

**DE LAS IDEAS A LAS POLÍTICAS:
PROGRAMAS PARTIDARIOS, AGENDAS DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN
EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO (1985-2005)**

Adolfo Garcé y Jaime Yaffé

I. INTRODUCCIÓN

El 1º de mayo de 1985 Julio María Sanguinetti asumió la presidencia de Uruguay. En ese mismo momento se restablecía, luego de 12 años de dictadura, el funcionamiento de las instituciones democráticas. La transición a la democracia trajo consigo, una “segunda” transición, esto es, un extenso y amplio proceso de reformas que profundizaron la apertura comercial iniciada por el gobierno autoritario, desregularon la economía, transformaron algunas políticas sociales fundamentales y modificaron tanto el papel como el funcionamiento del Estado uruguayo (Lanzaro 2000). Todos los gobiernos del lapso 1985 – 2004 participaron de esta obsesión reformista.

Los estudiosos de los procesos de ajuste estructural en América Latina durante los 90’ a menudo han insistido, desde una perspectiva neodependentista, en argumentar que la fuerza motriz de las reformas pro-mercado hay que buscarla en la presión ejercida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Según este argumento los actores domésticos habrían jugado un papel secundario en las transformaciones referidas.

En este artículo tomaremos por un camino diferente. Desde nuestro punto de vista, las reformas en Uruguay obedecieron esencialmente a lógicas políticas endógenas. Más específicamente, argumentaremos que la “segunda” transición no tomó por sorpresa a los ciudadanos uruguayos: por el contrario, las políticas encaradas y las reformas realizadas fueron, en general, clara y extensamente anunciadas por los partidos políticos durante las sucesivas campañas electorales. Como se verá más adelante, durante todos estos años es posible establecer sin mayores dificultades un claro

nexo entre las ideas de los partidos en el gobierno y las reformas que llevaron adelante.

Además de esta introducción y de la conclusión, el artículo se estructura del modo siguiente. En el apartado 2 nos detenemos en la presentación de algunos elementos claves para entender por un lado, el debate teórico acerca del vínculo entre los *issues* enfatizados durante las campañas electorales por los partidos políticos, las agendas de gobierno y las políticas públicas y, por el otro, el sistema de partidos y el modo de gobierno en Uruguay. En el apartado 3 pasamos revista a la evolución de las ideas de los tres principales partidos uruguayos (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio) mostrando que sus ideologías son relativamente estables y distinguibles. En el apartado 4, relacionaremos ideologías, programas y reformas en cada una de las cuatro administraciones de la democracia restaurada.

II. PARTIDOS, IDEAS Y GOBIERNO

¿Quién gobierna? Esta pregunta, que ha desvelado a los estudiosos de la teoría democrática durante mucho tiempo, ha merecido a lo largo del siglo XX respuestas muy variadas. Durante muchos años, los abordajes predominantes soslayaron el papel de los partidos políticos en el gobierno. Los elitistas negaban que las decisiones de las democracias modernas expresaran las preferencias de los ciudadanos. En realidad, por detrás de las apariencias, sospechaban el reinado de una minoría alejada de cualquier posibilidad de escrutinio público. Para pluralistas y neocorporativistas, el gobierno constituía la expresión de intereses sociales más o menos numerosos e institucionalizados. Para los enfoques estado-céntricos el papel central en el *policy-making* de las democracias modernas era desempeñado por las burocracias públicas.

Habrá que esperar a los años 90' para asistir al regreso de los partidos políticos a un lugar de privilegio en las explicaciones del cambio en las políticas públicas. Los estudiosos no dudaron en percibir y señalar el papel central jugado por los partidos políticos en los procesos de sustitución de los enfoques estatistas (keynesianismo, desarrollismo) hacia esquemas neoliberales (Hall 1986, Hall 1993).

Programas partidarios, agendas de gobierno y democracia

El regreso de los partidos políticos revitalizó discusiones clásicas acerca del rol relativo de instituciones, ideas e intereses. Uno de los temas más discutidos fue, precisamente, el de la importancia de las ideas de los partidos en la competencia política y en las políticas públicas. Aunque al principio no faltaron las posiciones más radicales en uno y otro sentido, con

el paso del tiempo, los investigadores fueron convergiendo hacia una posición intermedia. La política expresa intereses pero también ideas. Son dos caras de la misma moneda.

Esta intuición teórica está en la base misma de la moderna teoría de la democracia. Las democracias contemporáneas funcionan sobre la base de la representación política ejercida por los partidos. Antes de cada elección, los partidos presentan públicamente sus agendas de gobierno y sus propuestas de políticas. La ciudadanía compara escoge. Luego, en el gobierno, los partidos favorecidos por el voto ciudadano procurarán llevar adelante las agendas y políticas anunciadas. Más tarde, a su vez, la ciudadanía tendrá la posibilidad de evaluar en qué medida y con qué eficacia el partido gobernante logró llevar a cabo el programa anunciado durante la campaña electoral (Klingemann, Hofferbert y Budge 1994:5-19).

Apoyados en esta noción, numerosos académicos han buscado encontrar la forma de estudiar sistemáticamente el “*programme to policy linkage*”. Un paso muy importante en esta dirección fue dado por el grupo de científicos políticos europeos que, a fines de la década del 70’, se propusieron estudiar, en perspectiva comparada, la evolución de los programas de los partidos políticos en Europa desde la segunda posguerra en adelante. Los esfuerzos de este equipo denominado *Manifesto Research Group* (MRG) fueron continuados en el marco del *Comparative Manifestoes Project* (CMP) y culminaron con la elaboración de una importante base de datos (Budge, Klingemann, Volkens, Bara, Tanenbaum, 2001).

La codificación de los programas desarrollada por MRG y CMP permitió sistematizar también el estudio de la relación entre los programas, las agendas de gobierno y las políticas. Estudiando principalmente las democracias europeas de la segunda posguerra los especialistas han podido mostrar cómo inciden diferentes variables (el número de partidos, el modelo de democracia, la integración del gabinete, etc.) en la probabilidad de que un *issue* programático sea convertido en política pública (Thomson 2001).¹

Hasta la fecha, los programas de los partidos uruguayos no han sido codificados de acuerdo a los lineamientos del CMP.² La ausencia de esta base de datos impide un tratamiento sistemático de la información. Sin embargo, no han faltado aproximaciones (desde la Historia Política, la Sociología Política o la Ciencia Política propiamente dicha) al estudio de las trayectorias ideológicas de los partidos en la producción de las ciencias sociales uruguayas. Más recientemente, algunos científicos políticos han profundizado en los programas de algunos partidos (Perelli 1984, Garcé y Yaffé 2004).

Además de estas aproximaciones cualitativas, existen datos sobre autoidentificación ideológica de votantes de los distintos partidos (González 1993, Luna 2004, Moreira 2004) y algunas encuestas a parlamentarios (González 1993, Altman 2002, Luna 2004). Como veremos en el apartado 3, combinando el análisis de contenido de documentos y programas con los datos de estas encuestas es posible construir un mapa provisorio, pero razonablemente bueno, de las preferencias de los partidos políticos uruguayos durante los últimos veinte años.

Presidentes, partidos y gobierno en Uruguay (1984 – 2004)

Siguiendo los criterios de Lijphart (1987), durante las últimas dos décadas, la democracia uruguaya se ubica como un caso intermedio entre el modelo Westminster y el modelo consensualista. La regla de la representación proporcional, el multipartidismo y el bicameralismo simétrico, son los rasgos que más aproximan al régimen político uruguayo al modelo consensualista. Sin embargo, la integración del Poder Ejecutivo no ha seguido la pauta de las grandes coaliciones propias de ese modelo. Por el contrario, los presidentes, o han gobernado con su partido, o han articulado coaliciones mínimas.

En cualquiera de los dos casos, al gobernar con su propio partido o al incluir a algún partido de oposición, el presidente ha debido negociar al interior de su partido con las demás fracciones relevantes. Existe un debate académico importante acerca de cómo ha evolucionado el número de fracciones en los partidos uruguayos (González 1993, Buquet 1998; Monestier 1999). Sin embargo, más allá de este debate, los especialistas aceptan que una de las características más salientes de los partidos uruguayos es la alta consistencia y persistencia de las fracciones partidarias. Nadie discute que las fracciones tienen identidad propia, portan tradiciones políticas e ideológicas y actúan con grados importantes de autonomía respecto a las demás fracciones del partido.

Siguiendo esta pista, parece claro que las fracciones, especialmente las del partido ganador de la elección, son actores importantes en la conformación del gobierno y en la selección de alternativas de políticas. También se acepta que ha sido relativamente frecuente el establecimiento de relaciones de cooperación entre partidos y/o entre fracciones de partidos distintos (Caetano y Rilla 1995). No obstante, el sistema político tradicionalmente le ha reconocido al presidente electo su derecho de organizar el gobierno del modo que la parezca más conveniente. Los estudios de diversos procesos de formación del gobierno sugieren que el Presidente negocia siguiendo círculos concéntricos: primero al interior de su fracción, luego con las demás fracciones relevantes, y, finalmente, con

los partidos de oposición o algunas de sus fracciones (Sacchi 1999, Mancebo 1991, Chasquetti 1997, Lanzaro 2000). De todos modos, tradicionalmente, y más allá de las negociaciones referidas, la agenda de gobierno termina construyéndose, en lo esencial, sobre la base del programa de la fracción del presidente.

La importancia de las fracciones como actores de gobierno se entiende mucho más fácilmente explicando una de las características más típicas del sistema electoral uruguayo entre 1910 y 1997: el Doble Voto Simultáneo. Durante todo este extenso lapso los partidos uruguayos podían concurrir a las elecciones nacionales ofreciendo más de una candidatura presidencial. En el momento de votar, el elector debía emitir un sufragio doble, seleccionado, primero, un partido, para luego, en su interior, escoger uno de los diversos candidatos a la presidencia en pugna.

