producción real crece, se sobrevalúa la moneda nacional, amplificando el crecimiento en dólares. Similar acentuación, pero en sentido contrario, ocurre con la recesión y las crisis.

Esto implica que en el período 1975-1981 tenemos un primer espejismo de crecimiento en dólares, mientras que en la década de 1990 tenemos otro episodio similar:

GRÁFICO III
URUGUAY: PBI REAL Y EN DÓLARES



Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCU.

la capacidad de compra que tiene un uruguayo medio se multiplica por seis en términos de dólares entre 1987 y 1997. Esto genera un conjunto de distorsiones en el funcionamiento de la economía. Implica una ilusión de riqueza que genera niveles de consumo por fuera de las posibilidades reales de satisfacerlos por parte de la economía real.

Esta situación genera señales de inestabilidad para diferentes sectores de la economía, que perciben un alto nivel de incertidumbre sobre cuál será, entre otros factores, el valor del dólar que sobrevivirá luego de la crisis esperable. La inversión productiva se ve inhibida porque se percibe que la situación financiera no es sostenible, y diferentes tipos de salida pueden afectar de modo muy diverso la rentabilidad relativa de los sectores de la economía y de la sociedad: exportadores primarios, industriales orientados al mercado interno y/o al mercado regional, comerciantes, depositantes o deudores en moneda extranjera o nacional, entre otros. A la vez, la rentabilidad de varios sectores se ve afectada negativamente por el alto valor de la moneda nacional, con la que pagan sus insumos.

La crisis posterior, que acompañó a la devaluación como su hijo no deseado, era en gran medida previsible e irremediable una vez que el cambio de régimen cambiario se decidió muy tarde, por lo tanto la corrección de todo ese conjunto de distorsiones y señales que dificultaban el funcionamiento económico, y que se venían generando en la fase de crecimiento, se realizó de modo abrupto generando un cambio brutal en el valor de las deudas y créditos que tenían acumulados buena parte de la población. En la década 1990 no debió ser difícil percibir que un ajuste era necesario, particularmente

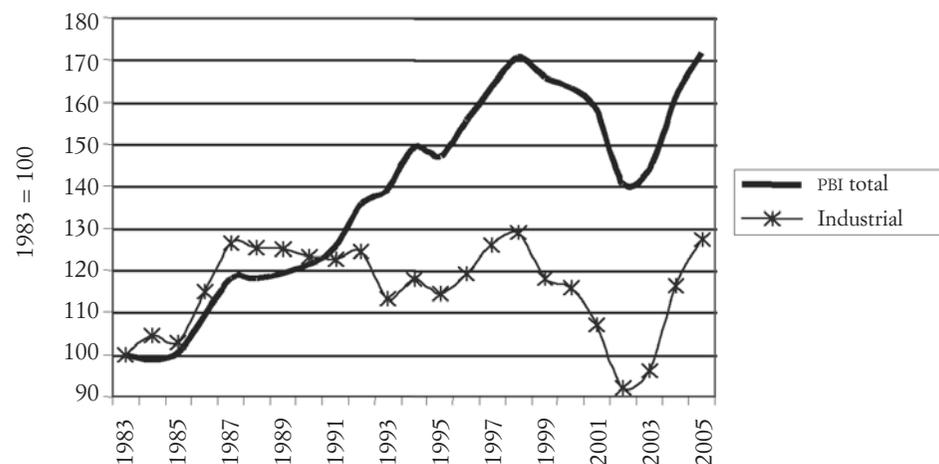
luego de que Brasil devaluó en 1999. Una mirada seria a la historia reciente hubiera permitido tomar algunas previsiones, dado que un fenómeno bastante similar había pasado quince años antes, con varias características comunes y también nefastas consecuencias del mismo tenor. Episodios con algunos rasgos dignos de ser considerados como antecedentes habían también ocurrido en la década de 1920 y a principios de la década 1950.

IV. CAMBIOS OCURRIDOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

En términos productivos, la reforma comercial y la política cambiaria sientan las bases para que se desarrollen los servicios y se produce una fuerte desindustrialización de la economía. En el Gráfico IV se muestra cómo evoluciona el PBI total y el PBI industrial a precios constantes de 1983. Mientras la economía en su conjunto crece, en especial durante la década de 1990, el sector industrial permanece en niveles de producción inferiores al alcanzado en 1987. Luego de la caída coincidente con la recesión general en el país entre 1999 y el 2002, la acelerada recuperación iniciada en el año 2003 recién alcanza en el 2005 a los máximos de 1987 y 1998, lo que nos ubica en un nivel de producción industrial apenas superior al que se lograba hace dos décadas.

Esta reducción del peso del sector industrial en el conjunto de la actividad productiva del país está fuertemente conectada con el aumento del desempleo, que es preexistente a la recesión de 1999 y la crisis del 2002. Como se observará en la sección siguiente, entre 1994 y 1997, con la economía en crecimiento, se produce un aumento

GRÁFICO IV
PBI TOTAL Y PBI INDUSTRIAL



Fuente: Elaboración propia.

de la tasa, que coloca el nivel de desempleo estructural de la economía uruguaya varios puntos por encima del vigente en la recuperación económica de 1985-1987.

La caída relativa de la producción industrial se suma a modificaciones en los precios relativos industriales respecto a otros sectores de la economía, de modo tal que la participación de la industria en el PBI a precios corrientes se reduce de un 29% en 1985 a menos de un 17% en los años 1999 al 2001, como puede observarse en el Cuadro II. La devaluación del 2002 provoca una mejora en los precios relativos y en la rentabilidad del sector, lo que induce aumentos significativos en el nivel de actividad industrial, de tal forma que la participación del sector en el PBI alcanzaría, según cifras preliminares, casi al 22% en el 2005, la que de todos modos se ubicaría 8 ó 9 puntos por debajo del vigente dos décadas atrás.

Esta transformación se realizó en especial en la década de 1990. Una de las hipótesis que se sostienen en este documento es que este cambio estructural no constituye una buena noticia desde el punto de vista del desarrollo económico, en particular atendiendo a la tasa de crecimiento de largo plazo y su estabilidad. Adicionalmente, no solamente es relevante la caída de la industria en el PBI. Quizás más relevante aún sea el cambio en la composición sectorial de la industria y en el tipo de bienes que nuestra sociedad puede producir luego de estas décadas de reforma estructural.

CUADRO II
ESTRUCTURA DEL PBI A PRECIOS CORRIENTES

CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	1985	1990	1995	2000	2005(*)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	13,3	9,0	8,5	6,0	8,4
Pesca	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Canteras y minas	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Industrias manufactureras	29,4	28,0	19,7	16,9	20,8
Electricidad, gas y agua	3,4	2,8	3,7	4,1	4,6
Construcción	3,0	3,8	5,3	5,9	3,6
Comercio, restaurantes y hoteles	12,5	15,4	15,2	13,3	12,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,0	6,8	7,3	9,1	9,0
Establecimientos financieros y seguros	12,1	11,2	7,6	10,2	7,4
Bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	10,7	11,1	15,9	17,6	11,3
Servicios del Gobierno General	10,1	9,1	8,8	9,7	7,8
Otros servicios comunales, sociales y personales	7,4	7,9	10,8	11,5	9,0
Remuneración imputada de las instituciones financieras	-11,7	-9,1	-6,4	-8,8	—
Derechos de importación	3,3	3,8	3,3	3,9	5,4

Fuente: BCU. (*) 2005 sujeto a revisión, se dedujo la remuneración imputada de las instituciones financieras de todos los sectores, cálculo de IECON-UDELAR, Informe de Coyuntura 2006.

Un movimiento similar se produce en el sector agropecuario, pero todavía con más fuertes fluctuaciones en los precios que las ocurridas en la industria. La agropecuaria aumenta significativamente su producción durante los noventa, aunque la gran caída de sus precios relativos explica por qué se reduce a la mitad su participación en el PBI a precios corrientes entre 1985 y el 2000. Luego de la devaluación, la acelerada recuperación de los precios y del nivel de actividad provoca una mejora en la porción agrícola del PBI corriente, colocando a estas ramas en una posición más cercana a la que ocupaban dentro del conjunto en la segunda mitad de la década de 1980.

Por su parte, el sector de mayor crecimiento en términos reales a lo largo de todo el período es el de transporte y comunicaciones. Pese a que sus precios relativos se reducen, aumenta notoriamente su participación en el conjunto de actividades económicas. Los otros dos sectores que crecen significativamente durante los noventa son los de bienes inmuebles y servicios a empresas y el de comercio, restaurantes y hoteles. Ambos sectores están asociados al desarrollo del turismo y el primero se ve parcialmente afectado por la reestructuración industrial y la consecuente tercerización de actividades. Estos tres agrupamientos representan los sectores más dinámicos de la década de 1990, expresando el auge de los servicios que atienden a la demanda interna o proveniente de la región.

Desde el punto de vista del modelo de desarrollo, la modernización tecnológica de estos servicios puede ser un factor altamente positivo. El crecimiento de la participación de los servicios en el PBI es una tendencia que se percibe en los países desarrollados, pero en el Uruguay se da de forma muy acentuada y en servicios de baja productividad, lo que contribuye a un crecimiento del PBI muy inferior al promedio mundial.

V. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA: LA PRIMARIZACIÓN COMO TENDENCIA

Si bien en la década de 1990 se ha observado un fenómeno de fuerte crecimiento de la producción primaria, la apuesta exclusiva a los recursos naturales es un juego a pérdida en el mediano y largo plazo, especialmente por dos razones: a) la dinámica tecnológica es mucho más intensa en otros sectores (por ejemplo en las fases industriales de las cadenas agroindustriales) y eso es lo que permite elevar la productividad del trabajo y las posibilidades de acumulación de capital, fundamentando un mayor crecimiento del PBI por habitante; y b) el escaso ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias (de largo plazo, más allá de *booms* temporales de precios o de demanda) implica problemas de balanza de pagos, por la imposibilidad de financiar con recursos genuinos la necesaria demanda incrementada de importaciones que se deriva de un proceso de crecimiento acelerado. En otras palabras, si el país no diversifica sus exportaciones hacia productos con mayor valor agregado, no puede crecer más rápidamente, porque será incapaz de financiar la necesaria importación de bienes de capital y tecnología.

Por las razones mencionadas anteriormente, no es concebible un crecimiento sostenido y armónico del país que no tenga como uno de sus componentes básicos una

relevante transformación en la estructura y dinámica de su producción industrial. A efectos de revisar de modo sintético las transformaciones de la estructura industrial en las últimas dos décadas, adaptaremos una clasificación de sectores propuesta por Laens (1989), que tiene en cuenta: el origen principal de los insumos utilizados en el procesamiento industrial y la capacidad exportadora, medida por el coeficiente de exportaciones ($x = \text{exportaciones/valor bruto de producción de cada rama}$).

El primer criterio considera aspectos relacionados con la naturaleza de la ventaja o fuente de competitividad, mediante la división en tres orígenes de los insumos: agropecuario o recursos naturales, otros insumos nacionales (en general son materias primas de base agropecuaria con algún grado de industrialización) y por último insumos importados. El segundo criterio divide en exportadoras ($x > 50\%$), moderadamente exportadoras (con x variando entre 10% y 50%) y con destino para el mercado interno ($x < 10\%$). Pone así en el centro del análisis la preocupación por la competitividad, jerarquizando la habilidad para insertarse en los mercados externos. Se conforman de tal modo nueve agrupamientos posibles de ramas, que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO III
CLASIFICACIÓN DE RAMAS INDUSTRIALES

	No exportadoras	Moderadamente exportadoras	Fuertemente exportadoras
Insumos primarios nacionales	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Insumos industriales nacionales	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Insumos importados	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9

Fuente: Elaboración propia.

A mediados de la década de 1980, entre las no exportadoras, las ramas del grupo 1 incluían agroindustrias con una dudosa o inexistente ventaja comparativa; las del grupo 4 una serie de ramas procesadoras de insumos nacionales que producen bienes de consumo, envases y cemento, mientras que el grupo 7 se componía con varias ramas de insumos importados dentro de la química, metalmecánica y tabaco. Estas ramas surgieron en el marco de una elevada protección en el proceso sustitutivo de importaciones y todavía operaban hasta la década de 1980 con comportamientos oligopólicos (o aun de tipo monopolístico) en la fijación de los precios.

Dentro del grupo 2 el componente más dinámico era la rama de los lácteos y otros bienes con posibilidad de alcanzar nichos de mercado para algunos de sus productos. El grupo 3 incluía agroindustrias «propriadamente dichas» (cuasi primarias), con alta dependencia de la demanda exterior, tomadoras de precios, competitivas en alto grado por las ventajas comparativas del sector primario: nuestras ramas exportadoras tradicionales (como carne y lana) más otras nuevas que se expandieron luego de 1970 como la pesca, la cebada y el arroz. El grupo 6, en general, procesa insumos del grupo 3, a los que agrega mayor elaboración, con ciertas posibilidades de atender segmentos de

demanda y diferenciar productos. Así como en el grupo anterior, los mercados principales eran, en la primera mitad de la década de 1980, los países desarrollados.

En el grupo 5 se destacaban por su dinámica los productos cerámicos, mientras que calzados había tenido restricciones en EE.UU. Pese a que estas ramas mantenían una importante dependencia de la demanda del mercado interno, su expansión potencial se encontraba en el exterior vía exportaciones. Los mercados externos de los grupos 2 y 5 eran variados, pero con una importante participación de la subregión, en especial de Brasil.

El grupo 8 dirigía sus exportaciones casi totalmente a Argentina y Brasil, al amparo de los acuerdos comerciales con esos países. En este sector se verifica una presencia importante de empresas extranjeras y podrían estar pesando las relaciones intrafirma. Un fenómeno de mucho interés fue que en la segunda mitad de los ochenta hasta inicios de los noventa, son estas ramas medianamente exportadoras (en especial las de los grupos 5 y 8) las que más dinamizan la estructura industrial.

En el Cuadro IV se aplica esta clasificación para resumir la estructura industrial en la actualidad (inicios del siglo XXI).

En los grupos procesadores de insumos primarios (1, 2 y 3) los principales cambios ocurridos en estas dos décadas se observan en el importante crecimiento de la rama de frigoríficos (procesamiento mayoritariamente de carne bovina) en su producción y sus exportaciones. Estas últimas pasan por problemas sanitarios a inicios de siglo pero recuperan su crecimiento, en especial del 2003 al 2005. También aparece la rama de aserraderos con cierto peso como medianamente exportadora (grupo 2), pero con perspectivas de colocarse como rama fuertemente exportadora en el corto plazo.

En los grupos procesadores de insumos industriales nacionales, pese a que en la década de 1990 algunas de las ramas orientadas al mercado interno (grupo 4) pasan a exportar (como cementos), básicamente en el 2003 se presenta la misma composición que a principios de la década de 1980, agregando algunas ramas tradicionalmente exportadoras, como calzado. La composición de los grupos fuertemente exportadores (6) y medianamente exportadores (5) cambia de modo notorio. Las industrias textiles (exceptuando alguna rama) y de vestimenta pasan de ser el grueso del grupo 6, a orientar una mayor proporción de su producción hacia el mercado interno. Las ramas que aparecen como fuertemente exportadoras son las de cerveza (que en realidad incluye malterías), muebles, otros textiles y pulpa, papel y cartón. La cadena textil con valor agregado parece estar siendo sustituida por la cadena maderera y sus productos.

En los grupos procesadores de insumos importados también se producen numerosas transformaciones. La más notable es el surgimiento de un conjunto de ramas en el grupo 9, que estaba vacío en 1985. Productos de plástico, varias industrias químicas, las metálicas básicas, que no exportaban o eran medianamente exportadoras, pasan a centrar su dinámica en los mercados externos, en especial los de la región. Medicamentos, tabaco, abonos, electrodomésticos, productos metálicos, pasan a ser medianamente exportadores. En particular, automotores era fuertemente exportadora hasta el año 1998 y parece retomar esa tendencia en el 2005, aunque con un valor de producción muy inferior al alcanzado anteriormente.

CUADRO IV
CLASIFICACIÓN DE RAMAS INDUSTRIALES EN 2003 (CIU REV. 3)

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Otros alimentos n.c.p.	Lácteos	Frigoríficos (*)
Molinos (trigo)	Aserraderos	Curtiembre y pieles
Refinerías azúcar	Aceites y grasas	Arroz (molinos)
Alimentos para animales	Productos de granja (frutas, etc.)	Lana lavada y tops
		Pesca
Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Bebidas sin alcohol	Vestimenta fibras	Cerveza y maltas
Imprenta	Hilados y tejidos lana	Muebles y colchones
Productos de panadería	Cartón otros	Textiles no vestimenta np.
Imprenta (diarios y revistas)	Bebidas alcohol. Destiladas	Cartón y papel
Cemento, cal y yeso	Cerámicos	
Cartón cajas	Vinos	
Fideería y pasta fresca	Vidrio	
Artículos de cemento y yeso	Textil no vest. - acabado	
Calzado		
Productos de madera		
Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9
Motocicletas y bicicletas	Medicamentos	Productos de plástico
Productos metálicos estructurales	Tabaco	Metálicas básicas
Aparatos eléctricos	Químicas básicas	Productos caucho
Aparatos varios	Automotores	Resinas y plást. básicos
Neumáticos	Otros productos metálicos	Maquinaria industrial
	Abonos	Tocador y limpieza
	Electrodomésticos	Pinturas
	Astilleros	Plaguicidas
	Recipientes metálicos	

Notas: Frigoríficos en 2003 era medianamente exportadora, por problemas sanitarios. Resuelto ese problema vuelve a ser fuertemente exportadora, por tal razón se la ubica en G3.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE, Encuesta Industrial Anual, actualizada por Encuesta Industrial Trimestral y Encuesta de Actividad; exportaciones según BCU y procesamiento propio de Dirección General de Aduanas a la Clasificación CIU Rev. 3.

Para observar en síntesis la importancia cuantitativa de estas transformaciones, en el Cuadro V se presenta la evolución del Valor de Producción de cada uno de estos grupos.

CUADRO V
ESTRUCTURA DEL VALOR DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (EXCLUYE REFINACIÓN DE PETRÓLEO)

	1985	1991	1998	2003*	2005*
Grupo 1	5,8	5,5	5,7	7,1	9,8
Grupo 2	8,1	7,2	9,7	30,7	8,0
Grupo 3	25,9	25,9	33,0	15,3	36,1
Grupo 4	13,4	15,0	12,4	14,1	13,4
Grupo 5	5,1	12,6	4,1	7,3	7,4
Grupo 6	8,0	8,4	10,6	4,2	4,1
Grupo 7	13,8	7,3	1,6	3,6	4,2
Grupo 8	12,2	17,3	14,7	12,5	10,7
Grupo 9	0,0	1,0	8,1	5,3	6,3
NO CLAS.	7,8				
IPN	39,8	38,5	48,5	53,0	53,9
IIN	26,5	36,0	27,1	25,6	24,9
IIMP	26,0	25,5	24,4	21,4	21,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre INE (EIA y EIT), BCU, DGA. (*) Estimaciones preliminares.

Las ramas que procesan insumos primarios (IPN) pasan desde un 40% de la producción en 1985-1991 a más del 50% en el 2003. Las ramas que procesan insumos industriales nacionales (IIN) que habían mejorado su posición hasta 1991, pierden peso sensiblemente en la década de 1990, desde el 36% del total hasta una cuarta parte de la producción industrial. La mayor responsabilidad por esta disminución se encuentra en la pérdida de mercados externos de las ramas exportadoras (grupos 5 y 6), particularmente en los textiles y vestimenta. Las ramas de insumos importados sostienen relativamente su peso en el conjunto industrial, pero proyectándose hacia la exportación, dado que el grupo orientado hacia el mercado interno, si bien recupera espacio en la reactivación del 2003, pasa del 14% en 1985 a menos del 4% en este último año.

Esta «primarización» es todavía más pronunciada en la estructura de las exportaciones: más de dos tercios del total exportado por la industria uruguaya en el 2003 lo realizan los grupos 3 y 2; frente a poco más de la mitad de las exportaciones totales que estos dos grupos realizaban a principios de los noventa.

En el año 2005 y en su proyección al 2006, las exportaciones están alcanzando un máximo histórico, casi 3.500 millones de dólares que podría crecer un 10% más en el corriente año, pero todavía dicho crecimiento aparece como muy concentrado en los rubros tradicionales. Por lo tanto, si la «primarización» se considera un problema, este perfil de crecimiento no mejora de modo significativo la estructura industrial ni la exportadora. En efecto, el volumen de carne exportada se triplica entre el 2001 y el 2005, desde 300 a 900 millones de dólares, lo que explica casi la mitad del crecimiento total

de las exportaciones entre esos dos años. El eje de esta expansión tiene una importante vinculación con el viraje del destino hacia el mercado norteamericano.

Dentro del resto de las ramas con fuerte expansión exportadora existen algunas, como las de lácteos, que podrían tener un potencial para vender productos más diferenciados y por lo tanto de mayor valor, pero tal posibilidad no parece haberse alcanzado en gran medida. Algo similar ocurre con la expansión de productos de la madera. Estas ramas crecen con destino a México y países desarrollados. Por otra parte, aunque en menor dimensión, crecen las ventas externas de otros alimentos, productos químicos, plásticos y metálicas básicas, la mayoría de ellas con orientación regional predominante.

La recuperación industrial iniciada luego del 2002 fue liderada por las ramas integrantes del grupo 3 (en especial frigoríficos, arroz y curtiembres) y del grupo 2 (solamente por los lácteos). Este impulso exportador fue también impactado por la dinámica de algunas ramas importadoras de insumos que se transformaron en exportadoras fuertes (grupo 9: automotores, plásticos, metálicas básicas) lo que permitió que estas ramas subsistieran al fortísimo incremento de las importaciones que modificó la estructura industrial en la década anterior. Otras ramas medianamente exportadoras también orientadas a la región, como las del grupo 8 (medicamentos, químicas básicas y otros productos metálicos) contribuyeron en menor medida a la recuperación reciente. Por último, también crecieron de modo significativo otro conjunto de ramas orientadas hacia el mercado interno, que sustituyeron importaciones y comenzaron a exportar por lo menos una proporción pequeña de su producción (en especial las del grupo 4, como las imprentas, cementos, envases de cartón).

Esta dinámica implica que la gran expansión exportadora es acompañada por un incremento de la demanda interna, de tal modo que sigue definiendo el perfil primarizado de la industria, pero con movimientos en otras ramas que logran que dicho perfil no se acentúe tanto en el período reciente. El gran cambio fue en la década de 1990, en la década del 2000 no se revierte, pero tampoco se acentúa.

En síntesis, como tendencia estructural se observa un intenso crecimiento de la proporción del sector industrial uruguayo ocupada por ramas muy vinculadas a la base primaria y con escaso procesamiento industrial en estas dos décadas. Ese cambio en la estructura sectorial puede también asociarse a la reducción del peso de las ramas que procesan insumos industriales nacionales.

Por lo tanto, el objetivo planteado en el último Plan Nacional de Desarrollo (el aprobado por la dictadura en 1973), consistente en agregar valor a nuestras ventajas comparativas, estuvo muy lejos de cumplirse. Por el contrario y adicionalmente, se produjo un marcado debilitamiento del tejido industrial nacional.

VI. PATRÓN DE ACUMULACIÓN, EMPLEO E INGRESOS DE LOS TRABAJADORES

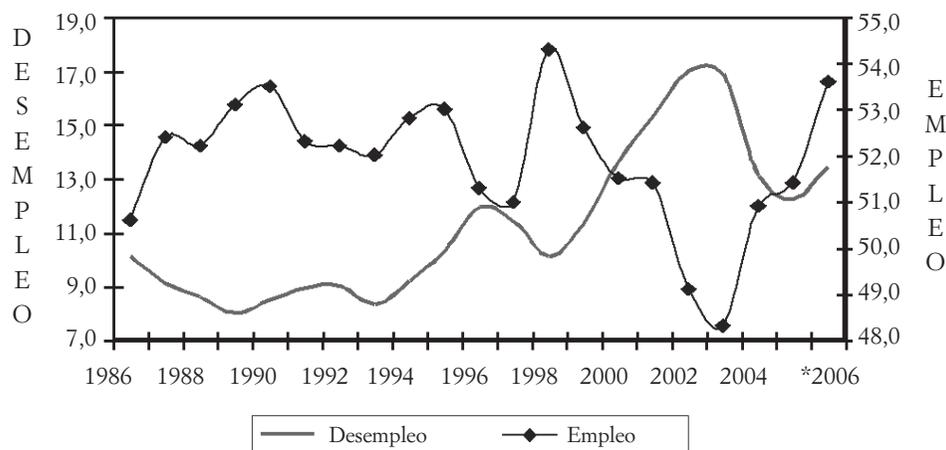
Para proyectarse en el largo plazo, difícilmente un modelo económico concentrado exclusivamente en sectores productivos muy cercanos a la base primaria (en especial

en el agro), más servicios de turismo y puerto, nos vaya a conducir por sí mismo por una senda de desarrollo acelerado, de modo de acortar la brecha que nos separa de los países centrales. Parece necesario pensar en un modelo cuyas bases productivas sean más amplias que las que se están consolidando como tendencia en las últimas tres décadas.

En primer lugar ese modelo resulta insuficiente para crecer sostenidamente y moderar las fuertes crisis cíclicas que afectan la tasa media, lo que referíamos anteriormente como crecimiento «espasmódico». En segundo lugar, ese tipo de estructura productiva puede resultar insuficiente para reducir significativamente la tasa de desempleo que parece haberse instalado estructuralmente en nuestra economía y, a la vez, tender a aumentar los salarios, de modo tal de poder mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza.

El PBI uruguayo creció casi 12% en el 2004, con la tasa de desempleo disminuyendo pero todavía en un nivel muy elevado (Gráfico V) y con salarios reales casi estancados o decayendo levemente (Gráfico VI). Afortunadamente, y apoyada en medidas tomadas por el nuevo gobierno que asumió en marzo del 2005, la recuperación del último año y la del 2006, mejora algunas de estas condiciones, aunque al proyectar hacia el futuro las características de este proceso, surge un conjunto de preocupaciones que la reactivación reciente no parece haber resuelto con claridad.

GRÁFICO V
TASAS DE EMPLEO Y DESEMPELO



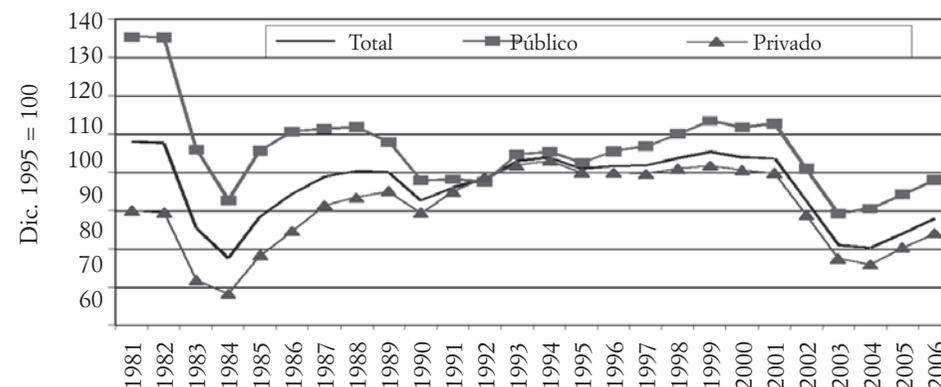
Fuente: INE, año 2006 primer trimestre.

La fase de crecimiento que la economía uruguayana retomó con la dictadura a partir de 1973 se sustentó en una muy fuerte caída de los salarios durante la década de los setenta. Esto se debió en buena medida a la capacidad represiva de ese régimen y

a la eliminación de los sindicatos. Seguramente una parte de ese ajuste implicó una corrección de los altos salarios en dólares vigentes en el modelo sustitutivo, un ajuste necesario para cualquier modelo productivo sostenible. Pero la magnitud de la reducción del salario real fue tan elevada que hace pensar en un modelo competitivo de carácter «espurio», es decir, más basado en los bajos salarios que en la mejora de la competitividad por la vía de la inversión y el cambio tecnológico. Nunca se recuperó el nivel de salario real medio vigente en los sesenta, de tal modo que el nivel 100 del Gráfico VI (año 1995) constituye aproximadamente un 60% del valor del salario real medio vigente en 1968.

En lo inmediato a la crisis del 2002 se inicia la recuperación de la economía, pero los salarios siguen cayendo (Gráfico VI). En el 2004 se puede ver la caída de los salarios privados, los que están definidos en el mercado, mientras que la tasa de desempleo se redujo bastante en el 2003 pero la reducción se desaceleró en el 2004 y el 2005, chocando contra una barrera superior al 11,5%, nivel históricamente muy alto para la economía uruguayana. Si se toma en cuenta la fuerte emigración sufrida en los últimos años, se refuerza la hipótesis respecto a los problemas de capacidad de generación de empleo, pese a que la cantidad de ocupados haya aumentado unos 5 puntos porcentuales desde el 2003 a la actualidad (primer trimestre del 2006).

GRÁFICO VI
ÍNDICE SALARIO REAL



Fuente: INE.

De todos modos, el último año debe motivar un balance positivo de la reactivación y de las medidas aplicadas por el gobierno sobre el mercado de trabajo. La negociación salarial y de condiciones laborales mediante los Consejos de Salarios, práctica abandonada en 1990 y retomada en 2005, así como la elevación del Salario Mínimo Nacional, no parecen haber afectado de manera negativa al mercado laboral, tal como auguraban varios voceros de inspiración neoliberal en lo económico y conservadora en lo político.

A contrapelo de tales predicciones, el desempeño ha permitido que se elevaran los salarios y el empleo de manera simultánea, aunque las pautas del gobierno proponen una recuperación gradual del salario real para no afectar negativamente la competitividad y el empleo, el crecimiento del salario fue superior al esperado y la creación de empleos inferior. La vigencia de los Consejos de Salarios contribuyó en gran medida a reducir el nivel de informalidad, aumentó de modo muy importante la cantidad de empresas y trabajadores registrados en los organismos de seguridad social.

Las pautas del PE suponen una leve recuperación de la masa salarial en términos del PBI desde 26% en el 2004 hasta 27,7% en el 2006. Esto implica que los trabajadores seguirán pagando en gran medida el costo de la recuperación, por lo menos en esta primera etapa. Téngase presente que el PBI real del país, es decir, el valor real del conjunto de los bienes y servicios producidos habrá aumentado aproximadamente 26% entre el 2003 y el 2006, pero la mayoría de ese crecimiento se realizó con una masa salarial sin crecer antes del 2004, lo que implica que ese leve aumento en la participación laboral no compensa la pérdida anterior.

En resumen, hay mejoras importantes en el mercado laboral, pero todavía insuficientes. Por otra parte, cabe preguntarse si las ganancias elevadas que obtuvieron y están obteniendo algunos sectores habrán de reflejarse en capacidades de acumulación y de innovación productiva. Es posible que el tipo de reactivación que estamos viviendo en el momento actual, en el marco del modelo vigente, esté generando problemas para la continuidad de la expansión productiva en el futuro cercano, básicamente por cuáles son nuestros principales productos y la dinámica de largo plazo que los caracteriza.

VII. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?

Es posible imaginar diferentes escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas⁷. Bajo ciertas condiciones, aunque no aumente significativamente la tasa de inversión del Uruguay, es decir, sin que necesariamente se realice un gran número de nuevos proyectos que generen grandes empresas, pero mejorando la calidad de los sectores en los que se invierte, el país podría entrar en una fase productiva dinámica, con las exportaciones creciendo al 5 ó 6% anual y un producto creciendo al 4 ó 4,7%. En esta situación es posible –aunque la mayoría de los demógrafos no lo crean así– que aumentemos un poco la tasa de crecimiento de la población y que tengamos un crecimiento del producto por habitante que sea en torno al 3,5% de un modo estable, de tal forma que en unos 18 años podamos duplicar el PBI.

Esto depende de un cambio de modelo, es decir, de las políticas estructurales del gobierno, así como de un cambio en las mentalidades empresariales. Si bien no depende solamente del Estado, el aparato público puede hacer mucho para inducir a los actores privados hacia la adopción por parte de la sociedad de un modelo productivo dinámico en el largo plazo. Si a ello agregamos la posibilidad de una mayor tasa de

7. Ver G. BITTENCOURT (2003).

inversión, como aspira a alcanzar el gobierno que está cumpliendo poco más de su primer año, el potencial es mayor aún.

CUADRO VI
ESCENARIOS PARA LA ECONOMÍA URUGUAYA HACIA 2020-2024

N.º	Nombre ilustrativo	Tasa de crecimiento media anual 2004-2024				Años para duplicar PBI/hab.
		Exportaciones	PBI	Población	PBI/habitante	
1	País productivo dinámico	5,6	4-4,7	0,8	3,2-3,9	Mín. 18
2	Piloto automático puro en contexto dinámico (país de paso)	3,5	2-2,9	0,4	1,6-2,5	Mín. 28
3	Industrialización exportadora con restricción externa fuerte	4,5	3-3,6	0,6	2,4-3,0	Mín. 23
4	País de paso en extinción	1,8	1,3	0 o negativa	1,3	53

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el escenario que tenemos como tendencia no es éste (el que identificamos como número 1), sino que el tipo de reactivación que estamos viviendo parece alinearse, visto el buen escenario internacional, como una reactivación demasiado basada en el sector agrícola, en el turismo y en el transporte, que se correspondería, en el largo plazo, más al que podemos llamar como «país de paso» (Escenario 2). El problema de dicho escenario es que, si las condiciones externas cambian, puede pasar a llamarse país de paso en extinción, porque con tal lógica de largo plazo somos un país capaz de retener solamente a una pequeña parte de su población, condenando al resto a la emigración o a la exclusión interna.

El análisis de la reactivación reciente, pese a que contiene importantes matices de interés, no permite descartar la hipótesis de que, con el modelo productivo vigente, no podrá alcanzarse una tasa de crecimiento estable de largo plazo que implique una ruptura significativa con nuestro paupérrimo desempeño económico histórico, así como que dicho modelo muestra dificultad para reducir de modo significativo la tasa de desempleo. En otras palabras, este perfil de crecimiento no parece derramar de modo suficiente ingresos hacia la mayoría de la población.

Sin cambios en el modelo productivo, será necesario pensar en mecanismos de atención a la pobreza, y/o de políticas sociales de carácter permanente. La generación de empleo puede ser insuficiente como canal de transmisión de los frutos del crecimiento a los sectores más necesitados.

