

Bergara, Mario; Milnitsky, Sergio
Uruguay: Incentivos e instituciones en una década de reformas*
El trimestre económico, vol. LXXXV(1), núm. 337, 2018, Enero-Marzo, pp. 05-50
Fondo de Cultura Económica

DOI: 10.20430/ete.v85i337.658

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31357556001>

Uruguay: Incentivos e instituciones en una década de reformas*

Uruguay: Incentives and Institutions in a Decade of Reforms

*Mario Bergara y Sergio Milnitsky***

ABSTRACT

The structural reforms already implemented and in progress in Uruguay since 2005 imply a significant change in the rules of the game in the Uruguayan economy and society. Additionally, the organizational support required to make these new incentive structures effective has led to a relevant restructuring in several areas at the State apparatus.

In order to understand why it was feasible in Uruguay to deploy such a relevant and deep reform process in a short term, we apply the Institutional Economics perspective, describing the organizational transformations and explaining how political institutions and the political game affect the policymaking process and the policy outcomes. In doing so, we also analyze the role, the incentives and the relative power of the main actors.

The reform process led to new incentive structures and institutions/organizations consistent with supporting the credibility of those new rules and it implies an ideological approach regarding the role of the State. Mitigating information asymmetries and the inequitable distribution of economic power demands a compensating role from the public sector. Since discretion is supersede by better defined and open access rules, elitist and clientelistic management of power is supplanted by a more transparent and democratic political and social environment.

* Artículo recibido el 19 de octubre de 2017. Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.

** Mario Bergara, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay, presidente del Banco Central del Uruguay (correo electrónico: bergara@bcu.gub.uy). Sergio Milnitsky, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay (correo electrónico: sergiomilnitsky@yahoo.com).

Key words: institutions; incentives; public policies; reforms; Uruguay. *JEL Classification:* D02.

RESUMEN

El cúmulo de reformas implementadas y en proceso desde el año 2005 en Uruguay tiene un carácter estructural y conforma un cambio sustancial de las reglas de juego generales de la economía y de la sociedad uruguaya. Adicionalmente, el soporte organizacional imprescindible para que esa nueva estructura de incentivos opere efectivamente ha conducido a una reestructuración en múltiples áreas de la institucionalidad del Estado.

Se hace necesario explicar por qué fue factible en Uruguay desplegar un conjunto tan relevante de reformas profundas en un corto lapso. Se aplica un enfoque de economía institucional para describir las transformaciones organizacionales y para entender cómo la institucionalidad política y el proceso de diseño e implementación afectan los resultados de las políticas públicas, además de comprender cómo esta implementación altera las condiciones y las reglas del juego original, así como el papel, los incentivos y el poder relativo de sus principales jugadores.

Las reformas que apuntaron a generar nuevas estructuras de incentivos y una institucionalidad acorde para su cumplimiento tienen en su base un enfoque político-ideológico acerca del papel del Estado. Mitigar las asimetrías de información y la desigual distribución de poder económico demandan un papel compensatorio desde el aparato estatal. En la medida en que la discrecionalidad da paso a estructuras de estímulos e incentivos predeterminadas, el manejo clientelístico y elitista del poder da paso al acceso más democrático, transparente y abierto a reglas mejor especificadas.

Palabras clave: instituciones; incentivos; políticas; reformas; Uruguay. *Clasificación JEL:* D02.

INTRODUCCIÓN

La profunda crisis económica, financiera y social que vivió el Uruguay a principios del siglo xxi no solamente evidenció la ineffectividad de muchas de las estrategias y políticas seguidas hasta ese momento, sino también la carencia de enfoques adecuados para consolidar un proceso de crecimiento inclusivo y la debilidad organizacional para llevarlo adelante. La ineficiente estructura de incentivos que reinaba en el proceso económico

y social uruguayo y la falta de adecuación institucional para desplegar políticas consistentes constituían una constelación de factores que debía ser atacada de forma integral a partir de una visión diferente.

La situación crítica a la que se llegó entre 2002 y 2004 (caída brutal de la producción, el empleo y los ingresos y notoria desintegración social con una pobreza que llegó a 40% de la población) y la llegada del Frente Amplio a la administración del gobierno desde el año 2005, constituyeron una combinación de elementos objetivos y subjetivos que coadyuvaban a la implementación de un proceso profundo de reformas, consistentes con una modificación sustantiva de la naturaleza de las políticas.