III. TRAYECTORIAS IDEOLÓGICAS Y PROGRAMÁTICAS DE LOS PARTIDOS URUGUAYOS

Tradicionalmente, para la mayoría de los estudiosos de la política uruguaya ni el Partido Colorado ni el Partido Nacional (o blanco) eran portadores de ideas definidas, estables y distinguibles. Por eso mismo, durante muchos años fue común diferenciar, al interior del sistema de partidos, entre el subsistema de los “partidos tradicionales” (PC y PN) y el subsistema de los “partidos de ideas” (Unión Cívica, Partido Demócrata Cristiano, Partido Comunista y Partido Socialista).

Recientemente esta aproximación ha venido siendo cuestionada. Así como los estudios más recientes acerca de los partidos norteamericanos concluyen que demócratas y republicanos representan ideologías diferentes (Gerring 1998), algunos investigadores uruguayos han procurado mostrar que *todos* los partidos uruguayos merecen el nombre de *partidos de ideas* (De Armas, Garcé y Yaffé 2003).

De todos modos, no es sencillo determinar cuál es la ideología de los llamados partidos tradicionales. La principal dificultad radica en que ambos partidos han alojado, a lo largo de su historia, fracciones con preferencias sensiblemente diferentes. Aun así, la empresa de definir la ideología de los colorados y los blancos está lejos de ser imposible. En primer lugar, porque, generalmente, en cada época hay una fracción más influyente que las demás. Cuando dicha influencia persiste, todo el partido termina “teñido” de las preferencias de su fracción predominante. En segundo lugar porque, más allá de las diferencias, existe en cada partido una zona común a todas las fracciones (Bergara 2004).

El Partido Colorado

La tradición batllista: mutaciones y desafíos (1904 – 1984)

El caso del PC permite ilustrar muy claramente lo que se acaba de señalar. A lo largo de todo el siglo XX es posible distinguir dos grandes corrientes ideológicas, una de tono socialdemócrata y otra de mayor impronta liberal. La primera se construyó en torno a la figura de José Batlle y Ordóñez, el político más influyente durante las primeras dos décadas del siglo XX. La segunda se expresó durante más de medio siglo a través de las diversas fracciones opuestas al “batllismo”. Sin embargo, desde mediados de los años 60', esta corriente logró penetrar en el “batllismo”, resignificarlo y liberalizarlo. Desde entonces, la tensión entre ambas se instaló dentro del propio batllismo. Antes y después de que esto sucediera, el predominio de una u otra de estas corrientes fue dejando su huella en el posicionamiento del PC, desplazándolo en algunos momentos hacia la izquierda y en otros hacia la derecha.

Sin embargo, más allá de que las diferencias sobre cuestiones capitales entre ambas tendencias no son desdeñables, es posible advertir, en el plano de las ideas, zonas de intersección relevantes. En primer lugar, en el plano político, la tradición colorada ha sido, desde su fundación, predominantemente, una tradición política republicana. La preferencia por la acción en el ámbito público se tradujo, en la tradición batllista, en el importante papel que jugaron las instancias de participación como el “club” político (concebido como ámbito de educación cívica y de conexión entre el partido y los ciudadanos) y las convenciones partidarias (que permitían un proceso democrático de toma de decisiones). La tendencia hacia la participación se combinó con el temor al caudillismo y con la experiencia de gobierno de Suiza cristalizando en una muy sólida preferencia por los mecanismos de toma de decisión colegiados. Tanto la tradición republicana como la doctrina del colegiado se fueron diluyendo durante los años 60'.

También en el plano económico la década del 60' es un punto de inflexión fundamental en la evolución de la ideología de los colorados. Durante casi medio siglo, bajo la influencia de José Batlle y Ordóñez primero y de Luis Batlle Berres después, se había ido conformando un cuerpo de ideas que asignaban al Estado una función importante en la promoción del desarrollo económico. La tradición batllista, al menos hasta mediados de la década del 60', confiaba en el dirigismo estatal. Se consideraba que el progreso del país estaba estrechamente ligado a la industrialización, y que ésta no era posible sin la orientación y la protección del Estado.

La crisis económica desatada a mediados de la década del 50 y la muerte de Luis Batlle, su principal líder, ocurrida en 1964, son el telón de fondo de la profunda transformación que el batllismo experimentará desde mediados de los 60' hasta mediados de los 80'. A lo largo de medio siglo, las concepciones dirigistas de los batlistas habían enfrentado la resistencia del ala más liberal, en materia económica, del PC. Luego de la muerte de Luis Batlle, la crítica del dirigismo será liderada por su hijo, Jorge Batlle, dentro de la principal fracción del batllismo (la "Lista 15"). Este "paricidio" ideológico fue exitoso: paulatinamente, los batlistas fueron abandonando su vieja confianza en la orientación política de la economía para depositarla, en mayor medida, en la sabiduría de la "mano invisible" del mercado.

En el plano social, el PC ha sido, históricamente, un partido con mayor afinidad con los intereses urbanos que con los sectores ganaderos. Durante medio siglo, los "batlistas" mostraron una especial sensibilidad hacia la "cuestión social". La temprana construcción de un Estado de Bienestar en Uruguay mucho debe a esta vocación "obrerista" del batllismo. Sin embargo, ni el PC ni la fracción batlista buscaron constituirse en un partido de los trabajadores, como sí lo hicieron los partidos populistas latinoamericanos (como el Partido Justicialista argentino) o como los partidos socialdemócratas europeos. La concepción batlista apuntaba a garantizar la cohesión social, facilitando el entendimiento entre los diversos grupos sociales. El Estado era concebido como la arena neutral en la que dichos intereses debían articularse constructivamente.

En las coyunturas críticas la vocación social del batllismo se atenuó notoriamente, al tiempo que se privilegiaron los lazos con los sectores empresariales. El terrismo durante la década del 30' y el pachequismo a fines de los 60' constituyen buenos ejemplos de la flexibilidad del batllismo en materia de representación de intereses sociales. Desde mediados de los 60' en adelante, la reorientación del batllismo hacia el liberalismo económico se reflejó en un creciente sesgo empresista.

Los matices dentro del "tercer batllismo" (1985 – 2004)

Durante los últimos veinte años el pleito tradicional entre socialdemócratas y liberales dentro del PC se trasladó a la interna de la principal fracción batlista, la lista 15. De todos modos, recién se hizo plenamente visible para el público a fines de los 80 cuando Sanguinetti y Batlle rompieron su vieja alianza política y tomaron caminos distintos.

En realidad, en los años previos al restablecimiento de la democracia, los colorados habían logrado elaborar un importante documento que

actualizaba sus bases ideológicas y programáticas. “Por un Uruguay para Todos”, aprobado por la Convención del PC en 1983, recogió y actualizó puntos muy importantes para la tradición colorada y, más específicamente, para la corriente batllista. En primer lugar, explicitaba que libertad, democracia y justicia social constituyen la tríada de valores que lo estructuran. En segundo lugar, exhibía, en consonancia con el ideario republicano característico del pensamiento batllista de comienzos de siglo, un fuerte énfasis en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.³ En tercer lugar, desde el punto de vista del modelo de desarrollo económico propuesto, el documento era, notoriamente, una versión *aggiornada* del enfoque batllista. A la estructura conceptual del batllismo los redactores del programa le han incorporado elementos del desarrollismo en boga en los sesenta y comienzos de los 70. De esta combinación terminó surgiendo un programa más desarrollista que liberal. Prueba de ello es la jerarquía que se le asigna al Estado y a la planificación indicativa.⁴

Pese a que el pachequismo obtuvo una buena votación en 1984 (24% del PC) y una votación excelente en 1989 (48% del PC), Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti fueron las principales figuras coloradas durante las últimas dos décadas. Ambos comenzaron sus carreras políticas en la Lista 15, en tiempos de predominio político de Luis Batlle. A la salida de la dictadura contribuyeron a convertir a la vieja Lista 15 en el sector principal del PC, poniendo fin a dos décadas de hegemonía de la fracción pachequista. En 1989 tomaron caminos políticos distintos: Sanguinetti organizó el Foro Batllista; Batlle, el Batllismo Radical, que retuvo la denominación “Lista 15”.

La separación no sólo fue una lucha por el poder dentro de la tradición batllista y del PC. Además, tuvo un componente ideológico importante. Al menos desde comienzos de la década del 80 en adelante, Sanguinetti ha proclamado reiteradamente su sintonía con la ideología socialdemócrata.⁵ Mientras tanto, Jorge Batlle ya había adoptado, desde fines de los 60’, una posición ideológica francamente cercana al liberalismo económico.⁶ Desde luego, ambos dirigentes han buscado suturar sus convicciones con la tradición batllista. Más allá de estas diferencias⁷, debe subrayarse que entre “foristas” y “jorgistas” existen coincidencias muy importantes en torno a algunos conceptos básicos del liberalismo económico como el rechazo a la planificación indicativa y al “dirigismo”, y la defensa de la estabilización de precios y de la disciplina fiscal.