Pero es posible generar escenarios diferentes de acuerdo a cómo se establezcan la operativa estatal, los incentivos a ciertos sectores productivos y cierto tipo de relaciones empresariales. En los anuncios programáticos realizados por el gobierno recientemente, aparecen elementos bastante diferentes de los que caracterizaron a las políticas estructurales aplicadas en las últimas décadas. Una nueva visión respecto al Desarrollo Local, el impulso a la formación de Conglomerados (*Clusters*) y Cadenas Productivas,

un nuevo enfoque sobre el tratamiento de la Inversión Extranjera –que por su parte, está arribando al país de modo bastante notorio–, el desarrollo de inversiones públicas y Asociaciones Público Privadas para obras de infraestructura que van desde las vías férreas, los puertos, carreteras y canales fluviales, las inversiones en energía y telecomunicaciones, son algunos ejemplos interesantes. La reforma tributaria nos ofrece la posibilidad de revisar el sistema de incentivos fiscales, que ha sido perverso para la innovación. Habrá que observar cuál es el margen de maniobra y la convicción para implementar estas nuevas propuestas de impulso a las actividades productivas, que aparecen en el discurso y sobre las que se están diseñando programas concretos.

Por último, pero no menos importante, debe considerarse que el escenario de «bonanza» internacional puede no ser duradero (el que se corresponde con los Escenarios 1 y 2), por lo tanto puede ser imprescindible sembrar hoy las nuevas políticas que nos permitan navegar mejor en la turbulencia. Los buenos precios internacionales de las *commodities*, de las que exporta la región especialmente (no necesariamente de las exportaciones de Uruguay) dependen de la alta tasa de crecimiento de China. Es decir, que si baja el ritmo de crecimiento de China, por ejemplo desde más de un 9% anual –desempeño actual– a un 7% anual, los precios de los productos básicos en el mercado internacional caen. El escenario de «Aterrizaje forzoso» de la economía de EE.UU. es improbable pero no imposible. La magnitud de los desbalances comerciales y financieros internacionales actuales no tiene referencias históricas comparables, y de alguna manera esos desequilibrios deberán ajustarse.

El escenario de corrección abrupta presenta baja probabilidad de ocurrencia pero alto riesgo y altísimo costo. A mediano plazo hasta el Fondo Monetario Internacional (FMI) está reclamando que se ordene la salida mediante mecanismos de coordinación explícitos. En una visión más de largo plazo, renombrados historiadores de Princeton y Harvard alertan sobre el crecimiento de las tendencias proteccionistas, identificando en la actual etapa de la globalización, algunas fuerzas similares a las de principios del siglo XX que condujeron a una etapa de fuertes conflictos y de cierre de la economía mundial. Uruguay debe volver a mirar el futuro conjuntamente con sus vecinos, porque no puede haber modelo productivo que rompa con la historia sin un proceso de integración regional que lo habilite. Recuperar el MERCOSUR es por lo tanto un instrumento clave del modelo de desarrollo, el que apunte a un país productivo dinámico.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE URUGUAY. <http://www.bcu.gub.uy> 2006.
- BÉRTOLA, Luis. *Ensayos de historia económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*. Montevideo: Trilce, 2000.
- BÉRTOLA, Luis y BITTENCOURT, Gustavo. Veinte años de democracia sin desarrollo económico. En CAETANO, G. (ed.). *Veinte años de democracia: Uruguay 1985-2005, miradas múltiples*. Montevideo: Editorial Santillana, 2005.
- BITTENCOURT, Gustavo. *Escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas: una aproximación*. Documento de trabajo, n.º 15/03. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, disponible en www.decon.edu.uy, 2003.

- CEPAL. América Latina y Caribe: 15 años de desempeño económico. En CEPAL. *Reestructura productiva y cambio tecnológico*. Santiago, Chile, 1996, cap. III, pp. 65-89.
- *Globalización y desarrollo*. Disponible en www.cepal.org. Santiago de Chile, 2002.
- CIMOLI, Mario y KATZ, Jorge. *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch*. Mimeo. Santiago: CEPAL, 2001.
- FAILACHE, César (coord.). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y propuestas de salida a la crisis. Borrador para abrir la discusión*. Disponible en <http://www.ccee.edu.uy> y <http://www.decon.edu.uy/~gus>. Abril, 2003.
- FMI-EFI. Estadísticas Financieras Internacionales. Fondo Monetario Internacional, varios números.
- FMI. World Economic Outlook, 2004. Disponible en www.imf.org, varios números.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. <http://www.ine.gub.uy> 2006.
- KATZ, Jorge. Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996. *Revista de la CEPAL*, 2000, n.º 71.
- LAENS, Silvia. Sectores productivos. El dinamismo imprescindible. En AGUIAR, C. (coord.). *Uruguay hacia el 2000. Desafíos y Opciones*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1989, pp. 63-106.
- MADDISON, Angus. *La economía mundial 1820-1992*. París: OCDE, 1995. (Versión castellana: 1997).
- *The world economy. A millennial perspective*. París: OCDE, 2001.
- OCAMPO, José Antonio y PARRA, María Ángela. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 2003, n.º 79. Santiago de Chile.
- UNIDO. *Industrial Development Report 2002/2003: competing through innovation and learning*. Viena, 2002.

ISSN: 1130-2887

SOCIEDAD Y POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY
DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
AL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO
*Society and social policies in Uruguay since democratic transition
to the government of the Frente Amplio*

Gustavo DE ÁRMAS
Universidad de la República
✉ gdearmas@unicef.org

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 41-61]
Fecha de recepción: julio del 2006
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Durante los últimos veinte años Uruguay ha experimentado diversas transformaciones en su economía y sociedad. Luego del crecimiento sostenido de la economía uruguaya entre 1984 y 1998, y de la consecuente reducción de la pobreza (de 46% a 15%), el país atravesó una de las peores crisis económicas de su historia: el Producto Bruto Interno (PBI) disminuyó en más de 20% y el porcentaje de población pobre se duplicó, alcanzando entre los niños niveles similares a los de 1986. Durante este período, en Uruguay se han ido consolidando algunos fenómenos de exclusión social que obedecen a causas estructurales más profundas. Frente a este panorama, el gobierno del Frente Amplio elegido en el 2004 se propone desarrollar una serie de cambios en el campo de las políticas sociales. En este contexto, deberá enfrentar varios desafíos: entre otros, la transformación de la arquitectura del Estado de Bienestar uruguayo construido a comienzos del siglo XX y la reasignación del gasto público social.

Palabras clave: Uruguay, crisis, pobreza, desigualdad, políticas sociales.

ABSTRACT: During the last twenty years Uruguay has experienced several economic and social changes. After a period of economic growth between 1984 and 1998, and the consequent reduction of poverty rates (from 46% to 15%), the country went through one of the worst economic crisis of its history: The GDP was reduced in a 20% and the poverty rate was increased from 15% to 33%, reaching the same levels of 1986 among children. During this period, Uruguay has consolidated several processes of social exclusion produced by structural causes. In this context,

the new government elected in 2004, is developing a set of changes in social policies and will have to face several challenges: the transformation of the architecture of its traditional Welfare State, built in the beginnings of the 20th century, and the relocation of the social budget.

Key words: Uruguay, crisis, poverty, inequality, social policies.

I. INTRODUCCIÓN¹

En el transcurso del siglo XX Uruguay se ha destacado dentro de la región, e incluso en cotejo con los países más desarrollados, por sus avances en materia de desarrollo humano. Aun hoy, el país exhibe niveles de desarrollo humano (incidencia de la pobreza y la indigencia, mortalidad infantil, expectativa de vida, tasas de escolarización, entre otros) que lo ubican en los primeros puestos en América Latina y el Caribe. Empero, en los últimos veinte años Uruguay ha experimentado notorios retrocesos, resultado de cambios estructurales –tendencias de «largo aliento»– así como de coyunturas regionales indiscutiblemente adversas.

Hasta no hace mucho tiempo, los trabajos dedicados a la evolución de la sociedad uruguaya presentaban un relato sobre la peripecia del país, por así decirlo, autocomplaciente. Uruguay a menudo era presentado en la literatura como el único o casi único país en la región que había logrado articular con relativo éxito el desarrollo de reformas estructurales (apertura comercial, desregulación de los mercados, transformaciones en el Estado, entre otros), con una de las tasas de crecimiento del PBI más altas de la región entre 1985 y 1998, y la reducción constante y significativa de la pobreza (al menos hasta mediados de la década pasada) manteniendo –y por momentos mejorando– el grado de equidad en la distribución del ingreso. Esta reconstrucción de la trayectoria reciente de la economía y la sociedad uruguaya –en parte correcta– atribuye el final del ciclo virtuoso, de la bonanza de los años noventa, al fuerte embate de la crisis regional desatada primero por la devaluación brasileña y luego por la debacle argentina de fines del 2001. Tras la crisis financiera que el país atravesó a mediados del 2002 (devaluación mediante), los índices de desempleo y pobreza alcanzaron niveles que el país no conocía desde hacía varios años, al menos desde la crisis de 1982.

Si bien la crisis del 2002 –y más en general la recesión que experimentó el país entre 1999 y el 2003– constituye un dato ineludible para explicar el crecimiento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso, no permite por sí sola dar cuenta de estos procesos. Pasando por alto la discusión acerca de la naturaleza endógena o exógena de esta última crisis económica, podemos afirmar que el país ha recorrido en las últimas dos décadas tres etapas marcadamente diferentes. La primera fase, que va de 1985 a 1994, se caracterizó por el crecimiento de la economía y la constante reducción de la pobreza (de 46,2 a 15,3%, según el Instituto Nacional de Estadística [2002]); la segunda etapa, ubicada entre 1995 y 1999, estuvo pautada por el estancamiento en la mejora de los indicadores; finalmente, en el

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

período comprendido entre el 2000 y el 2004, el país duplica sus niveles de pobreza, retornando a los valores que exhibía a mediados de la década de 1980. Al mismo tiempo, bajo la superficie operaban pacientemente diversas transformaciones sociodemográficas que contribuyeron a redefinir la fisonomía de la sociedad uruguaya: cambios en las pautas de reproducción biológica de la sociedad, reconfiguración de las estructuras familiares, aumento de las tasas de divorcio, entre otros. En estos últimos años, la sociedad uruguaya ha ido cerrando un ciclo de profundos cambios sociales, cuyo inicio podríamos cifrar, merced a la insuficiente evidencia histórico-social de que disponemos, a fines de la década de 1960.

II. EL LARGO ESTANCAMIENTO DEL PAÍS, O CÓMO ENTENDER LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

Para comparar en forma rigurosa y objetiva la situación del país en el presente con respecto a su mítico pasado «batllista», resulta necesario recurrir a evidencia empírica que permita validar las posibles conclusiones que puedan desprenderse de tal cotejo. Al examinar la trayectoria del país en la segunda mitad del siglo pasado se advierten sin mayor dificultad diversas señales de estancamiento, al menos en comparación con sus vecinos de la región. Como se puede apreciar en el Cuadro I, al tiempo que en 1940 el PBI per cápita de los Estados Unidos era 3,75 veces mayor que el uruguayo –el segundo más alto de América con la excepción de Canadá–, a mediados de los años noventa era 5,73 veces mayor y, al presente –tras la última recesión–, casi diez veces superior. Al comparar el ritmo de crecimiento arribamos a conclusiones similares: mientras que Uruguay registró un crecimiento del PBI per cápita de 56% entre 1950 y 1995, la región alcanzó en promedio una tasa de 123,1% (134,7% en Estados Unidos, 276,3% en Brasil, 141,7% en Chile y 81,4% en Argentina).

CUADRO I
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA SEGÚN PBI PER CÁPITA. SERIE HISTÓRICA 1940-1995.
EN DÓLARES PER CÁPITA, A PRECIOS PPA DE 1970 (PROMEDIOS A TRES AÑOS)

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Estados Unidos	2.484	3.299	3.844	5.153	6.301	7.379	7.742
Uruguay	662	864	915	971	1.156	1.115	1.351
Argentina	645	773	852	1.191	1.377	1.147	1.402
Venezuela	502	974	1.128	1.328	1.533	1.248	1.248
Chile	482	576	679	851	959	1.098	1.392
Cuba	374	380	390	373	649	686	480
México	357	458	611	879	1.163	1.107	1.090
Costa Rica	325	371	469	655	884	808	880
Brasil	160	215	324	450	775	788	809
América Latina	...	394	487	649	884	837	879

Fuente: T. ROSEMARY (1998: 373).

Históricamente la sociedad uruguaya se ha caracterizado dentro de la región por sus bajos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Como señala Bértola (2005), entre fines de la década de 1940 y comienzos de la década de 1960, Uruguay alcanzó sus mejores niveles de equidad en la distribución del ingreso. A partir de la década de 1960, y en paralelo al proceso de estancamiento económico que comenzó a experimentar Uruguay, la sociedad uruguaya inició un proceso lento, con ciertas vacilaciones, de incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Cuadro II).

CUADRO II

PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA SEGÚN SU DISTRIBUCIÓN DE INGRESO ENTRE HOGARES (COEFICIENTES GINI). AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1968 Y 1995

	Argentina Urbano	Brasil Nacional	Chile Santiago	Colombia Nacional	Colombia Urbano	Costa Rica Nacional	México Nacional	Uruguay Montevideo	Venezuela Nacional
1968			0,50					0,33	
1969	0,41								
1970		0,63							
1971			0,47	0,52	0,57	0,44			0,49
1973								0,33	
1974	0,42								
1977						0,39	0,55		
1978			0,52	0,47	0,56				
1979		0,61						0,44	
1980	0,46	0,62			0,57	0,42			
1981			0,52					0,43	0,39
1984					0,51		0,48		
1985						0,39			
1986	0,50							0,41	0,42
1987		0,63	0,54			0,43			
1988				0,47	0,52	0,43			
1989		0,65					0,52	0,41	0,40
1990	0,52	0,63	0,52			0,41			0,40
1991								0,44	
1992	0,51		0,52		0,56	0,42	0,53		
1993				0,46	0,56	0,42		0,38	
1994	0,54				0,56				
1995					0,54				

Fuente: T. ROSEMARY (1998).

La información disponible no permite afirmar que en Uruguay se haya producido durante los últimos veinte años un cambio significativo en la distribución del ingreso. Sin embargo, y para ser más precisos, al analizar la evolución del Coeficiente de Gini

podemos concluir que la distribución del ingreso se ha tornado levemente menos igualitaria en las últimas dos décadas y, por lo tanto, significativamente más desigual que a mediados del siglo pasado.

Al examinar la evolución del país en perspectiva comparada con la región, utilizando algunos indicadores básicos de salud y educación, arribamos a las mismas conclusiones planteadas en los anteriores párrafos. Como se desprende del Cuadro III, durante los últimos treinta años varios países de la región han logrado avanzar más rápidamente que Uruguay en diversos indicadores básicos de salud, especialmente en lo que refiere a la mortalidad infantil. Si bien Uruguay logró reducir entre 1970 y 2002 la mortalidad infantil en un 71%, Costa Rica lo hizo en un 85% y Chile en 87%, ubicándose en niveles similares a los de los países más desarrollados.

CUADRO III

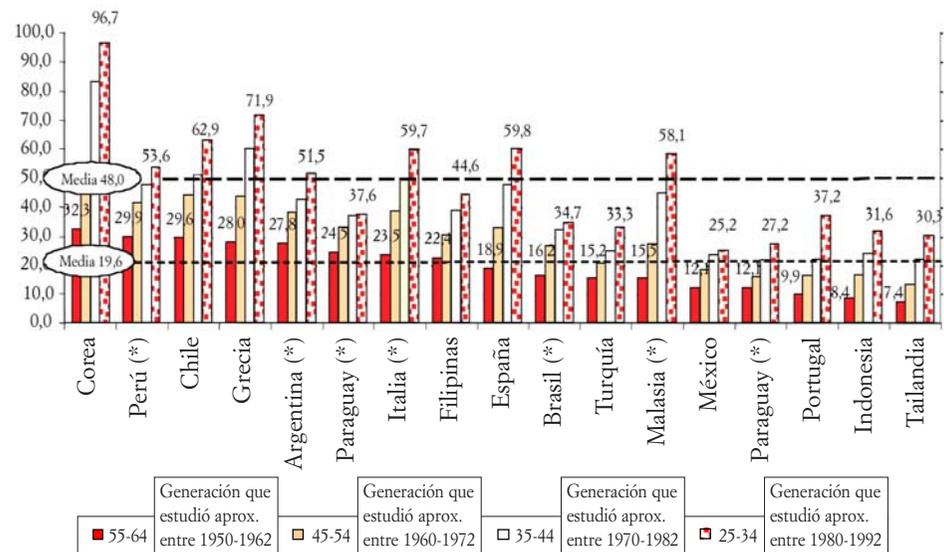
PAÍSES SELECCIONADOS SEGÚN EL PROGRESO REGISTRADO EN INDICADORES BÁSICOS DE SALUD. AÑOS SELECCIONADOS

	Esperanza de vida al nacer		Mortalidad infantil	
	1970-1975	2000-2005	1970	2002
América Latina y el Caribe	61,1	70,6	86	27
OCDE	70,4	77,2	40	11
Argentina	67,1	74,2	59	16
Chile	63,4	76,1	78	10
Costa Rica	67,8	78,1	62	9
Uruguay	68,7	75,3	48	14

Fuente: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004).

Una de las áreas de política social en las que resulta más evidente el estancamiento –o al menos la lentitud en el ritmo de progreso– es la educación. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, Uruguay, al igual que casi todos o todos los países, ha registrado en las últimas décadas un aumento en la tasa de egreso de la educación media superior: mientras que las personas de entre 55 y 64 años lograron en un 24,5% culminar este nivel, los jóvenes de 25 a 34 años lo hicieron en un 37,6%. Sin desconocer este avance, al comparar la evolución uruguaya con la de otros países de la región y el mundo, confirmamos nuevamente el estancamiento del país en la segunda mitad del siglo XX. Mientras que la tasa de egreso de la educación media superior aumentó en Uruguay 12,2, en algunos países –que partían incluso de niveles inferiores a los de Uruguay– dicho indicador registró avances más significativos: en Chile del 29,6% al 62,9%; en Argentina del 27,8% al 51,5%; en España del 18,9% al 59,8%; en Italia del 23,5% al 59,7%; en Grecia del 28% al 71,9%; finalmente, en Corea del 32,3% al 96,7%.

GRÁFICO I
POBLACIÓN QUE HA ALCANZADO AL MENOS LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
POR GRUPOS DE EDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS. AÑO 2003 (*).
PORCENTAJES PARA CADA GRUPO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2005). Education at Glance 2005. Nota (*) 2002.

El análisis de la trayectoria de Uruguay durante las últimas décadas que hemos realizado, aunque panorámico y breve, nos permite corroborar que la sociedad uruguaya ha venido perdiendo pie en el concierto regional y mundial.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

El comportamiento de la pobreza en este período debe ser analizado contemplando el desempeño económico del país (la alternancia entre fases de bonanza y contracción), así como los cambios estructurales que vienen operando en la sociedad uruguaya desde hace décadas.

Tras la crisis de la economía uruguaya a comienzos de la década de 1980 –uno de los factores que provocaron la crisis del régimen autoritario–, la economía uruguaya comenzó a recorrer un ciclo de sostenido y significativo crecimiento, como no se conocía desde los años cuarenta. Entre 1984 y 1998 se registra un incremento casi ininterrumpido del PBI, alcanzando un incremento per cápita de 66,6%, sólo por debajo del

crecimiento acumulado de la economía nacional entre 1942 y 1956 (90,9%), el período de mayor expansión del producto desde 1870 a la fecha². Este desempeño positivo representa una de las causas principales de la sostenida reducción de la pobreza registrada entre 1986 y 1994: de 46,2% a 15,3% (Cuadro IV). Desde luego, esta mejora no podría explicar por sí misma el incremento de los ingresos de los hogares más pobres si no hubiese operado también una leve mejora en la distribución del ingreso o, por lo menos, su mantenimiento.

Así como la reducción de la pobreza ocurrida entre 1986 y 1994 parece haber respondido al crecimiento económico, la tendencia al alza que se inició en el año 2000 halla su correlato en la última gran crisis económica. En suma, cuando analizamos la evolución de la pobreza durante los últimos veinte años advertimos claramente tres períodos: el primero, entre 1986 y 1994, caracterizado por la reducción de los niveles de la pobreza (de 46,2% a 15,3%), en particular entre los adultos mayores (de 32,6% a 4,2%); el segundo, entre 1994 y 1999, pautado por el estancamiento de la tasa general; y el último, desde 1999 al 2004, signado por el crecimiento significativo de la pobreza en todas las franjas de edad. Entre los niños más pequeños (0 a 5 años) el balance resulta alarmante: en el último trimestre del 2002 –tras la devaluación y la escalada inflacionaria– el porcentaje de pobreza fue apenas tres puntos inferior al de 1986: respectivamente, 60% y 63,2%.

Al analizar la evolución de la pobreza en estos últimos veinte años advertimos fácilmente el proceso de infantilización de la pobreza. En 1986 la incidencia de la pobreza entre los menores de seis años era, aproximadamente, dos veces mayor a la registrada entre las personas de 65 o más años de edad; a fines de la década de 1990 (antes de la crisis económica) la relación era de uno a diez. La reforma de la seguridad social aprobada vía plebiscitaria en 1989, que vinculó los incrementos de las jubilaciones a la evolución de los salarios, ha sido uno de los factores que los investigadores han señalado para explicar la reducción de la pobreza entre los adultos mayores de 32,6% a 4,2% entre 1986 y 1994. Al mismo tiempo que la incidencia de la pobreza disminuía casi ocho veces entre los adultos mayores, entre los niños y adolescentes se registraba un descenso a la mitad.

La disímil evolución de la pobreza y la indigencia entre los adultos y las generaciones más jóvenes determinó, hacia fines de la pasada década, que el porcentaje de niños menores de seis años en situación de pobreza fuera casi diez veces mayor al observado entre las personas de 65 o más años de edad (Cuadro IV). Como vemos en el cuadro, durante el 2002 el porcentaje de personas en situación de pobreza prácticamente se duplicó (del 16,7 al 31,2%). Durante el 2003 la incidencia de la pobreza osciló en forma leve, alcanzando su valor más alto en el último trimestre del año (33,6%). En el último año de la anterior administración de gobierno, y a pesar del crecimiento récord del PBI registrado ese año, se registró el valor más alto de pobreza de los últimos años: 32,6%. A comienzos del 2005, al momento de asumir el gobierno nacional el Frente Amplio, más de un millón de personas se encontraba en situación de pobreza.

2. Elaboración propia basada en L. BÉRTOLA (2005).

CUADRO IV
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA EN URUGUAY POR TRAMOS DE EDAD. SERIE 1986-2005.
EN PORCENTAJES

	Total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 64 años	65 y más años	Relación entre los niños de 0 a 5 años y personas de 65 o más pobres
Primer gobierno postautoritario (01/03/1985 - 01/03/1990)							
1986	46,2	63,2	63,7	58,6	40,3	32,6	1,94
1987	35,6	54,1	53,6	46,9	29,7	20,8	2,60
1988	26,6	44,2	43,4	37,2	21,5	12,4	3,56
1989	26,6	44,1	43,7	37,3	21,6	13,1	3,37
Segundo gobierno postautoritario (01/03/1990 - 01/03/1995)							
1990	29,7	49,9	46,8	41,9	24,7	14,9	3,35
1991	23,4	41,0	39,9	33,0	19,1	9,7	4,23
1992	19,9	37,5	36,1	29,1	16,0	6,4	5,86
1993	17,1	32,6	31,4	26,8	13,5	5,6	5,82
1994	15,3	30,7	28,8	24,1	12,0	4,2	7,31
Tercer gobierno postautoritario (01/03/1995 - 01/03/2000)							
1995	17,4	34,4	32,6	25,9	14,0	5,1	6,75
1996	17,2	35,5	31,8	25,8	13,7	4,8	7,40
1997	17,2	36,4	30,5	25,8	14,1	4,9	7,43
1998	16,7	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1	8,46
1999	15,3	32,5	28,3	22,7	12,1	3,4	9,56
Cuarto gobierno postautoritario (01/03/2000 - 01/03/2005)							
2000	17,8	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9	9,59
2001	18,8	38,3	35,4	27,7	15,3	4,0	9,82
2002	23,6	46,6	41,9	34,6	20,3	5,4	8,63
2003	30,9	56,5	50,2	42,7	27,8	9,7	5,82
2004	32,6	57,6	55,3	45,9	29,1	10,8	5,33
Quinto gobierno postautoritario (01/03/2005...)							
2005	29,8	54,5	51,7	43,1	26,2	9,4	5,80

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002; 2005).

Al comparar los datos de pobreza de los últimos años (y sin perjuicio de los auspiciosos datos del 2005), surge como un hecho particularmente preocupante que la indigencia haya dejado de ser un fenómeno estadísticamente marginal, por así decirlo «casi invisible» (Cuadro V).

Más allá de la discusión acerca de la magnitud actual de la pobreza, su evolución en los últimos decenios y la desigual incidencia registrada entre niños y adultos, una de las conclusiones más preocupantes que se desprenden de los datos es que probablemente en este período se haya ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia;

CUADRO V
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA POR DISTINTAS METODOLOGÍAS
DE LÍNEA DE POBREZA. SERIE 2000-2005. EN PORCENTAJES

Años	Línea de Indigencia INE 2002
2000	1,5
2001	1,3
2002	2,0
2003	3,1
2004	3,9
2005	3,5

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002 y 2006).

CUADRO VI
NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA (LÍNEA DE INDIGENCIA 2002)
POR FRANJAS DE EDAD. SERIE 2000-2005. EN PORCENTAJES

Años	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	Total (0 a 17 años)
2000	3,76	3,11	2,62	3,17
2001	3,60	3,21	2,21	3,04
2002	5,44	3,78	2,70	3,96
2003	7,50	5,33	4,23	5,65
2004	8,91	8,55	6,12	7,91
2005	9,60	7,00	6,20	7,50

Fuente: G. DE ARMAS (2006).

un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de 30 años (De Armas, 2004). La conformación de este núcleo duro de pobreza ha sido el resultado, por una parte, del proceso de segregación residencial que ha vivido la capital del país, Montevideo, en los últimos años³.

Por último, intentando completar el cuadro de situación en el que se encuentra la sociedad uruguaya, corresponde analizar la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso durante los últimos veinte años. En esta dirección, el Cuadro VII nos permite apreciar el leve aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso que se ha producido durante este período.

3. Con relación a este tema se puede consultar, entre otros: R. KAZTMAN (1997 y 2001).

CUADRO VII
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ENTRE LOS HOGARES EN URUGUAY. SERIE 1986-2005.
VALORES DEL COEFICIENTE DE GINI

Primer gobierno postautoritario (01/03/1985 - 01/03/1990)	
1986	0,409
1987	0,401
1988	0,401
1989	0,405
Segundo gobierno postautoritario (01/03/1990 - 01/03/1995)	
1990	0,409
1991	0,412
1992	0,410
1993	0,404
1994	0,417
Tercer gobierno postautoritario (01/03/1995 - 01/03/2000)	
1995	0,418
1996	0,426
1997	0,426
1998	0,438
1999	0,436
Cuarto gobierno postautoritario (01/03/2000 - 01/03/2005)	
2000	0,445
2001	0,445
2002	0,450
2003	0,444
2004	0,441
Quinto gobierno postautoritario (01/03/2005...)	
2005	0,431

Fuente: Hasta 2003: N. VILLARREAL (2004); para 2004 y 2005: G. DE ARMAS (2006).

IV. LOGROS Y ASIGNATURAS PENDIENTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES (1985-2005)

El balance sobre la evolución reciente del país y la trayectoria de las políticas sociales en las últimas dos décadas muestra luces y sombras, avances y asignaturas pendientes, pero fundamentalmente desafíos que la sociedad uruguaya deberá enfrentar en los próximos años. En primer término, la mayoría de los indicadores de desarrollo humano han mejorado claramente en los últimos veinte años, más allá de los impactos negativos de la última crisis económica. En segundo lugar, la incidencia de la pobreza en el 2005 fue más baja, a pesar del incremento constatado hasta el 2004, que la que se registraba en 1986: 29,8% y 46,2%, respectivamente. Finalmente, en los últimos veinte años la sociedad uruguaya –particularmente en Montevideo y el área metropolitana– se ha ido transformado en forma profunda, producto de los procesos de segregación residencial y exclusión social que hemos examinado en las anteriores páginas.

Este cuadro de situación plantea una serie de interrogantes: ¿es posible revertir el curso, la orientación, de estas transformaciones socioestructurales? ¿La acción del

Estado en general, y de las políticas públicas (social y tributaria) en particular, puede ser efectiva para alterar el sentido de estos cambios y reconstruir el tejido social?

Responder estas interrogantes exige analizar, aunque sea en forma somera, la evolución de las principales políticas sociales (educación, salud y seguridad social) y las reformas institucionales desarrolladas en esos campos durante los últimos veinte años.

En el terreno de las políticas educativas podemos advertir tres momentos claramente diferenciados: un primer momento, que corresponde al primer gobierno postautoritario, en el que se produjo la restauración de la institucionalidad democrática dentro del sistema educativo; un segundo momento a partir de 1995 –quizás el más relevante en términos educativos y el más visible en términos políticos– en el que se desarrolló la llamada «reforma educativa»; por último, un tercer momento, previo a la llegada de la izquierda al gobierno (entre el 2000 y el 2005), en el que imperó cierta inercia con respecto a las innovaciones impulsadas durante la «reforma». Más allá de las diferencias que se pueden advertir entre estos períodos o fases, en términos generales podría decirse que el sistema educativo no experimentó cambios significativos en su diseño institucional durante los últimos veinte años. De hecho, la llamada «reforma educativa» impulsada por el sociólogo uruguayo Germán Rama desde la Administración Nacional de Educación Pública no introdujo ninguno de los cambios de corte liberal –privatización, descentralización, entre otros– que otros países desplegaron, siguiendo en mayor o menor medida las recomendaciones de los organismos internacionales. A grandes trazos, la reforma podría ser resumida en las siguientes cuatro líneas: a) expansión de la cobertura estatal de educación inicial para los niños de 4 y 5 años; b) fortalecimiento institucional y expansión de cobertura de algunas políticas compensatorias de carácter focalizado (las «Escuelas de Tiempo Completo»), buscando así mejorar los aprendizajes de los alumnos de contextos de pobreza; c) reforma curricular del primer tramo de la educación media; d) expansión de la oferta de formación estatal de docentes. Al igual que muchas de las reformas educativas impulsadas en la región durante los años noventa, la «reforma Rama» pretendió «mejorar la calidad de los aprendizajes» y «fortalecer la equidad en el acceso a la educación». No obstante, podría señalarse también que fue una reforma marcadamente «estatista», «heterodoxa» si se la compara con otras experiencias de la región (De Armas, 2005; De Armas y Garcé, 2004; Lanzaro, 2004; Mancebo, 2001). Más allá del carácter estatista de la reforma, cabe destacar que en dicho período (1995-2000), y aun más durante los últimos veinte años, el incremento del gasto público educativo como porcentaje del PBI apenas acompañó el crecimiento del número de alumnos (UNICEF, 2005).

Con relación a las políticas de salud, los últimos veinte años dan cuenta de sucesivos esfuerzos de reforma, casi siempre –o siempre– infructuosos. Durante este período –y no como resultado de una acción efectiva de los gobiernos– se fue produciendo lo que algunos investigadores han denominado como el «desfondamiento» del sistema de salud uruguayo (Filgueira *et al.*, 2006): la crisis y el paulatino vaciamiento del subsistema mutual que históricamente cubrió a las clases medias, y el consecuente aumento del subsistema público. El panorama de la salud resultaba al momento de la llegada de la izquierda al gobierno preocupante, ya que a pesar de gastar 10% del PBI en salud

(PNUD, 2005), una de las cifras más altas del mundo (comparable como porcentaje a la de los países desarrollados), sus logros son inferiores en comparación con otros países de la región (Chile o Cuba).

Por último, con respecto a la seguridad social durante este período se produjeron dos reformas fundamentales, aunque de signo opuesto⁴. Primero, la introducción a partir del plebiscito de 1989 de un mecanismo de indexación de las jubilaciones en función de la evolución de los salarios, lo que determinó que el gasto público en seguridad social pasara de aproximadamente 10% del PBI a fines de esa década a 15% a fines de los noventa (CEPAL, 2006). Segundo, la reforma aprobada durante el segundo gobierno de Sanguinetti, que supuso la privatización parcial del sistema con la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional. Esta segunda reforma –de inspiración liberal, aunque visiblemente menos ortodoxa que las de otros países de la región– pretendió corregir a mediano y largo plazo el déficit del sistema público. Sin perjuicio del debate que a nivel académico y político se ha planteado en los últimos cinco años respecto a los posibles impactos negativos de esta última reforma⁵, no se avizora en el horizonte cercano un cambio radical en este campo.

V. PANORAMA ACTUAL Y DESAFÍOS AL FUTURO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL GASTO SOCIAL

Implementar políticas públicas que logren revertir a mediano plazo el panorama social reseñado exige, por una parte, recursos fiscales (gasto público social) y, por otra, capacidades estatales (marco legal e institucional adecuado, recursos técnicos calificados, entre otros). Alterar la dirección de las tendencias de cambio reseñadas exige desarrollar algunas reformas de corte estructural. Considerando el perfil sociodemográfico de la población que desde hace más de una década vive en situación de pobreza extrema o indigencia en el país (su distribución por grupos de edad, su capital educativo, su inserción en el mercado laboral, entre otros), parece poco probable que la reactivación económica pueda por sí sola rescatar a esta población de la situación en la que se encuentra. En consecuencia, la acción del Estado a través de las políticas públicas (cuyo horizonte temporal no puede ser la emergencia o el corto plazo) resulta decisiva.

