

Reformas estructurales y coaliciones presidenciales: el caso de Uruguay

José Ruiz Valerio

Uruguay ofrece una experiencia interesante al estudioso de los procesos de reforma estructural, puesto que el diseño, implementación y ejecución de las mismas se llevó a cabo de forma gradual y progresiva. Luego de dos gestiones democráticas (Sanguinetti, 1985-1990; Lacalle, 1990-1995) trabadas por su falta de mayoría parlamentaria, la oposición de importantes actores sociales y, en general, la incapacidad para generar acuerdos amplios en apoyo de las reformas. En este contexto, la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-2000) destacó por concretar un hecho inédito: la formación de una coalición de gobierno con mayoría parlamentaria, que respaldó la agenda de reformas impulsada por el Ejecutivo. Esta gestión, nos presenta entonces una experiencia interesante por las enseñanzas que aporta al estudio de la agenda política de las reformas estructurales,¹ apelando a la expresión propuesta por Torre (1998).

De tal forma, el objetivo de este trabajo es pasar revista a las características centrales del proceso de reforma estructural implementado en Uruguay entre 1995 y 2000, a fin de extraer algunas “enseñanzas” que ayuden a re-pensar la implementación de las políticas de reforma estructural en Uruguay, en particular, y en América Latina en general.

Los elementos básicos del sistema político uruguayo: presidencialismo y ley de lemas

El presidente uruguayo posee las atribuciones clásicas de un sistema presidencialista. Entre ellas destacan: Ejercer el mando superior de las Fuerzas Armadas (art. 168: 2); ejecutar y hacer ejecutar las leyes, expidiendo los reglamentos que se requieran para tal cometido (art. 168: 4); poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Legislativo, u oponerse a su promulgación (art. 168: 6); convocar a sesiones extraordinarias (art. 168: 8); proveer a los empleos civiles y militares (art. 168: 9); designar al personal consular y diplomático con acuerdo del Senado (art. 168: 12); tomar medidas de seguridad en casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la Asamblea General, o en su caso, a la Comisión Permanente; preparar y presentar a la Asamblea General, en los seis primeros meses de ejercicio, el presupuesto de la Nación que habrá de regir durante su mandato (art. 214); proponer proyectos de ley con declaración de urgente consideración, lo que supone su tratamiento legislativo de acuerdo a plazos especiales (art. 168: 7); designar a

¹ En el contexto de este trabajo usamos de forma intercambiable los términos “ajuste estructural” y “reforma del Estado”, sabiendo que, en realidad, según la propuesta del Banco Mundial, el primero se orienta a reemplazar un sistema de raíz estatista por un sistema de mercado (Williamson, 1990). La reforma del Estado, en cambio, intenta redimensionar su tamaño, hacerlo más eficiente en su gestión, disminuir sus costos operativos, modificar su orientación y los valores que orientan su actuación, etc. La reforma del Estado puede ser una de las bases fundamentales del ajuste estructural, pero no lo agota.

los miembros de los Directorios Generales de los Entes Autónomos y servicios descentralizados, con acuerdo del Consejo de Ministros y contando con la venia de la Cámara de Senadores (art. 187). La última atribución citada demuestra la intención manifiesta en la Constitución de 1966 para establecer la coparticipación del gobierno y la oposición en la administración de importantes recursos públicos, acortando las distancias entre los mismos. Esto se complementa con el establecimiento de mayorías especiales para la adopción parlamentaria de ciertas decisiones de gobierno, lo que exige (de no mediar partidos con importantes mayorías propias), la cooperación entre gobierno y oposición (De Riz, 1986: 668-669; Lanzaro, 1998a: 137-142; Rial, 1986: 210-214).

Sin embargo, el sistema presidencial uruguayo presenta algunas particularidades normativas que lo distinguen de otros modelos aplicados en la región. Ellas son, en primer lugar, el presidente adjudicará los cargos ministeriales entre ciudadanos que cuenten con el apoyo parlamentario, lo que les asegura su permanencia en el cargo (art. 174).² En segundo lugar, la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, puede censurar los actos de gobierno y administración ministeriales (art. 147). Para ello requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los miembros totales de la Asamblea. Tal desaprobación puede ser de carácter individual (si afecta a un ministro), plural (cuando afecta a más de uno) y colectiva (cuando atañe a la mayoría del Consejo de Ministros). Si tal censura es aprobada por menos de dos tercios de los miembros totales de la misma, el presidente puede desaprobarla, con lo cual se procede a una nueva votación.³ Finalmente, el presidente puede disolver las Cámaras, salvo en los doce últimos meses de su mandato, en caso de que éstas mantengan la desaprobación ministerial (ya sea individual, plural o colectiva), pero con menos de tres quintos de los votos del total de sus miembros. En ese caso se debe proceder a realizar una nueva elección de Senadores y Representantes. Tratándose de una desaprobación no colectiva, el presidente no podrá ejercer esta facultad, sino una sola vez durante el término de su mandato. Evidentemente estas constricciones institucionales estrechan desde el punto de vista legal los márgenes de acción del presidente uruguayo (art. 148).

Refiriéndose al presidencialismo uruguayo, algunos estudiosos hablan de semiparlamentario o neoparlamentario. Sin embargo, a esta visión se oponen dos argumentos de peso: en primer lugar, se mantiene plenamente en Uruguay el “premio único” característico de los sistemas presidencialistas; en segundo lugar, los poderes del presidente son de neto corte presidencial. Es más, en algunos aspectos (por ejemplo en la capacidad de vetar total o parcialmente las leyes), el presidente uruguayo es más fuerte, por caso, que el norteamericano (Filgueira y Filgueira, 1997: 325).⁴ Estos hechos permiten concluir que, más allá de sus características particulares, el sistema uruguayo sigue siendo

² En este punto, algunos estudiosos sostienen que no es exigible un voto de investidura, es decir aquel voto mediante el cual se expresa la confianza inicial a los ministros, sino que puede entenderse que el apoyo expresado por la Constitución está configurado como tácito. “Es decir, es un apoyo por el silencio, por la inacción. En tanto en cuanto no se exprese lo contrario, no se censura, se presume la existencia del apoyo parlamentario.” (Cagnoni, 1987: 44).

³ La censura, tal como puede apreciarse, resulta “parsimoniosa y racional” (Cagnoni, 1987: 44), más aún, dificultosa de ser aplicada en la práctica.

⁴ Argumentos similares pueden hallarse en Sartori, 1994: 109-110.

de carácter presidencial, aunque con algunos de sus rasgos distintivos atenuados, lo que le otorga una mayor flexibilidad, especialmente en situaciones de crisis o de gobierno dividido.

Esta segunda interpretación es la que avalan algunos analistas uruguayos, quienes destacan que el sistema establecido por la Constitución de 1966 (y respetado por la reforma de 1996) supone un acentuado predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, restringiendo ciertas potestades del segundo en favor del primero. Fundamentalmente, el presidente no sólo puede presentar proyectos de ley, sino que para ciertas cuestiones económicas y financieras, la Constitución reservó al Ejecutivo la iniciativa privativa (presupuesto, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y precios de adquisición a los bienes o productos de adquisición de la actividad pública o privada). A su vez, impide al Legislativo presentar iniciativas o realizar modificaciones en cuestiones de salarios mínimos, precios máximos, establecer exoneraciones de impuestos, disponer la inclusión de causales jubilatorias o formas de computar servicios a quienes aspiran a dichos beneficios (art. 86). De tal forma, se produce un fortalecimiento del Ejecutivo en sus poderes de dirección política y económica, el que impulsa y orienta la actividad legislativa en la materia (Real, 1967: 26). En este diseño institucional, en realidad, cuando se habla del "Poder Ejecutivo", se alude a la organización del Gobierno, y cuando se hace referencia al "Poder Legislativo", se le encomienda una tarea de control más que de impulso (Cassinelli Muñoz, 1967: 35). Confirmando este hecho, al Ejecutivo se le suma otra facultad relevante para controlar al Legislativo: el presidente uruguayo puede oponer vetos (totales o parciales) a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento.

Se ha sostenido con insistencia que este diseño institucional fue pensado para operar sobre la base de un sistema bipartidista (el que tradicionalmente regía a la política uruguaya por aquel entonces). Sin embargo, desde 1971 en adelante (año en que surge el Frente Amplio), al desempeñarse en un contexto pluralista moderado asentado sobre la base de un sistema proporcional puro, el que facilita en cierta medida la fragmentación partidaria, se condiciona notablemente la acción del Poder Ejecutivo y el uso que pueda llegar a hacer de las importantes herramientas señaladas anteriormente. Constituye este un hecho curioso: cuando se realizó la reforma de 1966, por una parte se reforzó efectivamente la figura presidencial, pero por otro lado no se previó la forma de dotar al Ejecutivo del respaldo de mayorías parlamentarias suficientes.