El Partido Nacional

Los vaivenes de un partido esencialmente liberal (1904 –1984)

También a su modo, el PN experimentó la tensión y el movimiento pendular entre dos grandes corrientes, una ubicada más hacia la derecha, otra más a la izquierda, una más liberal y conservadora, otra más socialdemócrata o progresista. Sin embargo, a contrario de la trayectoria del PC, la primera, representada por el “herrerismo” fue ampliamente hegemónica durante la mayor parte del siglo XX. La segunda estuvo representada por fracciones muy pequeñas, prácticamente irrelevantes, y de corta vida: los “blancos radicales” liderados por Carnelli y los “demócrata sociales” liderados por Quijano. Su período de mayor esplendor transcurrió en los 20’. Desde 1931, y hasta 1959, las dos grandes fracciones blancas (el herrerismo y el “nacionalismo independiente”) fueron, ambas, liberales y conservadoras. Se dividieron en 1931 constituyendo hasta 1958 dos partidos separados: Partido Nacional y Partido Nacional Independiente respectivamente. En 1959 se reunificaron en el PN, volviendo a convivir como fracciones de un mismo partido. Durante todo este período el herrerismo fue la fracción mayoritaria y hegemónica entre los blancos. Tras un proceso de crisis y renovación del nacionalismo independiente, desde 1971, las dos principales fracciones del PN fueron el viejo herrerismo y el wilsonismo. Ambas han sido políticamente liberales, pero el herrerismo ha sido la fracción liberal por excelencia, también en su concepción acerca de la relación estado-mercado. El wilsonismo, abrazó en sus orígenes las ideas desarrollistas, enfatizando el rol orientador del estado y las virtudes de la planificación. Más allá de estas dicotomías, los blancos se reconocen, y pueden ser reconocidos observando su larga historia, como una comunidad política fundada en algunas ideas compartidas.

En materia de política internacional, la reivindicación de la nación ha sido un componente principal de los principios que identifican al que se denomina, precisamente, Partido Nacional. Ello se concretó en una postura antiimperialista, que fue particularmente intensa en tiempos de la segunda guerra mundial, cuando el PN defendió el neutralismo frente al conflicto internacional y se opuso, con éxito, a la instalación de bases militares de EUA en Uruguay, propuesta por el gobierno colorado de la época.

En cuanto a la democracia, el PN fue persistente defensor y constructor de un sistema electoral que impidiera el fraude, legitimara a los gobiernos, preservara el pluralismo y habilitara la rotación de partidos en el poder. Al luchar contra un sistema que perpetuaba al PC en el gobierno, el PN jugó un papel fundamental en la democratización de la vida política en las primeras décadas del siglo XX. La dispersión del poder político, de

clara raíz liberal, ha sido otra idea central de su concepción democrática. De allí que los blancos hicieran del respeto a las minorías, la coparticipación de la oposición en la administración pública y la descentralización estatal, algunas de sus principales banderas.

En el plano económico, los blancos definieron sus ideas básicas en fuerte oposición a las de la fracción mayoritaria de los colorados, defendiendo la apertura comercial y cuestionando el “intervencionismo indiscriminado” de los gobiernos batlistas. En ese permanente contrapunto político, los blancos, especialmente los herreristas, asumieron el papel de defensores del mercado y de la iniciativa privada. De todas forma, fueron liberales pragmáticos. En los 30 dieron apoyo a un gobierno colorado autoritario que, en el contexto de la crisis económica internacional y la clausura del mercado externo, fortaleció el dirigismo estatal e impulsó el crecimiento de la industria orientada al mercado interno. A comienzos de los 60, aunque eran partidarios de la liberalización de la economía, ante la perspectiva de obtener ayuda externa para realizar reformas y promover políticas sociales, incorporaron la idea de la planificación económica y la programación presupuestal, como instrumentos en el contexto de una política de apertura y desregulación. No obstante, algunos de los mayores giros del estado uruguayo hacia posiciones liberales han estado asociados a gobiernos del PN y, más específicamente, de su fracción herrerista.

El PN ha sido además el partido del “campo”. Frente al industrialismo promovido por el batllismo colorado, los blancos fueron impulsores del desarrollo económico nacional sobre la base de las ventajas comparativas naturales de la producción agropecuaria, en particular ganadera. Aun cuando construyó su principal punto de sustentación social y electoral en el medio rural, y asumió como propia la defensa de los intereses de los ganaderos, el PN prestó también atención a la cuestión social urbana, promoviendo diversos proyectos para atenderla, especialmente en las primeras décadas del siglo XX y luego, en los años 60, a través del impulso a las políticas sociales modernas.

La profundización liberal y su ulterior eclipse (1984-2004)

Considerando el período de 20 años transcurridos desde el retorno a la democracia, en un primer momento (hasta 1989), predominó en el PN la corriente wilsonista. Luego, el herrerismo recuperó la mayoría, y la mantuvo hasta 2004, cuando, bajo un nuevo liderazgo, el wilsonismo volvió a triunfar en la competencia interna, eclipsando la profundización liberal que la hegemonía herrerista había entrañado durante los 15 años anteriores. Los programas más relevantes para identificar las ideas y

propuestas de políticas que ambas fracciones han promovido en este período son: el del wilsonismo en 1984 y el del herrerismo en 1989.

En 1984, el wilsonismo confirmó su posición hegemónica dentro del PN. La aparición de esta fracción en 1971, había marcado un punto de inflexión relevante en la historia de la evolución de las ideas del PN en materia económica. Proveniente del nacionalismo independiente, Wilson Ferreira lideró la fracción que, hasta su muerte -acaecida en 1989-, relegó al herrerismo a una segunda posición, muy minoritaria. Por ello hablar de las ideas predominantes en el PN durante el primer gobierno posdictadura (1985-1990) -que estuvo en manos del PC- es, básicamente, hablar de las ideas wilsonistas.

El “Plan de Gobierno” de 1984 retomaba los planteos del recordado programa fundacional de la fracción (“Nuestro compromiso con Usted”, 1971). Se presentaba como un “programa de reformas”. Y lo era. Es cierto que estaba profundamente imbuido de algunas de las ideas más características del discurso blanco tradicional, especialmente del antiimperialismo y de la inclinación hacia la problemática rural. Pero, desde el punto de vista del modelo de desarrollo, el enfoque wilsonista tomó distancia de la tradición liberal, que estaba fuertemente arraigada en el PN. Promovió la planificación indicativa, y la participación del Estado en el impulso del desarrollo económico y social. Su principal conflicto con la tradición ideológica blanca fue la defensa de la “reforma de las estructuras agrarias” -una versión moderada de la “reforma agraria” reclamada por la izquierda-, lo que provocó cierto rechazo entre los terratenientes, a cuyos intereses el herrerismo siempre había consagrado buena parte de su predica y acción. Adicionalmente, el programa del wilsonismo en 1984, persistía en otras cuatro medidas que suponían cambios importantes en la estructura de la economía y en el rol del estado: la nacionalización del sistema bancario, la reorganización del comercio exterior, la reforma tributaria y la racionalización de la administración pública.

Con este programa, los blancos se habían colocado a la izquierda de los colorados, ubicación inédita hasta entonces. Después de la muerte de Wilson Ferreira (1989), cuando el herrerismo retomó el control del partido, el PN volvió a desplazarse hacia la derecha del espectro ideológico y a sustentar sus posiciones doctrinarias tradicionales. Así, luego de su paseo, de la mano del liderazgo wilsonista, por la centro-izquierda, el PN terminó el siglo XX como lo había empezado: reafirmando las posturas liberales y nacionalistas que, compartidas por el conjunto, terminaron alojándose más firmemente en el herrerismo.

En verdad, el programa con el que el herrerismo llegó al gobierno en 1990, fue un programa único del PN, acordado por sus dos grandes corrientes. Por ello, no puede considerarse como un programa del herrerismo en exclusividad, sino el fruto de una transacción, un punto intermedio entre las ideas básicas promovidas por unos y otros. Sin embargo, su contenido trasunta hasta qué punto todo el partido, incluso el wilsonismo, estaba girando desde el predominio del desarrollismo planificador y estatista hacia una versión más liberal de la economía y de los respectivos roles del estado y del mercado. Mantenía algunos de los preceptos del programa de 1971 y 1984 (como la necesidad de mejorar la distribución del ingreso apelando, entre otros instrumentos a una reforma del sistema tributario; facilitar el acceso a la propiedad de la tierra; racionalizar la administración pública), pero había abandonado otros (ya no aparecen la reforma de las estructuras agrarias, la nacionalización de la banca, la reorganización del comercio exterior). También había incorporado ideas y preocupaciones más propias de una visión liberal de la economía y de la política económica: la disciplina fiscal, la estabilidad monetaria, la apertura comercial, la libertad cambiaria y financiera. El documento señalaba, explícitamente, su continuidad con la Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959, precisamente aquella que había promovido el primer gobierno blanco en el siglo XX, de mayoría herreroruralista, y que significara un punto inaugural de las políticas liberalizadoras en el Uruguay.

Tras las elecciones nacionales de 2004, el PN quedó posicionado como el principal partido de oposición. Pero, el herrerismo perdió la competencia interna a manos de un nuevo wilsonismo. Así, al comenzar el siglo XXI, el PN vuelve a quedar a la izquierda del PC, pero enfrentando, precisamente, a un gobierno de izquierda. El programa con el que este nuevo wilsonismo disputó el gobierno con el FA, tenía muchos puntos de contacto con el de su contendiente. Evidencia una renovación de esta corriente blanca, retomando como propias, varias de las novedades ya anotadas en el programa único del PN que fuera acordado con el herrerismo en 1989.

El de 2004 es más moderado que el de 1984 (ya no se plantea la reforma de las estructuras agrarias, ni la nacionalización de la banca). Sin embargo, se distancia claramente de la agenda neoliberal que el herrerismo impulsó en los noventa, criticando explícitamente varios aspectos de la política económica de esos años (en particular, el manejo del tipo de cambio y sus efectos sobre la competitividad externa, así como los efectos de la apertura comercial sobre la industria nacional).

Retoma algunos de los postulados originarios del wilsonismo, como ser el énfasis en el crecimiento económico con distribución del ingreso; la importancia asignada a las políticas sectoriales, al desarrollo científico y tecnológico, y a las políticas sociales; la reforma tributaria, basada en la implantación del impuesto a la renta; la reforma del estado, centrada en la racionalización de la administración pública.