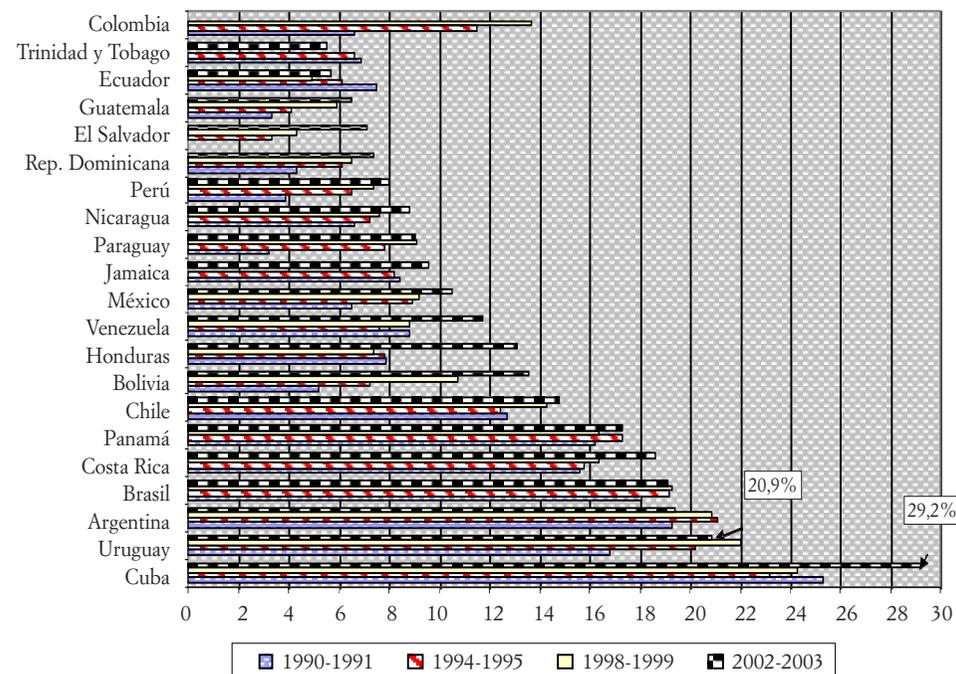
Uruguay es uno de los países de la región que más recursos ha destinado en las últimas décadas a las políticas sociales; uno de los países que mayor prioridad macroeconómica y fiscal ha asignado al gasto público social (GPS). Como podemos observar en el siguiente gráfico, en el bienio 2002/2003 Uruguay se ubicaba en el segundo lugar

4. Sobre este punto se pueden consultar: J. M. BUSQUETS (2006) y C. LUJÁN (2002).

5. En particular, las dificultades que posiblemente enfrentará un sector de los trabajadores para jubilarse por no alcanzar al término de su vida activa la cantidad de años de aportes al sistema requeridos.

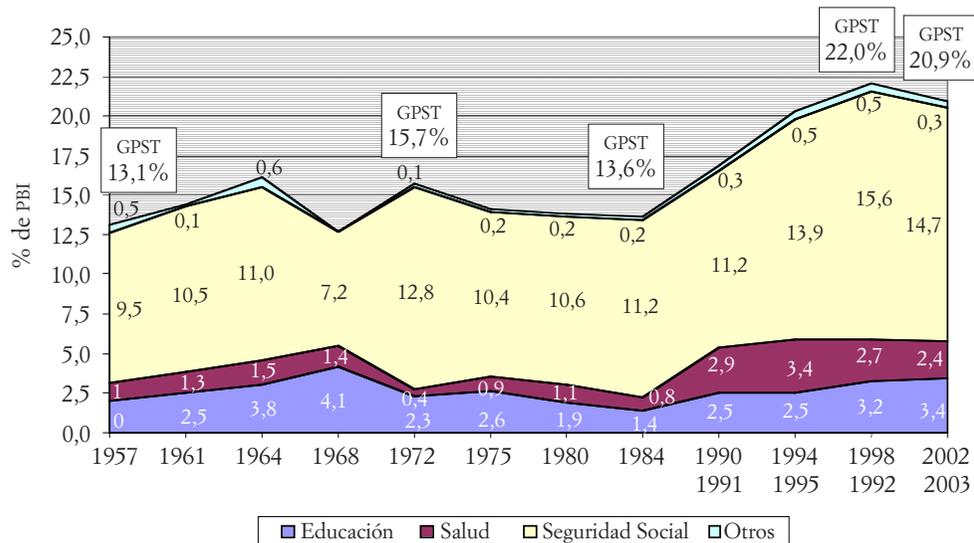
dentro de la región en materia de inversión social, sólo detrás de Cuba. De acuerdo a la CEPAL (2006), en ese bienio el GPS representó el 20,9% del PBI.

GRÁFICO II
GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SELECCIONADOS.
SERIE 1990-2003. EN PORCENTAJES DEL PBI



Fuente: CEPAL (2006).

Al examinar la evolución del GPS como porcentaje del PBI –esto es, la prioridad macroeconómica que el Estado asigna a las políticas sociales– observamos un constante crecimiento –a excepción del período autoritario– desde que existe información disponible sobre los recursos que el Estado destina al área social. Este punto es sumamente relevante, ya que implica cuestionar la tesis extendida en ciertos ámbitos sobre la retirada del Estado del campo social. Lejos de haber disminuido el gasto público total y el GPS como porcentaje del PBI, durante las últimas décadas se advierte un crecimiento de la participación del Estado en la economía, y de la magnitud de los recursos públicos volcados a las políticas sociales. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el GPS representó en promedio el 14,4% del PBI entre 1957 y 1972 (período de crisis del modelo keynesiano del «neobatllismo»), el 13,8% entre 1975 y 1984 (durante el período autoritario) y el 20% desde la restauración democrática al presente.

GRÁFICO III
GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO POR SECTORES.
AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1957 Y 2003. EN PORCENTAJES DEL PBI

Fuente: Hasta 1984, DAVRIEUX (1987); desde 1990 a 2003, OPP (2004).

Sin embargo, al analizar la evolución que ha registrado en los últimos años la composición del GPS podemos constatar que el crecimiento de la inversión social del Estado se explica, fundamentalmente, por el incremento de los recursos destinados a la seguridad social, los que se componen en más de un 80% por rentas dirigidas a los adultos mayores (Filgueira *et al.*, 2006). Sin desconocer como un dato positivo el crecimiento desde la restauración democrática de los recursos destinados a las políticas sociales, la distribución del GPS entre áreas o sectores (educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros) afecta seriamente las posibilidades que el Estado tiene de revertir los procesos de exclusión analizados. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, mientras Argentina, Chile y Cuba destinan en promedio 8,4% de su PBI a la seguridad social, Uruguay dirige a este sector el 14,7%; como contrapartida, mientras estos tres países dedican el 4,6% del PBI al gasto público en salud y el 4% o más a la educación Uruguay dirige el 2,4% y el 3,4% a estos sectores.

Desde luego, no se puede desconocer que la distribución del GPS entre áreas de política y franjas de edad en Uruguay responde a tres factores, que están fuertemente influidos por las transformaciones que han operado en la sociedad uruguaya durante las últimas dos décadas: el sostenido envejecimiento de la población, la elevada cobertura del sistema de seguridad social y el alto peso que ha adquirido el gasto en seguridad social desde la reforma de 1989.

CUADRO VIII
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN DE ACUERDO AL GASTO SOCIAL QUE SUS
ESTADOS REALIZAN POR SECTORES. CIRCA 2003

Países	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social y otros
Argentina	4,2	4,4	9,7	1,1
Chile	4,0	3,0	7,6	0,2
Cuba	12,3	6,3	7,8	2,9
Uruguay	3,4	2,4	14,7	0,4

Fuente: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2006).

Además de los problemas asociados a la composición del GPS en Uruguay –su sesgo «pro-adulto», en un país en el que la pobreza afecta principalmente a niños y adolescentes–, surge como un dato preocupante la regresividad del gasto. Como se puede apreciar en el cuadro, el gasto en seguridad social es el único sector regresivo del GPS. El peso que tiene la enseñanza primaria en el total de alumnos del sistema de educación pública (aproximadamente la mitad) y la concentración de la población de menos recursos en el subsistema de salud pública explican la progresividad del gasto en estos dos sectores.

CUADRO IX
PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN URUGUAY SEGÚN SECTORES
(COEFICIENTE DE GINI). AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 1982 Y 2003

	1982	1989	1993	1999	2002	2003
Educación	-0,16	-0,17	-0,18	-0,28	-0,27	-0,26
Salud	-0,26	-0,24	-0,23	-0,45	-0,44	-0,44
Seguridad Social	0,20	0,16	0,16	0,17	0,22	0,21
GPS total (*)	0,10	0,03	0,04	0,02	0,06	0,04

Fuente: Elaboración propia en base a DAVRIEUX (1989) y P. AZAR *et al.* (2004).

VI. LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL NUEVO GOBIERNO

El triunfo electoral del Frente Amplio (FA) en las elecciones del 2004 se produjo en el momento en que la economía uruguaya comenzó a mostrar sus primeros signos de reactivación luego de la crisis del 2002: crecimiento del PBI, reducción de la tasa de desempleo, aumento de los ingresos, entre otros. Empero, la gravedad que tuvo la crisis y, fundamentalmente, las consecuencias que generó sobre la sociedad (duplicación de los porcentajes de pobreza e indigencia, aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros) plantearon al novel gobierno de izquierda un escenario complejo, especialmente para el diseño y gestión de las políticas sociales.

Durante la campaña electoral del 2004, el entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez indicó en distintos foros que una de las líneas de acción prioritarias de su gobierno sería la atención a la emergencia social, esto es, la puesta en marcha de un programa integral dirigido a la población en situación de pobreza extrema. Cabe recordar que el FA había venido impulsando esta propuesta desde mediados de la década de 1990.

Tras la victoria electoral, la izquierda se abocó durante cuatro meses a adoptar distintas decisiones relacionadas con la conformación del nuevo gobierno: la designación de los futuros ministros, subsecretarios y demás cargos dentro del Poder Ejecutivo, la definición de las primeras medidas, entre otras. En ese período, el futuro presidente y su equipo de gobierno adoptaron dos decisiones de crucial relevancia para el área de las políticas sociales: la creación de una nueva cartera ministerial –el Ministerio de Desarrollo Social– y el inicio a partir del primero de marzo del 2005 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Se definió que dicho plan tendría una duración de dos años y atendería a una población de aproximadamente doscientas mil personas (6,2% del total de la población uruguaya), con una dotación de doscientos millones de dólares. Cabe destacar que la decisión de crear un nuevo ministerio a fin de impulsar el PANES y, a mediano y largo plazo, coordinar el desarrollo de las políticas sociales no fue la única posibilidad planteada entre las elecciones y la asunción del gobierno. En este sentido, aunque no cobró un carácter público, uno de los debates planteados al interior del partido de gobierno fue el de si era más conveniente crear un nuevo ministerio para el desarrollo del PANES o encomendar dicha tarea a otro organismo público ya existente, por ejemplo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

Si bien el diseño del PANES fue resultado de la discusión al interior de la izquierda y, en cierta medida, de la acumulación de experiencia de actores gubernamentales o de la sociedad civil organizada, en cierto sentido podría ser inscripto entre los programas sociales de atención a la pobreza que se han venido desarrollando en varios países de la región en los últimos años: «Chile Solidario», «Bolsa Familia» en Brasil, «Progres» en México, entre otros.

Más allá de algunos problemas en el comienzo del programa, a más de un año y medio de su inicio el PANES ha demostrado una alta capacidad de ejecución. Debemos tener presente que la puesta en marcha del PANES supuso, entre otros desafíos, la incorporación de más de trescientas mil personas –un número significativamente mayor al previsto originalmente– dentro de un programa nuevo y comenzar a realizar transferencias monetarias –el llamado «Ingreso Ciudadano»– contra prestaciones familiares: la concurrencia de los niños a centros de enseñanza, la asistencia de todos los beneficiarios a centros de salud, entre otros.

Sin perjuicio de la eficacia que el Ministerio ha demostrado en la implementación del PANES, uno de los problemas que en algunas ocasiones ha enfrentado, y que potencialmente puede enfrentar, es el de lograr una coordinación fluida con los organismos públicos que tienen a su cargo la ejecución de las principales políticas sociales: la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Salud Pública. En este sentido, debemos recordar que si bien la coordinación

entre estos organismos ha sido relativamente fluida durante el primer año y medio del nuevo gobierno, en gran medida lo ha sido gracias al perfil de los ministros, el énfasis que el nuevo gobierno ha impreso al área social y el compromiso asumido con relación al éxito del PANES. Sin embargo, en un contexto político diferente –con liderazgos diferentes o con un menor respaldo presidencial– este mismo diseño institucional podría no ser el más apropiado para mejorar la coordinación, eficacia y eficiencia de las políticas sociales de mayor porte, máxime si consideramos la asimetría existente en términos de recursos presupuestales, recursos humanos e infraestructura entre los organismos públicos de educación, salud y seguridad social y el MIDES. Quizás éste sea uno de los mayores desafíos a mediano y largo plazo: el rediseño institucional del área social en el marco del debate, aun más general, sobre la «reforma del Estado».

Con relación a los posibles impactos del PANES, la información disponible hasta el momento no permite determinar en forma precisa si ha contribuido efectivamente, y en qué medida, a mitigar la «incidencia» y «severidad» de la «pobreza extrema». No obstante, al analizar la evolución de la pobreza, la «pobreza extrema» y la indigencia durante el año 2005 (comparando trimestres) resulta posible advertir una leve –pero constante– reducción del porcentaje de población afectada por estas situaciones, tanto en Montevideo como en el resto del país (De Armas, 2006). Entre el segundo y el cuarto trimestre de 2005, el porcentaje de población bajo la «Línea de Pobreza» pasó de 32 a 28, registrando una caída mayor en el interior del país que en Montevideo. Por otro lado, si bien los porcentajes de personas en situación de «pobreza extrema» y de indigencia (la población a la que se dirige el PANES) disminuyeron durante este período, la reducción fue de tan sólo cuatro décimas (De Armas, 2006). En tanto el principal –o al menos el más conocido y al que más recursos se han destinado– componente del PANES (el «Ingreso Ciudadano») alcanzó a la totalidad de la población beneficiaria recién a fines de 2005, la reducción de la pobreza y la indigencia no podría ser atribuida al mismo, sino a la evolución general de la economía (la mejora de los ingresos de los hogares) y, en particular, a la reintroducción de la negociación salarial entre sindicatos, patronales y Estado, los llamados «Consejos de Salarios» (De Armas, 2006).

Otro punto principal de la agenda del gobierno –en particular durante el año 2006– ha sido la salida del PANES: el egreso de las más de 320.000 personas cubiertas por el plan (nada menos que un 10% de la población del país y por su composición demográfica entre un 6 y 8% del electorado). Si bien desde el inicio del PANES se han instrumentado líneas dirigidas a lograr que las personas egresen del plan –mediante la reinserción o inserción en el mercado laboral, la capacitación para el trabajo, la educación, entre otras–, las llamadas «rutas de salida» o el programa «Trabajo por Uruguay», en el segundo semestre del 2006 la Presidencia encomendó al MIDES –en coordinación con los otros organismos del área social– el diseño de un «Plan de Equidad» que comenzará a ser ejecutado en el 2007, como vía de salida del PANES. Uno de los mayores desafíos que enfrentará el gobierno durante los próximos tres años –en el marco del diseño y puesta en marcha de este nuevo plan– será el engarce entre algunos de los programas del PANES (especialmente los de transferencia de ingresos) y las

políticas permanentes con las que ya cuenta el Estado en este terreno: las «Asignaciones Familiares» y las «pensiones a la vejez» de la seguridad social.

En lo referente a las tres áreas principales de política social (educación, salud y seguridad social) el nuevo gobierno ha combinado innovación y continuidad. Con relación a las políticas educativas, la propuesta que sobresale es la implementación del «Debate Educativo»: un proceso de discusión con todos los actores involucrados (especialmente, los sindicatos docentes y gremios estudiantiles) orientado a generar insumos para la redacción de una nueva Ley de Educación. En este período se han venido realizando «asambleas territoriales» en todo el país –de carácter local– con el propósito de recoger las propuestas de los distintos actores involucrados. Si bien uno de los principales temas en discusión –en particular, para los gremios docentes– es el del rediseño institucional del sistema (concretamente la participación del cuerpo docente en el gobierno de los organismos públicos de enseñanza), el debate también ha incorporado la educación sobre temas estrictamente educativos o pedagógicos.

Este cuadro se completa con una decisión sumamente relevante considerando la composición del GPS en Uruguay: el incremento del gasto público en educación durante el período hasta alcanzar el 4,5% del PBI en el 2009. Estas dos iniciativas –la sanción de una nueva Ley de Educación y el incremento del gasto público en educación hasta alcanzar la meta del 4,5% del PBI al término del gobierno– responden a dos demandas históricas de los actores gremiales y sindicales, tanto docentes como estudiantiles⁶. Si bien el 4,5% del PBI como gasto público educativo representa una meta ambiciosa para el sistema educativo uruguayo, dicho guarismo seguirá siendo bajo en comparación con el promedio de la región.

Con relación a las políticas de salud, cabe señalar que al igual que en el campo educativo el nuevo gobierno parecería haber puesto el acento más en reformas de carácter institucional y vinculadas al financiamiento y la gestión, que en innovaciones en el terreno de las *policies*. En este campo, se destaca la propuesta –aún no concretada– de una gran reforma de la salud, que introduzca profundos cambios en el financiamiento y la gestión. Si bien la propuesta de crear un nuevo sistema de salud –la macrorreforma– aún no está cerrada, es posible rescatar algunas de las principales «ideas-fuerza»: el fortalecimiento del subsistema público, la mejora de la equidad (acortar las brechas en la calidad de los servicios entre las instituciones de salud pública, las instituciones de salud mutual y la medicina privada) y el fortalecimiento de la atención primaria.

Por último, en el terreno de la seguridad social, el nuevo gobierno parece haber apostado, por una parte, a la formalización creciente del trabajo –expresada en la afiliación institucional al sistema– y, por otra, a la recuperación del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones tras su caída durante la última crisis. En este campo, parece claro que el gobierno pretende articular las políticas de seguridad social con las

6. En esta línea, debemos destacar un antecedente ineludible: la propuesta de reforma constitucional que promovieron los gremios docentes y estudiantiles en 1994 para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para la educación (reforma que fracasó en la instancia plebiscitaria realizada ese año).

nuevas medidas adoptadas en el campo laboral, en particular el regreso a la negociación tripartita entre empresarios, gobierno y trabajadores.

Más allá de la discusión que las iniciativas del gobierno pueden generar entre políticos, académicos y operadores del área social, parece claro que Uruguay aún se debe un debate en profundidad sobre el rediseño de las instituciones encargadas de las políticas sociales (la reforma de la «arquitectura de bienestar»), así como sobre las prioridades en la distribución del GPS⁷. Esta discusión constituye una tarea insoslayable en dirección a cerrar la brecha entre la nueva «estructura de riesgo social» que exhibe la sociedad uruguaya y la «arquitectura de bienestar» que heredamos del pasado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AZAR, Paola; LLANES, Luis y SIENRA, Mariana. *Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009*. Montevideo: Programa Infancia y Familia-Ministerio de Desarrollo Social, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* Washington: Banco Mundial, 2004.
- BÉRTOLA, Luis. *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 1998.
- A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. *Investigaciones de Historia Económica*, 2005, otoño, n.º 3.
- BUSQUETS, José Miguel. *Análisis Comparado de las Reformas de la Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.
- DAVRIEUX, Hugo. *Desigualdad y Gasto Público en los '80*. Montevideo: CINVE-Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- DE ARMAS, Gustavo. El rol de la educación en la construcción de la equidad en el Uruguay. Desafíos, oportunidades y límites de la educación ante los cambios sociales: pobreza, familia e integración social. En WIGBERT, Flock. *Kinder und Jugendhilfe in Deutschland und Uruguay*. Berlín y Münster: Waxmann, 2004, pp. 257-273.
- *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.
- De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado: crónica del último tramo de un largo recorrido. En CAETANO, Gerardo. *Veinte años de democracia en Uruguay 1985-2005*. Montevideo: TAURUS, 2005, pp. 269-305.
- *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-1999). Un análisis político del proceso reformista*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2005.
- *La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes*. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006.

7. En esta línea, corresponde consultar a F. FILGUEIRA *et al.* (2006).

- DE ARMAS, Gustavo y GARCÉ, Adolfo. Política y conocimiento especializado: La Reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2004, n.º 14.
- FERES *et al.* Indicators for the social inclusion in the European Union: How responsive are they to macro-level changes? *Euromod Working Paper*, 2002, n.º EM3.
- FILGUERIA, Fernando *et al.* Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista PRISMA*, 2006, n.º 21: 7-43.
- GRAU, Carlos y LAGOMARSINO, Gabriel. *La estructura tributaria de Uruguay y su incidencia en la distribución del ingreso*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y Fundación Friedrich Ebert, 2002.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE y FUNDACIÓN FIEDRICH EBERT. *Infancia y seguridad social. Un estudio sobre la exclusión del sistema a niños en situación de pobreza*. Montevideo: inédito, 2002.
- INSITITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2002.
- *Evolución de la pobreza por el método del ingreso 2004*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2005.
- *Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Hogares, Incidencia de la Pobreza en 2005*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, 2006.
- KAZTMAN, Rubén. Marginalidad en integración social en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 1997, n.º 62, s/d.
- KAZTMAN, Rubén y FILGUEIRA, Fernando. *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Instituto Interamericano del Niño, 2001.
- LANZARO, Jorge. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. *Serie Políticas Sociales CEPAL*, 2004, n.º 21.
- LUJÁN, Carlos. La reforma de la seguridad social en Uruguay: actores y procesos de negociación. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2002, n.º 13.
- MANCEBO, María Ester. La larga marcha de una reforma exitosa. De la formulación a la implementación de las políticas educativas en Uruguay. En MANCEBO, María Ester. *La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Ediciones de la Banda oriental, 2001.
- NACIONES UNIDAS-URUGUAY. *Objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2003.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *El gasto público social en el Uruguay (1999-2003)*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi-prensa, 2004.
- *Informe sobre desarrollo humano 2005*. Madrid: Mundi-prensa, 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-URUGUAY. *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-URUGUAY y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001.
- ROSEMARY, Thorp. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- UNICEF. *Inversión Social en la Infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, 2005.

- VIGORITO, Andrea. *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay, 1986-1997*. Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, 1999.
- VILLARREAL, Nelson. *La Larga Marcha hacia la Igualdad Social. Aporte Comparado en Estrategias de Políticas Sociales. Argentina, Brasil y Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un Nuevo Gobierno*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.

LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS DE LA CULTURA POLÍTICA
URUGUAYA: ENTRE LA PARTICIPACIÓN
Y EL DESENCANTO

*The last ten years of the Uruguayan political culture:
between participation and disenchantment*

Lucía SELIOS

Universidad de la República

✉ *lselioslemes@yahoo.com*

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 63-85]

Fecha de recepción: julio del 2006

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Uruguay presenta los guarismos más altos en los indicadores de cultura política en América Latina. Pero el impacto de los recientes cambios políticos y económicos puede haber afectado el patrón cultural de los uruguayos. De hecho, la crisis económica vivida en el 2002, la paulatina reestructuración del sistema de partidos y la asunción de un partido de izquierda en el gobierno, pueden estar reflejando o produciendo ciertos cambios en la cultura política de la población. Este artículo observa la evolución de la cultura política de los uruguayos durante la última década e identifica los cambios asociados a los momentos políticos y a la crisis económica. Específicamente se verifica un aumento del pesimismo, la momentánea pérdida de confianza en las instituciones políticas y el breve fortalecimiento del entramado social.

Palabras clave: Uruguay, cultura política, cambio, crisis, coyunturas políticas.

ABSTRACT: Uruguay consistently scores the highest rates in Latin America in indicators relating to political culture. However it is plausible that recent political and economic changes may have affected the pattern of Uruguay's political culture. In this respect, the economic crisis of 2002, the gradual restructuring of the party system and the rise to power of a left-wing government may either reflect or produce changes in the political culture of Uruguay's population. This article examines the evolution of the political culture of the Uruguayans over the last decade, and identifies the changes associated with different political moments and the economic crisis. Specifically, it highlights an increase in pessimism, a momentary loss of confidence in political institutions and a brief strengthening of the social fabric.

Key words: Uruguay, political culture, change, crisis, political junctures.

I. INTRODUCCIÓN: EL CASO URUGUAYO¹

El caso uruguayo se destaca en la literatura comparada, como una de las democracias más estables e institucionalizadas del continente², interrumpida solamente en dos ocasiones a lo largo del siglo XX³. Es además tempranamente identificada con las democracias de masas a partir de la universalización del voto⁴ masculino hacia 1917. La particular cultura política uruguaya se conforma a partir de una serie de procesos históricos de larga duración, que serán brevemente reseñados a continuación.

Por un lado, el país se ha caracterizado por la ausencia de grandes divisiones sociales y por poseer un fuerte imaginario de clases medias urbanas de temprana influencia europea⁵. Además, el Estado ha cumplido una importante función de protección social durante la mayor parte del siglo XX y los partidos políticos han sido actores involucrados de manera privilegiada en la construcción estatal, ocupándose también de la socialización política de los ciudadanos, aportando en las primeras épocas significados identificatorios de lo «nacional».

Así, el imaginario nacional viene dado por una población urbanizada, moderna y envejecida, con ciertos resabios de influencia europea⁶; por la idea de un Estado benefactor que permitió durante mucho tiempo el acceso a bienes socialmente valorados; y por los partidos políticos como actores fundamentales en la vida del país. Esta centralidad de los partidos (sociedad partidocéntrica)⁷, de clara tendencia de competencia hacia el centro del espectro político que mantiene el debate dentro de los límites de convivencia, ha sido ampliamente identificada en la literatura académica.

La característica «partidocrática» ha conformado el imaginario político nacional, con identidades que se remontan aún antes de la construcción del Estado nacional, en la forma de identidades de «divisa» referidas a los dos partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) que han gobernado en fórmulas de coparticipación y posterior coalición hacia la década de 1990⁸. Aun el Frente Amplio, que nace en 1971, ha logrado construir su propia tradición y generar su identidad, no sólo apoyado en su reciente existencia de resistencia y prohibición acaecida en la dictadura de 1973, sino que remonta sus raíces identitarias a la ideología igualitarista e integracionista del prócer patrio Artigas, figura histórica que no es parte de ninguna de las divisas tradicionales.

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos de *América Latina Hoy*.

2. S. MAINWARING y M. SHUGART (1997).

3. Entre 1933 y 1942 y entre 1973 y 1985.

4. En esta fecha se introduce también el voto secreto. Mientras que el derecho al voto de las mujeres se introdujo recién en la Constitución de 1934 y éstas sufragaron por primera vez en las elecciones de 1938.

5. Esto ha sido así al menos hasta la extrema crisis económica recientemente vivida.

6. A. PELLEGRINO y S. GONZÁLEZ (1995).

7. C. REAL DE AZÚA (1988).

8. D. CHASQUETTI (2000).

La temprana democracia de masas, la característica de su sociedad, el papel distributivo del Estado, la centralidad de los partidos han conformado una «ilusión del consenso»⁹, o sea, parámetros de valores comunes a toda la sociedad que determinan un alto grado de cultura democrática. Aun así, ésta se conforma por aparentes contradicciones¹⁰. Por un lado, la opinión pública manifiesta altos índices de apoyo a las instituciones e ideales democráticos, al tiempo que registra valoraciones negativas sobre la *performance* de dicha democracia y sus instituciones¹¹. Los analistas coinciden en señalar que este pesimismo estructural¹² deriva de los años 50, cuando comienza la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones. Esta crisis estructural, con la excepción de la década de 1990, ha sido un factor constante hasta nuestros días, provocando además la pérdida de la capacidad redistributiva que ejercían los partidos¹³. Ese pesimismo ha sido objeto de estudios recientes¹⁴, identificándose una variación conjunta de algunos de los indicadores con otros de tipo económico u objetivos como el desempleo y la inflación.

Por otra parte, los uruguayos se caracterizan por presentar altos niveles de participación¹⁵ e interés en la política, destacándose que los ciudadanos más interesados en los asuntos públicos son al mismo tiempo los más críticos con el funcionamiento del sistema. En este punto existe otra contradicción: a pesar de ser notablemente activos en política, no lo son en temas sociales ni en las organizaciones de la sociedad civil¹⁶.

El inicio del siglo XXI trajo consigo algunas novedades importantes: en primer lugar una crisis económica de gran envergadura que estalla en junio del 2002 y que implicó una crisis financiera con graves consecuencias sociales, aumentando los niveles de desempleo, inflación, pobreza e indigencia que afectó fuertemente el imaginario de clases medias típico del país.

Además en la misma época se registra una redistribución del electorado en la dimensión ideológica, presentándose a partir del 2001 una «izquierdización de la ciudadanía»¹⁷, hecho no menor que explica en parte los resultados electorales del 2004.

9. H. McCLOSKEY (1964).

10. Según Moreira constituyen contradicciones o disonancias con los modelos teóricos tradicionales (C. MOREIRA, 2000: 164).

11. Idea que se encuentra en C. MOREIRA (2000), C. ROSELL (2002), C. HARETCHE (2004), J. P. LUNA (2002) y A. CANZANI (2000 y 2005).

12. J. P. LUNA (2002: 126).

13. En G. RAMA (1988) y en J. P. LUNA (2004).

14. J. P. LUNA (2002: 142) e I. ZUASNAGAR (2005: 9).

15. Para G. ALMOND y S. VERBA (1963) la participación política era importante pero no era buena en demasía pues podía desestabilizar el propio sistema democrático.

16. Información en PNUD (2003).

17. La magnitud del cambio así presentado fue medida no sólo en los datos que se disponen del Latinobarómetro sino también por la empresa CIFRA y Equipos Consultores (A. CANZANI, 2004: 78). Se supone que esta distinción política es estable (A. DOWNS, 1973), pero recientemente se ha producido una alteración a la distribución habitual. De hecho, la derecha ha disminuido, dejando mayor concentración en el centro y levemente en la izquierda. Si este movimiento es producto del cambio generacional o de haber aceptado el cambio de su partido, escapa a este análisis, pero es buena la advertencia para relativizar el análisis posterior.

Por último los partidos políticos «tradicionales» han visto erosionada su alta capacidad de retención electoral, al tiempo que el Frente Amplio amplió su base electoral, en un proceso que culminó con su acceso al gobierno por mayoría absoluta en las elecciones del 2004. Este «tercer partido» aparece en 1971 como una coalición de varios sectores, desde los longevos partidos de izquierda¹⁸ hasta algunos sectores de los partidos tradicionales. La construcción de su identidad se apoyaba en una clara sensibilidad valorativa hacia los sucesos de la época en el país y en el mundo¹⁹, que hacía a su posición de izquierda contrapuesta a la derecha asociada a los partidos tradicionales.

El peso de la distinción ideológica puede o no haber estado presente en la ciudadanía con anterioridad a la aparición de este tercer actor partidario. Pero lo cierto es que a partir de la existencia de encuestas sistemáticas de opinión pública en Uruguay²⁰ todos los trabajos encuentran una consistente relación entre la autoidentificación ideológica de la persona y algunos valores, percepciones y cogniciones hacia temas determinados.

Por otro lado, en lo que respecta a la transmisión familiar de lealtades partidarias, tanto Mieres (1994) como Monestier (1999) identifican al Frente Amplio como el partido más exitoso. Esto representa una proporción importante de la reproducción y crecimiento generacional para el Frente Amplio, aunque sólo explica una parte de su crecimiento electoral (Buquet y De Armas, 2003: 131). La otra brecha responderá a otros factores como que «existiría un movimiento complementario en el electorado uruguayo, el que podría explicarse a partir del pesimismo acerca de la situación del país. Los votantes desencantados con los partidos tradicionales tenderían entonces a identificarse en forma decreciente con la izquierda [...]» (Luna, 2002: 131).

Justamente, el aspecto que mejor distingue al electorado de derecha, centro o izquierda, es el mayor pesimismo de estos últimos sobre el funcionamiento de la democracia y la marcha de la economía²¹.

La cultura política uruguaya ha sido moldeada por acontecimientos políticos a lo largo de la historia del país. Inclusive los hechos recientes presentan novedades tanto en la diferenciación actitudinal como en la autoidentificación ideológica que está, además, íntimamente ligada al voto²².

18. Partido Socialista y Comunista de Uruguay.

19. Sucesos de crisis económica y política en el país; del discurso contra la injerencia imperialista por parte de los EE.UU. en las economías de Latinoamérica y la influencia de la revolución cubana que por esas épocas marcó de manera indeleble muchos de aquellos partidos de izquierda previos a la conformación del Frente Amplio y a las organizaciones sindicales y gremiales.

20. Que según indica D. BUQUET (2004: 2) no fue sino hasta la década de 1990.

21. Por ejemplo, C. ROSELL (2002: 173) encuentra que los «demócratas desencantados» coinciden con la autoidentificación de izquierda y centro izquierda. Mientras que C. HARETCHE (2004: 34), concluye que la dimensión evaluativa está segmentada significativamente en términos de autoidentificación ideológica, mientras que la dimensión «valorativa es mayoritariamente compartida».

22. La dimensión «ideológica» es útil en los análisis electorales, dado que existe una fuerte correspondencia según estiman J. COLOMER y D. ESCATEL (2004). Este hecho es especialmente destacado en Uruguay donde se presenta con altísima correlación, tanto que D. BUQUET y L. SELIOS (2004)

Pero también estos cambios en las percepciones sobre el funcionamiento del sistema político y económico en toda la población aparecen asociados a las coyunturas económicas. Al relacionarse fuertemente con indicadores económicos objetivos como el desempleo y la inflación²³, es de esperar que la crisis del 2002 haya aumentado el descontento o pesimismo característico.

En definitiva si se considera que la cultura política y la democracia, traducida en desarrollo político y económico, están íntimamente ligadas, cabe preguntarse si los acontecimientos de los últimos años han modificado de alguna forma la cultura política uruguaya.

En este artículo, se pretende indagar sobre los impactos que tuvieron tanto los factores estrictamente políticos como la crisis económica sobre la cultura política uruguaya en la última década. Para ello, se propone un análisis diacrónico de algunos indicadores de cultura política en la opinión pública a fin de observar su variación-estabilidad.

II. CONSTRUYENDO UN MODELO DE ANÁLISIS

Para el estudio de la cultura política uruguaya en estos años, el marco teórico de referencia se construye a partir de los aportes de Inglehart (1997), Almond y Verba (1963 y 1992) y, en menor medida, Putnam (1993). A pesar de que los tres trabajos se inscriben en tres momentos académicos bien diferenciados que hacen a diversos métodos y perspectivas de desarrollo político²⁴. Resulta interesante integrarlos en el análisis, ya que se basan en una cultura política nomotética, centrada en la virtud ciudadana, básicamente en las creencias, actitudes y valores de las personas en tanto miembros de una comunidad política y no en las élites²⁵. Además sostienen con ardiente fervor la relación de causalidad entre la cultura política y la democracia, a pesar de que el mismo Almond relativice el sentido de esa relación, ya que para él ambas se retroalimentan y no se determinan²⁶. Asimismo, los estudios de Almond y Verba (1963) e Inglehart (1997) se basan en encuestas de opinión pública, o sea en las opiniones de los individuos concretos, que son agregados por país resultando así determinadas características culturales nacionales.