Con la "ampliación" del sistema partidario a partir de 1971, la situación se modifica de manera significativa. Al aparecer un tercer actor relevante con fuerza electoral en progresivo aumento, combinado con el sistema proporcional de doble voto simultáneo y "ley de lemas", cobra centralidad la necesidad de configurar alianzas parlamentarias entre distintas fracciones partidarias, a fin de gestionar la agenda del Ejecutivo. Esta "falta de coordinación" en la formación de los órganos electivos, señala los límites reales al funcionamiento del gobierno, sometido a vetos alternativos, tanto por parte de fracciones opositoras de su propio partido como de la oposición propiamente dicha.

Como consecuencia de este diseño institucional inmerso en un esquema partidario pluralista moderado, se ve reducido el efecto de “suma cero” propio del presidencialismo clásico. Esto induce al afianzamiento de una lógica negociadora, permitiendo el desarrollo de un escenario de compromisos y cooperación entre gobierno y oposición.

Dada la alta competencia intrapartidaria que se observa en el país, con elecciones que algunas veces se decidieron por dos o tres puntos porcentuales,⁵ y las dificultades citadas a la hora de emprender negociaciones políticas, el presidente no sólo debe realizar acuerdos ad hoc y conceder pagos compensatorios por los respaldos obtenidos, sino que también se ve obligado a modificar sus iniciativas para hacerlas merecedoras de los mismos. Ello que supone atender a intereses y visiones contrapuestas, hecho que puede derivar en el inmovilismo gubernamental. En varias ocasiones los líderes partidarios deben poner en juego su autoridad para concretar los apoyos necesarios frente a las objeciones planteadas por los miembros más reticentes de la agrupación. Dichos acuerdos no siempre asumen un carácter “positivo” (cooperativo); a veces suelen traducirse en un mero “dejar hacer”, cuando no, simplemente en no actuar (no bloquear) (Rial, 1991: 198-200).

Las soluciones alternativas a las que se recurrió en Uruguay para resolver estos inconvenientes, desde 1985 en adelante, son dos: o bien se formaron gobiernos minoritarios que negocian en el ámbito parlamentario con otros partidos a fin de asegurar la aprobación de sus iniciativas legislativas o directamente se constituyeron gobiernos de coalición, que reparten los cargos ministeriales entre figuras pertenecientes a las distintas fracciones de los partidos que colaboran en la conformación de una mayoría parlamentaria.

Sin embargo, tampoco deben ser idealizados los resultados de estos compromisos. En momentos difíciles para el país, tradicionalmente la principal fuerza de la oposición se ha declarado dispuesta a apoyar al gobierno, dentro de ciertos límites, lo que constituye una forma indirecta de afirmar que, durante cierto tiempo, “la oposición se abstendrá voluntariamente de ser irresponsable”. Cuando las circunstancias así lo aconsejen, volverá a asumir su rol opositor (González, 1986: 63-64). Comprometerse para “asegurar gobernabilidad” se convierte, de esta manera, en una táctica política y en el mejor de los casos, un acto de generosidad y desprendimiento.

La oposición, por su parte, ocupa espacios reales de poder y dispone del manejo de los recursos públicos ya que está llamada a participar en la dirección de algunos organismos públicos en forma conjunta con el oficialismo. Según algunos estudiosos, esto constituye un aliciente para la cooperación y la moderación política, las que facilitan, finalmente, la gobernabilidad del sistema (Lanzaro, 1998: 142). Sin embargo, frente a esta “visión optimista”, otros sostienen que, en realidad, la mencionada cooperación no es más que un sistema de reparto de los recursos del Estado. En dicho reparto, están en juego los términos del compromiso (dividiendo cargos y ventajas entre eventuales ganadores y perdedores), pero no el compromiso como forma de hacer política, estableciendo de hecho un spoil system (De Riz, 1986: 668). Aunque encontradas, ambas visiones tienen su cuota

⁵ Por lo menos hasta la reforma de 1996, que comenzó a aplicarse en las elecciones del año 1999, la que establece la elección presidencial por mayoría absoluta en doble vuelta.

de razón, porque el sistema de reparto de recursos públicos (que no deja de recordar, ciertamente, al viejo “sistema de despojos” jaksoniano), de hecho obliga a la negociación.

En razón de las puntualizaciones precedentes, vamos a diferenciar los términos cooperación , el que será aplicado a los acuerdos parlamentarios o apoyos al gobierno por parte de los partidos de la oposición y las fracciones disidentes del propio partido presidencial, los que no alcanzan a traducirse nunca en la ocupación de cargos ministeriales por parte de los mismos de forma clara y reconocida; coparticipación , que alude a la participación en la dirección y gestión de los entes oficiales y sus recursos; y el termino coalición , aplicable sólo a aquellos casos en los que los acuerdos y apoyos se manifiesten en la ocupación de cargos en el gabinete, como signo de compromiso político claro e institucional entre las partes. Esta definición del termino coalición difiere en un punto de la forma en que lo entiende Lijphart (1984). Según este estudioso, también podría haber coaliciones si uno de los partidos que intervienen en el juego decidiera apoyar legislativamente al gobierno pero sin ocupar cargo ministeriales, tal el caso de la coalición liberal - laborista en Gran Bretaña, durante 1977 - 1978, o en Italia, con el apoyo de los Comunistas a la Democracia Cristiana desde 1976 a 1979 (Lijphart, 1984: 65-66). La apreciación resulta ciertamente pertinente. Pero para el caso de los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno depende del apoyo del Parlamento. En un presidencialismo, donde el Ejecutivo es independiente de las mayorías y de los apoyos parlamentarios, la única manera de establecer la pertenencia cierta a una coalición, es la ocupación de cargos en el Ejecutivo como resultado de un acuerdo formal entre la partes, tal como ocurrió durante la segunda presidencia de Sanguinetti, entre los años 1995 y 2000.

Esta distinción resulta importante para diferenciar la participación institucional formal en el gobierno (coalición), con lo que esto ello lleva aparejado, de la dirección y participación en los consejos Directivos de los Entes Públicos (coparticipación) y de los acuerdos meramente legislativos (cooperación), los que finalmente, suelen producirse, en algún momento, en la mayoría de las gestiones gubernamentales. Resulta claro que la cooperación entre partidos y la coparticipación en la dirección de organismos públicos han sido constantes de la política uruguaya (de hecho no podría haber sido diferente, dada la conformación habitual de gobiernos sin mayoría parlamentaria), pero las coaliciones constituyen excepciones a la misma, tal como veremos a continuación.

Primera presidencia de Sanguinetti, 1985-1990

En noviembre de 1984 se celebraron en Uruguay las elecciones que dieron lugar a la instalación del primer gobierno democrático tras la experiencia autoritaria vivida desde 1973. Aunque la campaña electoral se desarrolló con relativa normalidad, aquellas elecciones fundacionales no fueron completamente competitivas: el líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, fue proscrito e incluso encarcelado hasta concluido el

comicio, mientras que el líder del Frente Amplio, Liber Seregni, pudo realizar actos de campaña, pero tuvo vedada la posibilidad de ser candidato.

En aquella ocasión, el Partido Colorado consiguió el 41% de los votos, el Partido Nacional el 35% y el Frente Amplio el 21%. De esta manera, el candidato del sector batllista del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, cuya fracción recibió el 31% de los votos totales, se convirtió en el primer presidente del nuevo período democrático.

La administración Sanguinetti, al contar solamente con el apoyo del 41% del electorado al lema del partido, careció de mayoría legislativa propia. En razón de este hecho, el nuevo presidente ofreció a la oposición la posibilidad de realizar un gobierno de “unidad nacional”, lo que suponía la participación de representantes de la misma en el gabinete presidencial. Sólo la Unión Cívica aceptó formalmente el ofrecimiento, ocupando entonces el Ministerio de Defensa. Sin embargo, el caudal legislativo que aportaba dicho partido seguía siendo insuficiente para garantizar una mayoría legislativa afín al Ejecutivo. Por lo tanto, también fueron incluidos dos ministros blancos en el gabinete (dos “tecnócratas”: uno en el Ministerio de Relaciones Exteriores y otro en el Ministerio de Salud Pública). Sin embargo, los mismos no integraron el gabinete como representantes formales del partido, sino más bien como símbolos de la gobernabilidad que el líder blanco, Ferreira Aldunate, se había comprometido a garantizar (González y Gillespie, 1994: 120). Por lo tanto, los cargos que ocuparon estos ministros no representaron obligaciones políticas de magnitud para los nacionales (González, 1995: 158-159).

El presidente declaró, frente a los resultados obtenidos, que su gabinete constituía un “gobierno de entonación”: no el que hubiera deseado, pero mejor que uno exclusivamente colorado. En sentido estricto, el gobierno funcionó como el de un partido minoritario ya que sólo alcanzó a reunir el 42% de las bancas de la Asamblea Legislativa (la Unión Cívica sólo aportó sus dos representantes) (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998: 64).