El cúmulo de reformas implementadas y en proceso desde el año 2005 en Uruguay tiene un carácter estructural y conforma un cambio sustancial de las reglas de juego generales de la economía y de la sociedad uruguaya. Adicionalmente, el soporte organizacional imprescindible para que esa nueva estructura de incentivos opere efectivamente ha conducido a una reestructuración en múltiples áreas de la institucionalidad del Estado.

Es necesario explicar por qué fue factible desplegar en Uruguay un conjunto tan relevante de reformas profundas en un breve lapso. La vivencia de la crisis implicó una clara demanda social por cambios y, por lo tanto, contribuyó a viabilizar políticamente un proceso reformador profundo; es la veta de oportunidades que otorgan las crisis y que hacen que el sacrificio de la sociedad tenga, a la larga, alguna recompensa. A su vez, el hecho de que la fuerza política de izquierda y centroizquierda asumiera el gobierno por primera vez también permitía visualizar que se iniciaba un camino transformador en la medida en que eran fundadas las expectativas de que el Frente Amplio iba a procurar desarrollar un enfoque progresista diferente al que había predominado en las décadas previas. Haciendo una gruesa analogía con los mercados, oferta y demanda por reformas significativas parecían alinearse y auguraban una oportunidad para superar los escollos institucionales del pasado.

Otro factor importante que contribuye a la comprensión de este denso proceso de cambios estructurales es el hecho de que el Frente Amplio gobernó con mayorías parlamentarias, característica que modificó el juego de transacciones políticas relevantes para avanzar en las reformas, sobre todo cuando ellas requieren de tratamiento legislativo; dado que afortunadamente la coalición de izquierda está lejos de ser un bloque de unanimidades, esto no significa que los caminos fueran sencillos. La necesidad de procesar polí-

ticamente los temas a nivel de la fuerza de gobierno moldeó y enriqueció los procesos desde la diversidad de opiniones y del reflejo múltiple de intereses económicos y sociales.

La nueva constelación de estímulos, los cambios institucionales y las herramientas y procesos desarrollados constituyen una modernización sustancial de los vínculos Estado-Estado y Estado-sociedad. La caracterización de estas reformas incluye el avance hacia un esquema de funcionamiento de la economía y de la sociedad basado en la conformación de reglas transparentes y consistentes con estructuras de estímulos adecuados e institucionalidad de acceso abierto más que a la preponderancia de la opacidad, reglas confusas con incentivos inconsistentes y una utilización discrecional del poder asociada a la atención de intereses particulares. Esto constituye un paso desde órdenes de discrecionalidad, opacidad y clientelismo hacia órdenes de reglas y estructuras de incentivos más coherentes, mejor especificadas y con acceso abierto a una aplicación transparente de las mismas.

Las propias reglas y los cambios institucionales fueron pensados, en muchos casos, para mitigar el uso discrecional y arbitrario del aparato político-estatal y para aprovechar el impacto de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación a favor de vínculos transparentes tanto entre los organismos estatales entre sí como entre el Estado y la ciudadanía. Efectivamente, se está procesando una transformación de carácter estructural de los vínculos del Estado con la sociedad, en particular con los trabajadores, los empresarios y los ciudadanos como tales, tanto como sujetos con derechos y obligaciones como demandantes de servicios estatales.

La visión que aquí se sugiere no es la del procesamiento idílico de estas reformas, ya que una aproximación de esa naturaleza no sería consistente con el enfoque de la economía institucional que se impulsa en este análisis. Este camino de cambios estructurales dista de ser perfecto, como toda obra transformadora que llevan adelante las sociedades caracterizadas por la democracia y la diversidad de preferencias e intereses. El complejo proceso de diseño e implementación de políticas públicas está contextualizado y condicionado por el marco jurídico-político-institucional. No hay senderos hipotéticos, sino senderos posibles, por lo tanto, no se describen aquí procesos lineales y maniqueos sino caminos complejos que tienen como resultado diversos grados de éxito; aquí se revisan también algunos casos en los que el proceso de reforma no ha podido avanzar al ritmo previsto o incluso en la dirección deseada.