Para las primeras investigaciones en la materia, era condición esencial el arraigo y permanencia de los valores cívicos en la sociedad como prerrequisito para la cimentación y permanencia de la democracia. De hecho, el mismo tipo de cultura cívica combinaba características de súbdito, parroquial y participante. Para Almond y Verba, la cultura política se definía como

lograron meses antes de la elección estimar un 51% de voto para el Frente Amplio, sobre la base de la distribución ideológica que reportaban encuestas de opinión pública.

23. J. P. LUNA (2002: 142).

24. F. HAGOPIAN (2000: 881).

25. Sobre este punto, C. MOREIRA (1997), L. GONZÁLEZ (1993), L. SELIOS (2001).

26. Referencia en C. HARETCHE (2004: 1).

orientaciones específicamente políticas, posturas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro del sistema [...]. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales [...]. Cultura Política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de pautas de orientación hacia los objetos políticos. En fin, la cultura política se constituye por la frecuencia de diferentes especies de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos y la propia persona como miembro activo de la política²⁷.

Por su lado, Inglehart (1997) demuestra la ocurrencia del cambio en los valores de una sociedad²⁸ pudiendo pasar de un momento en que predominen los valores materialistas a otro con valores posmaterialistas y viceversa. Estas fluctuaciones o cambios se corresponden a dos fenómenos que el autor formula como hipótesis: la del cambio generacional y la hipótesis de escasez. Ambos cambios refieren a las circunstancias económicas y sociales. La primera sostiene que el cambio generacional se produce cuando el período de socialización del individuo se desarrolla en un contexto económico favorable y los cambios así producidos en los valores de una sociedad serán estables. Por otra parte, la hipótesis de escasez se funda en que el individuo refleja su medio ambiente socioeconómico y sólo produce fluctuaciones esporádicas²⁹.

Para el análisis del caso uruguayo, como los datos disponibles no permiten contrastar ambas hipótesis³⁰ sólo se tendrá en cuenta la de la escasez, observando en qué forma impactó la crisis económica en cada serie y cuánto los momentos políticos.

Además del componente dinámico, Inglehart incorpora el análisis de variables como la confianza interpersonal y la satisfacción con la vida, junto a la preocupación sobre las organizaciones secundarias de participación, de cara a los recientes desarrollos teóricos de Putnam e Inglehart (Bernan, 1999: 231). O sea que su centro está más en el entramado social que en el sistema político, por lo que la dimensión será denominada como «societal».

En definitiva, el marco analítico propuesto para estudiar la cultura política uruguaya es ecléctico. Toma la batería de indicadores de Almond y Verba (1992) combinada con

27. G. ALMOND y S. VERBA (1992: 178).

28. Pero la vieja idea de estabilidad de los patrones culturales ha sido cuestionada por Almond, según sostiene C. HARETCHE (2004: 1). Y antes aún H. ECKSTEIN (1982) ya construye «A culturalist Theory of Political Change».

29. R. INGLEHART (1997: 61).

30. Así, el estudio de D. E. HOJMAN (1999: 167) basado en el caso chileno recorre diferentes formas de creación y sustentación de valores por medio de políticas económicas que se encuentren en consonancia. R. ROSE y W. MISHLER (2001: 30), que estudian las nuevas democracias de Europa del Este, donde no existían instituciones democráticas previas, confrontan las visiones culturalistas e institucionalistas acerca de cómo se construye esa confianza interpersonal, combinando indicadores macro de *performance* institucional y micro de evaluaciones individuales, van a encontrar que la construcción de esa confianza es transmitida por las instituciones (variables endógenas a la esfera política) mientras que los rendimientos de las variables explicativas (exógenas) no presentan relevancia.

la idea de cambio o permanencia que incorpora Inglehart (1997) e integra el componente social estudiado por el mismo autor y por Putnam (1993).

De allí derivan cuatro dimensiones analíticas: valorativas, evaluativas, del individuo como miembro activo del sistema y societales, que pueden presentarse estables o cambiantes, en función de acontecimientos políticos o económicos.

Para el estudio de estas dimensiones entre 1995-2004 se utilizará aquí información obtenida a través del procesamiento propio de los microdatos del Latinobarómetro para Uruguay en cada año. Además, se cuenta con algunos datos de otras fuentes de información, básicamente fuentes secundarias³¹.

III. LA CULTURA POLÍTICA URUGUAYA BAJO LA LUPA

III.1. *Los valores democráticos*

A la hora de seleccionar los indicadores tanto para la dimensión valorativa como para la evaluativa, se contemplan recientes hallazgos para el caso uruguayo. Haretche (2004) y Rosell (2001) realizan análisis factoriales a fin de resumir los múltiples aspectos de la cultura política. En ambos trabajos –a pesar de utilizar distintas fuentes de información y diferentes años– el resultado es el mismo. Prácticamente la misma batería de variables se ubica en dos dimensiones bien diferenciadas: la «valorativa» y la «evaluativa». Además Haretche va más allá y prueba el carácter estático de las primeras y dinámico de las segundas. Para ambas autoras, la dimensión evaluativa es permeable a la coyuntura y se presenta asociada a la identificación ideológica.

Así, se incorporan aquí tres variables: el apoyo a la democracia, la tendencia a preferencia autoritaria y la valoración del sufragio. Para el apoyo a la democracia y la preferencia autoritaria, la serie cubre todos los años en que se realizó la encuesta. Para la variable importancia del voto, se consideró la respuesta a «como uno vota hace la diferencia» para observar la importancia que los uruguayos le otorgan al voto a lo largo del período. Esta pregunta sólo se realizó en seis de los nueve años de la investigación.

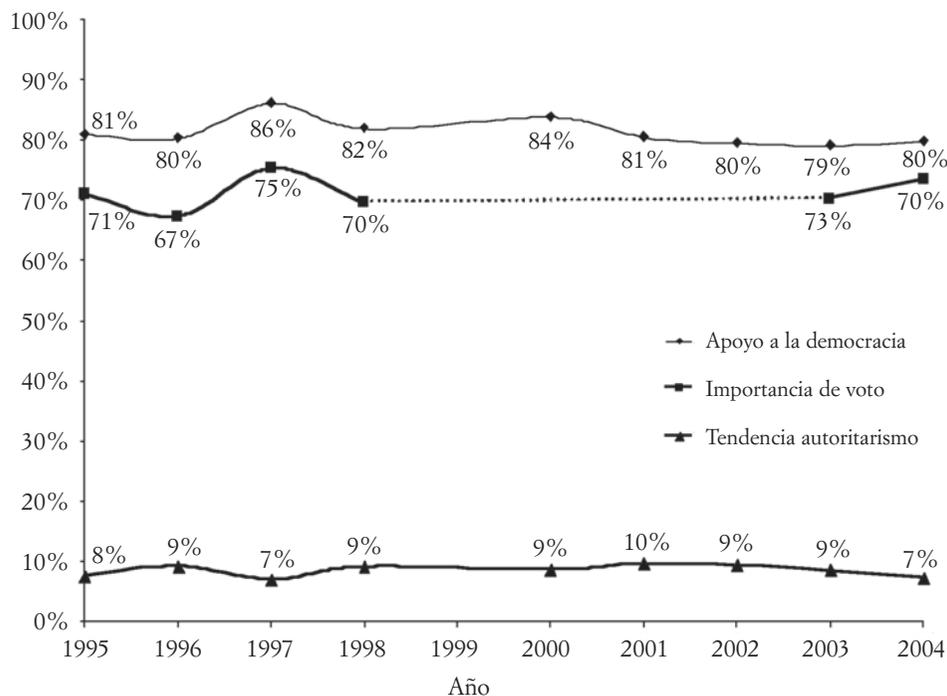
Leyendo el gráfico que se presenta a continuación, se aprecia un alto porcentaje de adhesiones a la democracia, en torno del 80%. Concomitantemente, la tendencia autoritaria ronda apenas el 7% de la población. Ambas series muestran además una gran estabilidad, con una leve fluctuación en 1997, posiblemente a causa del

31. Hoy día existen cinco empresas de opinión pública en el país: Equipos Mori, Factum, Cifra, Radar e Inerconsult. Éstas publican sus análisis y datos de manera periódica pero no sistemática, a excepción de las épocas electorales o en las instancias de democracia directa. Esta situación impide, en general, un análisis diacrónico de los indicadores de cultura política desde la academia (D. BUQUET, 2004: 3). A pesar de lo anterior, este trabajo se apoya subsidiariamente en esta información así como en una encuesta electoral realizada en 2004 por estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política, en el marco del taller «Procesos Electorales y Opinión Pública».

plebiscito de reforma constitucional de fines de 1996 que modificaba, entre otras cosas, las reglas electorales.

En tanto, la importancia del voto, si bien permanece en un rango bastante estable, parece más proclive a fluctuaciones. Así, el aumento que presenta hacia el 2004 podría indicar que es sensible a la presencia de elecciones. A pesar de que no existe información para los años electorales 1994 y 1999, la variación entre 1995 (primer año de gobierno) y 1996 se podría interpretar como el reflejo de una caída creciente desde 1994. A lo que se suma el aumento de la importancia atribuida al voto al año siguiente del plebiscito por la Reforma Constitucional. Dadas las características de esta consulta popular, conviene detenernos en ella un instante: este plebiscito no sólo ponía a consideración de la población una serie de reformas electorales, sino que además posicionó claramente al Frente Amplio contra la mayoría de los partidos tradicionales. Todo lo anterior puede ser una razón de peso para interpretar el aumento en la valoración a la democracia y la importancia del sufragio.

GRÁFICO I
DIMENSIÓN VALORATIVA



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

En definitiva, los datos analizados confirman los encontrados por varios autores, las variables de la dimensión valorativa se presentan estables y con valores realmente altos para el contexto latinoamericano³². O sea, se presentan consistentes con la idea de ser valores que sustentan la legitimidad del sistema político en general.

III.2. Las evaluaciones de los uruguayos

La dimensión evaluativa se ha identificado como dinámica³³ y es donde se manifiesta al mayor descontento, característica relevante de la cultura política uruguaya. Siguiendo a Rosell (2002: 165), esta dimensión se subdivide a su vez en dos: por un lado, las evaluaciones orientadas al funcionamiento del sistema en general, y, por otro, la confianza en las instituciones, dada su estudiada especificidad como cimentadora de legitimidad³⁴.

III.2.1. Evaluaciones generales

Aquí se agrupan varias variables. Una de ellas es la satisfacción con la democracia medida a través de la agregación de las respuestas de «satisfechos» y «muy satisfechos». Además, se construyó un indicador sobre la situación política actual y futura del país, en base a la selección de aquellos casos que evaluaban como «mejor» ambas situaciones. Nuevamente aquí sólo se cuenta con mediciones para cuatro de los nueve años estudiados. También se incorporan la evaluación económica del país (variable socio-tropica o sociocéntrica), y la evaluación de la situación personal (variable egocéntrica)³⁵. Para ellas también se trabajó con un índice resumen de las respuestas más positivas.

En el gráfico que se presenta a continuación, se observa la fluctuación de estas variables a lo largo del período.

Todas las series de evaluación general presentan dos momentos de caída, la primera en 1996 y otra importante a partir del 2001. También se observan dos momentos de recuperación, uno en el período 1997-2000 y otro hacia el 2004.

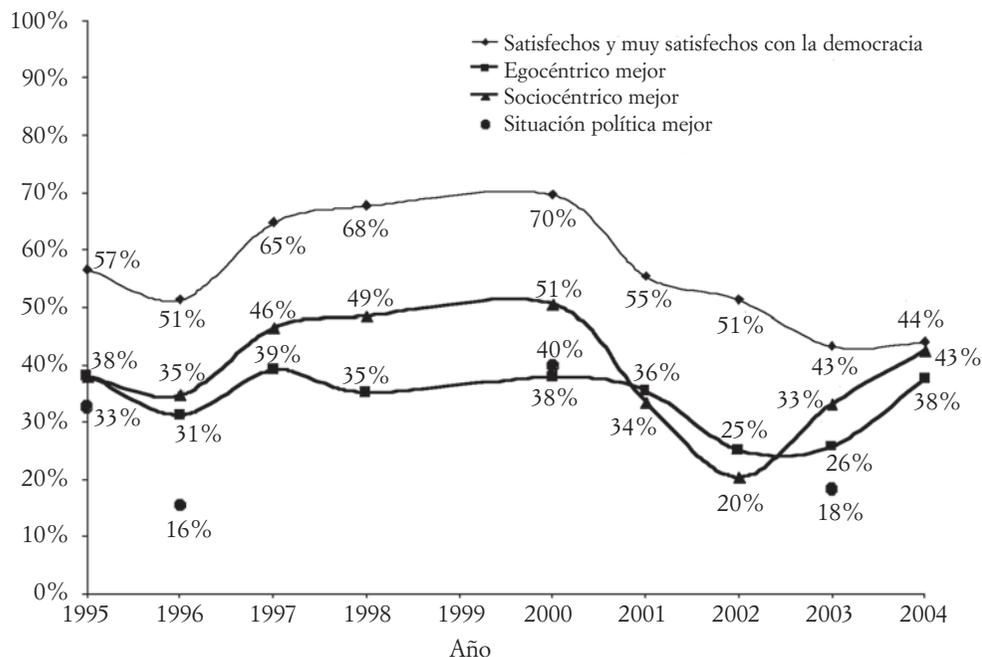
La primera caída puede explicarse en base al «optimismo inaugural» a nivel de opinión pública que está dado por un aumento en el optimismo de la misma, coincidente con el período de la tradicional «luna de miel» del presidente, medida a través de la evaluación presidencial. Este optimismo se desdibuja a fines del primer año de gobierno

32. Ver informes Latinobarómetro.

33. C. HARETCHE (2004: 5).

34. C. ROSELL (2002: 158). También R. ROSE y S. MISHLER (2001: 30).

35. Es interesante recordar aquí que estas dimensiones son estudiadas detalladamente por J. P. LUNA (2002: 146). Él realiza un análisis de macropolítica para el caso uruguayo, y encuentra que las egocéntricas no varían demasiado, mientras que las sociocéntricas varían junto a las tasas de desempleo y el nivel de inflación.

GRÁFICO II
DIMENSIÓN EVALUATIVA GENERAL

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

y desaparece en el segundo. Es así que la caída de los indicadores evaluativos en 1996 coincide con este segundo año o desencantamiento que se produce en la opinión pública. Pero además coincide con el año de debate sobre la Reforma Constitucional votada por la ciudadanía a fines de ese año. El debate de entonces partía de un diagnóstico negativo acerca del funcionamiento de las instituciones democráticas y los problemas de gobernabilidad que producían las entonces vigentes normas electorales. Probablemente esto se reflejó en la opinión pública a través de la disminución de la satisfacción con las instituciones democráticas aquel año y su recuperación al siguiente, ya promulgada la nueva Constitución.

Si la hipótesis del «optimismo inaugural» fuera cierta, entonces la caída del 2001 puede no deberse tanto a la incipiente crisis, como a la coincidencia con el segundo año del gobierno del entonces presidente Jorge Batlle. Pero es innegable que en el 2002, en todos los indicadores de esta dimensión se produce una caída, que es fortísima en el caso de la evaluación económica, tanto sociocéntrica como egocéntrica. Así, y a pesar de que la serie hasta ese momento presenta una relativa estabilidad para la evaluación económica personal, la crisis económica del 2002 la afectó significativamente. Sin desmedro de lo cual, la más afectada fue la evaluación de la economía del país. Esta

última variable es la que recupera más confianza relativa, pasando de un 20% de «optimistas sobre la situación económica del país» a 43% en el 2004.

En Zuasnarab (2005: 9) se indica una relación entre el Índice de Confianza del Consumidor y los momentos económicos y políticos que el país vivió durante el 2002. Los datos de este artículo son reveladores: la pérdida de confianza no sólo se profundiza en el tiempo del peor momento de la crisis (junio del 2002), sino que también se asocia al cambio del ministro de Economía.

La percepción de la situación política del país, a pesar de la dispersión de la información, parece fluctuar ampliamente. De hecho, los mejores niveles se encuentran en los primeros años de gobierno y bajan a medida que se alejan las instancias electorales. Así, presumiblemente, esta variable encuentre sus mejores niveles en los años de elección.

Por último, la satisfacción con la democracia no presenta exactamente el mismo comportamiento que las demás. En primer lugar, la satisfacción es muy amplia y coloca al caso uruguayo muy por encima de la media de América Latina³⁶. Sin embargo, esta variable no parece tan permeable a la crisis económica ocurrida en el país como las evaluaciones de tipo económico. Véase que la magnitud total de la caída para la satisfacción con la democracia es bastante inferior a las demás. Adicionalmente, mientras las otras variables comienzan a mejorar en el 2003, ésta sigue cayendo y recién mejora en el 2004, pero muy por debajo de su media del período. Por su lado, la evaluación de la economía mejora hacia el 2004, recuperando niveles promedio.

En definitiva, en el período se confirma que la dimensión evaluativa varía a lo largo del tiempo y es permeable a coyunturas políticas y económicas, aunque la crisis del 2002 afectó más algunas evaluaciones que otras. Por último, se destaca en estos años que la variable más relevante de esta dimensión, la satisfacción con la democracia, ha quedado muy lejos de sus niveles habituales.

III.2.2. La confianza en sus instituciones

Para este análisis, las distintas instituciones se agruparon de la siguiente manera: civiles o sociales, donde se incluyó la confianza en la Iglesia y en la TV; las «administrativas o coercitivas», formadas por la confianza en la Policía, en las Fuerzas Armadas y en el Poder Judicial; y, finalmente, las instituciones políticas como la confianza en el presidente o gobierno³⁷, en el Parlamento y en los partidos políticos.

Para describir la evolución de la confianza en estos tres agrupamientos de instituciones se utiliza la siguiente tabla, que describe las respuestas del Latinobarómetro que reflejan mucha y algo de confianza en las instituciones correspondientes.

36. En M. LAGOS (1996-2005). Informes anuales Latinobarómetro.

37. En ciertos años se preguntó por el presidente y en otros por el gobierno, lo que provocará que, por ejemplo, en 1997 la confianza en el gobierno llegue a 50%, lo que resulta extraño si se lo compara con similar información publicada por empresas en el país. Ver por ejemplo [http://www.equipos.com.uy].

CUADRO I
CONFIANZA EN INSTITUCIONES 1995-2004

Año		1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Civil	Total	52%	53%	52%	53%	52%	55%	53%	46%	41%
	Iglesia	55%	56%	58%	59%	61%	56%	56%	51%	44%
	TV	49%	50%	46%	46%	43%	54%	50%	42%	39%
Administrativa	Total	48%	45%	48%	44%	51%	49%	49%	39%	39%
	Policía	47%	43%	48%	48%	52%	54%	58%	49%	46%
	Fuerzas Armadas	43%	38%	41%	36%	50%	42%	45%	31%	32%
	Poder Judicial	55%	55%	56%	48%	52%	52%	44%	38%	41%
Política	Total	42%	35%	48%	41%	43%	44%	34%	21%	26%
	Gobierno	44%	36%	53%	48%	49%	46%	33%	19%	14%
	Parlamento	43%	38%	46%	41%	45%	47%	40%	27%	32%
	Partidos Políticos	39%	32%	45%	35%	36%	38%	30%	18%	33%

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

La confianza en las instituciones de tipo civil permanece estable y por encima del 50% hasta 2003, cuando desciende aceleradamente llegando a niveles de 40%. La confianza en la Iglesia es la más alta y estable aunque cae abruptamente entre el 2003 y 2004.

Por su parte, la confianza en la TV es más fluctuante y la caída más pronunciada comienza en el 2003, manteniéndose hasta llegar al 2004 con la mayor desconfianza registrada en este período. En general, estas variaciones no parecen tan asociadas al momento de la crisis económica y menos a momentos políticos.

En la órbita administrativa/coercitiva, la mayor la caída se da también en el 2003 y 2004, aunque, a diferencia de las civiles, el promedio ronda en 45% y se presenta más fluctuante a través de los años. La caída más abrupta de esta dimensión se registra en el 2003 y el 2004 y parece asociada, aunque mínimamente, a los primeros años de gobierno y al ya mencionado «optimismo inaugural». Sólo como tendencia véase que en 1995 y en el 2000 se registran niveles comparativamente mejores que en el segundo año de cada gobierno.

Dentro de este agrupamiento, el Poder Judicial es la institución que más confianza ha perdido llegando en el 2003 a casi 20% menos que en los primeros años. La caída en la confianza hacia esta institución coincide con el año de la crisis económica.

Mientras tanto, la Policía se destaca por su atípico comportamiento. De hecho, la confianza en esta institución no aparece muy afectada por la crisis, ya que no sale de su rango normal del período. En este punto, es importante señalar que durante la gestión del presidente Batlle, el ministro del Interior contaba con los más altos niveles de apoyo a su gestión³⁸, al tiempo que las personas comenzaron a preocuparse por los

38. Información en los sitios web de Equipos, Interconsult, Factum, Cifra y Radar.

problemas de seguridad. De cierta manera, este hallazgo se puede interpretar bajo la hipótesis de escasez³⁹ que supone que ante contextos coyunturales críticos las personas se retraen a valores «materialistas» donde la seguridad es uno de los componentes fundamentales.

Finalmente, la pérdida de confianza fue mayor en las instituciones políticas que en las ya estudiadas. La caída de la confianza en el gobierno se debe a varias circunstancias: por un lado a la crisis económica y por otro al «optimismo inaugural». En este sentido se observa una pérdida de confianza cada segundo año de mandato, tanto en el gobierno como en el Parlamento y en los partidos. Pero en el contexto de crisis económica la caída es abrupta; a partir del 2002 la confianza en el gobierno comienza a descender hasta alcanzar un magro 4% de confianza en el 2004.

En tanto las series para el Parlamento y los partidos fluctúan de manera similar⁴⁰, aunque los partidos lo hacen 10 puntos porcentuales por debajo de la confianza que alcanza el Parlamento. Observando la tabla, se destaca la abultada pérdida de confianza en los partidos políticos hacia el 2003⁴¹. Coincidentemente, en el año 2003 se producen los realineamientos partidarios: crece la izquierda, el Partido Nacional supera por primera vez al Partido Colorado en intención de voto y aumentan los indecisos. Así parece lógico que en ese año la confianza en los partidos se haya visto afectada⁴². Finalmente, los partidos recuperan muy rápidamente la confianza hacia el 2004, año electoral.

Resumiendo, las instituciones civiles y administrativas perdieron 10 puntos porcentuales de confianza en el período, mientras que las políticas superaron esa caída en 6%. A pesar de la pérdida de confianza en las instituciones durante la crisis, su impacto no se presenta tan marcado como en las evaluaciones generales. Sin embargo, la confianza en las instituciones también llega al 2004 muy por debajo de sus niveles habituales.

III.3. El uruguayo «como miembro activo en el sistema»

Esta dimensión incorpora variables que suponen al individuo dentro del sistema político y son de tipo comportamentales/actitudinales. Por lo que refleja básicamente una parte de la teoría clásica de cultura política.

Además del pesimismo en las evaluaciones, otra característica distintiva de la cultura política uruguaya es el alto grado de involucramiento de los ciudadanos en la política (Moreira, 2000; Haretche, 2004), que paradójicamente muestra que los más desencantados son los más involucrados y cercanos a los partidos políticos. Esta característica

39. R. INGLEHART (1997: 61).

40. Dato que también registra la empresa Factum (C. HARETCHE, 2004).

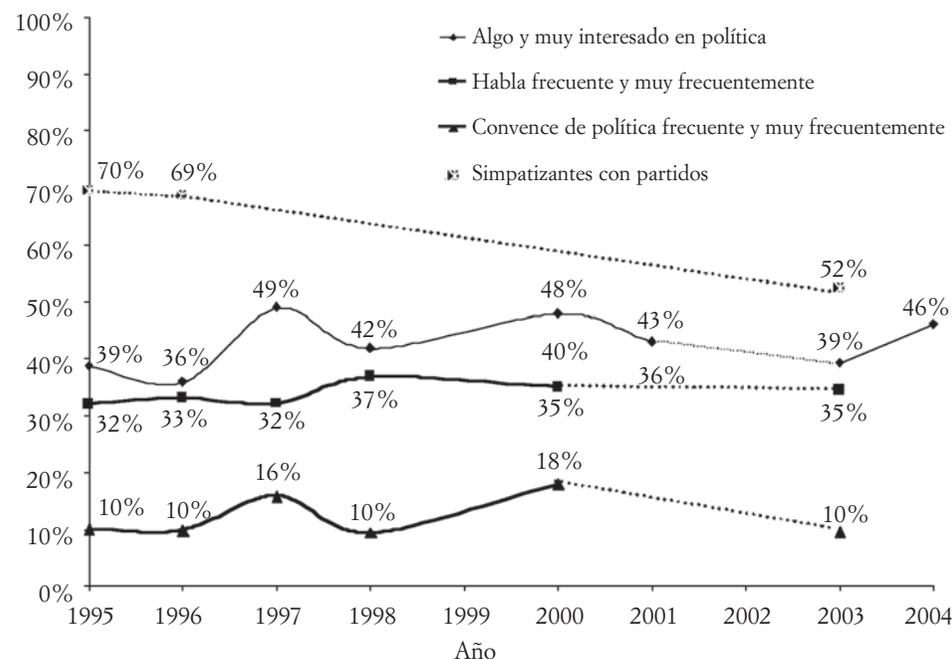
41. De hecho, como señala F. ROSEMBLATT (2005: 20) comparando Uruguay con Argentina, la confianza en los partidos bajó en Uruguay sensiblemente menos en los años económicamente críticos. Pero aun así descendió a niveles nunca antes registrados.

42. Ver serie de datos de intención de voto publicados por las empresas de opinión pública en el Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Área de Política y Relaciones Internacionales [http://www.fcs.edu.uy].

que Almond y Verba encontraban como perjudicial, se ha visto como una fortaleza para la democracia en nuestro país, que sitúa además a los partidos políticos como canalizadores del descontento.

Resulta relevante entonces analizar cómo han variado los comportamientos y actitudes de los individuos a lo largo del tiempo en materia de involucramiento ciudadano en la política. Para ello se trabajará con tres indicadores: el interés en la política; la frecuencia con que el individuo habla de política y la frecuencia con la que trata de convencer a alguien políticamente. Aunque los indicadores no están completos para el período (específicamente falta información para los años que coinciden con la crisis económica) las conclusiones a las que se llega a partir de la lectura del siguiente gráfico son bastante claras.

GRÁFICO III
DIMENSIÓN DEL INDIVIDUO



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

En primer lugar, la proximidad con los partidos políticos ha sufrido una fuerte caída respecto a los niveles iniciales. En un reciente trabajo publicado por Equipos Mori⁴³, analizando el fenómeno de la identificación partidaria, se descubre la misma tendencia.

43. I. ZUASNABAR (2004: 10).

De hecho, con datos semestrales, se identifica que esta variable fluctúa en los años electorales, mejorando la cercanía partidaria con la cercanía de las elecciones nacionales. Concretamente, en el período 1996-1999 la cercanía promedio ronda el 60%, mientras que en el período 2000-2004, el promedio cae, situándose en torno al 50%. Este hallazgo es consistente con los datos aquí presentados⁴⁴.

Por otro lado, alrededor de 35% de los uruguayos habla frecuentemente de política, declaración que aparece muy estable en el período estudiado. Sin embargo, la estabilidad no es un rasgo característico de las restantes dos variables: el interés en política y la frecuencia en que se trata de convencer políticamente a otra persona.

Claramente las dos variables, en sus niveles respectivos, parecen fluctuar con las instancias electorales, tanto de elecciones nacionales como en algunas instancias de democracia directa, como puede haber sido el plebiscito de 1996, cuyo impacto se registra al otro año.

En este caso, también varios estudios encuentran esta asociación entre interés en política y años electorales. A pesar de lo anterior, durante la década de 1990⁴⁵ se identificó una relativa pérdida de interés que tiende a revertirse hacia los primeros años del siglo XXI.

Haretche (2004: 21) señala además una creciente desactivación ciudadana durante las campañas electorales registradas hasta 1999. A fin de completar la información sobre este fenómeno, se procesó una encuesta realizada en el Instituto de Ciencia Política en el 2004 donde se preguntó por tres indicadores de actividad en la campaña: asistencia a actos, trabajar o militar para un partido o candidato y tratar de convencer a alguien de política.

CUADRO II
ACTIVIDAD DURANTE LAS CAMPAÑAS 1989-2004

Año	1989	1994	1999	2004
Asistencia a actos	43%	27%	21%	38%
Militancia o trabajo	19%	10%	12%	13%
Convencer a personas	30%	20%	11%	20%

Fuente: Período 1989-1999 en HARETCHE (2004: 22), Equipos Mori. Período 2004. Elaboración propia en base a encuesta Instituto de Ciencia Política.

Conforme a este cuadro, para las elecciones del 2004 aumenta el nivel de involucramiento en la campaña, volviendo, en algunos casos, a niveles similares de los primeros años de la década. Esto se cumple especialmente para las personas que declaran haber asistido a actos y algo menos para quienes han intentado convencer a otros, mientras que la militancia o activismo político permanece bajo.

44. I. ZUASNABAR (2004: 8).

45. C. HARETCHE (2004: 21), también G. CAETANO (2000: 190).

Esto se explica con claridad si se tienen en cuenta las variables ya descritas. Es plausible suponer que, si aumentan los votantes «no cercanos» o «independientes» pero no el desinterés en la política, en un contexto de traspaso de votantes entre los partidos, los individuos busquen reforzar su «nueva opción política» asistiendo a actos e intentando convencer a los demás.

En cuanto a la estabilidad en los niveles de militancia, observando detenidamente la descripción de la variable cercanía partidaria, se puede ver que «el núcleo duro» –aquellos que se sienten muy y bastante próximos a los partidos– no ha variado significativamente.

CUADRO III
PROXIMIDAD CON PARTIDOS POLÍTICOS 1995-2003

Año	1995	1996	2003
Muy próximo	6%	6%	6%
Bastante próximo	17%	17%	15%
Simpatizante	46%	45%	31%
No próximo	31%	31%	48%

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

En definitiva, la crisis no parece haber tenido impactos considerables sobre el comportamiento político. El involucramiento ciudadano en política es permeable a coyunturas electorales y se mantiene dentro de un rango estable. En términos generales, el incipiente desinvolucramiento o apatía registrados durante la década de 1990 no se confirma con estos datos, con la gran excepción del sentimiento respecto a los partidos, con cada vez más personas que se definen como no cercanos o independientes.

En síntesis, los niveles de involucramiento político en el país han permanecido estables a lo largo del período y suelen fluctuar en momentos electorales. Sin embargo, la pérdida de proximidad con los partidos, combinada con la persistencia de altos valores de interés y actividad política, aunque no representen un aumento de la apatía, indicarían un momento de erosión en la capacidad de intermediación de los partidos, proceso que ya ha sido señalado en la literatura⁴⁶.

III.4. El ámbito social

Esta última dimensión societal incorpora dos de las tres variables propuestas por Inglehart y Putnam: la confianza interpersonal y la satisfacción con la vida.

El objetivo de incorporar esta dimensión para el caso uruguayo es la inexistencia de trabajos específicos que estudien el patrón actitudinal propuesto por Inglehart y

46. P. MIERES (1994 y 1997).

Putnam, a pesar de que algunos trabajos (Lagos, 2001: 142) señalan a Uruguay con niveles de confianza interpersonal consistentes con su grado de democraticidad. De todas formas, y ante la crítica que efectúan a los planteos de Inglehart varios autores como Seligson (2003: 275) y Silver y Dowley (2000: 18), aquí se intentará determinar si realmente la confianza interpersonal se relaciona con la confianza en las instituciones o con el apoyo o satisfacción con la democracia.

Los datos sobre confianza interpersonal colocan a Uruguay muy por encima de la media en América Latina, lo que se mantiene durante todos los años, inclusive en el 2003 y el 2004, cuando se produce una pérdida de confianza en la mayoría de los países. En cambio, en cuanto a la satisfacción con la vida, el país no se destaca especialmente en el contexto latinoamericano. Durante todos estos años, los guarismos para el país se sitúan cercanos al promedio de América Latina.

CUADRO IV
CONFIANZA INTERPERSONAL EN URUGUAY Y PROMEDIO LATINOAMERICANO

Año	2001	2003	2004
Uruguay	25%	36%	28%
Promedio latinoamericano	18%	17%	16%

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

CUADRO V
SATISFACCIÓN CON LA VIDA EN URUGUAY Y AMÉRICA LATINA

Año	2001	2003	2004
Uruguay	76%	72%	64%
Promedio latinoamericano	68%	76%	67%

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

En perspectiva diacrónica la confianza interpersonal en el país permanece en torno al 30% hasta el año 2000. Debido a la inexistencia de datos para 1995, y la poca fluctuación que esta variable presenta, no se puede aventurar una relación de tipo electoral en el período. A pesar de lo cual, la pérdida de confianza interpersonal coincide con el año electoral del 2004.

CUADRO VI
CONFIANZA INTERPERSONAL Y SATISFACCIÓN CON LA VIDA 1996-2004

Año	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Confía en las personas		33%	31%	34%	23%	25%	37%	36%	27%
Satisfacción con la vida						76%		73%	63%

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro.

En cambio, se puede observar con claridad el efecto de la crisis económica al verificarse una amplia recuperación de la confianza interpersonal en los peores años de crisis. Se trata del único indicador de cultura política que varía positivamente en estos años.

En definitiva, ambas variables se encuentran en altos niveles en el Uruguay, sobre todo la confianza interpersonal que se destaca en el contexto latinoamericano. Además, esta última presenta una relación negativa con los años de crisis; mientras los demás indicadores sufren una retracción, la confianza interpersonal aumenta en más de 10 puntos porcentuales. Finalmente, ambas variables caen en la misma proporción en el 2004.

III.5. *Confianza interpersonal y relación con las variables tradicionales de cultura política*

En vista de la ausencia de trabajos previos que analicen la confianza interpersonal en el país, se analiza brevemente el supuesto teórico que Inglehart y Putnam desarrollan para asociar esta variable con la democracia. Según Seligson (2003: 287) ese supuesto teórico se basa en que la confianza interpersonal es más estable que la confianza en las instituciones, variable que se presenta más sensible a los cambios coyunturales. Así, la primera aparece como predictora tanto de la participación política como de la democracia. Para Robert Putnam si no hay confianza interpersonal las personas no se agrupan, por lo tanto no hay asociaciones secundarias y sin éstas no hay participación política genuina, por lo tanto no hay democracia⁴⁷.