En el ámbito legislativo, el gobierno pudo concretar acuerdos específicos con otras fracciones políticas y sólo en temas determinados. En este contexto, incluso la izquierda, comprendiendo el carácter estratégico de aquella primera presidencia democrática, se comportó de forma moderada, al decir de los analistas, facilitando el accionar del gobierno. En buena medida, el mayor éxito de esta primera gestión fue, justamente, el haber conseguido una “gobernabilidad democrática” sin contravenir reglas consensuales, para lo cual el propio presidente evitó confrontar abiertamente con la oposición. Esto supuso, como contrapartida, la colaboración de la mayoría de los actores políticos a fin de lograr dichos consensos mínimos (Rial, 1991: 199, Mainwaring, 1986: 149-150). Ferreira Aldunate, en el Partido Nacional, y Pacheco Areco, en el Colorado, construyeron esta red de apoyos en la que pudo basarse la “gobernabilidad” de la administración Sanguinetti con su fracción batllista.

Pese a lo dicho, ni el Partido Nacional ni el Frente Amplio quisieron formar parte de un gobierno de coalición en forma explícita (quizás una de las razones haya sido la impopularidad de las medidas que se debían tomar). Esto permitió que, más allá de la

colaboración mencionada, el Partido Nacional mantuviera en la mayoría de sus intervenciones parlamentarias una destacable autonomía, negociando ley a ley y marcando incluso importantes disidencias respecto del Ejecutivo.

El Frente, por su parte, a través del Partido Comunista, asumió de hecho un pacto con la administración colorada para regular la conflictividad sindical, lo que no obturó, por supuesto, importantes enfrentamientos entre el gobierno y la izquierda en cuestiones legislativas, políticas y sindicales. Al mismo tiempo, se ensancharon algunos márgenes de coparticipación para que representantes del Frente, junto con blancos y colorados, pudieran integrar los Directorios de algunos Entes Públicos.

Frente a la autonomía demostrada por las fuerzas opositoras, el presidente debió recurrir a distintos medios alternativos, aunque complementarios, para impulsar su agenda de gobierno. En especial, el uso recurrente del veto presidencial, y en menor medida, de los decretos del Ejecutivo. Por esta doble vía: el veto y el decreto, el presidente trató de mantener la disciplina fiscal al tiempo que controlaba el gasto público, frenando tendencias inflacionarias (impidiendo el aumento de los salarios) o vetando leyes que, gestionadas por los partidos de oposición, supusieran un aumento del gasto público. A su vez, los decretos se utilizaron durante todo el período con dos sentidos diferentes.

El primero, fue disponer del decreto como herramienta idónea para la contención de gastos y la adopción de medidas administrativas (incluso, alguna vez, se recurrió al decreto para adoptar medidas que deberían haber sido canalizadas por vía legislativa). El segundo criterio, significó una innovación en la utilización tradicional de este instrumento, ya que se recurrió al uso de los decretos presidenciales para regular conflictos sociales, declarando a ciertos servicios públicos como “esenciales”, con el objeto de quebrar huelgas y enfrentamientos sindicales. La razón de tales conflictos residió en que, frente a un movimiento obrero fuerte y autónomo, el gobierno de Sanguinetti reivindicó el derecho de colocar límites sobre aumentos de salario a fin de controlar la política de ingresos. Esta medida tuvo el efecto de reforzar la unidad orgánica del movimiento sindical, posicionándolo frente al gobierno. Para contrarrestar esta situación se permitió, en algunos casos puntuales, que la firma de acuerdos bilaterales entre empresarios y trabajadores superara los máximos salariales establecidos. De esta manera, el Ejecutivo trató de comprometer la solidez de la estructura sindical centralizada.

El juego de fuerzas alcanzado a través de los mecanismos citados le permitió al gobierno negociar en mejor posición que la que naturalmente poseía. Los costos de la aplicación de estas estrategias, sin embargo, no fueron desdeñables. Además de la imposibilidad de concretar reformas estructurales, la gestión de Sanguinetti fue acusada reiteradamente de limitarse a administrar la crisis reduciendo a la bancada de su propio partido al ejercicio de un papel legitimador, aprobando las propuestas del Ejecutivo o a sosteniendo sus vetos. Esto explica, en parte, la derrota de la fracción presidencial en las elecciones internas realizadas a fin de definir al candidato del sublima batllista del Partido Colorado para las elecciones de 1989 y la posterior derrota partidaria en las elecciones generales de aquel año (Filgueira y Filgueira, 1997: 334-335; González, 1995: 159).

Presidencia de Lacalle, 1990-1995

En 1990 se realizó el primer recambio democrático de gobierno. En las elecciones generales llevadas a cabo para tal fin, en noviembre de 1989, triunfó Luis Alberto Lacalle, candidato del Partido Nacional, con el 38,9% de los votos. Sin embargo la fracción presidencial, el sector herrerista, obtuvo sólo el 16,6 % de las preferencias totales. En esa ocasión, el Partido Colorado consiguió el 30,3%, el Frente Amplio el 21,2% y el Nuevo Espacio (escisión del Frente), el 9 % restante.

Según las propuestas electorales realizadas por el nuevo mandatario durante la campaña electoral, su objetivo prioritario consistía en realizar transformaciones sustantivas, especialmente en el campo económico. Entre ellas destacaban por su relevancia la privatización de las empresas públicas, la modificación del sistema de seguridad social y de las relaciones entre el capital y el trabajo. Para concretarlas, el nuevo mandatario convocó inmediatamente a las demás fuerzas políticas a fin de constituir un gobierno compartido que evitara los bloqueos permanentes a las reformas estructurales, como los que caracterizaron al último período de la administración colorada. Sin embargo, a diferencia de su antecesor, Lacalle no habló de “gobierno de unidad nacional” sino de “coalición al estilo europeo”. La diferencia terminológica, en este caso no era menor, puesto que el presidente fue muy claro y contundente respecto a lo que estaba proponiendo: un acuerdo al estilo parlamentario.

Al igual que Sanguinetti, Lacalle obtuvo menos de lo que pedía: su coalición se transformó en una “coincidencia nacional”. La respuesta de la izquierda fue de franca oposición ante el llamado presidencial. En cambio, los colorados (que al principio quedaron un tanto desconcertados ante un ofrecimiento tan explícito), decidieron dar un apoyo cauteloso. El gabinete nacional incluyó entonces a cuatro ministros de ese partido (en puestos técnicos), pero sus acciones no eran vinculantes, puesto que no representaban formalmente a dicho partido. Junto al acuerdo de gobierno, Lacalle alcanzó un respaldo básico respecto de algunas cuestiones políticas fundamentales, y sobre todo de un paquete de leyes a ser aprobado en los inicios de la nueva gestión (González y Gillespie, 1994: 123-124).

El apoyo “condicionado” brindado por los colorados, sin embargo, se fue deteriorando con el correr del tiempo. Este hecho imposibilitó que la administración de Lacalle contara con una mayoría parlamentaria propia durante todo su mandato, basada en una alianza partidista estable. Como resultado de ello, al finalizar el tercer año de gobierno el Ejecutivo había perdido el respaldo mayoritario, continuando de allí en más, su gestión en minoría (González, 1995: 161; Mieres, 1994: 6).

Para poder desbloquear la situación, Lacalle recurrió a diferentes estrategias. En primer lugar hizo un uso más moderado de los vetos y decretos presidenciales que su predecesor: su intención, al parecer, no era frenar gastos ni vetar leyes contrarias a sus propósitos. Antes bien, el presidente elaboró un ambicioso “paquete legislativo” y se dedicó a negociarlo, tanto con miembros de su propio partido como con los del Partido Colorado y

los del Frente Amplio (Altman, 2000: 259-283; Waksman, 1993: 17). Es decir que trató de modificar por vía legislativa importantes cuestiones políticas y económicas. A cambio de ello, el presidente estuvo dispuesto a ceder y distribuir espacios de poder con el principal partido de la oposición. (Filgueira y Filgueira, 1997: 335; Altman, 2000: 259-283).

Frente a los conflictos sindicales, la administración nacionalista adoptó una estrategia diferente de la de su predecesor. Considerando necesario la modificación radical del sistema sindical, el gobierno anunció planes para implementar tres medidas complementarias: la regulación del derecho de huelga, la regulación de la actividad gremial y el establecimiento de un período durante el cual los salarios serían fijados por decreto sin mediar ningún tipo de negociación. Mediante estas iniciativas el gobierno trató de preparar el terreno para la desregulación del sistema y proceder a la flexibilización del mercado laboral. Resta decir que estas propuestas generaron enconadas protestas y francas oposiciones, que al parecer, el presidente había previsto de antemano (Filgueira y Papadópulos, 1997: 71-72).