La perspectiva en torno a las reformas estructurales que aquí se maneja considera que el cambio que suponen las mismas no se da de una vez y para siempre, sino que se debe ir adecuando y modificando según sus efectos, repercusiones y resultados concretos. Asimismo, desde un enfoque de políticas públicas, el proceso de transformaciones no solamente implica un diseño de nuevas reglas, sino también la necesidad de que se vinculen a los costos presupuestales y a su financiamiento. Además, junto con la transformación de las reglas del juego debe darse una modificación sobre la transparencia con que estas reglas rigen, el acceso público a los nuevos ordenamientos y la rendición de cuentas que deben hacer quienes las ponen en práctica. Esta perspectiva se condice con una cierta manera de definir la relación entre lo público y lo privado y ubica al Estado como un conjunto de instituciones que regulan tanto las actividades del gobierno como de las organizaciones que concurren en los mercados.

La consecución de las reformas estructurales es un proceso vivo que debe potenciarse basándose en la valoración y la consolidación de lo ya avanzando, incorporando un enfoque crítico y autocrítico que permita el perfeccionamiento de las mismas y reconociendo los desafíos pendientes, tanto los que aún restan por resolver del diagnóstico inicial como los que surgen de un nueva realidad económica y social que demanda escalones superiores de políticas públicas.

I. ALGUNOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La aprobación formal de los cambios institucionales mediante la emisión de una norma (ley, decreto, resolución, etc.), por parte del Estado, es un paso necesario de la mayoría de las reformas implantadas en el decenio. Sin embargo, a pesar de la importancia de los aspectos jurídicos, no exentos de influencias e intereses, una institución económica no es sólo la regla comunicada a la sociedad.

Diversas ramas de las ciencias sociales han confluído en explicitar la importancia de las instituciones, de su diseño y de su impacto e interacción con el conjunto de procesos de una sociedad. El hecho de soslayar aspectos cruciales del marco que rodea la actividad económica lleva, en múltiples circunstancias, a tener interpretaciones excesivamente parciales de la realidad, sin contar con que muchas recomendaciones de política y de acción puedan basarse en perspectivas sesgadas y resultar erróneas o insuficientes.

El impacto de las características propias del sistema político, del sistema judicial, de las costumbres y de la ideología dominantes en la sociedad y de la naturaleza y del balance de los intereses sociales, entre otros, debe ser tomado en consideración en cualquier intento de aproximación a la realidad social. Estos componentes del entorno institucional conforman el complejo de restricciones dentro de las cuales pueden desenvolverse los actores económicos, políticos y sociales. A la vez que pautan las reglas de juego de la sociedad en sentido amplio, determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas.¹

Algunos autores, como Aoki (1998) proponen que la institución realmente significativa es un equilibrio de conductas al cual llegan los agentes al jugar sus juegos estratégicos y del cual toman conciencia luego. Aunque en sus trabajos más recientes estos autores reconocen que el equilibrio está influído por la conciencia de los agentes de las reglas y los castigos asociados, por eso es que algunos desarrollos conceptuales intentan reconciliar ambas visiones, definiendo a las instituciones como “reglas en equilibrio”.

Una institución es una categoría multidimensional que tiene cuatro aspectos: el normativo (la comunicación amplia de la conducta esperada), el coercitivo (el castigo probable por el incumplimiento o *enforcement*), el subjetivo (la percepción de la mayoría de los agentes acerca de la existencia y legitimidad de la norma) y el objetivo (las prácticas sociales institucionalizadas que se reflejan en la conducta de la mayoría de la población durante la mayor parte del tiempo).

En el resto de este artículo se denominará “instituciones” también al aparato organizacional que tiene la responsabilidad del diseño y *enforcement* de las reglas. El fenómeno central que condiciona la calidad de las instituciones no es ninguna “receta” aplicable en cualquier contexto, sino la capacidad de cambio y adaptación a condiciones y oportunidades en transformación.

La política y la economía están ineludiblemente ligadas en cualquier interpretación del desempeño económico. Los modelos económicos y políticos son específicos a las constelaciones particulares de restricciones institucionales, las cuales varían en el tiempo y en las diferentes economías. La forma y la eficacia con que las instituciones resuelvan los problemas de la coordinación entre los agentes dependen de factores tales como la motivación y las preferencias de los mismos, la complejidad del contexto relevante

¹ El desarrollo de este enfoque de la economía institucional puede verse en North (1984 y 1990).

y la habilidad de los agentes de descifrar y ordenar los elementos centrales de dicho contexto, destacándose la medición y las posibilidades de cumplimiento de los contratos. Las instituciones políticas constituyen acuerdos *ex ante* de cooperación entre los agentes del sistema político e incluyen las estructuras organizacionales y las reglas formales e informales que guían el intercambio político. Justamente las reglas formales tienden a diseñarse con el objetivo de facilitar dicho intercambio (Weingast y Marshall, 1988).