Para el caso uruguayo, la confianza interpersonal no se presenta como una variable estática, sino que está sujeta a fluctuaciones, tanto o más que las variables de la dimensión evaluativa. Además no presenta relación alguna con las valoraciones que los uruguayos hacen de su sistema democrático y de la importancia del sufragio. Esto confirma la existencia de esa característica «partidocéntrica» tan trabajada por la literatura histórica y politológica en el país. Sin desmedro de lo cual, la crisis económica tuvo un fuerte impacto sobre la confianza interpersonal, llevándola a los mejores niveles del período, en el mismo momento en que las instituciones políticas eran las que generaban más desconfianza. Este hecho se refuerza al observar la relación existente entre confianza en las instituciones y confianza interpersonal. Si esta variable tiene algún poder predictivo sobre la confianza en las instituciones democráticas, la relación se ve al menos intermediada fuertemente por factores estrictamente políticos, sobre todo en los momentos electorales, cuando los partidos políticos refuerzan su capacidad movilizadora y recuperan la confianza de los ciudadanos.

47. M. SELIGSON (2003: 287).

IV. CONCLUSIÓN: CULTURA POLÍTICA, CRISIS ECONÓMICA Y MOMENTOS POLÍTICOS

La cultura política uruguaya en estos diez años sigue presentado sus características básicas, combina buenos niveles de apoyo a la democracia y una alta valoración del sufragio, mientras el pesimismo caracteriza las evaluaciones hacia el funcionamiento del sistema político y económico, así como a sus instituciones. Haretche explica esta distinción de la siguiente manera:

Desde el ámbito de la cultura política, se aportan por un lado los valores fundamentales que otorgan legitimidad al sistema democrático y por otro se aporta dinamismo al sistema. Este dinamismo viene dado desde la dimensión evaluativa de la cultura política, la cual se configura a partir de orientaciones ideológicas y percepciones sobre el funcionamiento de la economía en el corto y mediano plazo, y se expresa sin socavar las bases del sistema⁴⁸.

Además, los uruguayos se mantienen activos en el sistema, con niveles estables de interés y actividad política y muestran importantes niveles de satisfacción con la vida y, especialmente, de confianza interpersonal.

El principal impacto de la crisis económica sufrida en los primeros años de este siglo afectó directamente algunas de las percepciones sobre el funcionamiento y la legitimidad del sistema y, sobre todo, afectó las variables sobre evaluación de la situación económica individual y del país. A pesar de que los uruguayos se tornaron más pesimistas e insatisfechos⁴⁹ con sus instituciones y con el sistema en general, la confianza en los demás aumentó sensiblemente en estos años⁵⁰. Así, cuando la tradicional partidocracia y sentimiento «estatista» se cuestionó, la sociedad uruguaya apeló al entramado social, aumentando las formas de participación social y la confianza interpersonal. Tan notable es este hecho, como la rápida recomposición del peso de las instituciones políticas y estatales en el país.

Ya en el año electoral y coincidiendo con una leve mejora en la situación económica del país, todos los indicadores invierten su tendencia. La confianza interpersonal vuelve a sus niveles habituales⁵¹, y se recupera la confianza en las instituciones políticas, mientras que los factores evaluativos en general se recuperan lentamente a excepción de la evaluación respecto a la marcha de la economía, que lo hizo más rápido.

48. C. HARETCHE (2004: 40).

49. Al tiempo que su preocupación por la seguridad pública y la confianza en la policía creció en el período.

50. Es importante señalar que a partir de la crisis económica, cuando se genera una fuerte pérdida de confianza en todas las instituciones y específicamente en las políticas, aparecen en el país múltiples organizaciones de tipo social como pequeñas cooperativas de producción agrícola en las periferias de las ciudades; ferias del trueque donde desapareció el dinero como forma de pago para ciertos servicios o bienes; multiplicidad de ollas populares, diversas en su funcionamiento y orientaciones filosóficas.

51. Al tiempo que las organizaciones sociales de la crisis pierden su peso y disminuyen notablemente.

Como se ha señalado, los tiempos electorales, el plebiscito por la reforma constitucional de 1996 y los primeros años de cada gobierno, marcan un claro impacto sobre las variables evaluativas y comportamentales de los uruguayos. Básicamente, el «optimismo inaugural» de los primeros años de gestión afecta sensiblemente a la confianza en las instituciones administrativas y políticas.

El comportamiento político de los uruguayos se asocia casi exclusivamente a los tiempos políticos. En general, los uruguayos son ciudadanos interesados y algo activos en política pero, lógicamente, en las coyunturas electorales lo son mucho más. Aun así, se constata una pérdida importante en la proximidad que los uruguayos tienen respecto a sus partidos políticos. Lo que indicaría o una pérdida creciente de la capacidad de intermediación y creación de identidades políticas por parte de los partidos políticos uruguayos, o un realineamiento en torno a nuevas identidades en el país, producto de los cambios en el sistema de partidos.

A lo largo del análisis se ha visto que, en general, las coyunturas políticas influyen en las evaluaciones y sentimientos de los uruguayos respecto a las instituciones democráticas y su funcionamiento, al tiempo que afecta su propio compromiso cívico.

En tanto que la crisis económica tuvo un impacto coyuntural importante que profundizó el tradicional pesimismo sobre el funcionamiento de la tan valorada democracia, que persiste bajo aun después de la leve recuperación en el 2004. Así, se puede afirmar que la crisis económica profundizó el característico desencanto de la cultura política uruguaya.

En definitiva, en los últimos años, los uruguayos se volvieron aún más pesimistas, pero mantuvieron su valoración respecto a la democracia y al voto, valores fundamentales que otorgan la legitimidad del sistema. Pero además se puede concluir que en los momentos económicos más críticos, la inédita pérdida de confianza en las instituciones políticas y administrativas derivó en un momentáneo cuestionamiento a la centralidad partidaria y estatal, al tiempo que se fortaleció el entramado social funcionando como salvoconducto democrático el que, ante el advenimiento de las elecciones nacionales, fue sustituido nuevamente por la comunidad cívica.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. y VERBA, S. *The civic Culture: Political Atitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- La cultura política. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.
- BERMAN, Sheri. Ideas, norms and cultural political anaes. *Journal of Latin America Studies*, 1999, vol. 31, part 1: 237-250. Cambridge University Press.
- BUQUET, Daniel. Public Opinion and electoral behavior in Uruguay. En GEER, John (ed.). *Public Opinion and Polling around the World*. Santa Bárbara, California: ABC-CLIO, 2004, pp. 756-762.
- BUQUET, Daniel y DE ARMAS, Gustavo. La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica. En LANZARO, Jorge (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2004.

- BUQUET, Daniel y SELIOS, Lucía. El escenario preelectoral y la opinión pública. *Informe de coyuntura*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004, n.º 5 «La política en el umbral del cambio».
- CAETANO, Gerardo. El proceso electoral de 1999 y recolocación de la política uruguaya. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- CAETANO, Gerardo y RILLA, José. El sistema de partidos raíces y permanencias. *Cuadernos del Claeb*, 1984, n.º 31. Montevideo: Banda Oriental.
- El gobierno como cogobierno. Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya 1942-1973. En LANZARO, Jorge. *La «segunda» transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU-IPC, 2001.
- CANZANI, Agustín. Mensaje en una botella: analizando las elecciones de 1999-2000. En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- Cómo llegar a buen puerto: un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA. En BUQUET, Daniel. *Las Claves del Cambio. Elecciones 2004/2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, pp. 63-68.
- CHASQUETTI, Daniel. Gobierno y coaliciones en el Uruguay 1985-1999. En *Coparticipación y Coalición 164 años de acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: Arca-Humus, 2000.
- COLOMER, Joseph y ESCATEL, Luis. *The left-right dimension in Latin America*. México: DTEP 165, CIDE-División de Estudios Políticos, 2004.
- DALTON, Russell. Citizen attitudes and Political Behavior. *Comparative political studies*, 2000, vol. 33, n.º 6-7: 910-940.
- ECKSTEIN, Harry. A culturalist theory of political change. *American Political Science review*, 1988: 789-804.
- FREITAG, Marcus. Social capital in similar democracies. The development of generalized trust in Japan and Switzerland. *Comparative Political Studies*, 2003, vol. 36, n.º 8: 936-967.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-IPC, 1993.
- ¿Los uruguayos se corren a la izquierda? *Semanario Búsqueda*, 2004, 30/09/04, p. 19.
- GONZÁLEZ, Luis E. y QUEIROLO, Rosario. Las Elecciones Nacionales del 2004: posibles escenarios. En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2000, pp. 299-322.
- HAGOPIAN, Frances. Political development, revised. *Comparative political studies*, 2000, vol. 33, n.º 6-7: 880-911. Sage Publications.
- HARETCHE, Carmen. *Cultura política y democracia en el Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo. Montevideo: Departamento de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, 2004, n.º 44.
- HOJMAN, David. Economic Policy and Latin America culture: Is a virtuous circle possible? *Journal of Latin American Studies*, 1999, vol. 31, part 1: 167-186. Cambridge: University Press.
- INGLEHART, Ronald. From class-based to value-based politics. En MAIR, Peter. *The west european party system*. Oxford: University Press, 1988.
- The changing structure of political cleavages in western society. En DALTON, Russel y WATTENBERG, Martin. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*. Princeton: Princeton University, 1990.
- *Modernización y Posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

- LAGOS, Marta. Informes anuales. Encuesta Latinobarómetro. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. En [<http://www.latinobarometro.org>].
- Between stability and crisis in Latin America. How People view Democracy. *Journal of democracy*, 2001, vol. 12, n.º 1: 138-174.
- LUNA, Juan Pablo. ¿Pesimismo estructural o voto económico? Macropolítica en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2002, n.º 13: 123-152. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo. En LANZARO, Jorge. *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2003.
- *La política desde el llano*. Montevideo: Editorial Banda Oriental, 2005.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. S. *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MCCLOSKEY, Herbert. Consensus and Ideology in American Politics. *The American Political Science Review*, 1964, vol. 1, n.º 8.
- MIERES, Pablo. *El voto en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 1994.
- Intermediación política y cambio electoral: algunas líneas de interpretación. *Cuadernos de CLAEH*, 1997, n.º 78-79. Montevideo.
- MONESTIER, Felipe. *Familia e identidad partidaria. Razones para el éxito de una nueva transformación en Uruguay*. Trabajo presentado al I Seminario Regional de Wapor, Punta del Este, 1999.
- MOREIRA, Constanza. Democracia, Estado y Equidad. La visión de las elites. *Documento de trabajo* n.º 4. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, ICP-Facultad de Ciencias Sociales, 1996.
- *Democracia y Desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*. Montevideo: Ed. Trilce, 1997.
- Las paradojales elecciones de fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política. En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2000, pp. 87-110.
- Cultura política no Uruguay a o final do século. En *Ecología, juventude e cultura política*. Florianópolis: Universidad Federal de Santa Catarina, 2000.
- El voto moderno y el voto clasista revisado; explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay. En BUQUET, Daniel. *Las Claves del Cambio. Elecciones 2004/2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Colección Política Viva, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, pp. 27-42.
- PELLEGRINO, A. y GONZÁLEZ, S. *Atlas Demográfico del Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 1995.
- PNUD. *Democracia para Ciudadanos y Ciudadanas*. PNUD, 2004.
- PUTNAM, R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAMA, German W. *El Club Político*. Montevideo: Serie Bolsilibros, Arca, 1970.
- REAL DE AZÚA, C. *Partidos, Política y Poder en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias, 1988.
- ROSE, Richard y MISHLER, William. What are the origins of Political Trust? Testing institutional and Cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies*, 2001, vol. 34, n.º 1: 30-52. Sage Publications.
- ROSELL, Cecilia. Tipos democráticos y opinión pública en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2002, n.º 13: 153-186. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental.

- ROSENBLATT, Fernando. *La construcción de certezas. El desenlace de la crisis económica (2001-2002) en Argentina y Uruguay*. Tesis de licenciatura, Montevideo, 2005.
- SELIGSON, Michael. The renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy? *Comparative Politics*, 2002, vol. 34, n.º 3: 273-293.
- SELIOS, Lucía. *La pervivencia de una distinción política: izquierda y derecha en un examen comparado de la opinión pública para Uruguay y la región*. Serie documento de Trabajo. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2002, n.º 36.
- SOLARI, Aldo. *Partidos Políticos y Sistema Electoral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1991.
- ZUASNABAR, Ignacio. Identificación partidaria en el Uruguay. En *Seminario a 20 años de Opinión Pública 1994-2004. Equipos Mori*. En [<http://www.equipos.com.uy>].
- La opinión pública y el nuevo gobierno. En *Seminario Públicos 2005: Públicos, Medios y Microsegmentación. Equipos Mori*. En [<http://www.equipos.com.uy>].

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

- Cifra: [<http://www.cifra.com.uy>].
Factum: [<http://www.factum.edu.uy>].
Equipos: [<http://www.equipos.com.uy>].

ISSN: 1130-2887

LA IZQUIERDA URUGUAYA (1971-2004):
IDEOLOGÍA, ESTRATEGIA Y PROGRAMA
The Uruguayan left (1971-2004): ideology, strategy and manifesto

Adolfo GARCÉ y Jaime YAFFÉ

Universidad de la República

✉ agarce@fcs1.fcs.edu.uy

✉ jaimeyaf@fcs1.fcs.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 87-114]

Fecha de recepción: febrero del 2005

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2006

RESUMEN: Desde el punto de vista ideológico pueden distinguirse tres etapas en la evolución de la izquierda uruguaya desde la creación del Frente Amplio (1971) hasta su reciente e inédito triunfo electoral. Durante la primera etapa (1971-1984), exhibía un programa democrático y reformista mientras que la ideología de la mayoría de los partidos que la integraban subestimaba el papel de la democracia liberal y aspiraba a instaurar lo más pronto posible el socialismo. La segunda etapa (1985-1994) es un tiempo de transición ideológica, impulsada por factores domésticos y exógenos. Este proceso desemboca en la creación del Encuentro Progresista (1994), constituido sobre la base de la alianza entre el Frente Amplio y nuevos aliados provenientes de los partidos tradicionales. A partir de esa fecha, y durante la década siguiente, la izquierda uruguaya siguió mutando, abandonando la mayor parte de sus propuestas programáticas de comienzos de la década de 1970 y convirtiéndose en un partido *catch-all* y socialdemócrata.

Palabras clave: ideología, programas, partidos, izquierda, Uruguay.

ABSTRACT: Focusing on the ideology of the Uruguayan left, we recognize three stages in its evolution since the creation of the *Frente Amplio* in 1971 until its recent electoral triumph (2004). During the first stage (1971-1984), the FA promoted a democratic and reformist program. Whereas the ideology of the majority of its different fractions underestimated the idea of liberal democracy, and aspired to reach socialism as soon as possible. The second stage (1985-1994) was a time of ideological transition, influenced by domestic changes and international contexts, culminating on the creation of the *Encuentro Progresista* (1994), an alliance between FA and new partners coming from traditional parties. During the next last decade (1995-2004), the Uruguayan

left continued its transformation, leaving behind most of its programmatic proposals of the early seventies and becoming a social-democratic catch-all party.

Key words: ideology, manifestos, parties, left, Uruguay.

I. INTRODUCCIÓN¹

En este artículo ofrecemos al lector una radiografía minuciosa de las ideas que caracterizan a la izquierda uruguaya en el momento en que, por primera vez en la historia de la democracia en Uruguay, accedió al gobierno nacional. No obstante, para poder explicar qué piensa hoy la izquierda uruguaya es imprescindible reconstruir la trayectoria de sus ideas desde la creación del Frente Amplio (FA) en 1971 hasta su victoria electoral en octubre del 2004. Como se verá a lo largo del texto, al cabo de estas tres décadas, las bases ideológicas, la estrategia política y el programa de gobierno de la izquierda uruguaya han experimentado un largo, lento y complejo proceso de transformación, cuyas causas también buscamos identificar.

La investigación que respalda este trabajo fue realizada durante el primer semestre del año 2004 con la intención de responder una pregunta que, ante la inminencia de la victoria electoral de la izquierda, se formulaban numerosos estudiosos y actores de la política uruguaya: ¿qué es lo que, en materia de políticas públicas, cabía realmente esperar si la izquierda ganara las elecciones? Dicho de otro modo: ¿cuáles eran, por detrás del marketing político y de la retórica electoral, las preferencias sustantivas de la coalición de izquierda en Uruguay?

Para estudiar las ideas de la izquierda privilegiamos el análisis de contenido de los programas (plataformas electorales y planes de gobierno aprobados en los organismos correspondientes y publicados por la fuerza política durante la campaña electoral). Sin embargo, a medida que fuimos profundizando en esta aproximación, comprendimos que para entender los programas debíamos ampliar nuestra mirada hacia la ideología (las concepciones globales sobre la economía, la sociedad, la política, la cultura y las relaciones internacionales) y la estrategia (la identificación de objetivos finales e intermedios, las etapas, instrumentos y alianzas necesarias para alcanzarlos).

En el terreno ideológico, nos pareció necesario contestar, entre otras, las siguientes preguntas: ¿cómo ha entendido, a lo largo de las últimas tres décadas, la noción de cambio social?, ¿qué posición ha tomado frente al antiguo pleito de reforma o revolución?, ¿en qué términos se ha planteado el problema del desarrollo económico y, más específicamente, la clásica antinomia capitalismo o socialismo?, ¿cuál ha sido su posición frente a las garantías institucionales de la poliarquía, y más específicamente, frente a la libertad política y el pluripartidismo? Y en el plano de la estrategia nuestras interrogantes fueron básicamente dos: ¿de qué modo aspiraba la izquierda a llegar al gobierno?, ¿con qué actores políticos y sectores sociales aspiraba a articular alianzas?

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

Ninguno de estos factores (programa, ideología, estrategia) constituyen datos que vengan dados *a priori*. Por el contrario, son el resultado de complejos procesos de decisión que se dirimen al interior de los partidos. Por ello, cuando se estudia la trayectoria ideológica y programática, no debe considerarse a los partidos como actores unificados. En verdad, como bien lo han señalado algunos especialistas (Panbianco, 1982; Katz y Mair, 1992; Kitschelt, 1994), se trata de microsistemas políticos en los que hay una rica vida interna, surcada por debates y confrontaciones entre fracciones y líderes que luchan para lograr que sus propias posiciones sean asumidas por el conjunto.

En este artículo registramos la evolución de las ideas, la relacionamos con la dinámica de la competencia intrapartidaria y con el liderazgo. Sin ello, nuestra capacidad de comprensión del asunto que pretendemos ilustrar y explicar sería decididamente insuficiente. Pero, no es posible, en el espacio de este artículo, ocuparnos de todo lo que pensaban todas las fracciones del FA durante este extenso lapso (que han sido muchas por tratarse del partido más fraccionalizado del sistema político uruguayo). Por ello nos basamos principalmente en el análisis de los manifiestos (programas de gobierno, plataformas electorales, documentos estratégicos) del FA y del Encuentro Progresista (EP). Y toda vez que la explicitación de las confrontaciones internas es relevante para explicar la trayectoria partidaria, incorporamos el análisis de las ideas y posiciones de las fracciones que las protagonizaron.

La idea principal que defendemos es muy sencilla. Desde nuestro punto de vista, la moderación del programa de la izquierda durante los últimos años va mucho más allá de un mero «maquillaje» electoral motivado en la obtención del apoyo de electores centristas incautos. La izquierda uruguaya ha cambiado profundamente: es mucho más democrática que la de 1971; del antiimperialismo original no conserva más que la vocación y, hasta cierto punto, la retórica; el socialismo dejó de ser una meta concreta relativamente inmediata para convertirse en un horizonte lejano o, directamente, en una utopía; el «progresismo» se conforma con construir, como han dicho algunos de sus principales voceros, un capitalismo «en serio», y con ejecutar políticas de redistribución del ingreso. A diferencia del PT brasileño, el cambio no se produjo rápidamente en el final de la carrera hacia el gobierno. Como si hubiera incorporado el ritmo amortiguado que caracteriza los procesos políticos nacionales, el FA ha evolucionado lenta, gradualmente.

Hemos estructurado la presentación de la evolución de las ideas de la izquierda uruguaya en tres capítulos, cada uno de los cuales aborda una de las tres grandes etapas que, a nuestro juicio, presenta la trayectoria que nos ocupa. Durante la primera etapa («el frentismo», entre 1971 y 1984) la izquierda, muy poco sensible a las nociones básicas del liberalismo político, era revolucionaria y socialista, «antiimperialista y antioligárquica», estatista y planificadora. La segunda etapa («la transición», entre 1985 y 1994) comienza con la restauración de la democracia² y culmina con la creación del

2. Uruguay fue gobernado por una dictadura cívico-militar entre el 27 de junio de 1973 y el 1.º de marzo de 1985.

Encuentro Progresista. Durante estos años, jalonada por el derrumbe del socialismo real, la izquierda uruguaya fue sacudida por un intenso debate ideológico, estratégico y programático que derivó en una notoria moderación de sus propuestas de cambio. Al mismo tiempo, el FA evolucionaba desde su originaria condición de coalición de partidos de izquierda hacia la de partido político propiamente dicho. La tercera etapa («el progresismo», entre 1995 y 2004) abarca la última década y coincide con la consolidación del liderazgo de Tabaré Vázquez y con el gran crecimiento electoral que culminó en el triunfo de octubre del 2004. En tabla anexa después de la bibliografía, se resume la evolución de los principales contenidos de los programas del FA entre 1971 y 2004.

I.1. Ideas y política en la Ciencia Política contemporánea

Nuestro trabajo viene a sumarse a la, relativamente reciente, revitalización de los estudios sobre ideologías y programas partidarios. Una cuestión central y obvia para autores clásicos como Duverger y Sartori, la ideología de los partidos, perdió su *charme* como objeto de estudio para buena parte de los estudiosos de las generaciones siguientes. En el inventario de los factores que incidieron en este eclipse no deberían faltar, al menos, los siguientes fenómenos: el auge de los partidos *catch-all* después de la segunda posguerra, la crisis del socialismo a la soviética y también del *Welfare State* europeo en las décadas de los años 1970 y 1980, las recurrentes manifestaciones acerca del «fin de las ideologías», el ascenso de modelos económicos de comportamiento político y el fuerte énfasis en las instituciones que caracteriza a la Ciencia Política de los últimos quince años.

A comienzos de la década de 1980 el panorama académico empezó a cambiar. La creación del *Manifesto Research Group* (MRG) en el marco del *European Consortium for Political Research* (ECPR) permitió que sumaran sus esfuerzos numerosos expertos interesados en llevar adelante estudios comparativos de los programas de los partidos políticos. Un poco más adelante, en 1989, con la puesta en marcha del *Comparative Manifestos Project* (CMP), la sistematización de información sobre los programas partidarios recibió un impulso poderoso que permitió crear una importante base de datos. Durante la década de 1990, gracias a autores como Ian Budge, Hans-Dieter Klingemann, Michael Laver, John Garry y Carles Boix, entre otros, se multiplicaron las publicaciones de artículos y libros sobre programas e ideologías partidarias (Budge, 1993; Budge, Hofferbert y Klingemann, 1994; Boix, 1996; Laver y Garry, 2000).

El ciclo señalado también, a su manera, se manifestó en Uruguay. Para autores clásicos en el campo de la Historia Política –como Juan Pivel Devoto, José Pedro Barrán y Benjamín Nahum– y para el principal pionero de la Ciencia Política moderna en el país –Carlos Real de Azúa– la ideología de los actores políticos era un factor explicativo muy relevante (Pivel, 1942; Barrán y Nahum, 1981; Real de Azúa, 1971). En cambio, en las generaciones siguientes han tendido a prevalecer enfoques que privilegiaron el peso de los intereses –como para Lanzaro en sus estudios sobre el corporativismo en Uruguay– y de las instituciones –como para Luis E. González en su explicación,

«a la Linz», de los quiebres de la democracia uruguaya– en desmedro del poder de las ideas (Lanzaro, 1986; González, 1993). Durante el segundo lustro de la década de 1990, empero, algunos estudios han comenzado a jerarquizar nuevamente el papel de las ideas en las políticas públicas y a intentar avanzar en la reconstrucción de la trayectoria de las ideologías y de los programas de los partidos políticos uruguayos.

Este último punto merece un párrafo adicional. A semejanza de lo que ha sucedido en los estudios acerca de los partidos Demócrata y Republicano en EE.UU. (Gerring, 1998), también en Uruguay ha prevalecido durante décadas una interpretación que negaba que el Partido Nacional y el Partido Colorado tuvieran ideologías relevantes. En realidad, desde mediados de siglo XX hasta bien entrada la década de 1980, la inmensa mayoría de los estudiosos consideraban que los partidos tradicionales eran, en verdad, coaliciones de fracciones conformadas gracias a una «tramposa» legislación electoral y orientadas en función de los intereses de sus «clientes», sin matrices ideológicas persistentes y reconocibles. Tan profundamente asumido estaba este punto de vista, que los demás partidos del sistema –comunistas (PCU), socialistas (PSU), cívicos (UC) y, más tarde, demócrata-cristianos (PDC)– solían ser denominados «partidos de ideas», por oposición a los partidos tradicionales (PC y PN), a los que se les negaba la dignidad de ser portadores de ideologías y programas cabales (De Armas, Garcé y Yaffé, 2003).

II. EL FRENTISMO FUNDACIONAL (1971-1984)

De la lectura de los manifiestos de 1971 surge un claro compromiso con la democracia formal y una búsqueda de caminos de tono reformista para la construcción de un capitalismo dinámico. Pero, cuando se incorporan al análisis la ideología y las estrategias políticas de los sectores que componían la coalición de izquierda, se concluye que entre ambos planos (el programático y el ideológico) mediaba una distancia considerable. El programa era explícitamente democrático; la ideología de los principales partidos frentistas no. El programa del FA no era anticapitalista; la ideología de los partidos que lo integraban sí.

Entre 1971 y 1984, entre el ascenso del autoritarismo y su ocaso, la izquierda no experimentó cambios importantes en ninguno de los dos planos. Por ende, la principal característica de todo este período es la persistencia de esta distancia entre ambos niveles. La estabilidad de sus ideas durante esta primera etapa contrasta con la aceleración de los debates y cambios en el pensamiento de izquierda en otras partes del mundo. La causa principal de este relativo inmovilismo hay que buscarla en el contexto político. El telón de fondo de esta etapa es el proceso de instauración, consolidación y crisis del autoritarismo en Uruguay. Durante todos esos años, el objetivo político principal de la izquierda, duramente perseguida por el aparato represivo del régimen, fue la recuperación de la libertad política. Otros debates, en particular, los relacionados con las transformaciones económicas y sociales, quedaron postergados hasta el período postautoritario.

II.1. *El trasfondo ideológico*

Empecemos por examinar los principales rasgos de la ideología de los grupos que integraban el FA. La mayoría de ellos se inscribían dentro del paradigma marxista. Casi sin excepción, se declaraban anticapitalistas y adherían a alguna versión del socialismo como meta de su acción política, aunque en lo inmediato suscribieran un programa de desarrollo capitalista. En cuanto a la concepción del cambio social y político, las concepciones revolucionarias predominaban sobre las reformistas.

La presencia de la idea de revolución era muy intensa. Luego de las elecciones de 1971, en un acto público, el líder histórico del FA, Líber Seregni, proclamaba que:

La razón de ser, el porqué y el para qué de nuestro Frente Amplio, está en realizar una tarea histórica fundamental: cumplir el proceso revolucionario en nuestro país. En transformar las viejas estructuras económicas, políticas y sociales de nuestro país hoy caducas, y crear las nuevas que corresponden a la instancia que nuestro pueblo debe vivir. Y es sí, un verdadero, un auténtico proceso revolucionario, porque el que nuestro Frente se propone es no sólo el cambio profundo de las estructuras, sino la sustitución de las clases en el poder. Desplazar del poder a la oligarquía y llevar al pueblo a gobernar³.

Era además una ideología claramente estatista, marcada por una completa desconfianza respecto del mercado como mecanismo para la asignación de los recursos de la sociedad en un sentido conducente, simultáneamente, al crecimiento y la igualdad. La izquierda se parapetaba en el extremo opuesto de la concepción liberal de la economía. Asumía que, de dejarse librado a sus solas tendencias, el mercado necesariamente conduciría a la confirmación de la pauta de crecimiento que favorecía a las «clases dominantes» así como al «capital extranjero», concentrando aún más el ingreso, desviando al país de la ruta del desarrollo nacional y perpetuando la sujeción al esquema de «dominación imperialista y oligárquica». Por ello, en el marco de la fase de desarrollo capitalista, el funcionamiento del mercado debía quedar subordinado a la dirección y control del Estado mediante una estricta planificación de las metas y los recursos. La planificación era el instrumento adecuado para que el estatismo asegurase el desarrollo económico y social. De esta forma, el estatismo, la planificación y el desarrollo estaban conceptualmente vinculados.

Como corolario del predominio del marxismo como referente ideológico, la sociedad civil era vista como un campo de lucha subordinado a la esfera política. En su seno se configuraban, como resultado del proceso de la producción social, las clases y sus intereses inmediatos que, expresados en el terreno político, hacían que su enfrentamiento deviniese en la lucha de clases (el «motor de la historia»). De allí que predominase una propensión al conflicto social, aun cuando en la práctica se admitiese la conveniencia

3. Fragmento de un discurso pronunciado en Montevideo el 18 de diciembre de 1971 (G. WETTS-TEIN, 1984).

de ingresar en mecanismos de acuerdo y concertación de intereses que permitiesen obtener mejoras materiales para los trabajadores y, al mismo tiempo, salvaguardar su «conciencia de clase». En el marco de la estrategia de alianzas sociales y políticas propia de la concepción de la revolución por etapas (democrático-burguesa-nacional primero, socialista luego) se apeló al policlasismo aun cuando no se renunció al discurso de clase y al cultivo del obrerismo.

Con muy pocas excepciones (entre las que destacaba la del Partido Demócrata Cristiano, PDC), los frentistas preferían claramente la igualdad a la libertad, hasta el punto de tolerar lesiones a la libertad en aras de la igualdad. Prevalcía una muy pobre valoración de la democracia como sistema político, a la que se adjetivaba negativamente como «burguesa», «formal» o «liberal» para denunciar su carácter incompleto, o su falsedad. Por oposición, la democracia «verdadera» o «sustantiva» se identificaba con la combinación de participación política y justicia social.

Otro componente relevante de la ideología del frentismo en su primera etapa se refería a la importancia dada a la cuestión nacional y la relación con los centros de poder internacional, esto es, la cuestión del nacionalismo y del antiimperialismo. La izquierda uruguaya de la década de 1960 no era nacionalista en el sentido estricto de la palabra, pero desde mediados de la década de 1950 comunistas y socialistas habían hecho una incorporación muy fuerte de la cuestión nacional. En distintas formas, sin renunciar al internacionalismo universalista de sus orígenes, ambos combinaron la matriz de pensamiento socialista con la reivindicación de la nación. Los socialistas concretaron esta combinación en la formulación teórica de un «socialismo nacional». El imperialismo (interpretado como una derivación intrínseca del capitalismo) y la oligarquía eran las amenazas de las que el interés nacional debía ser preservado. Así, la lucha por la nación se enlazaba con la lucha mayor contra la dominación capitalista, al tiempo que permitía delinear estratégicamente la necesidad y la posibilidad de alianzas sociales y políticas amplias, capaces de provocar cambios en la correlación de fuerzas, facilitando la marcha hacia el socialismo como la meta final. Ésta era la concepción de la revolución por etapas: la lucha por la liberación nacional, antiimperialista y antioligárquica, constituía el primer momento de la transición mayor del capitalismo al socialismo.

II.2. *El programa del frentismo*

El programa fundacional del FA (contenido en el documento «Bases programáticas de la Unidad», de febrero de 1971) era una respuesta a la crisis económica y social que atravesaba el país y al avance del autoritarismo civil, inspirada en una combinación de estructuralismo desarrollista y dependentismo. Junto con temas propios de la coyuntura política se formulaba una ambiciosa agenda de modificaciones «estructurales» con un sentido antioligárquico y antiimperialista, nacional y popular.

En el aspecto político, este primer programa evidenciaba una preocupación por la democracia formal, el pluralismo y la libertad, al mismo tiempo que el reclamo de su profundización, a través de la ampliación de la participación y el control ciudadanos,

la extensión de los mecanismos de democracia directa y la descentralización territorial. En este punto las formulaciones programáticas entraban claramente en contradicción con las bases ideológicas de la izquierda, que tenía una muy pobre opinión acerca de la democracia liberal. Para explicar esta paradoja hay que tomar en cuenta tres elementos. En primer lugar, las urgencias del contexto de deterioro de la democracia y avance autoritario impulsados por el gobierno de la época, con anterioridad a la instauración de la dictadura en junio de 1973.

En segundo lugar, el hecho de que el FA también surgió como una alternativa legal y democrática frente a la estrategia de lucha armada que desde mediados de la década de 1960 venían impulsando como vía para la revolución en Uruguay algunos sectores de la izquierda, especialmente el Movimiento de Liberación Nacional (MLN). En tercer lugar, la heterogénea composición del FA y las transacciones que permitieron su fundación: la explícita defensa de la democracia formal, lo mismo que de su dimensión pluralista, fueron concesiones de los sectores marxistas –fundamentalmente el Partido Comunista (PCU) y el Partido Socialista (PS)– al PDC y algunos grupos provenientes de los partidos tradicionales que, más allá de que coincidiesen en la necesidad de mejorarla y completarla en sus dimensiones sociales y económicas, defendían la democracia como sistema político representativo y pluralista.

Pero el corazón del programa estaba en el vasto conjunto de profundas transformaciones económicas y sociales que se proponían. Éstas reflejaban el predominio de las concepciones estatistas y planificadoras así como la influencia del pensamiento desarrollista y dependientista. Uruguay debía romper sus lazos de dependencia económica respecto al exterior y, para ello, se debían adoptar medidas tales como el rechazo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales, la reconversión de la deuda externa aplazando pagos y mejorando condiciones, la imposición a las empresas extranjeras de la obligación de reinvertir de sus utilidades en el país, la restricción de la salida de capitales, y el establecimiento de relaciones comerciales con todos los países del mundo, en particular los del bloque socialista con los que el país tenía escasa vinculación económica.

Esta profunda modificación de la inserción internacional del país debía ser complementada por una serie de reformas de la estructura económica y social nacional: la «planificación nacional independiente de la economía, con objetivos sociales», instituyendo para ello un «organismo para dirigir la planificación donde participen los sindicatos obreros, los productores, los técnicos y los representantes del poder político»; la expansión del patrimonio comercial e industrial del Estado mediante una política de nacionalizaciones; una reforma agraria que redistribuyera la tierra eliminando el latifundio y apoyando a los pequeños y medianos productores; la «nacionalización de la banca» y de los «grandes monopolios que controlan el comercio exterior»; y una «reforma radical del régimen tributario», gravando, por medio de impuestos directos, las grandes fortunas, el capital improductivo y los vicios sociales.