Consciente de que algunas de sus principales proyectos hallarían importantes focos de resistencia, el gobierno se apresuró a gestionar la aprobación de sus medidas al inicio de su mandato, con la popularidad todavía alta (Waksman, 1997: 13). La fracción colorada liderada por Pacheco Areco, prestó su apoyo en numerosas ocasiones a las propuestas del Ejecutivo, mientras que la liderada por el ex-presidente Sanguinetti, sólo lo hizo en forma puntual. Sin embargo, los aliados del presidente aclaraban, cada vez que se presentaba la oportunidad, que no estaban comprometidos a priori con las iniciativas que impulsaba el gobierno sino que las estudiarían y, en cada caso particular, las apoyarían o no según lo considerasen oportuno (Waksman, 1993: 17). El apoyo opositor al gobierno nunca fue incondicional.

Con el transcurso del tiempo, Sanguinetti primero y Batlle después, prefirieron marcar distancia respecto del Ejecutivo, sacando a sus hombres del gabinete. Desde mediados y hacia el final del mandato dicho distanciamiento se acrecentó. De tal manera, los procesos de negociación y acuerdo legislativo se tornaron dificultosos. Se formó una “coalición de veto” integrada por la izquierda, los sindicatos y las fracciones minoritarias de los partidos tradicionales, que ejerció una oposición férrea frente a algunas políticas del gobierno, en especial las de carácter económico.

Durante la gestión de Lacalle, como era de esperar, los temas económicos ocuparon el centro del debate. En este ámbito, el programa del presidente, más ambicioso que el de su predecesor, incluía un ajuste a corto plazo para detener la inflación, acompañado por un plan de privatizaciones para el mediano plazo, la disminución de barreras comerciales, el apoyo al Mercosur y la reducción del tamaño del Estado. Sin embargo, muchas de las medidas mencionadas fueron bloqueadas en el Congreso (Mainwaring, 1996: 150). Esto se vio agravado, además, por la reforma jubilatoria aprobada en el marco de la reforma constitucional de 1989 que entró en vigencia al momento de asumir el nuevo gobierno. Dicha reforma estableció que los ajustes de los montos jubilatorios debían ser iguales a la de los salarios medios y que se realizarían con la misma frecuencia que las modificaciones

salariales de los trabajadores del Gobierno Central. De esta forma, se estimó que durante el primer año de aplicación de la reforma jubilatoria y como producto de la misma, el déficit fiscal creció aproximadamente un 1,5% del PIB. La existencia de estos desequilibrios propició la aplicación del plan de estabilización y ajuste implementado a partir de mayo de 1990. El mismo, al igual que los planes aplicados por Menem a partir de 1991 en Argentina y por Collor de Melo desde 1990 en Brasil, también se inscribía en el contexto del “Consenso de Washington”. De tal manera, la gestión de Lacalle se caracterizó por la aplicación de reformas neoliberales tales como la apertura externa de la economía, la desregulación de los mercados financieros y de capital, la flexibilización del mercado de trabajo, la garantía de tasas de cambio estables. Más aún, Uruguay realizó estos cambios antes que sus vecinos y con un grado de éxito netamente superior, ya que en su caso los logros macroeconómicos (bajada de la inflación y moderado crecimiento económico), coincidieron con caídas importantes en los niveles de pobreza y mejoras distributivas (De León, 1997: 303 y ss.). Sólo Uruguay emergió de la crisis de la década de 1990 con una concentración del ingreso menor a la existente antes del estallido de la misma, en un contexto regional donde los ajustes económicos generaron efectos adversos sobre la igualdad socioeconómica (Altimir, 1997: 9).

Luego del ajuste implementado en 1990, a partir de 1991 comenzó a aplicarse un plan de estabilización gradualista que logró reducir la inflación en un contexto de expansión económica. De hecho, ya desde la década de los setenta se realizaban en el país reformas progresivas (suspendidas durante la última etapa del gobierno militar), lo que ha llevado a algunos analistas a vincular dicha estrategia con la mejoría en la situación de los ingresos una vez retomado el crecimiento (Altimir, 1997: 21).

Sin embargo, desde el punto de vista político, las cosas comenzaron a complicarse para el presidente desde finales del año 1991. Más aún, en 1992 se convocó y derogó por referéndum la Ley de Empresas Públicas, elemento central de la política privatizadora del gobierno.⁶ En 1995 la oposición reunió las 63.000 firmas necesarias para realizar un plebiscito abrogativo respecto de la reforma del Sistema de Pensiones realizada por el gobierno del presidente Sanguinetti, que finalmente no prosperó. Es decir, durante el periodo descrito, la ciudadanía uruguaya ejerció una participación activa dentro del proceso de reformas llevado a cabo controlando y moderando la acción gubernamental, especialmente cuando el Ejecutivo impulsó medidas que fueron percibidas como impopulares o regresivas. Esto difiere de lo ocurrido en otros países vecinos, donde las distintas administraciones llevaron adelante importantes transformaciones económicas marginando de su implementación a importantes sectores sociales, al Congreso y a los partidos políticos. Esta modalidad se puede identificar como propia de las “democracias delegativas”, según la mencionada terminología propuesta por O'Donnell (O'Donnell, 1997: 287-304).

A partir de este momento, la gestión de Lacalle perdió empuje, incapacitada para impulsar otros cambios necesarios. Así fracasó el intento por privatizar el sistema de seguridad

⁶ Para un análisis detallado de estas cuestiones ver Rial (1996: 641-689).

social, considerado también como fundamental por parte del gobierno, proyecto que no fue aprobado por el Congreso. Finalmente en 1994, y tras una nueva consulta popular, naufragó un intento de reforma constitucional cuyo principal objetivo era producir el cambio de las reglas electorales. En esa oportunidad, el 62,83% del electorado se manifestó en contra de la reforma.

En vista de la falta de apoyo -insalvable- que generaban sus iniciativas, el gobierno debió limitarse entonces a gestionar cambios menores y a “administrar la crisis”, tal como lo había hecho su antecesor.

Segunda presidencia de Sanguinetti, 1995-2000

En el año 1994 Julio Sanguinetti fue elegido presidente por segunda vez, otra vez en minoría. Inmediatamente, el mandatario anunció que su intención era formar un gobierno de coalición. A partir de entonces comenzaron las negociaciones con los partidos de oposición a fin de concretar dicho anuncio. En esta ocasión, la situación presentaba importantes cambios respecto de las presidencias anteriores (Caetano, 1995: 6-16; Filgueira y Filgueira, 1997: 337 y ss.; Lanzaro, 1998: 154 y ss.; Waksman, 1997: 13 y ss.).

En primer lugar, el presidente dominaba a su propio partido a través de su fracción, el Foro Batllista, entonces mayoritaria en el ámbito colorado. Por ello, las distintas fracciones partidarias se comprometieron a apoyar a la nueva administración, a pesar de ciertas reticencias que se presentaron puntualmente en el tratamiento de algunos proyectos. Más aún, dada esta hegemonía sobre el partido, Sanguinetti pudo “postergar” a los distintos sectores colorados en el reparto de cargos, los cuales fueron reservados para miembros del Partido Nacional.

En segundo lugar, y de cara al Partido Nacional, el llamado presidencial se tradujo en la oferta de espacios de poder concreto dentro del gabinete ministerial y en otros altos cargos de gobierno. En consecuencia, la respuesta nacionalista fue rápida y positiva: todas las fracciones blancas (aunque con distintos grados de compromiso) aceptaron colaborar en un gobierno de coalición. Incluso el sector herrerista del ex presidente Lacalle, quien en un principio se había mostrado reticente a participar en el gobierno, acabó colaborando (Caetano, 1995: 10; Filgueira y Filgueira, 1997: 338-339). El resultado de las negociaciones fue la concreción de una “gran coalición” que comprendió a la totalidad de los sectores colorados y blancos. El acuerdo alcanzado supuso que cuatro carteras ministeriales fueran ocupadas por los blancos, a razón de una por cada sector interno del partido: Relaciones Exteriores; Defensa; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente. Sanguinetti no vaciló en manifestar públicamente su voluntad de colegiar el gobierno y de hacer del Consejo de Ministros el ámbito en el que se habrían de definir sus principales orientaciones (Caetano, 1995: 10). A su vez, el líder del Partido Nacional Alberto Volonté fue una pieza clave a la hora de lograr el respaldo de su partido hacia la gestión colorada.

Tal como se había pronosticado, el Frente (ya convertido en Encuentro Progresista) quedó fuera del gobierno y se situó en una línea claramente opositora ante la nueva administración. Aunque sus representantes participaron en los encuentros celebrados para discutir los principales puntos de la agenda de la nueva administración, prontamente se confirmaron desavenencias medulares en cuanto a las medidas económicas y a las reformas de la seguridad social que se habrían de adoptar (Caetano, 1995: 10). La coalición blanco - colorada, frente a la oposición de la izquierda, configuraba la principal línea política que signaría el panorama uruguayo de los próximos tiempos.