Incorpora algunas ideas centrales que habían sido promovidas en los años anteriores por el herrerismo, pero que se transformaron en patrimonio compartido, no sólo entre los blancos: la importancia de la estabilidad de precios como objetivo principal de la política monetaria, la austeridad fiscal, la creación de entornos macroeconómicos e institucionales propicios para la inversión extranjera. También, como parte de ese patrimonio común que los programas de todos los partidos fueron incorporando a lo largo de la década anterior, el programa nacionalista de 2004 asigna importancia a la integración regional en el marco del MERCOSUR.

Evidentemente, se trata de un programa de centro-izquierda. Desde esa ubicación, el PN compitió con el FA en la última disputa presidencial. Perdió pero obtuvo un muy buen resultado, si se lo compara con su desempeño electoral anterior. Desde esa posición ejercerá la oposición al gobierno del FA, que se propone implementar un programa similar. No es una situación fácil de administrar, y probablemente ello condicione, en el marco de la competencia dentro y fuera de su partido, la sustentabilidad de la actual ubicación ideológica y programática del PN.

La izquierda

El largo camino hacia el “frentismo” (1910-1984)

Entre 1910 y 1921 quedaron configuradas en el país las dos expresiones partidarias más perdurables de la izquierda: el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PCU). Ambos eran partidos de ideología marxista, pero el PS tenía, también, una veta liberal que completaba su concepción democrática del socialismo. Además el PS tenía una concepción gradualista del cambio social. El suyo era un socialismo democrático y reformista. Por su parte, los comunistas adoptaron el marxismo-leninismo como ideología oficial, y defendieron el modelo soviético, también en los tiempos del totalitarismo estalinista. La democracia, tal cual se practicaba en el mundo capitalista, sólo era considerada útil como instrumento para la revolución proletaria, para desenmascarar al sistema y difundir de las ideas revolucionarias. El PCU entendía a la democracia liberal como “burguesa”, contraponiéndola con la que consideraba como verdadera democracia, la democracia “proletaria” hecha realidad en la URSS.

A mediados del siglo XX, ambos partidos renovaron algunas de sus ideas. El PS fue girando desde la concepción democrática del socialismo hacia una nueva formulación que lo acercó al leninismo, alejándose así tanto del reformismo como del liberalismo. En su lugar, se incorpora la cuestión nacional, como eje de la lucha antiimperialista en el camino hacia el socialismo. En el caso del PCU, la renovación no supuso la revisión del marxismo-leninismo, sino una reformulación estratégica, que postuló la necesidad de construir alianzas políticas y sociales amplias, para transitar una primera etapa de la revolución que habría de conducir hacia el socialismo.

Una tercera corriente que alimentó la ideología de la izquierda uruguaya fue el social-cristianismo. Se había desarrollado en el seno de un partido católico conservador fundado en 1911 (la Unión Cívica). Hacia 1961, la UC había entrado en una profunda crisis que enfrentó a la vieja guardia conservadora con el sector juvenil renovador. Este último finalmente se impuso, dando lugar, en 1962, a su conversión en Partido Demócrata Cristiano (PDC) en 1962. El PDC asumió un programa desarrollista en el que la prioridad asignada al desarrollo económico y social fundamentaba el reclamo de un cambio estructural, la necesidad de la planificación, un rol protagónico del Estado en la conducción del proceso económico y en el despliegue de políticas sociales. De esta forma la corriente social-cristiana se ubicó a la izquierda del sistema político uruguayo acercándose a sus dos viejas expresiones partidarias.

A lo largo de los años sesenta comunistas, socialistas y social-cristianos convergieron hacia similares posiciones ante los problemas económico-sociales y políticos del país. En 1971, fundaron el Frente Amplio, junto a otros grupos de izquierda y algunos escindidos del PC y del PN. La mayor parte de los sectores que conformaron el FA compartían algunos preceptos ideológicos básicos, aun cuando se inscribieran en distintas escuelas del pensamiento contemporáneo: aspiraban a alguna versión del socialismo como sociedad alternativa al capitalismo, eran fuertemente críticos de las limitaciones de la democracia liberal, y eran profundamente anti-imperialistas. En 1971 el programa del FA estaba fuertemente emparentado con las ideas del desarrollismo, aunque en una versión radical de izquierda, que incorporaba también los preceptos del dependentismo: promovía la ruptura con el imperialismo y sus agentes externos (los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales) e internos (la oligarquía ganadera, comercial y financiera), un conjunto de reformas estructurales de la economía (reforma agraria, nacionalización de la banca y del comercio exterior), la adopción de la planificación, y el fortalecimiento del estado, con el objetivo de desarrollar la economía y

promover la igualdad social, en el camino hacia la superación del capitalismo.

La moderación ideológica y programática (1984-2004)

Ni en la ideología ni en el programa pueden señalarse demasiadas novedades en 1984 respecto a 1971. Con algunos cambios, predomina la continuidad restauradora, que impregnó al sistema político en su conjunto. Las elecciones de noviembre de 1984 mostraron un nuevo mapa interno del FA. Sin embargo, este cambio en las primacías internas no tuvo impactos relevantes, desde el punto de vista de las ideas y las propuestas. El marxismo siguió siendo un referente principal de la mayoría de los sectores del FA, y el socialismo, el modelo de sociedad alternativa al capitalismo. El programa seguía siendo básicamente el mismo de 1971, antiimperialista y antioligárquico. Seguían reclamándose reformas económicas y sociales estructurales y un rol directriz para el estado, la implantación de la planificación como instrumento imprescindible para el desarrollo económico y social, se rechazaba la injerencia de los organismos financieros internacionales y la deuda externa acumulada por la dictadura era considerada ilegítima. Sin embargo, debe anotarse un cambio importante: la democracia liberal comenzaba a incorporarse como un componente relevante del pensamiento político de la izquierda.

A partir de 1989, varios fenómenos nacionales e internacionales transformaron radicalmente el contexto de la acción política, con especiales impactos para la izquierda: la caída del socialismo real; la creación del MERCOSUR, en tiempos de hegemonía neoliberal en la región, de apertura y liberalización económica; la fractura del FA, con el alejamiento de sus sectores más moderados y la creación de un nuevo competidor de centro-izquierda (el Nuevo Espacio); el triunfo electoral del FA en Montevideo, obteniendo el mayor gobierno subnacional del país. Todos estos fenómenos indujeron el inicio de un proceso de renovación que recién logró avanzar a partir de 1994, cuando el FA se alió con sectores de centroizquierda en el marco del Encuentro Progresista (EP). Desde entonces se procesó una profunda transformación ideológica y programática, pautada por el corrimiento hacia el centro y la moderación de las propuestas de gobierno; propias, estas últimas del “progresismo” actual, que sucedió al viejo “frentismo”.

Predomina en el conjunto una definición socialista difusa, muy vinculada a la crítica de la globalización y del neoliberalismo como expresiones contemporáneas del capitalismo realmente existente. La concepción socialista reconocible actualmente en las principales fracciones del FA está bastante cerca del viejo paradigma socialdemócrata, aunque en

una versión más a la izquierda que la que defienden los partidos europeos, pues no se resigna a la inexorabilidad del capitalismo y aún concibe al socialismo como meta última, aunque en un horizonte lejano, muy lejano, casi utópico. Mientras tanto, concibe que su tarea es la de desarrollar el capitalismo de tal forma que sea el fundamento de una sociedad con mayor bienestar y equidad. En consonancia con esa referencia socialdemócrata, la visión revolucionaria fue sustituida por una concepción reformista y gradualista del cambio social y político. La revalorización de la democracia se ha consolidado, aunque subsiste el reclamo de su profundización a través del incremento de la participación, la descentralización estatal y el control ciudadano. La izquierda sigue asignando una relevancia central al estado, pero se ha incorporado, al mismo tiempo, una visión más optimista del rol del mercado. 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”. El antiimperialismo, propio del frentismo, se ha atemperado notoriamente, tendiendo a una relación menos conflictiva con EUA y con los organismos financieros internacionales.

Para las elecciones de 2004, el “progresismo” culminó el vasto trabajo de elaboración programática que se venía realizando desde 1997. Compareció con un programa que mantiene, como líneas de continuidad con el frentismo, la estrecha vinculación entre crecimiento económico y equidad social, la asignación al estado de un rol protagónico para el desarrollo económico y social, y la promoción de una concepción democrática que jerarquiza la participación y el control ciudadano. En ese marco, la integración regional, la reforma y democratización del estado, el desarrollo científico y tecnológico, la educación y la cultura, son parte de los frentes prioritarios para el logro de los objetivos económicos y sociales. Entre ellos, cabe destacar la prioridad y el énfasis asignado al combate a la pobreza como política de “emergencia”, y a la vez como política “estructural” del estado, que, a través de un fuerte impulso de las políticas sociales, debe orientar la canalización de los logros económicos hacia la equidad y el bienestar social.

Asimismo, se evidencia la consolidación de algunas de las novedades incorporadas en la segunda mitad de los años noventa: el énfasis en la innovación científica y tecnológica y en la profundización del proceso de integración regional en el marco del MERCOSUR, sin rechazar al mismo tiempo la posibilidad de negociar el ALCA con EUA, pero renunciando, por inconveniente, a la vía del acuerdo unilateral; la prioridad asignada a la promoción de la producción nacional sobre la base de la creación de “un ambiente propicio para la actividad empresarial”, logrando “estándares de

competitividad sobre base de estabilidad macroeconómica y mejoras permanentes en la productividad”; no se proponen grandes cambios, más bien un manejo prudente, previsible y confiable de los instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales y el anuncio de la intención de modificar, gradualmente, el sistema impositivo. Varios de los postulados del viejo frentismo han quedado atrás: reforma agraria, reforma radical del sistema tributario, nacionalización del comercio exterior, estatización de la banca, rechazo a la ingerencia de los organismos internacionales. El frente antioligárquico y antiimperialista dio paso a un encuentro progresista.