Como ya anticipamos, durante los años de gobierno dictatorial (1973-1984), a pesar de las variaciones en el contexto (tanto en el plano internacional como en el plano doméstico), y, en menor medida, en la ideología, el programa no cambió demasiado. Ello fue

así, entre otras cosas, porque tras 12 años de clandestinidad y desarticulación física, el FA prácticamente no tuvo tiempo para la discusión programática, dado el brevísimo lapso de pocas semanas que medió entre su retorno parcial a la legalidad en agosto de 1984 y el inicio de la campaña para las elecciones de noviembre de ese año. Por ello, al margen de cualquier otra circunstancia, las nuevas «bases programáticas» de 1984 apenas fueron un ajuste de las de 1971. En esencia, el programa fundacional se mantuvo.

En el capítulo político se planteaba la «construcción y consolidación» de una «democracia auténtica» –adjetivación que reitera la dicotomía entre «falsa» y «verdadera» democracia– que se apoyaría «en la iniciativa y la participación popular», el «control permanente de la ciudadanía», la «pluralidad del partidos», la «plena vigencia de libertades, derechos y garantías constitucionales y legales». Se reiteraba, por tanto, el pronunciamiento a favor del pluralismo y el reclamo de la profundización de la democracia con una orientación participativa y ciudadana. Sin embargo, la mayor parte de la izquierda seguía aferrada a concepciones teóricas (el marxismo) y referencias internacionales (los regímenes comunistas, desde Cuba hasta la URSS) que contradecían los principios explicitados en su plataforma electoral. Otra vez, como en 1971, el contexto político es decisivo en la explicación de la paradoja: en 1984 Uruguay estaba recorriendo el tramo final de la dictadura lo que volvía a justificar la preocupación por la democracia «formal», independientemente de hasta qué punto no se la consideraba aun como la «auténtica» democracia.

En el capítulo económico se mantenían en general las mismas ideas de 1971. De todos modos, vale la pena marcar tres cambios: la reforma agraria se mantenía, pero ya no se hablaba explícitamente de la eliminación del latifundio; en lugar de nacionalización de la banca se planteaba directamente su estatización; por último, desapareció la mención a la «nacionalización de los rubros esenciales del comercio exterior». El resto del programa económico de 1971 se mantuvo sin cambios: la prioridad seguía siendo introducir profundos «cambios en las estructuras económicas y sociales»; asimismo, se seguía atribuyendo un rol preponderante al Estado, cuyas potestades de planificación y regulación así como su aparato industrial, comercial y social se planteaba expandir.

III. LA TRANSICIÓN (1985-1994)

En las elecciones de noviembre de 1984 se verificaron algunos cambios de relieve en el mapa interno del FA. El Movimiento por el Gobierno del Pueblo (MGP) alcanzó una clara mayoría relativa desplazando de ese sitio al PCU que había sido el sector mayoritario en 1971. Las dos fracciones más volcadas hacia el ala centro izquierda del FA (el MGP y el PDC) reunieron algo más de la mitad del total de sus votos y tuvieron similar porcentaje de las bancas ganadas por la izquierda en la legislatura inaugurada en 1985. Este cambio en las primacías internas no fue resultado de una renovación ideológica y programática, pero la promovería en la etapa siguiente. Durante los diez primeros años de la democracia restaurada, más o menos públicamente pero siempre con gran intensidad, la izquierda debatió las principales cuestiones ideológicas, estratégicas

y programáticas. Al calor de estas polémicas, que no pueden aislarse del contexto político e ideológico nacional e internacional, sus ideas experimentaron transformaciones profundas.

Dentro de este período de transición deben distinguirse dos fases. En la primera (entre 1985 y 1989) la izquierda protagonizó un debate público de alta calidad. En el interior del FA emergieron dos posiciones claramente confrontadas. Las notorias diferencias entre quienes se proclamaron como la «nueva izquierda» (el MGP y el PDC) y el resto del FA, culminaron en 1989 con la escisión de los primeros y la creación del nuevo espacio (NE)⁴. Muy poco tiempo después de esta escisión, a fines de 1989, ocurrieron dos acontecimientos que dieron nuevo impulso al debate dentro del FA: el sistema socialista se derrumbó, y el FA ganó la elección municipal de Montevideo (la capital del país que concentra a más del 40% de los habitantes y de los electores). Estos dos hechos generaron condiciones para la profundización del debate iniciado durante el lustro previo. Al cabo de este nuevo ciclo de polémicas y discusiones (menos públicas y espectaculares que las de la primera fase), la mayor parte de la izquierda habrá abandonado o archivado buena parte del paquete ideológico y programático característico del frentismo fundacional. La creación del EP en 1994 fue el momento culminante de esta segunda fase de la transición.

III.1. El debate ideológico y estratégico

Es imposible entender el debate que puso en marcha la transición ideológica, estratégica y programática de la izquierda uruguaya sin tomar en cuenta la influencia del contexto externo e interno. En el plano internacional son los años de la *perestroika* y del ulterior desplome del sistema socialista, de la crisis del Estado de Bienestar (también del paradigma keynesiano que lo informaba) y de las reformas liberales (apoyadas, a su vez, en el eufórico regreso de la «ortodoxia»). En el plano regional son los tiempos de la redemocratización, de las «reformas estructurales» de inspiración neoliberal y de la forja del MERCOSUR. En el plano nacional, además de la transición política (del autoritarismo a la democracia) y de la transición económica (la aceleración del giro hacia el liberalismo, especialmente desde 1990), se vive otro cambio muy importante: el acceso del FA al gobierno municipal de Montevideo.

De todos los factores exógenos mencionados, el más importante desde el punto de vista de su impacto en la ideología de la izquierda, fue la implosión del sistema socialista. Aunque afectó particularmente al PCU, su onda expansiva alcanzó a toda la izquierda, conmoviendo abruptamente las bases que habían estructurado su pensamiento y su práctica política. En primer lugar, la teoría marxista, principal referencia teórica de la izquierda frentista, se vio severamente cuestionada. En segundo lugar, el socialismo fue dejando de ser una meta considerada factible de ser alcanzada en forma más

4. Al resolver su alejamiento del FA, el MGP pasó a denominarse Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) y conformó junto al PDC y la UC, una coalición denominada Nuevo Espacio (NE).

o menos inmediata, para convertirse en un lejano horizonte de carácter ético o utópico. En tercer lugar, la crisis del marxismo y del socialismo impactó profundamente en la valoración de la democracia. Por último, el Estado empezó a cubrirse de sospechas mientras que el mercado, que no solía despertar mayores esperanzas en la izquierda, comenzó a ser revalorizado.

La experiencia doméstica también impulsó la transición. Por un lado, su propia y dolorosa vivencia del autoritarismo, el elevadísimo costo humano de la persecución y la resistencia a la dictadura (miles de torturados, prisioneros políticos y exiliados, más de un centenar de desaparecidos), le evidenció a la izquierda el valor de las «formalidades» democráticas. Todos los grupos frentistas eran más democráticos en 1985 que en 1971. Sin embargo, los más apegados al leninismo (especialmente los comunistas), seguían teniendo con la democracia una relación conflictiva: eran capaces de comprender el valor concreto de la democracia uruguaya y de luchar denodadamente por la recuperación de las libertades perdidas, pero no terminaban de entender las implicancias autoritarias de la doctrina política a partir de la cual aspiraban a construir la sociedad socialista. Una parte importante de la izquierda experimentó durante años estas tensiones entre la teoría y la vida, entre el vanguardismo y la democracia. El derrumbe del «socialismo real» liquidó rápidamente estos pleitos⁵.

Por otro lado, a partir de 1990 la experiencia de gobierno municipal enfrentó, por primera vez, a la izquierda a la necesidad de administrar recursos escasos para formular y ejecutar políticas públicas. Moviéndose en el marco de las numerosas restricciones que acotan el ejercicio del gobierno, el intendente Tabaré Vázquez evitó quedar prisionero de posiciones ideológicas y se manejó con sumo pragmatismo. Algunas decisiones del gobierno municipal (por ejemplo, la concesión de servicios municipales a empresas privadas) aceleraron el proceso de renovación ideológica y programática. La izquierda comenzó a utilizar el lenguaje, hasta entonces patrimonio exclusivo de la derecha liberal, de la «competencia» y la «eficiencia».

En los primeros años posteriores a la restauración democrática de 1985 habían aflorado fuertes diferencias internas acerca de qué estrategia debía seguir el FA. Simplificando, puede afirmarse que en la época coexistían tres posiciones, cada una de ellas impulsada por uno de los tres principales sectores de la izquierda en esa época (MGP, PCU y PS). El MGP sostenía que, sin renunciar al socialismo como aspiración de largo plazo, debían trazarse metas menos ambiciosas que, al menos, aliviaran la situación social de los sectores de menores ingresos. Para construir un gobierno de mayorías nacionales el MGP proponía reformar el sistema electoral y moderar el programa frentista. La

5. El tema de la democracia fue plenamente incorporado por el PCU durante el año 1989. Ocupó un lugar central en el documento «Una reflexión sobre la base de la renovación», aprobado por el Comité Central en el mes de junio. En ese documento los comunistas asumían claramente el fracaso del socialismo real y la revalorización de la democracia y del pluralismo político. Por su parte, el MLN renunció en 1985 a la lucha armada y se incorporó a la política legal. En 1989 se integró al FA y fundó en su seno el Movimiento de Participación Popular (MPP) que obtuvo en las elecciones de ese año dos bancas parlamentarias, iniciando un proceso que lo llevó a convertirse en 2004 en la principal fracción frenteamplista.

moderación del programa era imprescindible para tender puentes hacia los sectores denominados «progresistas» de los partidos tradicionales:

Es necesario activar los mecanismos que permitan coincidencias interpartidarias capaces de sacar al país del estado de postración profunda en que se encuentra [...] el país debe presenciar y respaldar acuerdos y coaliciones políticas aún más amplias que el actual Frente, en torno siempre a un programa de realizaciones mínimas, que no implicará –como no implica ahora– la pérdida de ninguna individualidad partidaria, ni declinar su propio proyecto nacional⁶.

En cambio, el PCU seguía pensando que el FA constituía la pieza clave de la revolución democrática, agraria y antiimperialista que abriría el camino hacia el socialismo en Uruguay. Esteban Valenti, uno de los dirigentes más influyentes en el PCU durante esos años, lo escribió con toda claridad en la revista teórica de los comunistas uruguayos:

¿Qué debemos hacer para aproximarnos al poder, al gobierno [...]. ¿Debemos pareceros cada día más a los partidos tradicionales, entibiar nuestros ardores renovadores? [...]. ¿O, por el contrario, sigue planteado el viejo pero siempre vigente desafío de cambiar de raíces la realidad política nacional y construir en la izquierda, con la izquierda, una auténtica alternativa popular? La sociedad uruguaya puede desplazarse hacia la izquierda [...]. No hay otro camino, lo otro es trampear a la gente⁷.

Finalmente, el PS se situaba en un punto intermedio: proponía avanzar hacia la revolución socialista desplazando del poder al bloque conservador, promoviendo un «programa alternativo al neoliberalismo» un poco menos ambicioso que el programa mínimo promovido por los comunistas y plasmado en el programa fundacional del FA. Para el PS, como para el MGP, era necesario articular, en torno al FA, una alianza más amplia, que incluyese a sectores políticos de los partidos tradicionales. La idea del PS era construir un gran acuerdo entre todos los actores políticos dispuestos a promover un cambio en la «política económica conservadora»:

[Un] conjunto de rigideces u obstáculos [...] limitan actualmente al FA para ser –por sí solo– la fuerza poderosa y mayoritaria del bloque alternativo, y ello lleva a que paralelamente a su propia expansión en el consenso social, se deba identificar a las estructuras políticas que están claramente desvinculadas del proyecto conservador. Es decir que la línea divisoria separa hoy en nuestro país a un bloque conservador que agrupa a la mayoría de los dirigentes de los partidos tradicionales (PPTT), enfrentado a un bloque

6. E. MELO (1987).

7. E. VALENTI (1988).

progresista cuyo eje vertebral es el FA y en torno al cual pueden articularse sectores de los PPTT que rechacen el proyecto del bloque conservador⁸.

Las divergencias ideológicas tenían como corolario estrategias y programas distintos. Por eso mismo, la «política de alianzas» fue el tema más importante en el debate de la izquierda en esos años. Antes de optar por abandonar el proyecto frenteamplista, los promotores de la renovación (MGP y PDC) insistían en que, para llegar al gobierno e impulsar políticas alternativas, era posible y necesario incorporar nuevos actores políticos. Para aquellos que veían al FA como un paso concreto hacia una bien tangible meta socialista (PCU), el gobierno del FA sólo tendría sentido en tanto significara un avance real hacia el objetivo final. Para quienes pensaban que era posible combinar ambas posturas (PS), había que evitar la ruptura del FA habilitando una actualización importante del programa fundacional que, a su vez, abriera el camino para establecer alianzas que dieran expresión política al «bloque alternativo» al «conservador» y permitiesen conquistar y establecer un gobierno de mayorías nacionales.

Cabe preguntarse si el proyecto del «bloque alternativo» defendido por el PS hubiera podido ser aceptado por el PDC y el MGP. En realidad, entre este proyecto y el programa con el que, a la postre, la «nueva izquierda» concurrió a las elecciones de 1989, no había diferencias insalvables aunque es cierto que, de todos modos, el del NE proponía cambios más moderados (sobre todo en lo referido al tratamiento del endeudamiento externo del país). Pero es claro que la ruptura del FA no se originó en diferencias programáticas.

En realidad, cuando en mayo de 1988 el MGP puso a consideración de la mesa política del FA su documento «pautas de reformulación del FA» en el que, entre otras cosas, reclamaba una profunda renovación programática, encontró entre los demás sectores una buena disposición a negociar. Los representantes de la «izquierda tradicional» estaban dispuestos a buscar formulaciones programáticas tan laxas como fuera necesario para evitar la ruptura del FA. De hecho, durante las negociaciones posteriores, la Comisión de Programa del FA incorporó buena parte de las sugerencias del MGP y el PDC. El verdadero problema era de índole ideológica y estratégica. El debate programático fue, en ese momento, una excusa de los promotores de la renovación para legitimar y reducir los costos que inevitablemente les acarrearía provocar la ruptura de la unidad de la izquierda⁹.

8. Análisis de la realidad. Tesis del 39º Congreso del Partido Socialista del Uruguay, PS, noviembre de 1987, pp. 16-17. Nótese la referencia temprana (siete años antes de la concreción del EP) a la noción de «bloque progresista».

9. El debate en la interna del FA se solapaba con otro debate tan intenso como el primero entre algunos sectores del FA y el MLN, cuyo ingreso formal al FA fue resistido hasta 1989 por el PDC y el PCU. Raúl Sendic, principal dirigente del MLN, propuso al salir de la cárcel la creación de un Frente Grande, una gran alianza política de fuerzas dispuestas a impulsar un programa de tres puntos: no pago de

III.2. La evolución del programa

Durante la transición, el programa del FA experimentó cambios mucho menores que los que se registraron en el plano ideológico y estratégico. La principal explicación de este bloqueo en la evolución del programa hay que buscarla en la lógica consensualista que siempre ha caracterizado su diseño institucional. Los estatutos del FA exigen que ciertas decisiones (integración de nuevos sectores, modificaciones del programa, reformas estatutarias, selección de candidatos a cargos ejecutivos nacionales y municipales, entre otras) sean adoptadas por consenso o por mayorías especiales. Para incorporar cambios programáticos el estatuto exige una mayoría de 2/3 de los delegados presentes en el Congreso¹⁰. Esta regla dificultó que el programa fuera incorporando modificaciones importantes que dieran cuenta de los cambios ideológicos y estratégicos.

El primer Congreso Ordinario del FA¹¹ (diciembre de 1987) incorporó el debate sobre «política de alianzas». Pese a la inclusión de la expresión clave de la estrategia que, al mismo tiempo que los socialistas, comenzaban a reclamar los promotores de la «nueva izquierda» («gobierno de mayorías nacionales»), en el documento seguía prevaleciendo la idea de que las alianzas sociales y políticas debían basarse en el programa del FA. La idea de moderar el programa del FA para ampliar las alianzas aún era mayoritariamente rechazada:

Nuestros grandes objetivos para este período, apoyados en el diagnóstico estructural que el FA realizó en la hora de su fundación y actualizó en 1984 en sus Bases Programáticas, tienden a la modificación radical del sistema económico, venciendo los obstáculos sociales y materiales que traban el desarrollo del país, y al avance hacia un nuevo sistema político, legislación electoral incluida, que posibilite una mayor participación popular; elimine formas institucionales que obstaculizan y distorsionan la expresión de la voluntad del pueblo; facilite desde el punto de vista legal las transformaciones socioeconómicas; y abra un cauce fluido al gobierno de las auténticas mayorías nacionales [...] la tarea de salvar al país y a la nación exige un gran esfuerzo del pueblo [...]. Por ello la necesidad de

la deuda externa, estatización de la banca y reforma agraria. La propuesta tenía, como puede verse, puntos de contacto con la posición del PS aunque curiosamente no vinculaba la ampliación de las alianzas con una moderación del programa, estrategia a la que el MLN, en el marco del MPP, recién se plegaría en 1999.

10. Según el artículo 96 de los Estatutos del FA, todas las resoluciones de Congreso requieren la aprobación de 2/3 de los congresales presentes (salvo en temas de simple procedimiento en que se resolverá por mayoría relativa).

11. Desde 1987, el FA ha realizado un Congreso Ordinario (CO) y un Congreso Extraordinario (CE) durante cada período de gobierno. En cada CO, además de discutirse cuestiones organizativas, el FA traza sus «grandes líneas de acción política». En esos eventos los problemas estratégicos y tácticos (como la política de alianzas sociales y políticas) ocupan un lugar central. En cada CE, que se celebra en los meses previos a las elecciones nacionales, el FA proclama su fórmula presidencial y aprueba el programa de gobierno o plataforma electoral. Tanto en los CO como en los CE se manifiestan, explícita o implícitamente, importantes cuestiones ideológicas y programáticas.

alianzas con los sectores y las fuerzas sociales, y la necesidad de acuerdos con todos aquellos sectores políticos con los cuales podamos alcanzar coincidencias programáticas¹².

En el primer Congreso Extraordinario (junio de 1989) se aprobó la plataforma electoral y la fórmula presidencial (Líber Seregni-Danilo Astori) para las elecciones de noviembre de ese año. Es difícil encontrar en esa plataforma novedades importantes respecto a las «Bases» de 1971 y de 1984. El programa siguió manteniendo un fuerte tono «antiligárquico y antiimperialista». Probablemente, la principal diferencia sea la desaparición de la referencia a la ampliación del papel del tamaño del Estado, muy clara en 1971 y 1984. En materia de endeudamiento externo, tras argumentar que gran parte de la deuda externa era ilegítima, se proponía la constitución de un «frente de países deudores» para negociar el «no pago» de los intereses. En cuanto al comercio exterior, se decía que el producto de las exportaciones debía «ser aplicado a desarrollar la producción y el empleo» para asegurar lo cual el FA «se compromete a utilizar todos los instrumentos necesarios». En cuanto al sistema financiero, se consideraba «imprescindible» la «nacionalización» de la banca para «poner el ahorro, el crédito y las divisas al servicio de los intereses de la gente». En materia agropecuaria, se insistía con la redistribución con destino a planes de colonización de las grandes extensiones de tierras con baja productividad, «como también las que se encuentren en manos de extranjeros que no residen en el Uruguay»¹³.

Como se señaló anteriormente, a inicios de la década de 1990 varios factores internos y externos (crisis de socialismo real, fractura del FA, acceso al gobierno municipal de Montevideo, entre otros) impulsaron la renovación. Con ese telón de fondo, el clima ideológico en la izquierda empezó a cambiar rápidamente. Antes del segundo Congreso Ordinario (agosto de 1991) se difundió a través de un medio de prensa escrita el documento «Más allá del desaliento hay un país que nace», más conocido como el «documento de los 24». Ese documento muestra que una parte considerable de la izquierda estaba dispuesta a revisar algunos de sus postulados ideológicos, programáticos y estratégicos¹⁴. El documento retomaba buena parte de los argumentos esgrimidos por los escindidos de 1989 y postulaba la necesidad de reunificar a la izquierda y construir alianzas más amplias:

Sacar adelante al Uruguay no es tarea que las izquierdas puedan realizar por sí solas [...]. No habrá transformación progresista del país sin una confluencia de mayorías. Pues bien, se puede avanzar hacia el encuentro de las mayorías nacionales [...]. Nuevas confluencias

12. Grandes líneas de acción política. En *De frente al futuro. Primer Congreso del Frente Amplio...*, FA, 1987, p. 6.

13. Plataforma electoral del Frente Amplio. En *Documentos*, n.º 7, FA, 1989.

14. Este documento fue firmado, entre otros, por comunistas «renovadores» y dirigentes de la Vertiente Artiguista (VA), una fracción del FA fundada en 1989. Varios dirigentes socialistas cercanos al intendente Tabaré Vázquez, que en lo fundamental compartía su contenido, participaron de la elaboración del documento, pero finalmente no lo firmaron dado que la mayoría del Comité Ejecutivo del PS consideró que el procedimiento utilizado era formal y políticamente inconveniente.

se hacen posibles. Confluencias del Nuevo Espacio y el Frente Amplio, para que todas las izquierdas sumen esfuerzos. Confluencias de las izquierdas con sectores progresistas de los partidos tradicionales, en ruta hacia una coalición para un gobierno alternativo de mayorías¹⁵.

El Congreso del FA discutió y aprobó el documento «Grandes líneas de acción política». Otra vez, la política de alianzas estaba en el centro de la polémica. El contenido de este documento representaba un compromiso entre los defensores de la estrategia frentista fundacional y los impulsores de la moderación programática que viabilizara un «gobierno de mayorías nacionales». Entre estos últimos estaban, además de los firmantes del «documento de los 24», el PS, el presidente del FA Liber Seregni y el nuevo líder en ascenso: Tabaré Vázquez. Pero los renovadores no pudieron avanzar mucho. El Congreso resolvió que sólo se podrían hacer alianzas con aquellos que estuvieran dispuestos a suscribir un programa esencialmente frentista (antioligárquico y antiimperialista); y los acuerdos se concretarían desde el gobierno, no como una condición para poder acceder a él.

En éste y en otros aspectos, pese a que el clima ideológico dentro del FA empezaba a cambiar, el documento aprobado siguió teniendo el mismo tono frentista fundacional de los anteriores: denunciaba la situación de dependencia y de creciente extranjerización de la economía agudizada por la aplicación del «modelo conservador» frente al cual postulaba un «modelo alternativo, nacional, popular y democrático» que incluiría, entre otros puntos, la «urgente desconcentración de la propiedad, tenencia y explotación de la tierra», la «reconversión del sistema financiero», el «papel preponderante del Estado en el comercio exterior», la «constitución de un frente de deudores» con el objetivo de «evitar el pago de intereses» de la deuda externa que «el FA considera que gran parte de la misma es ilegítima», y la transformación total del sistema tributario. Como novedad, se incorpora al programa el tema de la integración regional, declarándose el «apoyo crítico» al MERCOSUR que había sido creado meses antes como un acuerdo comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay¹⁶.

El segundo Congreso Extraordinario (julio de 1994) mantuvo las ideas fundamentales expresadas en la plataforma electoral de 1989. Los sectores que promovían una mayor moderación de la propuesta (como el PS y la VA) no lograron obtener las mayorías de 2/3 requeridas. El programa aprobado no es más moderado pero sí mucho más extenso y está sensiblemente mejor elaborado que el de 1989. El primer capítulo, dedicado a los «aspectos políticos generales» no presenta novedades relevantes. El segundo capítulo, sobre «aspectos generales de la economía», incluye desarrollos muy detallados de numerosas políticas sectoriales. La mayor parte de las propuestas de 1989 y 1991 se mantienen: la nacionalización de la banca («su estatización será una medida a la cual se recurrirá en caso necesario»), la constitución de un frente de países

15. Diario *La República*, 6 de julio de 1991, p. 8.

16. *Grandes líneas de acción política*. Segundo Congreso Ordinario, FA, 1991.

deudores con el fin de evitar el pago de los intereses de la deuda externa, el apoyo crítico al MERCOSUR, la participación del Estado en el desarrollo industrial, etc.

Algunos temas fueron más desarrollados o redimensionados, recogiendo el impacto de la evolución del debate público sobre ellos: la propuesta de reforma del Estado, orientada a la defensa de una administración pública profesional, meritocrática, controlada por los usuarios y consumidores, dirigida con criterios técnicos y no político-electorales; la preocupación por el equilibrio fiscal y el control de la inflación; la explicación detallada de la reforma tributaria, que se seguía apoyando en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas; el destaque y desarrollo de la política de Ciencia y Tecnología. Finalmente, en el capítulo «políticas sociales», se le dio una atención especial al problema de la seguridad social, cuya reforma era considerada imprescindible por todos los actores políticos, y a la problemática educativa, que en esos años se había instalado fuertemente en el debate público a partir del preocupante diagnóstico realizado por la oficina de CEPAL en Montevideo¹⁷.

IV. EL PROGRESISMO (1995-2004)

IV.1. *La estrategia: oposición, moderación, actualización y alianzas*

El Congreso de 1994 también debía pronunciarse sobre los avances registrados en la estrategia de ampliación de las alianzas. A fines de 1993 Tabaré Vázquez había tomado contacto con otros sectores «progresistas» como el PDC, el PGP, el polo progresista (PP) del PN y el Movimiento de Reafirmación batllista (MRB) del PC. El objetivo de estas negociaciones era conformar una «macro-coalición progresista» con vistas a impulsar un «programa alternativo al neoliberalismo», con el propio Vázquez como candidato presidencial. En junio de 1994 se había alcanzado un principio de acuerdo con el PDC, una parte del PP y otra del MRB. Los partidarios de la estrategia «progresista» eran mayoría en el Congreso del FA pero no tenían los 2/3 de votos exigidos por los estatutos para adoptar resoluciones de esta naturaleza. La situación era especialmente delicada porque faltaban pocos meses para las elecciones.

Para salir del problema y luego de complejísimas negociaciones, el Congreso designó una comisión especial que, por mayoría simple y con los decisivos votos del PCU, aprobó la creación del EP. Esas negociaciones de julio de 1994 terminaron arrojando un resultado que conformaba a casi todos los sectores: el FA mantuvo su programa, esencialmente fiel al frentismo fundacional, pero, al incorporarse al EP, adhirió simultáneamente a un programa electoral sensiblemente más moderado, en el que ya no figuraban las formulaciones más drásticas respecto a la deuda externa y al sistema financiero, las cuales no habían sido eliminadas del programa frentista como reclamaban los partidarios de la moderación. Por ende, el punto de inflexión más importante en la estrategia

17. *Plataforma electoral y programa de gobierno del FA para el período 1995-2000*. Congreso Extraordinario, 1-2-3 de julio de 1994.

y en el programa de la izquierda frentista fue la conformación del EP en 1994, impulsada por Tabaré Vázquez, que había contado para ello, al menos desde 1991, con el apoyo del PS y la VA.

Recapitulando, durante las dos primeras fases (entre 1971 y 1984 y entre 1985 y 1994), el programa del FA y la ideología de las fracciones que lo conformaban tenían diferencias importantes. En 1971, el programa del FA era más moderado, democrático y reformista que la ideología subyacente entre sus fracciones. En cambio, en 1994, el programa del FA no incorporó el profundo proceso de moderación ideológica que se verificó durante la década previa. En 1994, el programa del FA quedó «a la izquierda» de la ideología predominante en la izquierda uruguaya. Esta brecha entre ideología y programa se cerraría durante la tercera etapa, que comienza con la creación del EP y culmina con su triunfo electoral en octubre del 2004. Efectivamente, la principal característica de esta tercera fase es que el programa del FA va incorporando, poco a poco, los cambios procesados en el plano ideológico durante la fase de transición, hasta terminar convergiendo con el del EP. Esta convergencia, incluso, terminó expresándose institucionalmente en la creación, tras las elecciones de 1999, de la Comisión Integrada de Programa (CIP) del EP-FA y la posterior disolución de facto de los ámbitos de elaboración programática estrictamente frentistas. Rematando este proceso de convergencia, el trabajo de la CIP será aprobado por el último congreso del FA reunido en diciembre del 2003. Este documento constituye la base del programa de gobierno presentado en la campaña electoral del 2004.

La moderación del programa frentista y su convergencia hacia el del EP se realizaron en el marco de su clarísima decisión estratégica de conquistar el gobierno. Tabaré Vázquez y su entorno dieron muestras de que comprendían perfectamente, desde comienzos de la década de 1990, que la victoria electoral sólo sería posible una vez que el programa de la izquierda se hubiera moderado lo suficiente como para conquistar el electorado de centro, en general, y al del interior del país, en particular. Para facilitar este cambio Vázquez montó al menos dos operativos políticos de importancia: en primer lugar, trabajó para ampliar, en sucesivos círculos concéntricos, las alianzas políticas de la izquierda uruguaya (entre 1992 y 1994 se sientan las bases del EP; entre el 2000 y el 2003 las de la Nueva Mayoría); en segundo lugar, desde 1996 (al ser designado presidente del FA en sustitución de Líber Seregni) impulsó un proceso sostenido de «actualización ideológica», que culminó cinco años más tarde en el Congreso Ordinario realizado en el año 2001.

Esta estrategia que combinó la actualización ideológica, la búsqueda de nuevos aliados y la moderación de la plataforma electoral se completó con una oposición firme y sistemática frente a los sucesivos gobiernos del PC y el PN. De esta forma, el FA, sin abandonar la izquierda, se fue expandiendo hacia el centro, al tiempo que captaba todo el beneficio del descontento ciudadano, que se fue incrementando con los resultados de las reformas estructurales y, desde 1999, con la crisis económica y social hasta el punto culminante alcanzado a mediados del 2002.

IV.2. *La ideología de la izquierda uruguaya luego de su actualización*

Una de las características más notables de la izquierda uruguaya de comienzos del siglo XXI es que pocas veces hace referencia al marxismo, aunque algunos de los grupos que integran la coalición (como el PCU y el PS) insistan en su fidelidad al antiguo credo. En realidad, predomina, en el conjunto de la izquierda, una definición socialista laxa, muy vinculada a la crítica de la globalización y del neoliberalismo, como expresión contemporánea de la crítica al capitalismo realmente existente.

En cuanto a la concepción del cambio, notoriamente la izquierda ha sustituido el ideal de la revolución por una aproximación reformista y gradualista. En todo caso, lo mismo que sucede con el referente socialista, la revolución es ahora entendida no como la modalidad de las transformaciones que se propone realizar sino como el resultado final de un proceso continuo de reformas graduales. Decía Vázquez en noviembre de 1997 en el documento en que lanzaba su iniciativa para la «actualización» que:

El próximo gobierno progresista tiene que apreciarse como una etapa dentro de un proyecto de cambio y por lo tanto deberá evaluarse en una perspectiva histórica. Es necesario tener absolutamente claro que no se trata de limar las aristas más negativas del modelo liberal y concentrador vigente, como tampoco que aspiramos a poner en marcha un programa de revolución social. Se trata de avanzar en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales, es decir: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política¹⁸.

La revalorización de la democracia, incorporada por la izquierda tras la traumática experiencia autoritaria y consolidada como uno de los ejes centrales de la renovación procesada en el período de transición, se confirma plenamente en estos últimos diez años. No existen cuestionamientos a la democracia «formal», pero tampoco una visión complaciente de su estado actual. En este sentido, se ubican los reclamos de profundización y ampliación de la democracia: implantación o desarrollo de los mecanismos de participación y control ciudadano y de descentralización; completa subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, resolviendo de una vez, entre otros asuntos pendientes, la cuestión de los detenidos desaparecidos durante la dictadura; desconcentración de los grandes medios de difusión televisiva como garantía de la libertad de información y de prensa; y, finalmente, el señalamiento del «déficit social» de la democracia como amenaza a su sustentabilidad y legitimidad.

El señalamiento de la pobreza y, más en general, de la desigualdad socioeconómica como déficit democrático, evidencia la continuidad del privilegio que la igualdad sigue ostentando en la escala de preferencias valorativas de la izquierda. A diferencia

18. Tabaré VÁZQUEZ. *El Frente Amplio-Encuentro Progresista. Algunas ideas para su actualización*, noviembre de 1997, p. 2.

del período fundacional, puede decirse que la persistencia de la preferencia por la igualdad social convive con la revalorización de la libertad política, de tal forma que democracia y justicia se asocian de una nueva forma.

Se sigue asignando una relevancia central al Estado, pero se ha incorporado al mismo tiempo una visión más optimista del papel del mercado. La posición actual se puede calificar como un nuevo estatismo moderado, que asigna funciones específicas a las relaciones mercantiles y reconoce ineficiencias en la acción estatal, y la necesidad de una rearticulación eficiente entre Estado y mercado:

Vivimos en una sociedad donde el mercado juega un papel importante. Propugnamos un mejor Estado y un mejor funcionamiento de los mercados [...]. Impulsamos un proceso de reforma reguladora del mercado que evite sus frecuentes descompensaciones y efectos desiguales¹⁹.

De igual forma, se confirma la resignificación del papel de la sociedad civil y sus organizaciones y su articulación con el Estado en la elaboración e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales. Esta resignificación parte del reconocimiento de que «se ha desarrollado una nueva área de trabajo a nivel de la sociedad que no pertenece a la órbita estatal ni a la de la empresa capitalista, sino a la del conjunto de instituciones y emprendimientos sociales con fines públicos o privados y sin fines de lucro» y del señalamiento de la complementariedad del Estado con este tercer sector²⁰.

La orientación hacia el conflicto social y la lucha de clases como motor del desarrollo histórico, si bien evidentemente subsiste como interpretación del desarrollo histórico social en la larga duración, ha sido sustituida en la acción política y en el diseño de la política de alianzas actual por la promoción del «acuerdo social por el crecimiento económico y el desarrollo humano» a partir del supuesto de que: «La lucha por los cambios necesita que se procese una política de acuerdos de todos los sectores sociales afectados por la política económica y social impulsada por el bloque en el poder para enfrentarla con la mayor fuerza posible desde el momento actual»²¹. De una alta preferencia por el conflicto se ha transitado a la proclamación de la necesidad de la concertación e incluso a promover la idea, tradicionalmente rechazada, del «pacto social».