En agosto de ese año, la coalición había aprobado uno de los más urticantes proyectos del gobierno: la reforma del sistema de seguridad social. La misma, a decir de algunos analistas, consistió en una versión atemperada del modelo vigente en Chile y similar al de Argentina, ya que estableció un régimen mixto: por una parte, instala un sistema de repartos administrado por el Banco de Previsión Social, organismo oficial al cual deben aportar todos los trabajadores; por el otro, creó un sistema de ahorro individual, manejado por la Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

A pesar del veto que se intentó ejercer por parte de los sectores de izquierda, los sindicatos y agrupaciones de jubilados y pensionados, la ley se aprobó sin mayores inconvenientes. También se sancionó un duro programa de ajuste fiscal, una cuestionada reforma educativa, una "Ley de seguridad ciudadana" (la que consagró nuevos delitos al tiempo que aumentó las penas previstos para otros ya existentes, todo ello ante la creciente sensación de inseguridad por parte de la ciudadanía). A los proyectos mencionados, se sumaron las reformas al sistema judicial y la reforma constitucional, aprobada por plebiscito popular en diciembre de 1996, con el 50,2% de los votos emitidos a su favor. Esta vez, el apoyo de la coalición de gobierno quedó fuera de dudas.

Al tiempo que esto ocurría, comenzó a aplicarse una reforma administrativa del Estado tendente a mejorar la gestión del mismo. La reforma, orientada en las premisas fijadas en el decreto 255/995,⁷ sirvió de base a la Ley de Presupuesto 1995 – 1999, dentro de la que se incluyó la misma.⁸ La reforma propiciaba el retiro de funcionarios considerados "excedentarios",⁹ se procuró reducir el número de unidades funcionales y se intentó mejorar el ingreso de los funcionarios restantes a partir de la economía realizada mediante la reducción de la plantilla de personal, pero manteniendo constante el gasto público de la Administración Central durante el quinquenio. En el mismo sentido, la Ley de Presupuesto introdujo la prohibición del ingreso de nuevos funcionarios públicos por un plazo de diez años, exceptuando a los gobiernos departamentales y al rubro de la educación (Antía, 1998: 241 y ss.).

⁷ El decreto 255/995 se basaba, a su vez, en el informe realizado por el Grupo de Trabajo Técnico creado para tal fin.

⁸ En rigor de verdad, la Constitución establece que la Ley de Presupuesto contiene los gastos corrientes e inversiones del Estado, los sueldos funcionales, los recursos previstos para cubrir las erogaciones y la estimación de su producido, las pautas para ejecutar e interpretar el presupuesto. La reforma del Estado como tal, no es materia de regulación presupuestaria.

⁹ A pesar de que el artículo 60 de la Constitución garantiza la estabilidad de los funcionarios públicos.

La reforma fue impulsada por el Ejecutivo y sus funcionarios técnicos, en común acuerdo con el líder blanco Volonté, contando con el respaldo de ambos partidos tradicionales,¹⁰ integrados en la coalición de gobierno, la resignación parlamentaria y el silencio de buena parte de la ciudadanía, quienes consideraban a la reforma como inevitable (Moreira, 2003).¹¹

Uno de los puntos más controvertidos de la misma lo constituyó el artículo 585 del proyecto de Ley de Presupuesto (desglosado en los artículos 738 y 739 de la Ley) que establecía que la reformulación de las estructuras organizativas que fueran aprobados por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), serían informados a la Asamblea General, comenzando su ejecución a los treinta días de tal remisión. Para los socios de la coalición, dicho artículo regulaba las relaciones necesarias entre el Ejecutivo y el Legislativo. En cambio, para la oposición, constituía “una delegación legislativa del Parlamento a favor del Poder Ejecutivo obviándose las competencias que los artículos 215 y 216 de la Constitución fijan al Parlamento en materia de legislación y control en los asuntos relativos a la administración pública” (Moreira, 2003: 95-96). Dicha delegación, verdadero “cheque en blanco” del Legislativo al Ejecutivo, otorgaba a éste último un amplio margen de acción para llevar a cabo una reforma amplia y drástica de la estructura organizativa de la Administración. Con suma elocuencia, Moreira relata la forma en que el proyecto (incluida la controvertida delegación) fue aprobado en cada una de las cámaras legislativas sobre el filo del plazo estipulado legalmente y sin mayores

¹⁰ Tal como demuestra Moreira (2003) fueron pocas las voces en uno y otro partido que se alzaron claramente en contra de la reforma.

¹¹ En un análisis novedoso por su enfoque, Moreira (2003) señala que el proceso de Reforma del Estado tendió a desplazar a las instituciones políticas uruguayas de su tradicional carácter representativo, acercándolo a otro de tipo delegativo, según el modelo propuesto por O'Donnell (1995). En la base de la argumentación, Moreira señala que:

1. La política de reforma estructural fue diseñada por un pequeño grupo de funcionarios técnicos allegados al presidente, quién negoció el apoyo del principal partido de la oposición y en especial de su líder, Alberto Volonté, constituyendo una coalición de gobierno formal que habría de durar prácticamente hasta el último año de su quinquenio. La misma se fraguó en ámbitos extraparlamentarios.
2. En la base de la reforma del Estado contenida en la Ley de Presupuesto del quinquenio reside una reorganización de las agencias de la Administración pública Central y de su personal, la que se pudo llevar a cabo sobre la base de una delegación de atribuciones del Congreso hacia el legislativo, la que resulta prácticamente inédita en la tradición política uruguaya.
3. El parlamento aceptó de manera “sumisa” dicha delegación, sin mayores debates ni oposiciones. Por lo tanto, la reforma del Estado fue aprobada por la coalición de gobierno mayoritaria, sin contratiempos.
4. Los partidos políticos aceptaron la reforma, en parte debido a la incapacidad evidenciada en las gestiones anteriores para realizar los ajustes estructurales que demandaba la economía uruguaya. Salvo algunas voces discordantes (el sector herresista del Partido Nacional, que terminó votando la reforma y el Frente Amplio), los partidos tradicionales acompañaron al Ejecutivo sin protestas ni dilaciones.
5. A partir del hecho reseñado, el ejecutivo contó con un “cheque en blanco” para reorganizar la Administración Pública Central.
6. Junto a la reforma del Estado, el gobierno también impulsó reformas en la seguridad pública, la seguridad social, la educación, la administración central, las empresas públicas y el sistema electoral. Sin embargo, y como contrapartida a la disciplina evidenciada en el tratamiento y votación parlamentaria de la reforma del Estado, en estas iniciativas el Congreso uruguayo jugó un papel activo, llegando a modificar de forma significativa las propuestas del Ejecutivo.
7. En función de lo señalado anteriormente, Moreira entiende que durante esta gestión, la democracia uruguaya se desplazó hacia una pauta de funcionamiento similar a la de otros países vecinos de la región, combinando dosis de representación y de delegación política.

comentarios. Cuando la ley fue aprobada por el Congreso, sólo restaba cumplirla sin mayores discusiones, tal como dejaron entrever los funcionarios del propio Ejecutivo ante los miembros de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la asamblea General, en mayo de 1997.

“La legitimidad y la legalidad de la reforma del Estado y la delegación legislativa era tan irreprochable como la habían podido discutir y votar en el propio Parlamento los representantes de todas las fuerzas políticas uruguayas. Este argumento también es sostenido por algunos colegas uruguayos con los cuales pude conversar informalmente, quienes sostienen que la delegación legislativa no implicó menoscabo de las funciones de accountability horizontal, pues la misma fue hecha por el Parlamento de manera consciente y voluntaria.” (Moreira, 2003: 119)

Como se puede apreciar, la aprobación de la reforma y su implementación fue una verdadera divisoria de aguas en la política uruguaya: mientras que el gobierno y sus socios la justificaron en razón de la necesidad impostergable de llevar a cabo una transformación imprescindible para el país, sin entrar en mayores dilemas legales, la oposición vio en ella una violación flagrante de los principios constitucionales. Este hecho no deja de ser llamativo, ya que el silencio parlamentario constatado frente a la misma, no encuentra correlato en la posición asumida por el Congreso frente a las reformas emprendidas en otros sectores, donde los legisladores cuestionaron (en algunos casos con real firmeza) la propuesta del Ejecutivo, logrando modificarla de manera notoria. ¿Representación y/o delegación? Tal es el dilema a través del cual Moreira sintetiza la política uruguaya de reforma estructural durante este quinquenio.