El papel principal de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable —aunque no necesariamente eficiente— para la interacción humana, y si bien no suelen ser creadas para ser socialmente eficientes, proveen las estructuras de incentivos de una sociedad: al menos las reglas formales son diseñadas para servir los intereses de aquellos con el suficiente poder de negociación como para crear nuevas reglas. En síntesis, las instituciones están constituidas por un complejo de restricciones formales e informales, que reflejará la presencia de costos de transacción. El marco institucional define las restricciones para el intercambio y, por lo tanto, tiene un papel relevante en el desempeño de una economía.

El análisis de las formas organizacionales y del marco institucional ha sido enriquecido por la Economía de los Costos de Transacción (ECT).² El análisis de costos de transacción supone un examen de los costos comparativos de planificar, adaptar y monitorear el desempeño de las tareas bajo estructuras alternativas de organización.

El enfoque de la ECT se centra en el estudio de la organización de las relaciones contractuales sobre la base que todos los contratos factibles son necesariamente incompletos. La eficacia de los modos alternativos de organización varía con el entorno institucional y con los atributos de los actores económicos. Si existen cambios en los derechos de propiedad, leyes contractuales, normas, costumbres, etc., que inducen a cambios en los costos comparativos de las formas organizacionales, entonces tendrá lugar una nueva configuración de la organización económica. La coexistencia de racionalidad limitada, oportunismo, incertidumbre y especificidad de activos tienden a generar fallas en la organización económica y en el funcionamiento de los mercados.

Las transacciones difieren en sus atributos en lo que concierne a la frecuencia con que ellas ocurren, al grado y tipo de incertidumbre a la que

² Una descripción detallada de la misma puede encontrarse en Williamson (1996).

están sujetas y a la existencia de activos específicos. También las formas organizacionales difieren en sus costos y competencias, según la intensidad de incentivos, los controles administrativos y su capacidad de adaptación. La hipótesis general de la ECT establece que el objetivo de la organización económica es alinear las transacciones (que difieren en sus atributos) con las formas organizacionales (que difieren en sus costos y competencias) de manera que se minimicen los costos de transacción.

En síntesis, el marco institucional —jurídico-político y social—, las formas organizacionales —mercados, firmas, híbridos— y las características concretas de las transacciones —especificidad de activos, frecuencia e incertidumbre— determinan conjuntamente la magnitud potencial de la “expropiación oportunista”, por lo tanto, las instituciones afectan la organización y los resultados económicos.

Los “desvíos” que se observan en la concreción de políticas en relación con los planteamientos ideales que se pueden formular desde la perspectiva económica también pueden reinterpretarse a la luz del enfoque de los costos de transacción. En efecto, se puede entender que algunas prácticas que desde un punto de vista ideal son a todas luces ineficientes, constituyen en realidad intentos más o menos adecuados —aunque normalmente no remediables— de lidiar con costos de transacción vinculados a las asimetrías informacionales y al oportunismo, entre otros problemas.

En particular, Dixit (1996) propone aplicar la perspectiva de costos de transacción a los procesos que rodean la instrumentación de las políticas económicas, haciendo un interesante paralelismo con el impacto de los costos de planificar, implementar y monitorear el intercambio. El autor discute el papel de los costos de transacción que aparecen en el proceso político que caracteriza el diseño y la concreción de las medidas económicas, por lo tanto, reposiciona el análisis de las políticas en términos de que su diseño y sobre todo su implementación no dependen exclusivamente (y en muchos casos ni siquiera principalmente) de la capacidad técnica de los agentes, sino de las restricciones institucionales que las rodean. En lugar de sentir que “hay muchos diseños adecuados, pero tenemos serios problemas en materia de capacidad de instrumentación”, se debe entender que “se implementa lo mejor que se puede, dadas las características del entorno institucional”. El análisis se centra entonces en cómo levantar las restricciones de naturaleza institucional, más que en los aspectos técnicos de la instrumentación concreta. Una propuesta de política no es parte del “final de un proceso” que

termina con la mera implementación tal cual se diseñó, sino que constituye sólo el “comienzo de un proceso” que es esencialmente político en todas sus fases subsiguientes. Este proceso está constantemente influenciado por los legisladores, el Poder Ejecutivo y sus agencias, las cortes, los grupos de presión, la prensa, etcétera.