Mirando estos cambios en conjunto, desde el punto de vista ideológico, el «progresismo» uruguayo puede ubicarse en forma bastante precisa dentro del molde de la socialdemocracia, aunque en una versión más a la izquierda que la europea contemporánea. No reniega del socialismo como meta última aunque asume que la tarea del presente es desarrollar un capitalismo «en serio» y con justicia social. Probablemente

19. *Pautas para el desarrollo ideológico y la elaboración programática*. Cuarto Congreso Ordinario del FA. Tota Quinteros. Compromiso para el nuevo siglo, FA, septiembre del 2001, p. 8.

20. Ídem, p. 10.

21. Ídem, p. 10.

por ello, a pesar de las notorias coincidencias señaladas, la izquierda uruguaya reniega de proclamarse decididamente socialdemócrata. En este sentido, la renuncia de la socialdemocracia europea al socialismo y su aceptación del capitalismo como forma superior de organización de la sociedad, así como el giro a la derecha que evidenciaron desde los noventa algunos de los principales partidos socialdemócratas, con extremos como el del laborismo británico, son posiciones en las que el FA, en consonancia con los mayores partidos de izquierda latinoamericanos, no se reconoce.

Al cabo de un largo proceso ha desaparecido la brecha entre ideología y programa en la izquierda uruguaya. Su programa electoral es reformista porque se abandonó el ideal de la revolución; no es anticapitalista porque ya no se sabe qué clase de socialismo hay, aunque en el plano de la utopía no se haya renunciado a él.

IV.3. *La dinámica de los programas*

La coexistencia del EP y el FA nos obliga a analizar la evolución de ambos programas por separado. Dicho sintéticamente, mientras el programa del FA se moderó gradualmente hasta converger con los objetivos anunciados en la plataforma electoral del EP, el programa del EP, por su parte, se volvió cada vez más complejo y refinado, adoptando numerosas propuestas contenidas en la acumulación programática realizada por el FA durante las etapas previas.

IV.4. *La evolución del programa del FA*

El tercer Congreso Ordinario del FA, celebrado en diciembre de 1996, marcó el inicio oficial del liderazgo de Vázquez. Seregni había renunciado a la presidencia del FA en febrero de ese año como corolario de la polémica en torno a la reforma constitucional que promovía el gobierno colorado en acuerdo con los blancos y que Seregni había suscrito, pero que la mayoría del FA rechazó. El Congreso designó por unanimidad a Tabaré Vázquez para el puesto que hasta algunos meses antes había ocupado, ininterrumpidamente durante 25 años, Liber Seregni.

Desde el punto de vista programático este Congreso aportó dos novedades muy importantes. En primer lugar, por primera vez, el programa del «modelo alternativo» se estructuró en torno a tres ejes que se conservarán durante muchos años: la promoción de un «país productivo», el énfasis en las «políticas sociales», y la propuesta de democratización de la sociedad y del Estado. En segundo lugar, se eliminó el histórico postulado de la «nacionalización de la banca» aunque el documento aprobado señalaba que era «necesario establecer una regulación nacional del ahorro y del crédito para que éste sirva a la producción del país»²².

22. *Grandes líneas de acción política*. Tercer Congreso Ordinario del FA. Prof. Juan José Crottoni. Documentos y discursos, diciembre de 1996.

Las «Grandes líneas programáticas» aprobadas dos años más tarde por el tercer Congreso Extraordinario del FA (noviembre de 1998), contienen un cambio de gran importancia: el FA modificó oficialmente otra postura histórica, en este caso en relación a la deuda externa: «El gobierno progresista, sin rehuir las obligaciones contraídas por el Estado, buscará aliviar la carga externa, sin aceptar imposiciones de los organismos internacionales de crédito, renegociando plazos y reformulando el perfil de la misma»²³. Evidentemente, este cambio debe explicarse a partir de las dinámicas ideológicas y políticas al interior de la izquierda pero también a partir de un hecho muy concreto: en 1990 el gobierno uruguayo había obtenido una importante renegociación de la deuda en el marco del «Plan Brady» propuesto por el gobierno de Estados Unidos de América encabezado por George Bush (padre).

Este Congreso se pronunció además contra las dos reformas de políticas sociales más polémicas de la época, la de la Seguridad Social, y la de la Educación Pública. En el caso de la Seguridad Social se aprobaron las bases de una propuesta alternativa a la implementada por el gobierno:

El nuevo sistema de seguridad social tendrá un carácter integral y deberá estar basado en los principios de universalidad, redistribución, solidaridad intergeneracional, participación, eficiencia, protección y aportación tripartita, fortaleciendo el sistema básico y público del BPS, sustituyendo el actual régimen de AFAP sin afectar los derechos adquiridos por los ahorristas.

En cuanto a la Reforma Educativa, se ratificó la declaración de rechazo aprobada con anterioridad por el Plenario Nacional del FA, dejando constancia del «repudio» del Congreso a la «actitud de quienes, autodefinidos frenteamplistas, han participado en el diseño de la Reforma Educativa, como a su vez en actos de persecución a estudiantes y docentes»²⁴.

El cuarto Congreso Ordinario del FA, reunido en septiembre del 2001, tuvo como objetivo el profundizar en la «actualización ideológica» lanzada por Vázquez cuatro años antes. Los avances en este plano quedaron registrados en varios documentos. De todos ellos el que lleva el título «Nuestras señas de identidad» es particularmente relevante. En él, el FA propone una relectura de su tradición ideológica dirigida a suturar fuertemente la «fase progresista» con las ideas y valores fundacionales. Agreguemos a lo ya dicho que el mero hecho de que los frenteamplistas hayan debido discutir y aprobar un documento sobre sus señas de identidad refleja que, como corolario del largo ciclo de transformaciones ideológicas y programáticas, la izquierda estaba conviviendo algo problemáticamente con su propia historia ideológica. Desaparecido el socialismo en tanto meta concreta, reducido el antiimperialismo a declaraciones

23. *Grandes líneas programáticas*. Tercer Congreso Extraordinario del FA. Alfredo Zitarrosa, noviembre de 1998, p. 10.

24. Anexos. Tercer Congreso Extraordinario del Frente Amplio. Alfredo Zitarrosa, noviembre de 1998.

retóricas, abandonados planteos tan básicos de la programática frentista fundacional como la reforma agraria y la nacionalización de la banca, ¿qué quería decir concretamente ser frenteamplista en el año 2001? Para suturar las ideas del pasado con las del presente el documento se eleva al plano de los valores, en los que encuentra una continuidad esencial:

La libertad, la igualdad y la justicia social son las grandes metas del FA [...] Reivindicamos la libertad y la igualdad, la solidaridad y la justicia como nuestros principales valores²⁵.

En el año 2003, previo a las elecciones nacionales, el cuarto Congreso Extraordinario del FA aportó una novedad importante en el terreno programático. La declaración final elevó a una nueva jerarquía tanto la temática de la inserción comercial del país como la necesidad de una política de Ciencia y Tecnología. Estos temas habían venido ganando un espacio creciente durante la crisis económica desde 1999 al 2003 que puso de manifiesto la alta dependencia de Uruguay respecto a los mercados regionales y la importancia estratégica de apoyar el desarrollo económico en la capacidad de innovación. Por eso, la declaración final postula en vez de tres ejes, como venía siendo usual, cinco, al reafirmar:

Su compromiso para continuar trabajando en la consolidación de un proyecto nacional de país, en donde cobran fundamental importancia las dimensiones de: a) El Uruguay Social, en donde [...] los sectores más afectados por la aplicación sistemática e insensible del actual modelo económico sean los principales [beneficiarios] [...] b) El Uruguay Productivo [...] desde un papel activo y orientador del Estado. [...] requiere de una profunda reforma del sistema financiero y tributario buscando orientar la inversión hacia sectores productivos a priorizar. c) El Uruguay inteligente, como sociedad capaz de acoger y convertir en innovación social los desarrollos científicos y tecnológicos [...] d) El Uruguay Democrático, con un Estado transparente, eficaz y eficiente, conducido con honradez, en donde se respeten los derechos ciudadanos, se combata frontal e ineludiblemente la corrupción y donde se extiendan y profundicen los niveles de descentralización con un sentido de participación y toma de decisiones por parte de la gente [...] e) El Uruguay integrado, hacia la región, América Latina y el mundo²⁶.

Éstos fueron los cinco capítulos del programa titulado «El gobierno del cambio. La transición responsable» con el que la izquierda ganó la elección en octubre del 2004. Un programa de cambio gradual y moderado, sintetizado en un documento muy bien elaborado que se transformó en el eje central de la agenda de la campaña electoral del EP-FA, obligando a los contrincantes a debatir en torno a sus contenidos.

25. *Nuestras señas de identidad*. Cuarto Congreso Ordinario del FA. Tota Quinteros. Compromiso para el nuevo siglo, septiembre del 2001, pp. 20 y siguientes.

26. Resolución final del Cuarto Congreso Extraordinario del FA (22 de diciembre del 2003). Disponible en www.ps.org.uy.

Pero la importancia de este último Congreso no se relaciona sólo con los cambios que logró incorporar en el programa. Tan importante como esto, es lo que el Congreso evitó cambiar: los congresales no aprobaron algunas iniciativas dirigidas a radicalizar ciertas propuestas programáticas, entre ellas una que planteaba el «rechazo total al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)» propuesto por el gobierno de EE.UU., y otra que reclamaba el «no pago de la deuda externa».

IV.5. La evolución del programa del Encuentro Progresista

Se pueden reconocer tres momentos en el programa del EP entre 1994 y el 2004. Su primer documento, titulado «Lineamientos programáticos», era llamativamente escueto: apenas siete carillas. Según este documento, los ejes de un gobierno progresista serían:

El despliegue de una estrategia para la resolución inmediata de los más graves problemas del pueblo uruguayo. La construcción de una sociedad democrática, progresista y solidaria, que impulse un desarrollo socialmente justo y económicamente autosostenido, en el marco del sistema democrático y representativo y con amplia participación de la ciudadanía. La generación de una dinámica económica capaz de transformar la estructura productiva y potenciar al máximo los recursos propios preservando el medio ambiente y elevando la calidad de vida. La promoción de un desarrollo social apuntado en las políticas públicas como en una dinámica articuladora de la sociedad y la economía²⁷.

En este documento el «progresismo» se definía como «radicalmente opuesto [a las] políticas neoliberales, socialmente ciegas, que nos han gobernado en las últimas décadas». En general, el programa «progresista» era de una vaguedad infrecuente en la tradición de la izquierda uruguaya y estaba notoriamente menos elaborado que los documentos programáticos presentados por los principales candidatos presidenciales blancos y colorados en esa elección.

Cinco años después, el panorama era muy distinto. El EP se presentó a la elección nacional de 1999 exhibiendo un documento extenso (casi 100 páginas) y cuidadosamente elaborado titulado «El Otro programa». Seguía la estructura tripartita (democratización, producción, políticas sociales) que caracterizó a los programas frentistas desde 1996 hasta el 2003. Es importante señalar que, aunque se mantenía el rechazo a la reforma de la seguridad social impulsada por Sanguinetti, se manifestaba la intención, dada «la trascendencia que el tema reviste para toda la sociedad», de modificar gradualmente el sistema previsional vigente, «no admitiendo consecuentemente políticas de *shock*».

Finalmente, para las elecciones de octubre del 2004, el EP-FA postuló un programa que, como se dijo más arriba, fue elaborado por la CIP del EP-FA, aprobado por el cuarto Congreso Extraordinario del FA (diciembre del 2003) y estampado en el programa

27. Lineamientos Programáticos. EP, 8 de agosto del 2004.

del EP-FA-NM «El gobierno del cambio. La transición responsable», en base a los cinco capítulos comentados en el apartado anterior.

V. CONCLUSIONES

En estas conclusiones queremos repasar, rápidamente, cuáles fueron los principales cambios ideológicos, estratégicos y programáticos, justificar nuevamente la periodización que hemos propuesto, y ofrecer una versión sintética de cuáles fueron los principales protagonistas de estos procesos.

A lo largo de algo más de tres décadas, la ideología de la izquierda uruguaya ha cambiado profundamente. En primer lugar, la izquierda del 2005 es mucho más democrática que la de 1971. Quienes siguen sin entender el valor de las formalidades democráticas están francamente en minoría. En segundo lugar, ya no habla de revolución y lo hace poco del socialismo. La revolución desapareció de su vocabulario. El socialismo, de meta cercana, más o menos inmediata, pasó a constituirse en un lejano horizonte, casi una utopía. En tercer lugar, ya no habla de «tomar el poder» sino de «ganar elecciones», y habla mucho menos de «lucha de clases» que de «acuerdo social». La izquierda frentista, que consideraba una traición a sus propias ideas «desplazarse hacia el centro», que se oponía a cualquier alianza política y social que implicara disminuir el contenido de su programa fundacional, finalmente terminó por tomar el camino que reclamaron, sin éxito, los «renovadores» de la «nueva izquierda» en la segunda mitad de la década de 1980.

En el plano programático, como puede verse en el Anexo de este artículo, la izquierda pasó de un programa de inspiración dependentista, «antiimperialista y antioligárquico», cuyos componentes centrales eran la reforma agraria, el rechazo de la deuda externa (considerada ilegítima), la nacionalización (o estatización) de la banca y del comercio exterior, a un programa «progresista», del que han desaparecido los componentes centrales del programa frentista fundacional. No ha abandonado, naturalmente, su preferencia por los valores de igualdad, justicia y solidaridad social, manteniéndose fiel a sus valores identitarios. Sin embargo, esta relativa estabilidad en el terreno axiológico no se compadece con la gran variación de sus propuestas programáticas que evidencian el abandono de buena parte de las medidas de política económica que se postulaban desde 1971.

Como hemos visto, la izquierda siempre ha estado cambiando. Hemos argumentado, no obstante, que el momento más importante en esta transición ideológica, estratégica y programática es el período 1985-1994. Para entender esto no hay que mirar solamente el programa del FA. En realidad, el momento clave del viraje ideológico no se expresa automáticamente en el programa, sino en la política de alianzas. Cuando el FA, en 1994, aceptó la creación del EP y apoyó los vagos y moderados lineamientos programáticos «progresistas», había dado el paso decisivo en su largo viaje ideológico desde la izquierda revolucionaria de 1971 hasta la izquierda gradualista y moderada del 2004. El momento decisivo en ese viaje fue el año 1994. El hecho decisivo, la creación del EP.

Todo este proceso fue hecho con enorme cuidado, haciendo un esfuerzo formidable por conciliar cada novedad, cada giro ideológico y programático, con la tradición y los valores frentistas, lo cual, entre otros factores, evitó que la incorporación del centro-izquierda produjese rupturas por la izquierda.

Son numerosos los factores que explican esta dinámica ideológica, estratégica y programática. Tal vez el más importante sea exógeno: el fracaso del socialismo real. Sin embargo, en la revalorización de la democracia liberal ha tenido un papel decisivo la dolorosa experiencia autoritaria doméstica. También son numerosos los actores que hicieron posible esta renovación. El PDC y el MGP, antes del cisma de 1989, jugaron un papel muy importante en la crítica de los fundamentos teóricos y de las referencias internacionales de la izquierda que denominaron «tradicional». Después de la ruptura del FA, y si estamos en lo cierto cuando afirmamos que el hecho más importante en la evolución de la izquierda es la creación del EP, quienes más han aportado a la renovación de la izquierda son los actores políticos que más sistemáticamente contribuyeron a impulsar y concretar la estrategia «progresista». En ese sentido, hay que destacar, entre las fracciones del FA, el papel del PS y de la VA, y entre sus líderes, el papel de Seregni primero, a la salida de la dictadura, y muy especialmente, el de Vázquez desde 1994.

Tabaré Vázquez ha sido uno de los protagonistas más importantes en la evolución ideológica, estratégica y programática del FA. Desde mediados de 1992 en adelante ha sido un factor decisivo en el impulso a la moderación programática del FA por la vía de la ampliación, en círculos concéntricos sucesivos, de las alianzas políticas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, B. *Un diálogo difícil (1903-1910)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1981.
- BOIX, Carles. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- BUDGE, Ian. Parties, Programs and Policies. *American Review of Politics*, 1993, vol. 14: 695-716.
- BUDGE, Ian; HOFFERBERT, Richard y KLINGEMANN, Hans-Dieter. *Parties, Policies and Democracy*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1994.
- CAETANO, Gerardo; GALLARDO, Javier y RILLA, José. *La izquierda uruguaya. Tradición, innovación y política*. Montevideo: Ediciones Trilce, 1995.
- DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo y YAFFÉ, Jaime. Introducción al estudio de las tradiciones ideológicas de los partidos uruguayos en el siglo XX. *Política y Gestión*, 2003, vol. 5: 77-105.
- FILGUEIRA, Fernando; GARCÉ, Adolfo; RAMOS, Conrado y YAFFÉ, Jaime. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En Instituto de Ciencia Política. *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003, pp. 173-204.
- GARCÉ, Adolfo y YAFFÉ, Jaime. *La Era Progresista*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2004.
- GERRING, John. *Party Ideologies in America, 1828-1996*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *La tercera vía*. Madrid: Taurus, 1999.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

- *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, Universidad Católica del Uruguay, 1999.
- HARNECKER, Marta. *El Frente Amplio. Los desafíos de una izquierda legal*. Montevideo: Ediciones La República, 1991.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter. The cross-national study of party organizations. En KATZ, Richard y MAIR, Peter (eds.). *Party organizations. A data handbook on party organizations in western democracies, 1960-1990*. London: Sage, 1991, pp. 1-19.
- KITSCHELT, Herbert. *The transformation of european social democracy*. New York-Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- LANZARO, Jorge. *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1986.
- *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política-Editorial Fin de Siglo, 2004.
- LAVER, Michael y GARRY, John. Estimating Policy Positions from Political Texts. *American Journal of Political Science*, 2000, vol. 44: 619-634.
- MELO, Edén. Después de la fritada veremos los chicharrones. *Zeta*, febrero de 1987, n.º 14, año II.
- MERKEL, Wolfgang (ed.). *Entre la modernidad y el posmaterialismo. La socialdemocracia europea a finales del siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- MOREIRA, Constanza. *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2004.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino, 1982.
- PIVEL DEVOTO, Juan. *Historia de los partidos y de las ideas políticas en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Río de la Plata, 1942.
- PRZEWORSKI, Adam y SPRAGUE, John. *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: Chicago University Press, 1986.
- REAL DE AZÚA, Carlos. Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy. En *Uruguay hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1971, pp. 145-321.
- VALENTI, Esteban. El optimismo de la voluntad, el pesimismo de la inteligencia. Editorial de la revista *Estudios del PCU*, julio de 1988, n.º 101.
- WETTSTEIN, Germán. *El FA en el umbral del gobierno nacional*. Montevideo: Ediciones La República, 1993.

ANEXO
EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DEL FRENTE AMPLIO EN LOS DOCUMENTOS DE SUS CONGRESOS (1971-2004)

Fase	El frentismo fundacional	La transición				El progresismo			
Año	1971	1984	1987	1989	1991	1994	1996	2001	2003
Instituciones políticas	Contra las candidaturas múltiples a la presidencia, énfasis en la descentralización, en la participación ciudadana, equilibrio entre poderes								
Agro	Reforma agraria radical - Expropiaciones. Acento en la tecnificación		A partir de 1991 se elimina la referencia a la reforma agraria Redistribuir sin afectar intereses creados - Estímulos a las cooperativas - Tecnificación						
Comercio exterior	Nacionalización «nacionalización de los grandes monopolios del comercio exterior»		Apoyo crítico al MERCOSUR						
Industria	Nacionalización Ind. Frigorífica		Política industrial activa. Promoción de sectores específicos (exoneraciones tributarias, créditos, entre otros)						
Ciencia y tecnología	Muy pocas referencias		A partir de 1991 van aumentando las referencias a la necesidad de una fuerte política de Ciencia y Tecnología.						
Papel del Estado	En el programa 2003, C&T cobra especial destaque: el Uruguay inteligente								
Tamaño del Estado	Reivindicación de la planificación, promoción del desarrollo, redistribución del ingreso. Huellas del pensamiento desarrollista y de las propuestas de planificación indicativa intensamente debatidas en la década de 1960								
Sistema financiero	Nacionalización		Ya en 1984 desaparecen las referencias a posibles nacionalizaciones. En la década de 1990 se revaloriza el papel del Mercado						
Política tributaria	Nacionalización		En 1984 se propone la estatización		En la década de 1990 vuelve a hablarse de nacionalización				
Servicio civil	Política tributaria finalista y progresiva. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas		A partir de 1996 no se habla más de nacionalización: riguroso control público y defensa de la banca estatal.						
Educación	Profesionalización - Ingreso meritocrático - Crítica al clientelismo - Estimulo a la carrera administrativa		Evitar inflación. Cuidar equilibrios macroeconómicos						
Seguridad social	Reforma «democrática» de la enseñanza. Conexión entre enseñanza y desarrollo		Oposición a procedimientos y algunos contenidos de la reforma Rama						
Equilibrios macro	Formulaciones genéricas		Eliminar «gradualmente» sistema AFAPS						
Deuda externa	Rechazo frontal al FMI		No pagar intereses. Deuda es «ilegítima». Frente de deudores		Renegociar pero cumplir los compromisos				

ISSN: 1130-2887

DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR:
URUGUAY (1985-2006)*Democracy and foreign policy: Uruguay (1985-2006)*Lilia FERRO CLÉRICO
Universidad de la República
✉ lferro@fcsu.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 115-132]

Fecha de recepción: julio del 2006

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Con un abordaje histórico-descriptivo, el artículo hace un análisis de la política exterior de Uruguay entre 1985 y 2006. El comienzo del período histórico estudiado está marcado por el retorno a la democracia al cabo de la dictadura militar más larga de la historia contemporánea del país. A través de los factores internos y externos que explican la formulación y ejecución de la política exterior el artículo analiza los principales lineamientos de las estrategias de inserción del país, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política externa así como los ejes temáticos a los que se dan distintas prioridades por parte de las sucesivas administraciones que determinan la agenda resultante. Se estudia igualmente el grado de continuidad de las políticas exteriores de cada período así como el de la autonomía de las mismas.

Palabras clave: Uruguay, política exterior, estrategia de inserción, agenda, autonomía.

ABSTRACT: With a historic-descriptive approach, the article makes an analysis of Uruguayan foreign policy between 1985 and 2006. The beginning of the period is marked by the return to democracy at the end of the longest period of military dictatorship in the contemporary history of the country. Through the internal and external factors that explain foreign policy, the article studies the country's international insertion, the actors that take part of the decision-making process in foreign policy as well as the themes that are prioritized by each of the successive administrations, which determine the resulting agenda. The degree of continuity of the foreign policies of each period as well as their autonomy are also studied.

Key words: Uruguay, foreign policy, strategy of insertion, agenda, autonomy.

DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR:
URUGUAY (1985-2006)
Democracy and foreign policy: Uruguay (1985-2006)

Lilia FERRO CLÉRICO
Universidad de la República
✉ lferro@fcsu.edu.uy

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 115-132]
Fecha de recepción: julio del 2006
Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2006

RESUMEN: Con un abordaje histórico-descriptivo, el artículo hace un análisis de la política exterior de Uruguay entre 1985 y 2006. El comienzo del período histórico estudiado está marcado por el retorno a la democracia al cabo de la dictadura militar más larga de la historia contemporánea del país. A través de los factores internos y externos que explican la formulación y ejecución de la política exterior el artículo analiza los principales lineamientos de las estrategias de inserción del país, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política externa así como los ejes temáticos a los que se dan distintas prioridades por parte de las sucesivas administraciones que determinan la agenda resultante. Se estudia igualmente el grado de continuidad de las políticas exteriores de cada período así como el de la autonomía de las mismas.

Palabras clave: Uruguay, política exterior, estrategia de inserción, agenda, autonomía.

ABSTRACT: With a historic-descriptive approach, the article makes an analysis of Uruguayan foreign policy between 1985 and 2006. The beginning of the period is marked by the return to democracy at the end of the longest period of military dictatorship in the contemporary history of the country. Through the internal and external factors that explain foreign policy, the article studies the country's international insertion, the actors that take part of the decision-making process in foreign policy as well as the themes that are prioritized by each of the successive administrations, which determine the resulting agenda. The degree of continuity of the foreign policies of each period as well as their autonomy are also studied.

Key words: Uruguay, foreign policy, strategy of insertion, agenda, autonomy.

I. INTRODUCCIÓN¹

En el mes de marzo de 1985 y como resultado de la elección nacional llevada a cabo en noviembre del año anterior, Uruguay retomó la institucionalidad que fuera sustituida por una dictadura a través de un golpe de Estado militar en junio de 1973. Con un abordaje histórico-descriptivo, el objeto de este trabajo es la exposición y el análisis de los principales lineamientos de la estrategia de inserción de Uruguay, los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política externa así como los ejes temáticos a los que se dan distintas prioridades por parte de las sucesivas administraciones que determinan la agenda resultante. Se estudia igualmente el grado de continuidad entre las políticas exteriores de cada período así como el de la autonomía de las mismas a partir del retorno del país a la democracia.

El trabajo se estructura a partir de una aproximación conceptual en la que se explicitan las herramientas teóricas que serán utilizadas. Luego, se desarrolla el análisis en torno a los factores que determinan el diseño y la ejecución de la política exterior del Uruguay en los distintos períodos de gobierno que se sucedieron en estos 20 años de régimen democrático.

Se postula que entre los factores internos que determinaron la política exterior uruguaya del período, la incidencia de la variable régimen político cobra especial trascendencia en el gobierno de transición democrática de Julio M. Sanguinetti (1985-1990). En los siguientes períodos de tránsito a una plena consolidación democrática de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y Julio M. Sanguinetti (1995-2000) así como en los subsiguientes de Jorge Batlle (2000-2005) y de Tabaré Vázquez a partir del año 2005, la variable modelo de desarrollo pasa a tener el mayor peso relativo en el diseño e implementación de la estrategia de inserción internacional del país.

Igualmente se postula que se produjo una ampliación de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de política exterior así como una complejización del mismo. Como resultado de las estrategias de inserción elegidas por cada uno de los gobiernos de los sucesivos períodos se elaboró una política exterior que respondió a un conjunto de ejes temáticos que atravesaron las distintas administraciones dando lugar a distintos grados de continuidad en la misma.

Entre los factores externos, se atiende particularmente a los elementos del sistema internacional que proveen las oportunidades y las limitaciones para la conducción de una política exterior con un grado de relativa autonomía, procurando una evaluación del resultado en este sentido efectivamente logrado en cada período estudiado.

II. MARCO CONCEPTUAL

El marco analítico utilizado para la realización del trabajo se inscribe en la perspectiva teórica que se ha adoptado más frecuentemente por los analistas de la política

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

exterior de países latinoamericanos. Esa perspectiva «...postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para la explicación del comportamiento de la política externa y provee una lógica explicativa que relaciona con ese conjunto de variables al comportamiento de la política externa» (Hermann, 1978: 22).

En las concepciones tradicionales realistas, la política exterior se concebía como el resultado de acciones e interacciones de los Estados en respuesta exclusivamente a factores externos constituidos por las limitaciones y oportunidades que les ofrece el entorno internacional. Sin abandonar la incidencia de esos factores externos la teoría de la política exterior ha incorporado distintos factores internos como igualmente intervinientes en la definición de la conducta externa de los Estados.

En el ámbito latinoamericano, uno de los aportes más importantes a esta concepción la realizó Alberto Van Klaveren en su trabajo sobre las perspectivas teóricas utilizadas en el análisis de la política exterior latinoamericana (Van Klaveren, 1984). En ese trabajo se produce precisamente «la aceptación de que había determinantes internos y externos de las políticas exteriores que condicionaban no sólo los objetivos internacionales de las políticas sino también la materialización de las mismas una vez decidido el curso de acción» (Bernal-Meza, 2005).

Tomando como determinantes, entonces, tanto factores internos como externos para la explicación de la política exterior uruguaya durante el período estudiado, se adopta la clasificación más generalmente utilizada que ha sido la formulada también por Van Klaveren. Entre los primeros, se incluye la característica del sistema político (régimen político o forma de organización política), el modelo de desarrollo y los factores históricos, culturales y sociales. Entre los segundos, los elementos políticos y económicos estructurales del sistema internacional (Van Klaveren, 1992).

En el contexto de una sociedad en la que los factores históricos, sociales y culturales son largamente compartidos, el régimen de gobierno y el modelo de desarrollo se plantean y serán tratados como las variables con mayor influencia en la posible diferenciación de la política exterior de Uruguay de los períodos estudiados.

Con respecto al factor externo que provee las oportunidades y las limitaciones de inserción internacional, la preocupación en torno a la autonomía relativa de la política exterior de los países periféricos ha sido una constante en el pensamiento de los autores latinoamericanos sobre teoría de las relaciones internacionales. Esta preocupación no ha cedido en el contexto del sistema internacional de la posguerra fría.

Tradicionalmente en esa corriente de pensamiento, la autonomía es definida como «la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real» (Puig, 1980: 148). Russell y Tokatlian (2002) hacen una redefinición del concepto que, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias mundiales tales como la globalización contemporánea y el fin de la guerra fría y regionales particulares del Cono Sur tales como la redemocratización y la integración, se hace necesaria una resignificación profunda del concepto de autonomía como la capacidad de los países para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros.

Se entiende que la resignificación que realizan estos autores incluye las particularidades del factor externo constituido por el entorno político y económico en el que se produce la inserción internacional de Uruguay en la mayor parte del período estudiado por lo que se completa con el mismo el marco conceptual que se utilizará en el trabajo.

III. DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR

El punto de inflexión en la política exterior uruguaya originado en la reinstitucionalización, dio lugar a una política que «Comparada con sus similares de la dictadura y del período democrático que termina en la crisis de 1973, la política internacional de los últimos 20 años resulta mucho más amplia en su agenda, mucho más intensa en sus ejes de negociación, mucho más dispuesta a lanzar iniciativas en círculos subregionales, regionales y hasta globales» (Pérez Antón, 2005: 109).

Todo ello sin perjuicio del retorno a una estricta adhesión a grandes principios históricos rectores de la política externa de Uruguay, entre los que se encuentran la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la solución pacífica de controversias, la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales. Estas grandes líneas rectoras, más que una enumeración legalista del fundamento de inserción internacional del país, constituyen una línea real de defensa y preservación de la soberanía y la independencia nacional de un país de dimensiones relativamente pequeñas y larga tradición democrática.

A nivel del sistema internacional, en este período el país enfrenta los cambios profundos que significan para las modalidades de inserción el fin de la guerra fría y el desafío de la globalización, a la vez que incorpora la respuesta colectiva de los nuevos regionalismos abiertos (CEPAL, 1994). Superados los paradigmas tanto del realismo como de la interdependencia, la actual influencia recíproca que se da entre el sistema internacional y el ámbito doméstico a través de las relaciones internacionales se inserta en contextos que responden a parámetros novedosos, que necesariamente son tenidos en cuenta.

En relación a los actores de la política exterior, se asiste en el período en términos globales a grandes y significativas modificaciones tanto al interior del país como en su entorno internacional. Al interior, en términos históricos e institucionales, la política exterior se formula e implementa con la participación de diversos actores estatales con roles diferenciados y en un proceso de toma de decisiones que se estructura en diversas etapas. A partir del retorno a la institucionalidad en 1985, se observa un doble proceso de apertura y complejización en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas de elaboración de la política externa del país, proceso que tiene relación con el número de actores gubernamentales que participan en el quehacer de la política exterior, así como con el aumento y diferenciación de actores no gubernamentales.

Con respecto a los primeros, y de la mano de la creciente influencia que se le fue asignando a las relaciones externas del país como funcionales al modelo de desarrollo

implementado en cada período de gobierno, se asiste a la pérdida de monopolio de la tradicional fórmula Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores-Servicio Diplomático, paradigmático del modelo tradicional presidencialista de conducción de la política exterior, a favor del ingreso de otros Ministerios, particularmente los de Economía e Industria. En cuanto a los segundos, son aquellos representantes de intereses que siempre fueron tenidos en cuenta en la política exterior, pero cuya actuación sufre un cambio cualitativo particularmente referido a la inmediatez de su accionar así como a su proyección externa. Merecen ya la calificación de actores de la política internacional, confirmando la transnacionalidad que contribuye a desdibujar la noción de que el Estado-Nación es el único actor de las relaciones internacionales (Keohane y Nye, 1988).

En medio de los importantes cambios señalados, se observa, sin embargo, una continuidad de ejes temáticos en la agenda internacional del país que atravesaron –aunque con matices y con diferentes grados de prioridad– las diversas estrategias de inserción de cada período de gobierno. Entre ellos, la relación con los organismos internacionales de crédito con los cuales el país ha mantenido históricamente la reputación de buen pagador; a partir de 1991, la pertenencia y el grado de compromiso con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y las negociaciones para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde 1994; las relaciones bilaterales con Cuba y con Estados Unidos; y la participación de efectivos uruguayos en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), temas que en muchos de los casos han merecido la calificación de ser políticas de Estado y que se analizan en sus particularidades en cada período.

La particularidad derivada de una transición negociada que pautó el accionar de la justicia con respecto al tratamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura ha ocasionado que Uruguay, hasta hoy, no haya tenido la capacidad de recuperar su posición de relativo prestigio en los asuntos internacionales, tema que al igual que los anteriores se ha constituido en una constante del período estudiado.

IV. CAMBIO DE RÉGIMEN (1985-1990)

Con el primer gobierno democrático (1985-1990), presidido por Julio María Sanguinetti del Partido Colorado, se inicia el proceso de transición del régimen burocrático autoritario² que usurpó el poder entre 1973 y 1985 a un régimen democrático. A la vez, se produce una renovada aproximación a los asuntos externos caracterizada por la necesidad de una reinserción internacional, más acorde con la tradición democrática del país. El aislamiento internacional del régimen militar contrastó con la situación externa que vivió el país con anteriores gobiernos democráticos, los cuales gozaron de

2. Utilizamos el concepto elaborado por Guillermo O'Donnell referente a las nuevas formas de dominación autoritaria que emergieron en América Latina a partir del golpe de Estado en Brasil, en 1964.

gran prestigio derivado precisamente de la estabilidad democrática de Uruguay, excepcional en el subcontinente sudamericano.

En 1985, la política exterior uruguaya tuvo como contexto internacional básicamente dos factores o variables: los procesos de retorno a la democracia en los países vecinos del Cono Sur, en sus dos fronteras, y dos estados de crisis. Uno, con eje político-militar en América Central –centrado en Nicaragua y El Salvador– acompañado por una crisis de inmovilidad de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el otro con eje económico, pautado por el tema del endeudamiento externo de los países del subcontinente.