Sin embargo, como mencionábamos, este hecho no fue percibido como una violación de la legalidad y de las tradiciones pre-existentes por parte de los miembros de la coalición de gobierno (salvo las voces críticas que se levantaban desde la filas del sector herrerista del Partido Nacional, lideradas por el ex presidente Lacalle, a pesar de la cual, sus miembros votaron disciplinadamente las propuestas del Ejecutivo) (Moreira, 2003: 129 y ss.). A tal punto, que el año previo a las elecciones de 1999 fue posible advertir una cuestión llamativa: pese a todos los pronósticos la coalición blanco - colorada se mantenía en pié. El hecho resultó ser inédito, especialmente si se recuerda que en las dos gestiones anteriores, los acuerdos de gobierno se habían agotado hacia mediados de los respectivos mandatos.

Algunos analistas entendieron que entre las causas de este fenómeno se puede destacar la reforma constitucional y la posibilidad de un ballottage de cara a las elecciones de 1999. En ese momento se consideraba factible un acuerdo entre los dos partidos tradicionales en la segunda vuelta electoral, por lo tanto la colaboración prestada por cada uno, podía ser vista como la contrapartida del apoyo que se esperaba recibir. Una de las razones fue que el líder nacionalista Volonté, impulsor de la coalición y de la reforma junto a Sanguinetti, hacia 1998 se percibía a sí mismo como sucesor del presidente (Buquet, 1998: 11). Sin embargo, el argumento invocado desde uno y otro lado para justificar esta acción conjunta fue la necesidad urgente de llevar a cabo reformas estructurales, porque estas no podían

ser subordinadas a un cálculo de costos y beneficios electorales. Así, luego de dos administraciones en la que los partidos tradicionales se habían vetado mutuamente, lograron por una vez desarrollar una acción conjunta, rápida y eficaz. Sanguinetti consiguió finalmente un socio bastante más dispuesto a cooperar con su gestión que lo que él mismo había colaborado con la de Lacalle (como el propio Lacalle solía “recordarle” a menudo), (Waksman, 1997: 13).

Sobre la base de los hechos descritos, es más fácil comprender la estrategia adoptada por los partidos tradicionales uruguayos. Incluso hay quienes interpretaron a la reforma constitucional de 1996 (tendente a cambiar las reglas del juego electoral) como un esfuerzo orientado a impedir un posible triunfo del Frente. En efecto: un punto verdaderamente clave de la misma fue la introducción del ballottage presidencial para los casos en que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos (hecho ciertamente impensado en los últimos 30 años), proponiendo para esas circunstancias, la realización de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Esta defensa conjunta frente al avance electoral de la izquierda parece haber sido, entonces, un importante aliciente para la conformación y estabilización de la coalición de gobierno presidida por Sanguinetti.

Algunas reflexiones en torno a la reforma del Estado en Uruguay

Al momento de explicar el diseño e implementación de las políticas de reforma del Estado, podemos identificar algunas explicaciones alternativas. En este trabajo, centraremos nuestra atención en dos modelos analíticos que nos permitirán abordar el proceso descrito.

La primera de las explicaciones es ya tradicional en los estudios de los procesos de reforma. Para poder identificarla con claridad la llamaremos visión o explicación “contextual” ya que centra su atención en algunas variables relacionadas con la experiencia previa a la adopción de la reforma, la gravedad de la crisis a la que trata de dar respuesta, las atribuciones o “poderes de excepción” con que cuenta el Ejecutivo para impulsar las reformas, la relación de fuerzas imperante en el Parlamento. Algunos autores que utilizan este enfoque en el estudio comparado de los programas de reforma son Maravall (1995); Torre (1998); Przeworski (1991); Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), entre otros.

La segunda visión, en cambio, centra su atención en tres ejes particulares (estructuras, acciones y procesos) que se combinan para brindarnos una visión “sociológica” de los actores intervinientes, sus motivaciones, estrategias y cadenas de decisiones. Entre quienes utilizan este enfoque para analizar la adopción de políticas de reforma, destaca Grindle (2000 y 2004).

Veamos entonces cómo podemos abordar y explicar desde cada modelo la adopción e implementación de las políticas de reforma del Estado en Uruguay.

1. El peso del contexto

El modelo que llamamos contextual¹² parte del análisis del grado de autonomía que disponen los gobiernos en cuestión al momento de adoptar las políticas de reforma estatal. Entonces, se sostiene que por una serie de cuestiones concomitantes (supresión de los controles democráticos, autonomía de los grupos sociales y políticos, capacidad para anular las protestas sociales), los gobiernos autoritarios se encontraban en mejores condiciones que una democracia para impulsar políticas de reforma estructural, de por sí costosas y socialmente resistidas (Torre, 1998: 67 y ss.). La experiencia latinoamericana de la década de 1990 desafía estos presupuestos, ya que las reformas fueron emprendidas por gobierno democráticamente elegidos y algunos de ellos, re-elegidos durante la implementación de las mismas (por ejemplo, Menem, Cardoso y, con un lapso intermedio, Sánchez de Lozada). En ayuda de éstos, coinciden dos factores complementarios: en primer lugar las atribuciones que posee el Ejecutivo (en el caso de América Latina, indefectiblemente preponderante frente a la institución parlamentaria). Nos referimos aquí a sus “poderes de emergencia”, esto es, la capacidad de decreto, de veto y de iniciativa. En el caso uruguayo, evidentemente, la capacidad de tener iniciativa exclusiva en materia presupuestaria concede un margen de acción incuestionable al presidente, pero sólo cuando éste se encuentra respaldado por una mayoría legislativa afín que apruebe su agenda. Tal el caso de lo ocurrido durante la segunda presidencia de Sanguinetti. En ese caso, el presidente no sólo pudo impulsar con comodidad su agenda, sino que la coalición (y en este sentido no fue desdeñable el papel jugado por Volonté) apoyó a las mismas sin tergiversarlas en lo fundamental. Prueba de ello es que durante el quinquenio, el presidente sólo vetó cinco leyes aprobada por el Parlamento (contra veinticuatro vetos de la primera presidencia de Sanguinetti y otros veinticuatro de la presidencia de Lacalle) (Lanzaro, 2001: 98-114).¹³ Más aún, Moreira demuestra cómo se diluyó el papel jugado por el Congreso en la rendición anual de cuentas que debe realizar el Ejecutivo ante el Legislativo (Moreira, 2003: 147 y ss.). La coalición no sólo le permitió al presidente impulsar la reforma, sino también su ejecución sin mayores dificultades.

A continuación, se suele analizar el margen de acción de que dispone en Ejecutivo: en éste sentido, confluyen dos elementos centrales. En primer lugar, la magnitud de la crisis y, en segundo lugar, el sistema de fuerzas imperante. Cuando la crisis son profundas y hacen sentir el rigor de su peso, sin obedecer a factores externos incontrolables, el propio gobierno y los sectores que anteriormente se resistían a la adopción de medidas drásticas (o como señala Przeworski, se negaban a tomar “la píldora amarga”), no sólo aceptan las

¹² Maravall sintetiza esta visión a través de cuatro elementos centrales: la gravedad de la crisis económica, la amplitud del mandato (medido en términos de apoyo parlamentario y respaldo social), el consenso político y la secuencia de decisiones (Maravall, 1995: 54-60).

¹³ Un estudio de la producción legislativa del Parlamento uruguayo entre 1985 – 1999, demuestra que durante la segunda presidencia de Sanguinetti, el Ejecutivo consiguió la aprobación legislativa del 57,8% de sus proyectos, mientras que el Congreso sólo pudo aprobar el 23,7% de los proyectos presentados por sus propios miembros. La tasa de incidencia del Ejecutivo sobre el total de la legislación producida en dicho período fue de 64,8% mientras que la incidencia del Legislativo fue de 35,2% restante (Lanzaro, 2001: 60).

reformas a las que se resistían anteriormente, sino que incluso aclaman su adopción (Torre, 1998: 39; Maravall, 1995, 54-55). La agudización de la crisis refuerza, paradójicamente, la capacidad de los gobiernos para adoptar medidas drásticas. En este sentido, Uruguay tampoco parece ser la excepción. Luego de los intentos fallidos impulsados en las dos presidencias anteriores, el segundo gobierno de Sanguinetti vio allanado el camino para adoptar reformas estructurales basadas en la austeridad presupuestaria, el retiro de personal excedentario y el redimensionamiento de la Administración. En apoyo de las mismas, el crecimiento electoral continuo del Frente Amplio pudo haber ayudado, tal como sugieren algunos estudiosos, a que los dos partidos tradicionales limaran asperezas y se decidieran a cooperar (incluso el “incómodo” sector herrerista del partido Nacional). Dicha cooperación no sólo se manifestó en la constitución y estabilidad de la coalición de gobierno, sino que quedó expresada a través del apoyo que recibió Eduardo Battle, candidato a la presidencia del Partido Colorado, por parte de los nacionales en la segunda vuelta de la elección presidencial del año 1999.