Sumario

Durante la primera mitad del siglo XX el Partido Colorado ocupó un amplio espacio político desde la izquierda hasta el centro. En realidad, durante este período, la posición ideológica del Partido Colorado estuvo determinada por el predominio del batllismo en la competencia política interna. Las preferencias sustantivas del batllismo pueden ser asimiladas a las de la socialdemocracia europea o de los partidos laboristas. Buscando dinamizar la economía y mejorar la distribución del ingreso, los batllistas ampliaron el papel del Estado, protegieron la industria nacional y montaron un amplio sistema de bienestar social. El Partido Nacional, mientras tanto, ocupaba el espacio que va desde el centro a la derecha. Durante esos años, los blancos cuestionaron el “modelo batllista” en nombre de los principios del liberalismo económico y de los intereses del sector ganadero.

A partir de la crisis económica que estalló a mediados de la década del cincuenta, este mapa ideológico experimentó cambios profundos. Así, entre 1971 y 1989 la posición relativa de blancos y colorados en el eje izquierda – derecha se invirtió: los colorados abandonaron la izquierda y adoptaron el liberalismo económico; simultáneamente, los blancos se desplazaron hacia la izquierda, alentados por la influencia de las teorías de la CEPAL. Estas mutaciones están profundamente asociadas al liderazgo de Jorge Batlle en el Partido Colorado y de Wilson Ferreira en el Partido Nacional.

Luego de la muerte de Wilson Ferreira, desde 1989 en adelante, el Partido Nacional se desplazó hacia la derecha, quedando superpuesto, en términos ideológicos, con el Partido Colorado (Altman 2001, Luna 2004). El Partido Colorado, esta vez a instancias de Julio María Sanguinetti, intentó ocupar el espacio de centro y centro-izquierda. Aunque, a partir de 1995 logró quedar levemente a la izquierda del Partido Nacional jamás pudo volver a crecer vigorosamente hacia la izquierda. Al impulsar, junto a los blancos, la agenda liberal, inexorablemente, los colorados dejaron libre el ala izquierda del sistema de partidos. La caída del Muro de Berlín en

1989 facilitó que, a su vez, el Frente Amplio iniciara un lento pero sistemático viraje hacia el centro. En pocos años, este partido logró capitalizar el legado político del batllismo: actualmente ocupa un extenso espacio ideológico desde el centro hasta la izquierda mientras que blancos y colorados comparten el espacio que va desde el centro hasta la derecha (Buquet y De Armas 2004).

IV. PROGRAMAS, AGENDAS E INNOVACIÓN EN LA DEMOCRACIA RESTAURADA

Sanguinetti y el “Cambio en Paz” (1985-1989)

La primera administración democrática se caracterizó por la centralidad de los problemas políticos e institucionales relacionados con el fin del régimen militar y la consolidación de la democracia. La consigna electoral de la fórmula presidencial Julio María Sanguinetti – Enrique Tarigo, el “Cambio en Paz”, expresaba clara y sintéticamente la principal promesa con que asumiría el nuevo gobierno.

El primer movimiento del presidente Sanguinetti fue convocar a un gobierno de Unidad Nacional que le facilitara la gobernabilidad (Rial 1985). Al tomar el camino del diálogo interpartidario y de la búsqueda de una gran coalición, el presidente recogía, en primer lugar, un fuerte reclamo social: poco antes de la elección, se había conformado una mesa de diálogo entre actores políticos y sociales con la finalidad de definir una agenda consensuada para el gobierno que emergiera de la elección (Concertación Nacional Programática – CONAPRO). En segundo lugar, Sanguinetti comprendía que un esquema de presidente en minoría, como el que emergió de la elección, no era el mejor escenario para la consolidación de la democracia. En tercer lugar, operó a favor de esta línea una tradición partidaria según la cual los esquemas consensualistas son los más convenientes luego de un régimen autoritario.⁸

El gobierno de “unidad nacional” no se concretó, fundamentalmente por la negativa del Partido Nacional a formar parte del nuevo gabinete. Sin embargo, 3 de los 7 ministros no fueron colorados y hubo representación del PN y del FA en puestos de dirección de la administración pública. La CONAPRO, que funcionó entre setiembre de 1984 y febrero de 1985, logró llegar a algunos acuerdos en tres áreas. En primer lugar, en materia de política económica se acordó llevar adelante una política económica diferente de la del gobierno militar, privilegiando el fomento del mercado interno al pago de la deuda externa (Berreta 1989). En segundo lugar, en el plano social, se decidió poner en marcha nuevamente los Consejos de Salarios, integrados por representantes de obreros, empresarios y estado. Esta institución, de sesgo neocorporativista, había sido creada en 1943 con

el cometido de establecer, negociada y razonablemente, los niveles salariales en cada sector. En tercer lugar, en el plano de la enseñanza (punto crucial en los conflictos anteriores a la dictadura), se convino elaborar una nueva Ley de Enseñanza. Finalmente, se acordó liberar a los presos políticos, investigar la situación de las personas desaparecidas durante los años de represión y facilitar la reincorporación de los funcionarios destituidos (Mieres 1985).

Algunos de estos acuerdos fueron cumplidos por el nuevo gobierno. Los presos políticos fueron liberados y los funcionarios destituidos por razones políticas regresaron a sus puestos de trabajo. Los Consejos de Salarios volvieron a funcionar. La refinanciación de la deuda externa no impidió una moderada recuperación del salario real. Se sancionó una nueva Ley de Enseñanza. El esclarecimiento de la situación de los desaparecidos, en cambio, quedó irresuelto.

Por otro lado, subsumida por los problemas políticos, la prometida reforma económica quedó postergada. El predominio de la Lista 15 dentro del PC en las elecciones impulsó a Ricardo Zerbino –un economista formado en las concepciones de la CEPAL que, a fines de los 60', viró hacia posiciones más liberales– al Ministerio de Economía y Finanzas. La gestión macroeconómica –inflación, empleo, salarios, deuda externa e interna– ocupó el lugar central en la agenda del equipo económico en detrimento de otros desafíos como el del incremento de la tasa de inversión o el del cambio tecnológico (Berreta 1989).

No hubo tampoco, pese a lo establecido claramente en el programa del PC, planificación indicativa. De todos modos, a instancias de los partidos de oposición, algunas propuestas de la biblioteca desarrollista fueron instrumentadas⁹.

El gobierno, por su parte, argumentó con insistencia acerca de la necesidad de desregular y desestatizar la economía favoreciendo un buen funcionamiento de los mercados. Sin embargo, no hubo privatizaciones de relieve, pese a que hubo iniciativas de privatización de algunos servicios del Estado (transporte aéreo, ferrocarriles, empresa pesquera, etc.).

En definitiva, el contraste entre enunciados programáticos y políticas públicas durante la primera presidencia de Sanguinetti muestra conexiones y desvíos. Está fuera de discusión que el PC cumplió su principal promesa electoral: el “cambio en paz”. También es cierto que cumplió con su anuncio de volver a convocar a los Consejos de Salarios. Sin embargo, el discurso económico de Sanguinetti y sus políticas en ese plano no reflejaron bien el tono general del programa elaborado por el PC en 1983, en el que el objetivo del crecimiento económico guardaba cierta armonía con los problemas sociales. Desde luego, ni el Presidente ni su Ministro de

Economía asumieron un posicionamiento rígidamente neoliberal. Por el contrario, los expertos han señalado que el gobierno se manejó con gran pragmatismo. Sin embargo el gobierno enfatizó los temas centrales del pensamiento liberal: reducción del déficit fiscal, estabilización de precios, superávit comercial, desregulación de la economía, apertura comercial.

Lacalle y el ajuste estructural (1990-1994)

La segunda administración democrática, encabezada por Luis Alberto Lacalle, puso en marcha una ambiciosa agenda de políticas reformistas de orientación pro mercado. Las políticas públicas reflejaron muy claramente el programa liberalizado con que el PN había alcanzado el gobierno y, sobre todo, los énfasis que realizó Lacalle durante su campaña. Contó, en ese impulso, con el respaldo de la fracción mayoritaria del PC, el Batllismo Radical (Lista 15), cuyo programa tenía amplias coincidencias con el del herrerismo blanco: ambos compartían la necesidad de achicar el estado, reducir el gasto público, abrir la economía a la competencia externa, desregular los mercados, estabilizar los precios. Tuvo, además, un contexto internacional y regional favorable, ya que la ortodoxia liberal se instaló en los gobiernos de la región y los organismos financieros internacionales daban amplio apoyo a las políticas de liberalización y apertura.

El gobierno de Lacalle se inició con un ajuste fiscal que, por la vía del aumento de la presión tributaria, buscó iniciar el camino hacia el equilibrio fiscal. Al mismo tiempo, se tomaron medidas para contribuir a ese objetivo por el lado del gasto, poniendo énfasis en la reducción de la plantilla de funcionarios¹⁰, y en el aumento de la productividad de la administración pública. Para ello se puso en marcha un Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE)¹¹, encargado de orientar la racionalización y simplificación de la estructura y el funcionamiento del estado.

Se implementó una política de estabilización de precios, mediante la instauración de un ancla cambiaria y un sistema de flotación dirigida. Esta política tuvo dos efectos. Por un lado, logró su objetivo de abatir el proceso inflacionario hasta alcanzar, hacia el final del período de gobierno, la meta propuesta (inflación de un dígito). Pero, por otro, provocó una importante apreciación de la moneda nacional, que afectó la competitividad externa de los transables uruguayos y abarató las importaciones que, entonces, crecieron fuertemente presionando sobre el equilibrio externo del país.