La retomada institucionalidad otorgó al gobierno alto grado de legitimidad al interior de la nación. Esta legitimidad se vio reforzada por la instrumentación de amplios consensos entre actores tanto gubernamentales como no-gubernamentales, así como por el gran pragmatismo que le imprimió el canciller del período, el economista Enrique Iglesias. Teniendo al desarrollo como meta además de la política económica, la política externa también fue funcional al modelo de desarrollo exportador implementado en el período, promovida activamente tanto por el presidente de la República como por su canciller.

Las situaciones de crisis –política y económica– por las que atravesó la región en la década de 1980 dieron lugar a un gran activismo en la política exterior de los países del área, del cual Uruguay no estuvo ajeno y que, paradójicamente, resultó en una mayor autonomía de sus relaciones exteriores, principalmente respecto de Estados Unidos. Corresponde particularmente a los países periféricos la racionalización pragmática de su falta de autonomía y en esta instancia se realizó oportunamente «la capitalización al máximo de sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente de la política mundial» (Tokatlian y Carvajal, 1995: 4).

En esos años se crean varios mecanismos de concertación política latinoamericana, basados en nuevas formas de diplomacia para el manejo colectivo de problemas internacionales (Tomassini, 1988). Más concretamente, tienen como objetivo principal ofrecer alternativas a la política de Estados Unidos en la región, apartándose de la histórica subordinación de la conducta externa de los países americanos en relación al poder hegemónico, demostrando la voluntad política de los líderes latinoamericanos para encontrar soluciones propias a los problemas de la región (Ferro, 1990).

Entre ellos, el Grupo de Contadora formado por Colombia, Panamá, México y Venezuela para ofrecer una solución alternativa a la intervención de Estados Unidos en Nicaragua y su Grupo de Apoyo formado por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. Estos últimos, aportando la legitimidad de sus nuevas democracias, dieron renovado ímpetu a un proceso que finalizó con la adopción de una solución latinoamericana al conflicto, en clara oposición a la política del país hegemónico. En estricta aplicación del principio de solución pacífica de controversias, Uruguay promueve la concertación como política proactiva que busca, a través de la formación de regímenes internacionales, una mayor capacidad de respuesta, autonomía y fuerza negociadora con respecto a las políticas de EE.UU.

A nivel bilateral, el cambio de régimen no tuvo como consecuencia un acercamiento con ese país. Si bien el golpe militar de 1973 tuvo el apoyo del gobierno de EE.UU., los últimos años de la dictadura tuvieron una fuerte oposición en el gobierno de ese país. En 1976, se votó en el Congreso de EE.UU. la «Enmienda Koch», que preveía la suspensión de la ayuda militar a gobiernos que se sindicaran como violadores de los derechos humanos. En puntual ejecución de esa ley, el presidente Jimmy Carter, del Partido Demócrata, suspendió la ayuda militar a Uruguay, medida que causó un alejamiento entre los gobiernos de ambos países. Su sucesor, Ronald Reagan, del Partido Republicano, imprimió a partir de 1981 una nueva reinsertión de EE.UU. plenamente inmersa en la confrontación este-oeste, que tuvo como consecuencia un renovado apoyo a las dictaduras militares de derecha, incluyendo la de Uruguay. La apertura forzada por las fuerzas políticas y de la sociedad civil, junto con el fracaso del proyecto económico del gobierno militar, hicieron que ya a esta altura fuera imposible detener las fuerzas internas de cambio. No es de sorprender, entonces, que no hubiera una gran sintonía entre el primer gobierno democrático y el de la potencia hegemónica.

En torno al eje económico, el Consenso de Cartagena, que se forma en respuesta a la crisis de la deuda, es otro ejemplo de la nueva aproximación de la política exterior de América Latina. La participación de Uruguay en este tema estuvo limitada también por uno de los pilares básicos de su relacionamiento externo: el cumplimiento de sus compromisos internacionales, aunque en este caso se tratara de la pesada herencia de deuda externa heredada de la dictadura, posición que no resultó ser funcional a los objetivos del Consenso.

Se produce asimismo un acercamiento con Europa Occidental ocasionado por la transición democrática; un renovado relacionamiento con la Unión Soviética; el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela –interrumpidas durante la dictadura–; así como el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Taiwán y el consiguiente establecimiento de las mismas con China. En 1985, a poco de asumir el presidente Sanguinetti, se restablecen relaciones diplomáticas con Cuba, cuya ruptura se produjo en 1964 en cumplimiento de la resolución adoptada en el seno de la OEA.

En la dimensión estrictamente comercial de la política exterior, Uruguay participó activamente de la discusión respecto al comercio internacional, adhiriendo al libre comercio. Se sostiene que el proteccionismo caracteriza más al comercio de los países desarrollados que al de los países en desarrollo. El país fue anfitrión en 1986 de la Conferencia General del GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*), dando origen a la Ronda Uruguay del organismo tendiente a la liberalización del comercio internacional. La relación comercial con los vecinos, principales socios comerciales de Uruguay, se estructuró a través del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) de 1985, y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) suscripto con Brasil en 1986.

A partir de este período es que se comienza a generalizar la expresión «política de Estado» como trascendente de los intereses partidarios, estableciéndose así la diferencia con una política de consenso. La política de Estado se construye sobre un consenso de todos los partidos políticos a partir del cual se presume inicialmente que la misma no será modificada con un cambio de gobierno. Pero para ser calificada como

política de Estado, efectivamente, debe ser mantenida a través de administraciones de distintos partidos (Fernández, 2002; Bizzozero y Luján, 1992).

V. EL IMPULSO INTEGRADOR NEOLIBERAL (1990-1995)

En el período de gobierno de Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional (1990-1995), que fuera elegido como resultado de las primeras elecciones posdictadura que se llevaron a cabo sin proscripciones políticas, «las tareas de reconstrucción institucional propias del primer período abrieron paso al calendario de la reforma económica: desregulación, privatizaciones, apertura comercial y financiera» (Moreira, 2004: 95).

Con una transición democrática consolidada³ y en el contexto interno de un modelo de desarrollo con fundamento marcadamente neoliberal, los rasgos más salientes de la política exterior del período estuvieron dados por la apertura comercial «que combinó una apertura regulada y concertada en la región... con una apertura relativamente irrestricta y sin contrapartidas al resto del mundo» (Moreira, 2004: 96).

En lo regional, la administración Lacalle asumió con posterioridad a la suscripción por parte de Argentina y Brasil de los Acuerdos de Complementación Comercial firmados por los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil en 1985, primeras administraciones democráticas en los países limítrofes. Estos acuerdos fueron el antecedente inmediato del MERCOSUR que se concreta en 1991 con el Tratado de Asunción y se constituye en el proyecto de inserción internacional del país más importante de este período. Es así que este gobierno decide formar parte de un proceso de integración inserto en el concepto de regionalismo «abierto» de signo radicalmente opuesto a la integración detrás de barreras arancelarias del modelo estructuralista de la CEPAL, dominante en América Latina a partir de la década de 1960.

Si bien como consecuencia de su modelo de desarrollo y su prioridad de inserción, particularmente en este período tienen activa participación actores de la sociedad civil con cierta proyección internacional particularmente los sectores exportadores a través de sus respectivas agremiaciones, es notorio que el sistema político no debatió el tema del ingreso de Uruguay al MERCOSUR, al que se apoya como el único camino posible para la inserción del país en el sistema internacional, «dejando el debate sobre la implementación para el futuro» (Bizzozero, 1992: 11).

A nivel de las Américas, también es de este período el impulso de la formación de una zona de libre comercio desde Anchorage hasta Tierra del Fuego por parte del presidente George Bush de EE.UU. a través de su Iniciativa para las Américas, proyecto al que esta administración se afilió de inmediato, promoviendo la inclusión del país a través de la asociación con Argentina y Brasil, esfuerzo que se concretó a través de la firma del tratado del 4 + 1 entre los cuatro países del MERCOSUR y EE.UU.

3. Seguimos aquí a J. LINZ y A. STEPAN (1996: 155) en cuando afirman que «Con el referéndum y la elección de diciembre de 1989, Uruguay llenó todas nuestras condiciones de una transición completa».

En el mes de diciembre de 1994, ya al cierre de esta administración, tiene lugar en Miami, Florida, la Primera Cumbre de las Américas que si bien tuvo una agenda referida a múltiples aspectos de las relaciones interamericanas, obtuvo su mayor relevancia a través de la renovada iniciativa de una zona de libre comercio, esta vez promovida por presidentes de países latinoamericanos, entre ellos particularmente el presidente Patricio Aylwin de Chile y el presidente Lacalle y recogida por el presidente Bill Clinton de EE.UU. El proyecto que pasa a denominarse Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aunque de hecho se constituyó inmediatamente en un área de confrontación entre Brasil y EE.UU., luego de múltiples reuniones a diferentes niveles tuvo su punto casi de desintegración en el mes de diciembre de 2003. Este extremo, como se verá más adelante, finalmente se materializó en la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, en el mes de noviembre de 2005 con la oposición expresa de los países integrantes del MERCOSUR, cuyo presidente pro-tempore era en ese momento el presidente de Uruguay, quien fue, además, el que llevó adelante la posición conjunta.

Durante este período, se produjo un cambio en la política de defensa nacional que, teniendo en cuenta los parámetros externos de la nueva inserción del país, supuso entrar en una fase de cooperación en temas de preocupación a los tres países tales como el narcotráfico y el contrabando. Al mismo tiempo y aunque la participación de Uruguay en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU data de 1954, formando parte de la primera OMP, en Cachemira, durante el gobierno de Lacalle se asistió a un gran aumento de misiones y efectivos realizando esta actividad.

VI. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA (1995-2000)

En lo que se podría caracterizar como el gobierno de consolidación democrática en Uruguay posterior al régimen burocrático-autoritario⁴ Julio María Sanguinetti vuelve a asumir la presidencia del país por el período 1995-2000 con el apoyo de una coalición estable entre el Partido Nacional y el Partido Colorado hasta el fin del período (Moreira, 2004). En materia económica y «En contraste con su retórica preelectoral, y con la política de su previa Administración, los propósitos de la política de Sanguinetti para una coalición formal presentaban un importante grado de continuidad con el gobierno blanco saliente» (Finch, 2005: 326).

El contexto internacional está dado por el corto período que va desde el fin de la guerra fría y los atentados terroristas a EE.UU. el 11 de septiembre del 2001 durante el cual la lógica subyacente de la etapa que concluye con el enfrentamiento ideológico como substrato de las relaciones internacionales se sustituye por los conceptos rectores de democracia y libre mercado. En el proceso de globalización se reduce aún más el

4. A pesar del debate en torno al tema de los elementos que deben estar presentes para considerar una democracia consolidada, nos apoyamos en las expresiones de J. LINZ y A. STEPAN (1996) quienes aseveraban que Uruguay es una democracia consolidada, la única de los cuatro regímenes burocrático-autoritarios de América del Sur que logró ese estado.

margen de maniobrabilidad de los Estados, particularmente los pequeños como Uruguay, tanto en sus políticas exteriores como en la posibilidad de implementación de políticas internas que oficien como su contrapeso.

En términos generales, la estrategia de inserción de este período se plantea con una perspectiva globalista partiendo del ámbito ampliado del MERCOSUR y un criterio ordenador temático ubicando prioritariamente a los asuntos económico-comerciales. En este contexto, se asiste a una etapa de expansión del MERCOSUR a través de sus negociaciones con Chile y Bolivia con el fin de que obtuvieran el estatus de Estados Asociados y la Unión Europea con quien se intenta realizar un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques. Asimismo se busca la profundización del acuerdo, poniéndose en vigencia la denominada unión aduanera imperfecta como resultado de la Cumbre de Ouro Preto en diciembre de 1994, aunque con posterioridad se producen varios enfrentamientos entre sus países que incluyeron restricciones comerciales en directa contradicción con la letra y el espíritu del Tratado de Asunción y sus protocolos.

En las negociaciones por el ALCA, en abril de 1998, en la Cumbre de las Américas realizada en Santiago, el MERCOSUR logró imponer su pretensión de negociar en conjunto, posición compartida por Uruguay. Se opta así por adherir al peso negociador del bloque, aun cuando sus posiciones no fueran necesariamente funcionales a los intereses nacionales de Uruguay en ese ámbito de comercio internacional.

Si bien el resto de América Latina no contó con prioridad en la agenda de la política externa de este período, en la relación con Cuba se apoyó su reinserción en el ámbito latinoamericano, desaprobándose la Ley Helms-Burton que hacía más estrictas las restricciones de comercio con la isla, invitando a Fidel Castro a realizar una visita de Estado a Uruguay que se concretó en octubre de 1995 y también al votar la delegación uruguaya en contra del proyecto de resolución de condena a Cuba, propuesto por Estados Unidos en el seno de la comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Las relaciones con EE.UU. no fueron necesariamente fluidas durante el período. Los temas bilaterales estuvieron marcados por los intereses de la gran potencia referentes al narcotráfico y el lavado de dinero proveniente del mismo y la ley de patentes industriales que fue finalmente adoptada en el período de gobierno siguiente.

Uruguay hizo conocer su oposición a la intervención de EE.UU. en Haití en 1994 y se opuso a la propuesta de EE.UU. de mediados de 1995 en el sentido de formar una fuerza militar multinacional de paz con la misión de intervenir en conflictos regionales, narcotráfico y seguridad en un mecanismo de «seguridad preventiva», mientras se continuó con la extensa participación de los efectivos militares en las OMP.

VII. EL GOBIERNO DE LA CRISIS (2000-2005)

Assumiendo como resultado de una reciente reforma constitucional que estableció el *ballotage* y le permitió obtener la mayoría absoluta en una segunda ronda con apoyo del Partido Nacional, Jorge Batlle del Partido Colorado se instaló en el gobierno por el período 2000-2005.

A partir de las nuevas disposiciones constitucionales, la dimensión interna del sistema político al inicio de la administración Batlle le imprime la particularidad de la necesidad de formar un gobierno de coalición con el Partido Nacional que estrecha los márgenes tradicionales de maniobrabilidad de los partidos de gobierno. Debe señalarse que esta necesidad de acuerdo responde al hecho de que el partido de gobierno no obtuvo en la primera ronda electoral las mayorías parlamentarias que le permitieran aprobar la legislación necesaria para llevar adelante su programa de gobierno.

Las bases programáticas de su sector partidario hacían predecir una política exterior que continuaba siendo expresamente funcional a la estrategia de desarrollo del país. Se continuaba también postulando el consenso como base de la política exterior, reafirmando que sería de Estado en la medida en que respondiera a una orientación básica permanente adoptada por el país con el concurso de todas sus fuerzas políticas, en estricta observancia de los principios rectores de su política exterior.

Durante este período de gobierno, el factor sistema internacional condicionó con mayor intensidad que en las tres administraciones democráticas anteriores tanto la política interna como la exterior del país. A nivel global hubo claramente dos acontecimientos que causaron una redefinición de las relaciones internacionales, proveyendo un conjunto de datos nuevos para diseñar la inserción de todos los Estados Nación del mundo. Se trata de los ataques terroristas de *Al Qaeda* a diferentes objetivos en territorio de EE.UU. el 11 de septiembre de 2001 y la posterior invasión de EE.UU. a Irak en marzo del 2003, en ejercicio de su autoproclamado derecho de «ataque preventivo».

En lo regional, la devaluación del real en Brasil en 1999 y la posterior devaluación en Argentina y las consecuentes severas crisis económicas y políticas que se sucedieron en este último, a las que se sumó la tardía respuesta del gobierno nacional, desataron la peor crisis financiera padecida por Uruguay y que hizo eclosión en el año 2002.

Oficiando el MERCOSUR como correa de transmisión, el primer gran cimbronazo a la economía uruguaya le fue dado por la devaluación del real en Brasil en 1999. Entramos con esta decisión en una etapa en la cual el bloque se vio afectado principalmente por decisiones unilaterales tomadas por los dos países grandes que contribuyeron a agudizar la crisis económica por la que atravesaba la región.

Si bien desde su posición dogmática y política neoliberal, el presidente Jorge Batlle a pesar de su apoyo retórico al MERCOSUR, reafirma su aproximación al desarrollo mediante la diversificación de las exportaciones a países fuera del bloque, preferentemente a EE.UU. Con ese país, buscó y obtuvo un incremento comercial destrabando las exportaciones, particularmente de productos cárnicos que tuvieron como consecuencia que el país del norte se posicionara en primer lugar como comprador de esas exportaciones uruguayas, desplazando en términos totales de intercambio comercial tanto a Argentina como a Brasil, los principales socios comerciales históricos del país.

El elemento de mayor relevancia de la política exterior de este período, y quizás el más resistido a nivel popular, fue el total alineamiento del gobierno del presidente Batlle con el de EE.UU. Esta suerte de «relación carnal» entre Batlle y Bush tuvo como resultado positivo para el país el préstamo de salvataje que otorgó el gobierno de EE.UU., como respuesta al pedido de Uruguay al FMI aunque este organismo se opusiera y, en

su aspecto más negativo, la ausencia de una declaración del gobierno uruguayo de oposición a la invasión a Irak, que hubiera sido acorde a su tradicional política exterior.

Por último, como consecuencia de la solicitud del gobierno de Uruguay en el sentido de que Cuba admitiera la presencia de un relator de la ONU en el tema de derechos humanos y la reacción del presidente cubano calificando a Batlle de «lacayo» de EE.UU., se rompieron relaciones diplomáticas con el gobierno cubano.

VIII. LA IZQUIERDA EN EL PODER (2005)

En octubre del 2004 y en primera vuelta, Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) con un 50,54% de los votos emitidos en las elecciones nacionales llevadas a cabo ese mes, lleva al poder en Uruguay al primer gobierno de izquierda instalándose en la presidencia del país el Dr. Tabaré Vázquez.

Las bases de la política exterior de Uruguay formuladas concretamente en plena campaña electoral, sobre las que comenzamos nuestro análisis de la política externa de la actual administración, están contenidas en un documento producido en el contexto de un ciclo titulado «La transición responsable» y que se denomina «el Uruguay integrado» (EP-FA-NM, 2004).

Siguiendo la tradición histórica de la política exterior uruguaya, el documento establece que esta administración estará basada en los valores ético-morales y principios rectores que la han sustentado y le han dado prestigio al país y que, como viéramos, informan el fundamento de las relaciones externas de Uruguay desde su independencia, pero particularmente durante el período posdictadura que estudiamos.

Se adicionan en este período principios que responden a la orientación política del gobierno y otros que se inscriben en las circunstancias internacionales actuales. Entre los primeros se encuentran la solidaridad internacional, el no alineamiento y el reconocimiento de los derechos humanos de titularidad colectiva tales como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano. Entre los segundos, el rechazo a todo tipo de terrorismo llevado a cabo tanto por un Estado, como por cualquier tipo de organización o individuo, a la violencia y a la discriminación. El reconocimiento del multilateralismo como única forma de restablecer la vigencia del derecho internacional y la preservación de la paz, así como de fortalecer el debilitado orden internacional y jerarquizar el papel que debe desempeñar la ONU.

El gobierno se plantea un doble objetivo marco en la formulación e implementación de su política exterior: la búsqueda de consensos con las demás fuerzas políticas del país y la reorientación de una política alineada con el poder mundial hegemónico a una sin alineamiento alguno. Esto último en pos del mayor grado posible de autonomía lo cual desde su propuesta plantea la dificultad de tener que llevarse a cabo no sólo en la esfera de influencia del poder hegemónico mundial sino en el marco sumamente restrictivo del sistema internacional actual (Ferro, 2005).

Para el cumplimiento del primero de estos objetivos la política exterior fue, junto con la económica y la de educación, uno de los temas tratados en el diálogo tendiente

a concluir acuerdos interpartidarios con la oposición. Se lograron acuerdos de entendimiento muy generales relativos a la autonomía de la política exterior, el mantenimiento y ampliación de mercados y la priorización del relacionamiento de Uruguay con el MERCOSUR.

El segundo de estos objetivos reconoce un doble componente. El primero que exige el rompimiento de la estrecha relación del gobierno uruguayo del período anterior con el de EE.UU. y el segundo que, también en pos de autonomía, necesariamente debe tender a contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Con el fin expreso de reducir la injusticia y la pobreza derivadas de la globalización, se reivindica el reforzamiento de la capacidad del Estado-Nación para decidir sobre sus políticas internas.

Con fundamento en los principios enunciados, el acuerdo de pautas generales con las demás fuerzas políticas y en el marco de una política exterior autónoma, independiente de alineamientos se diseña la estrategia de inserción internacional del país.

Se sitúa al MERCOSUR como primera prioridad de inserción, y a partir del bloque se ordenan las relaciones en torno a ejes temáticos con base en los vínculos históricos, culturales, políticos, sociales y económicos que, teniendo como centro al país, abarcan en un primer trazo a Argentina y Brasil y en segundo lugar a Paraguay. En el relacionamiento con el resto de la región se parte del espacio ampliado del MERCOSUR otorgando prioridad a las relaciones con los Estados asociados –Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela– y a la interacción con otros procesos de integración existentes en la región tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Fuera de la región se privilegia la conclusión de una política comercial y de inversiones con la Unión Europea, se promueve la creación de nuevos espacios de inserción tales como la República Popular China, el resto de Asia y el Medio Oriente. Se reafirma finalmente el derecho del país al establecimiento de nuevas relaciones económico-comerciales bilaterales o la profundización de las ya existentes.

Entrando al análisis de la primera prioridad estratégica, aunque con un MERCOSUR políticamente estancado, el gobierno asume el proceso de integración con gran ímpetu, reclamando para los uruguayos protagonismo en pos del fortalecimiento y consolidación del mismo y para Uruguay un importante papel articulador que facilite las instancias de negociación de una reforma integral que se considera imprescindible. En lugar preeminente se sitúan los aspectos institucionales, dándosele prioridad a la reforma de los órganos que basen un derecho común, promoviendo la construcción de instancias supranacionales como ineludibles si se aspira a diseñar e implementar eficazmente políticas macroeconómicas comunes. Se promueve la incorporación de nuevos asociados al bloque para facilitar la reducción de las grandes asimetrías existentes propugnándose la negociación conjunta con la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la CAN y el G-20.

Más que un proceso políticamente estancado, como lo caracteriza Tabaré Vázquez en su discurso de asunción, el bloque está atravesando la peor crisis de su existencia. Esta realidad resulta acentuada cuando se compara con el entusiasmo por el proceso integrador surgido de las convergencias ideológicas con los gobiernos del argentino Néstor Kirchner y del brasileño «Lula» da Silva. También contrasta con la relevancia que tuvo el tema

de la integración en las agendas electorales en los cuatro países entre las elecciones del 2002 en Brasil, del 2003 en Argentina y Paraguay y del 2004 en Uruguay, en todas las que prevalecieron los candidatos de perfil más pro-MERCOSUR (Caetano, 2005).

Junto con el significativo retraso en la internalización de las normas jurídicas adoptadas en su seno⁵ la no concreción de la Unión Aduanera así como las importantes asimetrías entre sus socios, el MERCOSUR ha dejado de ser un bloque de cuatro países para convertirse en uno de dos. Los socios mayores –Argentina y Brasil– toman sus decisiones en forma bilateral, decisiones que no ofrecen alternativa a los socios menores –Uruguay y Paraguay–, de las cuales, la suscripción de los Mecanismos de Adaptación Competitiva entre Brasil y Argentina en enero del 2006 es su ejemplo más reciente.

Además de las acciones de política exterior anunciadas, tales como la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba que se produce el mismo día de la asunción del presidente Tabaré Vázquez, se ha desarrollado una estrecha relación con Venezuela. Se sigue el juego geopolítico del presidente Hugo Chávez en su pugna por el liderazgo en América del Sur, en detrimento del brasileño con base inicialmente en las necesidades energéticas del país, pero luego indiscutiblemente como muestra del estrechamiento de lazos con países no miembros plenos del MERCOSUR. Se firman con Caracas acuerdos en materia de explotación y abastecimiento de petróleo, acuerdos que luego se extienden al área financiera. Se promueve activamente el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, país que adhiere al bloque en carácter de socio político.

La aproximación de la relación bilateral con EE.UU. es sin duda el tema de la agenda internacional de mayor conflictividad en la interna del partido de gobierno. Desde la completa ausencia de mención a ese país en los discursos de asunción de Vázquez, hasta el viaje que realizó a Washington un año más tarde, el acercamiento económico-comercial con EE.UU. se ha constituido en la alternativa bilateral más importante como respuesta al estancamiento del MERCOSUR.

Igualmente, durante la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en Mar del Plata, Argentina, en noviembre del 2005, y en el contexto de la oposición más firme que había encontrado hasta entonces la formación del ALCA en la que el presidente Bush había comprometido su esfuerzo, se firmó entre los presidentes Bush y Tabaré Vázquez el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones, con la inclusión de algunas modificaciones al tratado que había sido concluido durante la presidencia de Batlle y cuyo rechazo había sido uno de los puntos de la campaña electoral del EP-FA-NM.

Sin embargo, el punto del relacionamiento bilateral que ha resultado en mayores fricciones dentro del gobierno lo ha constituido el no rechazo a la posibilidad de concluir un Tratado de Libre Comercio con EE.UU.⁶. Las posiciones extremas son llevadas

5. Para que las normas adoptadas en el MERCOSUR sean obligatorias para los países miembros, deben ser adoptadas internamente por las legislaturas de cada uno de los países y este proceso lleva años de atraso.

6. En el 2005, EE.UU. fue el socio comercial principal de Uruguay superando el comercio con Argentina y Brasil. En ese año el comercio con el MERCOSUR fue deficitario en un monto de U\$S 850 millones mientras que con EE.UU. tuvo un superávit de U\$S 500 millones de acuerdo al informe de Tea Deloitte & Touche del 27 de junio del 2006.

por los ministros de Relaciones Exteriores, Reynaldo Gargajo, en su contra y el de Economía y Finanzas, Danilo Astori e Industria y Energía, Jorge Lepora, a su favor. Entre ellos, la posición del presidente Vázquez que ha fluctuado desde la afirmación de que un tratado de esa naturaleza con EE.UU. no está en la agenda del EP-FA-NM hasta que no se descarta ninguna posibilidad, incluyendo un tratado con ese país.

Este enfrentamiento interno se ha trasladado al seno del MERCOSUR en el que encontramos a un Brasil totalmente abocado a que Uruguay no realice negociaciones comerciales bilaterales con EE.UU., acción que se inscribe plenamente en su intento por repositionarse como líder regional mediante promesas ya largamente incumplidas de mejoramiento del comercio con ese país. El canciller brasileño, Celso Amorín, en una reciente visita a Uruguay declaró que Brasil no es partidario de modificar las normas del MERCOSUR para dar más libertad de acción a sus integrantes para buscar acuerdos de libre comercio bilaterales fuera de la región⁷.

Más allá de las grandes falencias del MERCOSUR a la interna, tales como los problemas de acceso de las exportaciones uruguayas al mercado brasileño, la no concreción de una unión aduanera perfecta y el doble cobro del arancel externo, el marcado desinterés y el pobrísimo liderazgo que ha tenido Brasil en el bloque se trasluce también en las fallidas negociaciones con otros esquemas de integración especialmente con la Unión Europea.

Al decidir el partido de gobierno por el mantenimiento de efectivos uruguayos en Haití como parte de la fuerza internacional de paz de la ONU, ésta se ubica dentro de lo que calificamos como política exterior de Estado. Esta decisión que inicialmente contó con importante oposición al interior de la propia fuerza política se asume como una obligación derivada de un compromiso internacional a la vez que aporta al multilateralismo como instrumento de la política internacional.

Al momento de redacción de este artículo, las relaciones entre Uruguay y Argentina se encuentran en lo que puede fácilmente calificarse como el peor momento de su historia contemporánea. El diferendo se relaciona con la instalación en la ribera uruguaya del río Uruguay de dos fábricas de celulosa. Los argumentos centrales del mismo consisten por parte de Argentina en que Uruguay incumplió con sus obligaciones de consulta e información derivadas del Tratado del Río Uruguay entre ambos países, así como del efecto contaminante que tendrán las plantas una vez construidas. Por parte de Uruguay se sostiene que las obligaciones fueron cumplidas y que no habrá tal efecto contaminante. Si bien Argentina ha llevado el tema a la Corte Internacional de Justicia de la ONU en La Haya, las acusaciones cruzadas a varios niveles entre los gobiernos de los países vecinos han provocado una crisis que claramente no será superada por un fallo judicial y cuyas dimensiones requerirán para su solución de un gran esfuerzo por parte de la diplomacia de ambos países.

7. *Diario El País*, 24 de junio del 2006, p. 12.

IX. CONCLUSIONES

El estudio realizado nos permite concluir que en el período estudiado en este trabajo se observa que el cambio de régimen político –de uno dictatorial a uno democrático– acaecido en el primer período de gobierno dio gran legitimidad a la nueva administración, lo que fue utilizado para lograr una reinserción internacional del país más acorde a su tradicional política exterior. Esa inserción se realizó en un contexto internacional de rasgos limitantes –debido a las situaciones de crisis que se señalaron– que, sin embargo, fue aprovechado para marcar diferencias con el gobierno dictatorial apartándose del eje de inserción del este-oeste y diseñando una agenda que, en lo internacional, significó un distanciamiento de los diseños del poder hegemónico mediante la formación de esfuerzos conjuntos de respuesta con otros países latinoamericanos. En los esquemas de cooperación que se crearon durante este período encontró la política exterior de Uruguay la coyuntura en la que pudo desarrollar una política exterior de importante autonomía relativa.

Como consecuencia de la ampliación de los temas de la agenda de política exterior, particularmente por la importancia relativa de los temas de inserción comercial funcional de los modelos de desarrollo implementados por los sucesivos gobiernos, así como la transnacionalización de las relaciones internacionales, se observa en el período la correspondiente ampliación del número de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales que toman parte en el proceso de toma de decisiones. Aunque se puede señalar como una constante que atraviesa todos los períodos, este proceso se observa particularmente en la administración Lacalle. Al mismo tiempo, el proceso de toma de decisiones se aparta de la fórmula tradicional Presidente-Ministro de Relaciones Exteriores y resulta altamente complejizado.

Igualmente se asistió a un reordenamiento de prioridades en cada período de gobierno, aunque con una tendencia a mantener un centro de ejes temáticos que atraviesa todos los períodos y que le confiere una gran continuidad a la política exterior del país.

La política exterior llevada a cabo por el actual gobierno muestra mucho más una continuidad con la política del gobierno anterior que el cambio que hubiera sido de esperar en virtud de su aproximación ideológica, sus bases programáticas y las manifestaciones de la campaña electoral. En este caso, el entorno más inmediato constituido por la subregión y su expresión integradora, el MERCOSUR, ámbito anunciado como plataforma de inserción al resto del mundo ha constituido un entorno contrario al proyecto programático del «Uruguay integrado». En cierta medida, esto ha forzado la alternativa que ha sido causa de las mayores disensiones a la interna del partido de gobierno: la promoción de acuerdos bilaterales de comercio entre los que se destaca muy particularmente el referido a EE.UU. A partir de la constatación de ausencia de funcionalidad del bloque al interés nacional de Uruguay, la particular coyuntura fundamenta una apreciación de signo positivo en lo referente a la autonomía buscada en referencia a la subordinación con respecto al MERCOSUR y más concretamente a sus socios más grandes.

Finalmente, al momento de evaluar el peso relativo de las variables internas y externas que explican la formulación y ejecución de la política exterior, el tipo de régimen

fue determinante del cambio en la política exterior del gobierno de transición. El modelo de desarrollo, por su parte, resulta determinante al pautar las prioridades en la agenda de política exterior de los sucesivos gobiernos democráticos, en el contexto de un país en el que las políticas partidarias se originan en factores históricos, sociales y culturales largamente compartidos.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. 1.ª edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BIZZOZERO, Lincoln. *Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional*. Mimeo, 1992.
- BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos. *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*. 1.ª edición. Montevideo: FCS, 1992.
- CAETANO, Gerardo. De la campaña al gobierno: El «Factor Mercosur» en el ciclo electoral. En BUQUET, Daniel (coord.). *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. 1.ª edición. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005, pp. 315-334.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. 1.ª edición. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. *La política exterior de Estado-Aspectos teóricos para su comprensión*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 61, 2002.
- *Ruptura de Consensos en la Política Exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 62, 2003.
- *La política exterior del Uruguay en las elecciones Nacionales 2004*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 66, 2005.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson y FERRO CLÉRICO, Lilia. *La agenda de la política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica*. Montevideo: FCS-UM-Documentos de Trabajo n.º 64, 2004.
- FERRO CLÉRICO, Lilia. La participación de Uruguay en los mecanismos de concertación política latinoamericanos. *Perspectiva Internacional Paraguaya*, enero-junio 1990, Año II, n.º 3: 219-251. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociales.
- La estrategia de Uruguay. *Revista Dosmil30*, 19 de agosto del 2005. Montevideo. En página web http://www.montevideo.com.uy/ndosmil30_21083_1.html.
- FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay 1780-2000*. 2.ª edición. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. 1.ª edición. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MOREIRA, Constanza. *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. 1.ª edición. Montevideo: Trilce, 2004.
- MUÑOZ, Heraldo. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. En WILHELMY, Manfred. *La Formación de la Política Exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1987, pp. 287-315.
- O'DONNELL, Guillermo. *El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. 2.ª edición. Buenos Aires: Belgrano, 1996.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo. Rumbos y avatares de la Política exterior. En CAETANO, Gerardo (dir.). *20 años de democracia Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. 1.ª edición. Montevideo: Taurus, 2005, pp. 109-129.

- PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 148.
- RUSSELL, Roberto *et al.* *Temas de Política Exterior Latinoamericana. El caso uruguayo*. 1.ª edición. Buenos Aires: GEL, 1986.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 2002, vol. 21: 159-194.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo H. Autonomía y política exterior en América Latina, un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 1995, n.º 28.
- TOMMASSINI, Luciano. *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*. 1.ª edición. Santiago de Chile: PNUD/CEPAL, 1988.
- VAN KLAVEREN, Alberto. El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, vols. 1 y 2. 1.ª edición. Buenos Aires: GEL, 1984, pp. 14-49.
- Entendiendo las políticas exteriores: Modelo para Armar. *Revista de Estudios Internacionales*, 1992, vol. 98: 169-216.
- VÁZQUEZ, Tabaré. Ponencia Una transición responsable. Montevideo, 20 de septiembre de 2004. En ENCUENTRO PROGRESISTA - FRENTE AMPLIO - NUEVA MAYORÍA. En http://www.ps.org.uy/FA_discursos.htm.
- WILHELMY, Manfred. *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América latina*. 1.ª edición. Buenos Aires: GEL, 1987.