En contextos particularmente difíciles, la gravedad de la crisis explicaría por qué las instituciones de gobierno, los partidos políticos, los grupos sociales y económicos y la propia ciudadanía, están dispuestos a aceptar sin mayores reclamos ciertas “violaciones” al sistema legal imperante a fin de superar el momento. Una de las alteraciones recurrentes en América Latina ha sido el uso y abuso de los decretos presidenciales (decretos de necesidad y/o urgencia) por parte del Ejecutivo. El otro medio utilizado por los presidentes ha sido la delegación de atribuciones por parte del propio parlamento (delegación legislativa). Tal parece haber sido el caso uruguayo. Sin embargo, cabe hacer aquí una puntualización. Tal como apunta Moreira, no sólo los dos partidos tradicionales aceptaron dicha delegación, sino que además, algunos estudiosos restaron importancia a la misma, ya que había sido realizada por el Parlamento de “manera conciente y voluntaria”, mientras que otros, alarmados, destacaron la “inérita sumisión del Legislativo al Ejecutivo” (Moreira, 2003: 97 y 119).

Sin embargo, y en segundo lugar, a la gravedad de la crisis se le debe sumar el sistema de fuerzas imperante. En este sentido, colorados y blancos, como señalamos reiteradamente, no sólo decidieron cooperar, sino que junto a las reformas estructurales, impulsaron una reforma electoral que pudo haberlos beneficiado de cara a las próximas elecciones presidenciales. La contraparte de dichas medidas, en la mayoría de los casos, ha sido la desarticulación de la oposición que pierde su capacidad de acción (y de anticipación) frente al gobierno. Cuando los resultados económicos de corto plazo avalaron las reformas implementadas, dicha desarticulación reforzó la capacidad de acción del gobierno e, incluso, lo benefició electoralmente en aquellos casos donde la reelección presidencial está permitida.

A los elementos mencionados, Maravall suma la importancia de la secuencia temporal de las políticas adoptadas. En este sentido, los dilemas estratégicos se centran en dos puntos: el calendario de las iniciativas; la negociación o el decisionismo (Maravall, 1995: 58). En cuanto al calendario de reformas, Uruguay posee una situación particular, ya que su Constitución establece que el presupuesto quinquenal debe ser presentado por el

Ejecutivo ante el Congreso durante los primeros seis meses de gobierno. De tal forma, en ese momento inicial el presidente suele contar con todo su capital político (e incluso con altos índices de popularidad) para llevar a cabo las reformas. Si además, cuenta con una mayoría legislativa afín, el camino se allana significativamente. Pero Sanguinetti fue más allá y, junto a la reforma del Estado contenida en el presupuesto nacional, adoptó otras reformas de importancia en apoyo y complemento de aquella. Algunos autores sugieren que el presidente temía que la coalición no fuera a durar, tal como había acontecido en las gestiones anteriores, por lo que su premura estaba justificada a la luz de las experiencias previas. De la misma forma, incorporó la reforma del Estado a la Ley de Presupuesto para evitar que pudiera ser invalidada a través de un plebiscito popular,¹⁴ tal como había acontecido con la ley de privatizaciones de Lacalle (Moreira, 2003: 90-91).

Respecto del dilema negociación o decisionismo, Sanguinetti se inclinó por la primera modalidad, lo cual permitió que en algunas cuestiones urticantes (como la reforma del Estado), a través del voto mayoritario de la coalición, su gestión se viera reforzada, paradójicamente, con algunos recursos de dudosa constitucionalidad (como la famosa delegación legislativa). De una u otra forma, podemos advertir que además del aprendizaje social negativo que se manifiesta frente a la necesidad de emprender políticas de reforma, advertimos también un aprendizaje institucional que, si bien situó a la segunda gestión de Sanguinetti en el centro de la polémica en razón de la dudosa constitucionalidad de algunas medidas adoptadas, también le permitió al presidente emprender algunas reformas de suma importancia.

En resumen: esta primera visión nos permite explicar, a partir de la gravedad de la crisis atravesada, el aprendizaje social negativo y la necesidad de superar la situación, cómo el ejecutivo pudo impulsar su agenda de reformas contando con la anuencia de su partido y de la principal fuerza opositora e importantes sectores de la ciudadanía.

2. Estructuras, acciones y procesos

Junto con la visión precedente, aludida de forma recurrente por distintos analistas, Grindle (2000, 2004) analiza la importancia de otros tres factores a los que ella denomina: estructuras, acciones y procesos. Los mismos configuran lo que podemos llamar un “análisis sociológico” de las reformas, ya que aluden a actores sociales, su capacidad de liderazgo, estrategias, propensión al cambio, y la cadena de acciones y decisiones que implementan a fin de concretar el proceso de reformas. Veámoslo con mayor detenimiento.

Por “estructura” se alude a las características más estables de la sociedad, la economía y el sistema político de un país. La misma, afecta de forma directa al resultado de las reformas. En general, en la mayoría de los análisis se da obvia el estudio de la estructura y se analiza a las organizaciones como actores unitarios, en lugar de explorar su complejidad y dinámica. En este contexto, preguntas como ¿en qué se basa el poder de

¹⁴ La Constitución uruguaya establece que las normas presupuestarias no pueden ser sometidas a plebiscito.

los actores? ¿La dirigencia política y social se encuentra unida? ¿Hasta qué punto los líderes de las organizaciones controlan a los miembros? ¿Son todos ellos reformistas? Adquieren un papel relevante para comprender y explicar el éxito de las reformas.

En segundo lugar, el análisis de las estructuras ayuda a comprender más en profundidad la propensión o la resistencia al cambio, la capacidad de negociación de las elites y las estrategias para concretar la formación de coaliciones favorables al cambio. Para considerar estas posibilidades hay que analizar el papel del accionar humano. El análisis empírico confirma entonces la importancia de los liderazgos a la hora de crear coaliciones pro reforma, el papel de la información en la modificación de actitudes, la importancia de crear redes pro-reforma.

Finalmente, por “proceso” se hace referencia a la cadena de acciones y decisiones que marcan el progreso de una iniciativa de reforma hasta su materialización. El proceso engloba los múltiples sitios e instancias en las que se toman decisiones. Quien participa en la toma de una decisión puede influir en sus contenidos. El proceso puede abrirse incorporando a los afectados por el contenido de las reformas.

Como señala Grindle,

Los buenos reformadores están muy conscientes de la importancia de la estructura, la acción y el proceso en los resultados de las reformas, y emplean ese conocimiento para promover el cambio. Otros, en cambio, fallan en este aspecto y, en ocasiones, están tan convencidos de que sus reformas son técnicamente correctas que proceden de modos políticamente ingenuos. Algo similar ocurre con muchos analistas de las reformas que se centran en las limitaciones sin considerar las oportunidades que existen para esquivarlas. (Grindle, 2000: 4)

Estos tres elementos aplicados al caso uruguayo, nos ayudan a pensar nuevamente el proceso analizado.

Dentro de la “estructura” no podemos dejar de destacar, una vez más, la existencia de una larga tradición de cogobierno entre los dos partidos tradicionales uruguayos, al menos desde 1904 en adelante, cuando la Paz de Aceguá puso fin a la guerra civil con el triunfo del ejército colorado liderado por el presidente Batlle sobre las montoneras nacionalistas lideradas por Aparicio Saravia. Desde entonces, ambos partidos coparticiparon en la administración estatal (Moreira, 2003: 64). Sin embargo, la existencia de una coalición amplia y estable es un elemento novedoso en la política uruguaya. Hasta el año 1995, no se había formalizado una coalición entre los dos partidos tradicionales.

En la construcción de la coalición, el poder de los líderes centrales, Sanguinetti y Volonté, se comprueba en la capacidad exhibida por ambos para dominar a las fracciones disidentes de sus respectivos partidos. Sanguinetti, porque dominaba a la fracción mayoritaria del partido Colorado, el Foro Batllista.¹⁵ Volonté, por su parte, encabezaba el

¹⁵ De los 32 diputados colorados, 24 pertenecían al Foro; de los 11 senadores, 8 respondían a Sanguinetti (Ruiz, 2002: 15).

sublema más numeroso del Partido Nacional. Aunque el mismo era mayoritario, el Herrerismo del ex presidente Lacalle lo seguía muy de cerca en cuanto al número de parlamentarios.¹⁶ Esto hacía que Volonté debiera poner en juego toda su influencia para poder obtener la adhesión herrerista para algunos proyectos. Sin embargo, la disidencia de Lacalle y sus legisladores, en la mayoría de las cuestiones, era más de forma que de fondo, por lo que a pesar de las disidencias, finalmente acompañaban con su voto a los proyectos del Ejecutivo. No sucedía lo mismo con Sanguinetti, quién lograba dominar las disidencias coloradas sin mayores inconvenientes. En este contexto, los analistas destacaron una y otra vez la relación fluida que existía, en líneas generales, entre ambos dirigentes, a la que se sumaba la expectativa de Volonté de suceder a Sanguinetti en la titularidad del Ejecutivo. Este hecho, pudo haber reforzado su papel de “opositor responsable”, que facilitaba la gobernabilidad.