Y esos fenómenos están ordenados por un marco “constitucional” que gobierna todo el proceso de generación e instrumentación de las políticas. Dixit (1996) sugiere que esa “constitución” es un contrato y, como tal, es incompleto, por lo cual debe ser de una generalidad tal que pueda ser manipulado por los participantes para servir a sus propios intereses. También plantea que quienes redactan esa “constitución” —es decir, las reglas específicas para la acción futura y los procedimientos de resolución de disputas para los casos en que esas reglas no prevean una solución clara— tampoco son neutrales, ya que ellos se verán afectados por la implantación de las nuevas reglas y por la transición hacia ellas.

Tanto Eggertson (2008) como Acemoglu (2006) relacionan el cambio institucional con el enfoque de la economía política, lo visualizan como un fenómeno intencional, centralizado y político, pero visto desde el ángulo del Estado, el cual enfoca el cambio institucional como una política económica más en la que se enfrenta a portadores de derechos y deberes, cuya posición se alteraría con el cambio institucional que se planifica.

La creación de políticas constituye un juego dinámico que se da bajo condiciones inciertas y cambiantes y cuyas reglas son, al menos parcialmente, moldeadas por los propios participantes del proceso, quienes tratarán de manipularlo, de modo que colme sus objetivos específicos en cada etapa del juego. Existen movimientos estratégicos en estos procesos que son capaces de alterar las reglas y las instituciones futuras. Por lo tanto, las constituciones y las reglas no deben verse como textos sagrados escritos bajo condiciones ideales, sino como contratos incompletos que tratan de lidiar de la mejor manera posible con los costos de transacción inherentes al proceso político.

Dixit (1996) sugiere que los mecanismos para mitigar los costos de transacción en ambos “mercados” difieren en la medida en que tales costos son más profundos en el caso político y que los mecanismos para hacer cumplir las reglas están menos disponibles y son menos efectivos que en el caso económico. En particular, propone prestar especial atención a los temas de los compromisos creíbles, las asimetrías de información y los incentivos débiles en el caso de la creación de políticas.

Con respecto al tema de los compromisos creíbles, sugiere que los mismos se logran al sacrificar flexibilidad, por lo que el *trade-off* que existe entre ambos factores debe tratarse de manera cuidadosa. Los estímulos para violar los compromisos por razones “de fuerza mayor” son típicos en la arena política y minan la credibilidad de las promesas. En consecuencia, se debe estar particularmente interesado en promover mecanismos que apunten a generar credibilidad: desarrollar acciones previas irreversibles, delegar atribuciones, “atarse de manos”, enviar señales claras, generar reputación, etcétera.

En relación con las asimetrías informacionales, el autor destaca que tanto el proceso de creación de políticas como los procedimientos administrativos que inciden en su implementación desarrollan sus propias formas de información privada de los agentes. Esto abre la posibilidad de que los diversos grupos de presión puedan incidir en las decisiones en distintas etapas del proceso, incluidos los niveles burocráticos con procedimientos especializados. Un aspecto que exacerba los problemas emergentes de la información asimétrica refiere al hecho de que, en general, el hacedor de política concreto opera como agente común de múltiples principales, situación caracterizada por desarrollar incentivos muy poco poderosos. Los beneficios marginales de hacer algo positivo para la sociedad no suelen ser elevados para quien toma las decisiones. Estos problemas se agravan en las áreas políticas en las que los decisores no tienen “competencia” o control directo y la transparencia es escasa. Tirole (1994) argumenta que generalmente las agencias gubernamentales persiguen objetivos múltiples que son difíciles de medir, lo cual sumado al carácter “monopólico” de su actividad hace que tales agencias sean de muy complicada evaluación.

Williamson (1996a) argumenta el enfoque de la “política de los costos de transacción” en un sentido similar al de Dixit (1996), destacando que el estudio de la organización económica y política implica la identificación, comprensión y mitigación de los riesgos contractuales —en este caso, de carácter político— mediante, fundamentalmente, mecanismos que gobiernan los procesos involucrados. Entre estos mecanismos destacan aquellos que infunden confianza y que pueden, así, generar un componente central de la política: la credibilidad. El autor agrega que la política es de alguna manera el arte de los compromisos y, por lo tanto, los perdedores están incluidos en el proceso de diseño.

El proceso de diseño e implementación de políticas públicas (PMP, por sus siglas en inglés) no es inocuo con respecto a los resultados de políticas.