La apertura comercial encontró una vía de avance importante, a través de la inscripción del Uruguay en el proceso de integración regional, iniciado en 1991 con la creación del MERCOSUR. El gobierno promovió la rebaja arancelaria en el comercio con los socios de la región, pero

también lo hizo con respecto al resto del mundo, dentro de las limitaciones que el propio tratado del MERCOSUR estableció.

El mercado laboral fue uno de los que más claramente experimentó el proceso de desregulación. Desde 1991, los Consejos de Salarios dejaron de ser convocados, quedando la negociación salarial librada a la negociación privada entre las partes, sin intervención estatal. Al mismo tiempo, el gobierno emitió señales muy claras, dirigidas a los empresarios, en el sentido de que la estabilización de precios requería la desindexación de la economía, por lo que se consideraban inconvenientes los ajustes de salarios en base a la inflación pasada. Se produjo una flexibilización laboral que, junto con el debilitamiento que afectó a las organizaciones colectivas de los trabajadores, otorgó mayor libertad al sector empresarial para incrementar la rentabilidad reduciendo la participación de los salarios en los costos de producción, al mismo tiempo que contribuyó al éxito de la política estabilizadora.

En el contexto de la reducción del estado, el gobierno también promovió la privatización de empresas públicas a través de la aprobación de una ley que las autorizaba (la ley 16211). Sin embargo, el gobierno se vio frenado y obligado a reformular su estrategia, dado que en diciembre de 1992 una consulta popular derogó, por abrumadora mayoría, varios de los artículos de esta ley¹². Desde entonces, el camino de la privatización radical al estilo de la Argentina de Menem o del Brasil de Collor, se clausuró. De todas formas, el gobierno persistió en esa idea, a través de mecanismos intermedios, como la concesión o tercerización de servicios públicos a manos de empresas privadas. Estos fueron recursos ampliamente utilizados desde entonces, en sectores tales como la telefonía celular, el suministro de agua y saneamiento, los servicios portuarios y aeronáuticos, el mantenimiento y mejoramiento de rutas nacionales, entre otros. En el caso de las políticas sociales, esto se hizo mediante convenios con organizaciones no gubernamentales.

Por efecto de estas políticas, a mediados de los noventa, la economía se encontraba más abierta y desregulada que a comienzos de la década, la inflación estaba controlada y el déficit fiscal había sido reducido. El mercado y la iniciativa privada habían recobrado protagonismo en el contexto de un moderado repliegue del estado.

Sanguinetti y las reformas institucionales (1995-2000)

Existe cierto consenso en cuanto a que la tercera administración democrática, presidida, por segunda vez, por Julio Sanguinetti, fue menos liberal que la de Lacalle. Es posible que haya menos coincidencia en torno

a la aseveración siguiente: su segunda presidencia tuvo un tono menos liberal y más socialdemócrata que la primera.

Durante su segundo mandato logró construir un gobierno de coalición estable, que contó con el concurso del sector mayoritario de PN durante todo el mandato presidencial. Al igual que en el caso de la presidencia de Lacalle existió una fuerte correlación entre, por un lado, el programa con el que la fracción del presidente ganó la elección (“El Uruguay entre todos”), y, por otro, la agenda del gobierno y sus políticas públicas. Sanguinetti persistió en la política de reducción del gasto público (inició su mandato con un nuevo ajuste fiscal), y de reforma del estado, poniendo un énfasis especial en su reforma administrativa¹³. Mantuvo la limitación del ingreso presupuestado a la función pública¹⁴, como vía para reducir el tamaño de la burocracia y achicar de esa forma uno de los componentes principales del gasto público, aunque, por la vía de las contrataciones, esto se vio relativizado.

También mantuvo la política de estabilización con ancla cambiaria establecida por Lacalle, logrando que la inflación siguiese cayendo, a costa del aumento del tipo de cambio relativo, aunque no con los cada vez más decisivos socios comerciales del MERCOSUR dado que tanto Argentina como Brasil también aplicaron planes de estabilización que apreciaron sus monedas tanto o más que la uruguaya. Por efecto de la misma política, las importaciones continuaron abaratándose, y desequilibrando la cuenta corriente, e incrementándose el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con los compromisos financieros. El crecimiento de las exportaciones, en el marco de la profundización de la integración comercial regional, y el gran aumento de las importaciones, incrementaron el grado de apertura de la economía.

Además de la reforma administrativa del estado, la agenda de este gobierno incluyó cuatro grandes reformas. La primera de ellas, fue la reforma constitucional aprobada en plebiscito popular celebrado en diciembre de 1996. Básicamente, se trató de una reforma electoral que buscaba dificultar el acceso de la izquierda al gobierno. Las principales novedades introducidas por esta reforma fueron la imposición de la candidatura única presidencial por partido¹⁵, y el requisito de mayoría absoluta de votos para la elección presidencial, previendo una segunda vuelta electoral en caso de que ningún partido la alcanzase en la primera.

Las otras tres reformas estaban delineadas, con distintos grados de desarrollo, en el programa que la fracción del presidente (el Foro Batllista del PC) presentó a la ciudadanía (“El Uruguay entre todos”): la reforma educativa, la reforma de la seguridad social y la reforma de la salud. Si el énfasis de su antecesor estuvo en las reformas económicas, el suyo estuvo

en el ámbito de las políticas sociales, y en particular en aspectos institucionales. La desregulación, liberalización y apertura de la economía concretadas en el período anterior se mantuvieron, pero no avanzaron sustancialmente. Ninguna de las tres reformas mencionadas puede considerarse, estrictamente, como liberal. Por el contrario, la de la educación era claramente estatista, puesto que se propuso expandir la cobertura de la enseñanza pública y mejorar el rendimiento escolar tanto en el nivel primario como en el secundario, mediante, entre otros recursos, el aumento de la inversión pública a través del financiamiento externo. La de la seguridad social fue una reforma mixta, que si bien transfirió una parte de los fondos previsionales a administradoras privadas, retuvo en manos del estado una parte de ellos así como la supervisión del sistema, incluidas las administradoras privadas. La de la salud fue la única de las tres reformas propuestas que no logró ser aprobada. Tampoco tenía una orientación liberal, que pretendiera incrementar el grado de mercantilización de los servicios. Más bien, se centraba en el fortalecimiento institucional del sistema de salud, articulando más eficazmente al ámbito público con el privado, y modernizando la gestión de ambos, con el objetivo de reducir los costos y elevar la calidad de la atención sanitaria de la población.

Sin embargo, la lógica de la competencia política, la rearticulación bipolar del sistema político -con gobiernos de coalición del PC y el PN por un lado, y una oposición de izquierda centrada en el FA por otro-, se expresó en una fuerte batalla de parte de la izquierda y el sindicalismo, contra estas reformas. Vistas en el concierto político regional, y a la luz del clima político-ideológico de la época, estaban más lejos de la ortodoxia neoliberal que de las preocupaciones de una izquierda que admitía, mucho más que antes de la dictadura, la conveniencia de la complementación del estado y el mercado. Contra la reforma previsional se intentó, sin éxito, la derogación por vía plebiscitaria. Contra la reforma educativa se desplegó, con igual resultado, la lucha de los sindicatos de la enseñanza.

En resumen, este tercer gobierno, no profundizó sustancialmente la liberalización y apertura de la economía pero mantuvo los avances registrados en esa materia durante el gobierno anterior. En el caso del mercado de capitales este se vio amplificado por efecto de la reforma previsional. Si profundizó la reforma estatal, en particular la reforma administrativa, que apuntó a mejorar la gestión en forma complementaria con la reducción del tamaño de la burocracia. La consigna central siguió siendo: un estado más chico y más eficiente. Luego, el énfasis reformista se volcó hacia las reformas en el ámbito educativo, sanitario y previsional, con resultados dispares, como hemos anotado anteriormente. Volviendo a

nuestro eje de reflexión en torno a la relación entre programas partidarios y agendas de gobierno, este fue, al igual que el anterior, un gobierno que asumió con un programa muy desarrollado, y que se vio fuertemente reflejado en la confección de la agenda y en el rumbo de las políticas públicas durante el su período.

Batlle y el fin del ciclo liberal (2000-2004)

Durante la administración encabezada por Jorge Batlle no se verificó la misma correlación entre programa partidario, agenda de gobierno y políticas públicas que hemos señalado para las dos administraciones anteriores. Batlle llegó al gobierno con un programa (“Por el Uruguay y su gente”) mucho menos ambicioso que el que promoviera diez años antes. Uno de los pocos aspectos en los que el documento innova es en énfasis puesto en la importancia de establecer una política de Ciencia y Tecnología.¹⁶

La moderación del tono liberal de la propuesta económica del PC se explica esencialmente por tres factores. En primer lugar, al igual que la izquierda, la Lista 15, había aprendido a moderar sus propuestas, como estrategia de maximización electoral ante un electorado que se concentraba en el centro, y que había mostrado ser fiel a la tradición estatista del viejo batllismo. En segundo lugar, también es cierto que, tras los gobiernos de Lacalle y Sanguinetti, la parte más importante de la agenda promovida por sus grandes fracciones (las reformas económicas y las reformas sociales) ya se habían concretado. En tercer lugar, debe tenerse presente que, el PC había logrado retener el gobierno con el apoyo decisivo del PN, que le permitió vencer al FA en la segunda vuelta de la elección presidencial de 1999. Ese apoyo se fundamentó en un “Compromiso Programático”¹⁷ (9/11/99) entre ambos partidos, que básicamente reflejaba una transacción entre sus fracciones mayoritarias.