En este contexto, el presidente y su socio de coalición plantearon las distintas políticas de reforma en pequeños grupos tecnocráticos, por fuera del Parlamento. Una vez presentada las iniciativas, a pesar de las resistencias y debates que pudieran generar, las mismas eran aprobadas ya que los legisladores colorados y nacionales eran constreñidos por sus dirigentes y, en el caso del Presupuesto, por los propios plazos legales establecidos en la Constitución. Esto obligó a que la Reforma del Estado contenida en la Ley de Presupuesto fuera aprobada por el Congreso de apuro y sin el debate suficiente de todos sus artículos, al decir de algunos observadores.¹⁷

A su vez, el gobierno invitó a trabajadores y empresarios a integrar una Comisión Sectorial tripartita para aportar sugerencias a la Reforma del Estado. Sin embargo, los trabajadores primero y los empresarios luego, abandonaron la Comisión. Unos por considerar que la reforma era demasiado drástica y los otros por estimarla demasiado blanda. Por uno y otro motivo, ambos sectores allanaron el camino del Ejecutivo a la hora de diseñar y adoptar la política de reforma.

Finalmente, como mencionamos anteriormente, los plazos estipulados en la Constitución marcaron los propios ritmos de la reforma, ya que al estar incluida (estratégicamente) en el Presupuesto Nacional, debía ser presentada al Parlamento junto con el presupuesto, en los seis primeros meses de la gestión colorada. En ese momento, el presidente conservaba su popularidad de cara a la ciudadanía, pero también contaba con el apoyo de una coalición mayoritaria y disciplinada que secundaba sus iniciativas. De tal manera, el resultado final del proceso fue la aprobación de una controvertida política de reforma del

¹⁶ De los 31 diputados blancos, 16 respondían a “Manos a la Obra” el sublema encabezado por Volonté, pero 12 eran miembros del sector herrerista; de los 10 senadores blancos, 5 pertenecían a “Manos a la Obra” y 4 al herrerismo (Ruiz, 2002: 15).

¹⁷ Los tiempos de aprobación de la Ley de Presupuesto cuarenta y cinco en cada una de las dos cámaras parlamentarios, a los que se agregan otros veinte días en la primera cámara, si es que éste sufre modificaciones. En el caso que nos ocupa, el presupuesto fue aprobado en la Cámara de Diputados el 19 de octubre y en la Cámara de Senadores el 7 de diciembre. Como en la segunda Cámara sufrió más de 200 modificaciones, regresó a la Cámara de Diputados que lo aprobó finalmente el 20 de diciembre (Moreira, 2003: 89-99).

Estado, acompañada por un paquete de reformas anexas, sin mayores conflictos ni resistencias por parte de la oposición y de las fuerzas sociales.

En función de lo analizado, podemos apreciar que el caso de Uruguay constituye un referente de indudable interés a la hora de analizar el diseño e implementación de las políticas de reformas estructurales.

Bibliografía citada:

- Altimir, Oscar, 1997, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Desarrollo Económico , Vol. 37, Número 145.
- Altman-Olin, David, (2000) “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1999)”, en Party Politics , Volumen 6, Número 3, pp. 259-283.
- Antía, Fernando, (1998) “La economía uruguaya en el período 1985 - 1996 y sus perspectivas en el contexto del Mercosur”, en Uruguay: Sociedad, política y cultura , AA.VV., CEXECI / Universidad de La República, Cáceres, pp. 203-271.
- Bresser Pereira, Luis Carlos; Maravall, José María; y Przeworski, Adam, (1993) Economic reforms in new democracies , Cambridge University Press, Cambridge.
- Buquet Corleto, Chasquetti, Daniel y Moraes, Juan Andrés, (1998) Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario? , Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, (1995) “Uruguay: La encrucijada política del fin de siglo”, en Nueva Sociedad , Número 138, Caracas, pp. 6-16.
- , y Rilla, José (Compiladores), (1990) Los partidos uruguayos y su historia. Volumen I: El siglo XIX , Fundación de cultura universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Cagnoni, José, (1987) “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional”, en Cassinelli Muñoz, Horacio; Korzeniak, José; y Cagnoni, José, En defensa de la Constitución Nacional , Ediciones Facultad de Derecho, Montevideo, pp. 37-46.
- Cassinelli Muñoz, Horacio, (1967) “La acción del gobierno en la Constitución de 1967”, en AA.VV., Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya , IEPAL, Montevideo, pp. 31-42.
- De León, Eduardo, (1997) “Sociedad posajuste y modernidad tardía: Entre memoria y libertad”, en Cuadernos del CLAEH , Números 78-79, 2da. Serie, año 22, 1997/1-2, Montevideo, pp. 298-323.

- De Riz, Liliana, (1986) “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”, en *Desarrollo Económico* , Volumen 25, Número 100, Buenos Aires, pp. 659-681.
- Filgueira, Carlos, y Filgueira, Fernando (1997) “Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo”, en *Cuadernos del CLAEH* , Números 78-79, 2da. Serie, año 22, 1997/1-2, Montevideo , pp. 325-347.
- Filgueira, Fernando, y Papadópulos, Jorge, (1997) “Putting Conservatism to Good Use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay”, en Chalmers, Douglas; Vilas, Carlos; Hite, Katherine; Martin, Scott; Piester, Kerianne; Segarra, Monique (Editores), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation* , Oxford University Press, New York , pp. 360-387.
- González, Eduardo, (1986) “Legislación electoral, partidos y «governabilidad»”, en Nohlen, Dieter y Rial, Juan (Compiladores), *Reforma Electoral ¿Posible, deseable?* , FESUR / Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, pp 59-71.
- , (1995) “Continuity and Change in the Uruguayan Party System”, en Mainwaring y Scully (Compiladores), *Building Democratic Institutions* , Standford University Press, Standford, pp. 138-163.
- , y Gillespie, Charles, (1989) “ Uruguay : The Survival of Old and Autonomous Institutions”, en Diamond, Larry; Linz , Juan y Lipset, Seymour (Editores), *Democracy in Developing Countries, Volume Four: Latin America* , Linne Rienner Publishers, Colorado , pp. 207-245.
- Grindle, Merilee, (2000) “La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance”, en *Programa de Promoción d la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* , Serie Políticas, Año 2, Número 6, Santiago de Chile.
- , (2004) *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform* , Princeton University Press, Priceton (New Jersey).
- Lanzaro, Jorge, (1998) “El gobierno de partidos en la segunda transición. Uruguay 1985-1996”, en *Uruguay: Sociedad, política y cultura* , AA.VV., CEXECI / Universidad de La República, Cáceres, pp. 129-202.
- (Coordinador), (2001) *Estudio de la producción legislativa 1985-2000* , Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Lijphart, Arend, (1984-1987) *Las democracias contemporáneas* , Ariel, Barcelona.
- Mainwaring, Scott, (1996) “La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas”, en *AgorA* , Número 5, pp. 135-180.
- Maravall, José María, 1995, *Los resultados de la democracia* , Alianza, Madrid.

- Mieres, Pablo, (1994) "Uruguay 1994: Un escenario competitivo", en Nueva Sociedad , Número 133, Caracas, pp. 4-12.
- Moreira, Carlos, (2003) Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del estado y delegación legislativa 1995-1999 ; Miguela Angel Porrúa / FLACSO México, Ciudad de México.
- O'Donnell, Guillermo, (1997) Contrapuntos , Paidós, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam, (1991-1995) Democracia y mercado , Cambrigde university Press, Cambrigde.
- Real, Alberto, (1967) "Acción del Estado", en AA.VV., Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya , IEPAL, Montevideo, pp. 21-30.
- Rial, Juan, (1986) Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema Electoral y resultados , CAPEL, San José de Costa Rica.
- Ruiz Valerio, José, (2003) Sistemas de partidos y sistemas electorales en Argentina y Uruguay, en Boletín Jurídico de la Universidad Europea de Madrid , Número 5, Madrid
- Sartori, Giovanni, (1994) Ingeniería constitucional comparada , Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Torre, Juan Carlos, (1998) El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- Waksman, Guillermo, (1993) "Uruguay: La gran derrota de Lacalle", en Nueva Sociedad , Número 124, Caracas, pp.17-26.
- , (1997) "Uruguay: La izquierda avanza hacia el gobierno", en Nueva Sociedad , Número 148, Caracas, pp. 12-19.
- Williamson, John, (1990) Latin American Adjustment: How Much has Happened?, Institute for International Economics, Washington D.C.

Cómo citar este texto:

José Ruiz Valerio, "Reformas estructurales y coaliciones presidenciales: el caso de Uruguay", en *IX Congreso Internacional del CLAD*, Madrid, noviembre de 2004.