Los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas, entre otros atributos, se ven influenciados por la forma en que se proponen, discuten, procesan e implementan las mismas, en la medida en que son el resultado del juego entre los agentes relevantes en el terreno político. Los elementos que dan forma a la institucionalidad política, en particular, y al entorno institucional, en general, se suman a los aspectos históricos e idiosincrásicos de los diversos países para marcar los límites dentro de los cuales se pueden mover los agentes en un marco de transacciones políticas intertemporales y complejas.

Spiller y Tomassi (2003) argumentan que varias de las características principales de las políticas públicas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos relevantes de alcanzar resultados cooperativos sustentables en el tiempo. Cuando el contexto contribuye a estos intercambios en la arena política, es más factible encontrar políticas más efectivas, estables y con mayor flexibilidad para adecuarse a entornos económicos y sociales cambiantes, por el contrario, cuando el accionar político no conduce a conductas cooperativas intertemporales, es probable que las políticas sean de menor calidad, excesivamente rígidas o excesivamente volátiles, en un marco de menores capacidades del Estado para diseñar e implementar estrategias adecuadas.

A la hora de analizar la contribución de la institucionalidad política a la capacidad de generar acuerdos estables, creíbles y adaptables, no hay una única variable que la sintetice. Por lo tanto, debe considerarse una multiplicidad de ingredientes: el grado de presidencialismo, la fortaleza relativa entre los poderes del Estado, el número y las características de las cámaras legislativas, el papel de los partidos políticos y su grado de fragmentación, el papel de los órganos ejecutivos para impulsar e implementar la agenda relevante, los mecanismos de democracia directa, el grado de volatilidad electoral, la disciplina partidaria en los congresos, el poder de los liderazgos y los incentivos para seguir a los líderes, etc. Estos factores son complementarios a otros más generales, que refieren a las preferencias por el régimen democrático y por la participación del Estado en los asuntos sociales y económicos, el arraigo de los partidos políticos en la sociedad, la velocidad de los cambios en la arena política y la constelación electoral que condiciona la capacidad efectiva de cooperación.

En relación con la contribución de las burocracias, también son múltiples los componentes del análisis: la visión dominante sobre el papel del Estado,

su tamaño y su eficiencia administrativa, la rigidez efectiva de las reglas de su funcionamiento, el peso del patronazgo político, los niveles de profesionalismo, etc. En este sentido, se hace sumamente relevante el papel del reparto partidario de beneficios sobre bases clientelísticas y particulares y la recompensa relativa de la capacidad técnica y la lealtad política.

Cuando se incorpora el aporte del sistema judicial, los factores principales que se deben tener en cuenta incluyen el grado de independencia y profesionalismo de la judicatura, su reputación y apoyo público, sus poderes para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, su posibilidad de revertir decisiones de gobierno y, en particular, su capacidad para resolver disputas contractuales, sobre todo cuando involucran complejidad en materia económica.

Por su parte, los grupos de interés constituyen un elemento sustancial en el proceso de generación de políticas públicas, debiéndose analizar su influencia tanto *ex ante* como *ex post* por medio de su interacción con los diversos poderes del Estado y con los partidos políticos. Es claro que el poder de impulso o, principalmente, de bloqueo, por parte de los mismos puede diferir de manera sustancial, ya sea que se esté en la etapa de diseño de la política concreta o de su implementación.

Una vez focalizado el proceso de generación de políticas es necesario evaluar cuáles son los agentes relevantes y si son proactivos en la fijación de la agenda, la capacidad de la legislatura para construir capacidad institucional y para producir políticas, los incentivos de la oposición para transformarse en hacedor de políticas, los niveles de delegación en el Poder Ejecutivo y en las diversas agencias del Estado, etc. Complementando este análisis, es importante determinar los estímulos de los legisladores para generar las negociaciones dentro o fuera de la arena legislativa y para evaluar la visión que la sociedad tiene acerca de los intercambios políticos a corto y a largo plazo.

Más allá de ciertas características generales del proceso político que determinan un conjunto de restricciones globales a la forma y al contenido de las transacciones políticas, los diversos tópicos incorporan, a su vez, ingredientes específicos que afectan el juego particular, por lo que a la comprensión del PMP genérico deben agregarse los aspectos que caracterizan la negociación y el conflicto en cada uno de los temas. Las formas de transacción, los agentes relevantes, el grado de conflicto, los mecanismos de *enforcement* y las habilidades para lograr acuerdos políticos estables y creíbles tienen especificidades en cada tema que se trata, más allá del entorno que los rodea.