De todas formas, Batlle comenzaba su gestión en el año 2000, portando un programa liberal que, aunque matizado y moderado, básicamente se proponía completar y profundizar las reformas iniciadas y desarrolladas, con su apoyo, por los dos gobiernos que le antecedieron a lo largo de los años noventa: achicar y modernizar el estado, desregular los mercados, dinamizar las exportaciones abriendo nuevos mercados más allá del MERCOSUR. Pero las condiciones en las que intentaría llevar adelante sus postulados habían cambiado sustancialmente. En el plano económico, desde 1999 la economía uruguaya había encontrado el fin del período de crecimiento iniciado en 1991 y afrontaría desde entonces crecientes dificultades, hasta llegar a un punto crítico en el año 2002. En el plano político el crecimiento de la izquierda, que había hecho del FA el partido

con mayo respaldo en el parlamento, había dejado al presidente sumido en una situación ampliamente minoritaria, dependiendo del apoyo que le brindasen el Foro Batllista del PC y el herrerismo del PN, principales socios de la coalición de gobierno. Estos dos factores permiten explicar por qué las políticas públicas, visto el período presidencial de Batlle en su conjunto, guardaron poca relación con el programa anunciado por los gobernantes electos, si se lo compara con los resultados de los dos gobiernos anteriores.

Sin embargo, pueden reconocerse dos momentos distintos en la agenda y las políticas de la administración Batlle. Durante los dos primeros años (2000-2001), en particular durante el primero, hay una gran iniciativa del gobierno en la implementación de reformas pro mercado. Desde el tercer año de su mandato, y hasta su finalización, la acción gubernativa fue absorbida por la coyuntura. Estuvo orientada, fundamentalmente, a enfrentar la crisis económica, aun cuando se hizo algún intento, finalmente frustrado por el éxito de la oposición, para retomar la agenda liberalizadora.

Durante el primer año de su mandato, Batlle impulsó un conjunto ambicioso de medidas que buscaban ampliar el espacio para la inversión privada en áreas en la que el estado había tenido presencia monopólica u oligopólica (la prestación de servicios portuarios, la administración de hospitales públicos, la telefonía de larga distancia y celular, suministro de agua potable y saneamiento, entre otras), así como a eliminar regulaciones que afectaban a numerosas actividades económicas. Este aluvión reformista del primer año de gobierno, que se continuó en el segundo, se enfrentó a la reacción del sindicalismo, que se pudo a la cabeza de varias iniciativas que, contando en general con el apoyo del FA, intentaron derogar, no siempre con éxito, las leyes y decretos que instrumentaron las reformas, apelando para ello al expediente del referendo popular.

Corresponden a este primer momento de la administración Batlle otras iniciativas importantes. Por un lado, en consonancia con lo establecido en el programa de gobierno, se dieron algunos pasos importantes en materia de política de Ciencia y Tecnología.¹⁸ Por otro lado, y sin previo aviso, el presidente Batlle dio un brusco giro a la política que los gobiernos habían seguido desde 1989 en adelante en relación con la situación de los detenidos-desaparecidos durante la dictadura. En su primer discurso frente al Parlamento, Jorge Batlle prometió investigar esta temática en profundidad. Para ello creó un grupo de trabajo de alto rango. La “Comisión para la Paz” tuvo una actuación importante y produjo un informe sobre el destino de los desaparecidos que ha sido, en líneas generales, considerado como un avance respecto a la situación precedente.

Hacia los primeros meses de 2002, la crisis ya estaba instalada, pero desde entonces se aceleró notablemente, arrastrando al sistema financiero. Desde allí hasta el final del gobierno, el foco de la atención de su acción estuvo en la implementación de políticas para enfrentar la crisis, en particular la financiera. El ímpetu reformista quedó a un lado, aunque hubo tiempo para aprobar una reforma importante, lograda, en principio, con el visto bueno del FA: la asociación de la petrolera estatal ANCAP con capitales privados. Sin embargo, a impulsos de Tabaré Vázquez, la oposición sindical terminó arrastrando a la izquierda, y la ley terminó derogada en un plebiscito popular realizado en diciembre de 2003. Entre las urgencias de la crisis y el freno interpuesto a la liberalización por la coalición anti reformas conformada por el sindicalismo y la izquierda política, el último año del mandato de Batlle transcurrió en una situación caracterizada por el desgaste y el agotamiento, absorbidas sus energías en el intento de superar la crisis e iniciar la recuperación, lo cual efectivamente sucedió durante el último año y medio del período.

V. CONCLUSIONES

Congruencia entre programas y agendas

La primera conclusión que surge de este trabajo es que los partidos uruguayos, durante estos veinte años, no se han apartado demasiado ni de sus trayectorias ideológicas ni de sus programas electorales: en términos generales, las políticas adoptadas guardan una relación razonable con los enunciados programáticos.

Esto fue especialmente visible durante los dos gobiernos de la década de los 90'. Durante la presidencia de Lacalle, teniendo en cuenta que el Herrerismo ha sido uno de los sectores más consecuentemente liberales del sistema político uruguayo, cabía esperar un impulso decidido a la liberalización y el ajuste estructural. El triunfo de Batlle en la interna del batllismo del año 1989, y la activísima pedagogía liberal que desplegó el líder de la Lista 15 durante la campaña electoral celebrada ese año, facilitó la instalación en el debate público de la necesidad de avanzar con mayor decisión hacia un papel más importante del mercado y la iniciativa privada en la dinámica de la economía nacional.

Las principales políticas de la segunda presidencia de Sanguinetti también fueron claramente anunciadas en el programa elaborado por la alianza entre el Foro Batllista y la Lista 99. En particular, la reforma educativa y la de la gestión pública habían sido objeto de tratamiento específico durante la fase de elaboración programática. En cambio, la reforma política y la de la seguridad social, esbozadas en el programa,

fueron tomando forma definitiva en el contexto de las negociaciones con otros partidos.

Un panorama algo distinto emerge del análisis de la primera y la última presidencia del período. En ambos casos, las urgencias económicas y las restricciones políticas desviaron a los gobiernos de algunas de las metas anunciadas. Sanguinetti dedicó más tiempo a lo político-institucional que al impulso de reformas económicas y sociales. Batlle debió lidiar, como Sanguinetti, con fuertes restricciones contextuales. Sin embargo, entre ambas presidencias existe una diferencia importante: mientras que Sanguinetti en 1985 tenía una agenda muy clara, como fruto de la elaboración previa realizada por un partido en ebullición en el contexto de la transición democrática, Batlle llegó a la elección de 1999 sin una agenda demasiado definida, en parte porque había muchos indicios de que las políticas liberales habían llegado al límite de lo demandado y admitido por los electores.

Programa, agenda y políticas durante la presidencia de Vázquez (2005-2009)

La izquierda llegó al gobierno luego de un largo proceso de evolución, aprendizaje y acumulación programática. El nuevo gobierno tiene, por tanto, una agenda muy clara. Cuenta con mayoría parlamentaria propia y con una larga relación de cercanías con los sindicatos de trabajadores, dos atributos de los que carecieron los gobiernos anteriores. La economía está culminando, en el curso de 2005, el proceso de recuperación iniciado en el 2003, y los analistas económicos coinciden en vaticinar el inicio de una nueva fase de crecimiento a partir de 2006. Existe, por último, una marcada sintonía entre los gobiernos de la región, en particular con Argentina y Brasil, los dos principales socios del MERCOSUR. Por tanto, en principio, Vázquez cuenta con buenas condiciones para implementar el programa con el que ganó las elecciones. De ser así, durante los próximos años, el gobierno que preside impulsará políticas típicamente socialdemócratas apuntando a dinamizar la economía y mejorar la distribución del ingreso mediante la intervención del estado.

En primer lugar, asistiremos a un fortalecimiento del papel del estado en la orientación y promoción del desarrollo económico y social. Para ello el nuevo gobierno ejecutará políticas destinadas a incrementar la capacidad técnica de la burocracia pública y aplicará estímulos selectivos. Uno de los sectores que más impulso recibirá será el sistema nacional de innovación en el marco de un relanzamiento de la política de Ciencia y Tecnología. En segundo lugar, el gobierno priorizará la atención a los problemas de pobreza y exclusión social, procurando redistribuir más equitativamente el

ingreso. El gobierno procurará incrementar los niveles de coordinación de las políticas sociales. Para ello ya ha creado (y se propone fortalecer) el Ministerio de Desarrollo Social. Apuntando a coadyuvar en la meta de mejorar los niveles de igualdad en la sociedad, el gobierno se propone crear el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. En tercer lugar, el gobierno atenderá prioritariamente la búsqueda de información suplementaria a la proporcionada por la Comisión para la Paz sobre los desaparecidos. (Garcé y Yaffé 2004).

El enigma sobre los roles en el futuro

En Uruguay, como en otros países, parece verificarse un movimiento pendular entre socialdemócratas y liberales. La sucesión, a lo largo de las últimas dos décadas, de gobiernos colorados y blancos que –más allá de matices– privilegiaron la agenda de la liberalización económica, ha generado, a modo de antítesis, un nuevo escenario político dominando por la izquierda. El nuevo partido de gobierno se propone llevar adelante, como acabamos de argumentar, una agenda típicamente socialdemócrata. Blancos y colorados habrán de competir, por ende, durante los próximos años, por cual de los dos encabeza la promoción de los principios del liberalismo económico.

En este momento, predomina dentro del PN un discurso que, genéricamente, puede calificarse de socialdemócrata, y que en los códigos de la política uruguaya recoge la tradición del wilsonismo. Por otro lado, en el PC comienzan a prevalecer las posturas liberales de la Lista 15 sobre las del Foro Batllista. Como ha sido la regla a lo largo de sus extensas historias, el tono del discurso del partido y su posicionamiento en el eje espacial (izquierda-derecha) derivará de la relación de fuerzas entre los sectores más liberales y los más dirigistas. De mantenerse incambiadas las correlaciones de fuerza internas podría configurarse una situación excepcional y paradojal: los colorados, un partido que durante buena parte del siglo XX ocupó el espacio de la socialdemocracia en Uruguay, podría estar llamado a liderar el polo de las propuestas liberales. No obstante, las corrientes liberales dentro del PN han sido históricamente muy fuertes y no hay que descartar que logren retomar el control del partido en un plazo relativamente breve. En resumen, el espacio de la socialdemocracia ha sido indudablemente ocupado por el FA y nada hace pensar que, en el mediano plazo, alguien pueda disputarle esa posición. En cambio, el pleito por quién ocupará el rol funcional del partido liberal en Uruguay está abierto.