A su vez, este proceso tiene más estabilidad a nivel agregado y es más dinámico una vez que el análisis se interna en aspectos o políticas concretas; en efecto, mientras las reglas del juego político general tienden a perdurar a largo plazo, dando un marco que puede favorecer o desestimular los acuerdos intertemporales, los elementos relevantes del juego político asociado a políticas más específicas tienden a modificarse en el propio proceso de rediseño de las mismas. En el mismo, pueden aparecer nuevos agentes significativos, pueden cambiar las formas concretas de relacionarse entre los mismos, puede haber modificaciones más sensibles en el conflicto implícito en las decisiones políticas, se pueden hacer más transparentes los ganadores y perdedores, etcétera.

Por lo tanto, si bien es razonable centrar la relación causal desde el proceso político hacia los resultados de políticas en un marco general de ciertas instituciones políticas estables, la relación de causalidad es más dinámica cuando se efectúan análisis de políticas concretas, en particular, en relación con procesos de reforma que, justamente, modifican las relaciones de poder, los conflictos, los agentes relevantes y hasta el diseño de la institucionalidad relacionada con los sectores afectados. En consecuencia, es importante entender cómo la institucionalidad política y el proceso de diseño e implementación afectan los resultados de las políticas públicas y cómo esta implementación altera las condiciones y las reglas del juego original, así como el papel, los incentivos y el poder relativo de los principales jugadores del mismo.

La capacidad de lograr intercambios políticos intertemporales y los requerimientos institucionales para facilitar ese proceso, dependen de aspectos que son específicos a cada temática: las preferencias *a priori* sobre las políticas concretas, las potenciales ganancias del conflicto político y social, la posibilidad de tener mecanismos de *enforcement* externos, los agentes con efectiva capacidad de veto en el proceso, los costos de implementar salvaguardas de acuerdo con la observabilidad de las acciones y las penalidades y las características concretas de los procesos de implementación de cada política.

Los contextos institucionales débiles dificultan, entonces, los acuerdos políticos intertemporales y, por lo tanto, la posibilidad de generar políticas públicas estables, creíbles y adaptables en el largo plazo. Normalmente, cuando se observa debilidad institucional, incluye rasgos tales como la fragmentación política y múltiples puntos de veto, la baja observabilidad de las

acciones políticas, un peso reducido de los partidos políticos estables, un cambio institucional costoso, intercambios más opacos (fuera de la arena legislativa) y debilidad para hacer cumplir las reglas (*enforcement*) sobre todo en el ámbito económico.

En el libro de North, Wallis y Weingast (2009) se propone una visión complementaria del papel de las instituciones en la evolución de las sociedades humanas referida a la violencia y los órdenes sociales. Estos autores explicitan que la tarea de las ciencias sociales es justamente explicar las características de las sociedades a lo largo del tiempo, incluyendo la brecha de bienestar entre países pobres y ricos, así como las diversas formas de organización política, creencias y estructuras sociales que producen esos resultados diferentes. Este enfoque enfatiza que los órdenes sociales se caracterizan por la manera en que las sociedades moldean las instituciones que constituyen la plataforma de existencia de formas específicas de organización humana, limitan o permiten el acceso a esas organizaciones y por los incentivos creados por esos patrones de organización.

Superado un orden inicial de sociedades de grupos pequeños de cazadores y recolectores, North *et al.* (2009) identifican dos niveles de organización surgidos respectivamente a partir de la primera y la segunda revolución social asociados al Neolítico y a la revolución industrial moderna. El orden natural o de acceso limitado se caracteriza por las relaciones interpersonales en las cuales se hace relevante la interacción individual, particularmente entre los individuos con poder; en este estado natural se limita la habilidad de los individuos de formas organizacionales. Por su parte, en el orden de acceso abierto las relaciones personales aún importan, pero emergen categorías impersonales de individuos (ciudadanos) que interactúan a nivel de conductas sociales sin necesidad de “personalizar” los vínculos. Aquí sí comienzan a surgir formas organizacionales más abiertas. Aun cuando pueda verse que existen organizaciones públicas y privadas en ambos órdenes, mientras que en los estados naturales se limita el acceso a las mismas, en los estados de acceso abierto el mismo se facilita.

La transición de Estados de orden natural a Estados de acceso abierto implica cambios en la organización social y política que aseguren una mayor participación de los ciudadanos con derechos políticos impersonales, así como organizaciones más transparentes en los procesos de toma de decisiones y soporte legal para un amplio rango de formas organizacionales (incluyendo las organizaciones económicas y los partidos políticos). Asimismo,

la transición acarrea cambios en la economía que garanticen mayor entrada y competencia en los mercados, facilidad de movimiento de bienes y personas en tiempo y espacio, capacidad de generar organizaciones que persigan oportunidades económicas, protección de derechos de propiedad y prohibición del uso de la violencia y la coacción para obtener beneficios económicos.