Notas

- *¹ En el terreno teórico, al analizar la relación entre programas y políticas públicas, los estudiosos distinguieron dos modelos polares. “Mandate theory”: el partido ganador de la elección recibe un mandato de sus votantes. Por tanto, hay que esperar que la agenda y las políticas del gobierno incorporen claramente las propuestas del partido ganador de la elección y no tomen en cuenta las de los partidos perdedores. “Salience theory”: los partidos políticos compiten durante la campaña electoral enfatizando ciertas ideas. De la competencia entre las agendas e ideas ventiladas por los diferentes partidos durante la campaña terminará saliendo la agenda del gobierno electo. En este caso, al realizar el “programe to policy linkage” no se debe tener en cuenta solamente el programa del partido ganador sino, en general, cuáles han sido los *issues* más enfatizados por los partidos que tuvieron una participación relevante en la campaña (Budge, Klingemann, Volkens, Bara, Tanenbaum, 2001).
- 2 Las instrucciones para la codificación de programas pueden leerse en Volkens Andrea (2002). *Manifesto Coding Instruments*. WZB Discussion Paper FS III 02-201.
- 3 “El próximo ciclo político del país, que se inicia en las postrimerías de este siglo y se continúa en el siguiente, debe estar signado por una creciente y diversificada participación de los ciudadanos en todos los aspectos de la vida social” (Partido Colorado 1984).
- 4 Puede leerse en el programa del PC de la época: “La formulación y ejecución de las políticas se realizará con la participación de todos los sectores involucrados dentro del marco global de una planificación concertada, de carácter indicativo. Así concebida, la planificación indicativa pasa a ser uno de los instrumentos fundamentales que contará el Estado para orientar el desarrollo equilibrado de la sociedad” (Partido Colorado 1984). No todos los sectores del PC tenían la misma valoración de la planificación indicativa. Los más afines eran, por un lado, el pachequismo y, por el otro, los nuevos sectores batllistas como la “Corriente Batllista Independiente” y “Libertad y Cambio”. No todos los sectores del PC tenían la misma valoración de la planificación indicativa. Los más afines eran, por un lado, el pachequismo y, por el otro, los nuevos sectores batllistas como la “Corriente Batllista Independiente” y “Libertad y Cambio”. Los menos entusiastas eran los integrantes de la Lista 15.
- 5 Al aceptar su proclamación como candidato a la presidencia en 1984 afirmó: “Nosotros batllistas no somos en economía ni liberales ni socialistas, en cuanto se entiende por liberal creer que el mercado espontáneamente es el único elemento para asignar los recursos y en canto por socialismo se entienda creer en la lucha de clases y en que la apropiación por el Estado de los medios de producción (...). Somos una cosa distinta, porque del liberalismo tomamos la posibilidad del mercado como elemento de estímulo y de competencia y del socialismo tomamos la actitud solidarista, y la presencia del Estado como elemento de planificación. Somos en consecuencia, lo que en Europa se llama Social-Democracia y lo que en Uruguay, América, se llama Batllismo”. Citado por (Perelli y Rial 1985:12).
- 6 En el programa que presentó a la ciudadanía en 1994 puede leerse: “Las propuestas que siguen están en esencia inspiradas en los fundamentos que consideramos fluyen sin violencia de una genuina interpretación del ideario batllista: libertad en todos los ámbitos (económico, político y religioso), espiritualidad por oposición a todo tipo de materialismo, igualdad de oportunidades, Estado fuerte de reducido volumen, desarrollo económico, mercado operando sólo con los correctivos imprescindibles impuestos por el interés común y la causa pública”. *El camino posible*, Programa de la Lista 15, 1994. Sobre la evolución ideológica de la Lista 15 ver Pereira (1988).

- 7 La distancia de Sanguinetti respecto a Batlle quedó claramente en evidenciado en los documentos que el Foro Batllista (junto con la Lista 99) y el Batllismo Radical presentaron en la campaña electoral de 1994.
- 8 Enrique Tarigo, líder la Lista 85 “Libertad y Cambio”, explicó este punto con toda claridad: “José Batlle y Ordóñez (...) decía que el gobierno “de partido” era a su juicio el ideal, que un partido una vez que alcanzara el poder gobernaría con sus hombres y no entrara en negociaciones con otros partidos. El admitía dos excepciones para esa regla de principio: una era que el país debiera enfrentar una guerra y otra era que el país debiera salir de una dictadura, que era exactamente nuestro caso” (Barros-Lémez 1989: 120).
- 9 Como la ley de promoción de la forestación o la creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo.
- 10 La ley 16127, aprobada en 1990, prohibió la contratación de nuevos funcionarios públicos y estableció un sistema de incentivos para el retiro de funcionarios.
- 11 El PRONADE fue creado por decreto 257/990 de mayo de 1990.
- 12 Fueron derogados, entre otros, los artículos que autorizaban la concesión de permisos para la gestión privada de servicios públicos, así como el que autorizaba la asociación de la telefónica estatal (ANTEL) con capitales privados.
- 13 Para ello, en 1996 se creó, en el ámbito de la Presidencia de la República, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE).
- 14 La ley 16697, aprobada en 1995, prorrogó por diez años el cierre del ingreso de funcionarios públicos.
- 15 Hasta entonces, en aplicación del Doble Voto Simultáneo a nivel presidencial, los partidos estaban autorizados a presentar múltiples candidatos a presidente, resultando ganador el candidato más votado del partido más votado.
- 16 Puede leerse en el programa: “El desarrollo científico y tecnológico (CyT) ha sido y seguirá siendo una herramienta fundamental para el logro de los más importantes objetivos nacionales (...). En las actuales circunstancias (...) la aplicación de la ciencia y la tecnología constituye uno de los factores determinantes del desarrollo de la competitividad de la economía uruguaya. (...). El gobierno nacional asumirá la responsabilidad de liderar el proceso de construir una “sociedad del conocimiento”, creando un marco adecuado para el desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica, tanto en el ámbito público como el privado. *Por el Uruguay y su gente*, Partido Colorado, 1999.
- 17 Este documento tenía un contenido ecléctico, pues combinaba reformas económicas promercado (apertura externa, desregulación del mercado interno, reducción del costo del estado y de la presión fiscal) por un lado, con énfasis en políticas sociales (inversión en vivienda y educación, políticas de empleo, aumentos de salario para funcionarios públicos sumergidos”) por otro. (Chasquetti y Garcé 2000).
- 18 Se creó, en la órbita de la Presidencia de la República, el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. También se inauguró, con fondos del BID, el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT).

Referencias Bibliográficas

- Altman, David (2002), "Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: Un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)", *Cuadernos del CLAEH* N° 85.
- Barros-Lémez, Álvaro (1989), *Batllistas Jorge Batlle – Enrique Tarigo*. Montevideo: Editorial Monte Sexto.
- Bergara, Mario (coord.) (2004), "*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*". Washington DC: Red de Centros BID.
- Berreta, Nora (1989), *La política económica en debate*. Montevideo: CINVE-EBO.
- Budge, Ian Klingemann, H. Volkens, A. Bara, J. Tanenbaum, E. (2001), *Mapping Policy Preferences*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Buquet y De Armas (2004), "La evolución electoral de la izquierda: crecimiento electoral y moderación ideológica", en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Caetano, Gerardo y Rilla, J 1995, "Relaciones Interpartidarias y Gobierno en el Uruguay (1942-1973)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 8.
- Chasquetti, Daniel (1997), "Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n°10.
- Chasquetti, Daniel y Garcé, Adolfo (2000), "Después del naufragio: el desempeño electoral del Partido Nacional", en *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.
- Filgueira, Fernando Garcé, A. Ramos, C. y Yaffé, J. (2003), "Los dos ciclos del estado uruguayo en el Siglo XX", en *El Uruguay del Siglo XX. La política*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (2004), *La era progresista*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Gerring, John, (1998), *Party Ideologies in America (1828 – 1996)*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- González, Luis Eduardo (1993), *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Klingemann, Hans-Dieter Hofferbert, R. and Budge I. (1994), *Parties, Policies and Democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lanzaro, Jorge (2000), "El presidencialismo pluralista en la "segunda" transición", en Lanzaro Jorge (coord.), *La "segunda" transición en el Uruguay*.
- Lanzaro, Jorge (2004), "La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio", en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Lijphart, Arend (1987), *Las Democracias contemporáneas*. Ariel: Barcelona.
- Mancebo, María Ester (1991), "De la "entonación" a la "coincidencia": los problemas del presidencialismo en Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n°4.
- Mieres, Pablo (1985), "Concertación en Uruguay: expectativas elevadas, consensos escasos", *Cuadernos del CLAEH* n° 36.

- Luna, Juan Pablo (2004), “De familias y parentescos políticos: Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”, en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Monestier, Felipe (1999) “Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1973)”, en González, L.E., (1999), *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Ucudal-Fundación BankBoston.
- Moreira, Constanza (2004), *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce
- Pereira, Gonzalo (1988), *El viraje la 15. Del dirigismo económico al neoliberalismo*. Montevideo: Ediciones Gandhi.
- Sacchi, Martín 1999, “Partidos, fracciones y gobierno en el segundo colegiado (1952-1966)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política nº 11*.
- Thomson, Robert “The programme to policy linkage: The fulfillment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998”, *European Journal of Political Research* 40: 171–197, 2001.