Según los autores citados, la habilidad de conformar organizaciones contribuye a explicar el desarrollo tanto en el terreno político como económico. Visualizan a las organizaciones como herramientas que se utilizan para incrementar la productividad, para procurar y coordinar las relaciones humanas y grupales y para desplegar objetivos de dominación y poder. Las sociedades difieren, entonces, en el rango y la disponibilidad de estas herramientas organizacionales.

Basados en una abrumadora evidencia empírica plantean que el desarrollo económico y social se correlaciona con la magnitud y profundidad de las organizaciones, enfatizando que el acceso abierto a las mismas (definido impersonalmente) es el elemento distintivo de las sociedades que avanzan. A su vez, las capacidades diferenciales de enfrentar los *shocks* y las incertidumbres a las que están expuestos los países condicionan los diferentes resultados en materia económica y social. Esto es particularmente relevante dado el carácter cambiante e innovador del avance en el capital humano, el capital físico, la tecnología y las instituciones mismas.

Mientras en el orden natural predomina la personalización de privilegios y jerarquías sociales, la aplicación de la ley se despliega de manera desigual y los derechos se concentran en una élite (tanto en derechos de propiedad como en generación de rentas), y en el orden de acceso abierto se facilitan las relaciones sociales impersonales, incluyendo la aplicación de la ley y la equidad. Mientras en el orden natural las organizaciones generan y distribuyen rentas focalizadas en la coalición dominante, en el orden de acceso abierto, la “impersonalización” contribuye a erosionar rentas y privilegios, generando un círculo más virtuoso entre organizaciones y competencia que promueven rentas de manera más equitativamente distribuida.

La transición entre ambos órdenes puede caricaturizarse en el pasaje de un Estado en que predomina la discrecionalidad —y, por lo tanto, se limita el acceso a los derechos— hacia uno en el que se establecen reglas de juego más abiertas a grupos sociales más amplios. Constituye el pasaje de los privile-

gios personales a los derechos impersonales; el pasaje del clientelismo (motivado por factores económicos o políticos) hacia el despliegue de reglas claras e instituciones que deben garantizar su cumplimiento. La generación masiva de reglas que puede acarrear un proceso amplio de reformas estructurales debe acompañarse de la institucionalidad adecuada para hacerlas creíbles.

II. LAS PRINCIPALES REFORMAS IMPLEMENTADAS

1. *El manejo de las cuentas públicas y la transparencia*

Uno de los ingredientes sustanciales para construir y sostener la credibilidad de las políticas y la persistencia de las reglas de juego hace referencia al manejo de las cuentas públicas; si la percepción generalizada en relación con la sustentabilidad de estas cuentas es negativa, tarde o temprano esto redundará en una situación en la que se asigne una creciente probabilidad a un cambio desordenado de las reglas de juego. Las reformas desarrolladas adquieren, entonces, una relevancia mayor para la consolidación de una plataforma de credibilidad. A su vez, la transparencia y el acceso a la información pública constituyen dimensiones centrales para facilitar la rendición de cuentas y el *enforcement* de las políticas públicas desde la perspectiva ciudadana.

a) *La reforma tributaria.*

Incentivos. El diseño y la implementación de esta reforma estructural tuvieron una serie de objetivos explícitos. Primero, la mayor equidad social y sectorial. En cuanto a la equidad vertical consistente con la suficiencia recaudatoria que permitiera financiar el funcionamiento estatal y el gasto público, se procuró asociar la carga tributaria a la capacidad contributiva de los diversos segmentos de la población. La equidad horizontal, por su parte, refería a intentar suavizar las diferencias impositivas y de aportes a la seguridad social preexistentes para los diversos sectores productivos. De manera aluvional se había generado una estructura de tributos por sector de actividad que no respondía a un enfoque integral, sino que había sido el resultado de exoneraciones y rebajas surgidas en períodos críticos que luego no se habían revitalizado o que eran fruto de las capacidades de *lobby* de cada sector. Un segundo objetivo se relacionaba con la eficiencia en la gestión, lo que condicionaba la mezcla de impuestos resultante de acuerdo con la capacidad de ser controlados y efectivamente cobrados. Una com-

binación perfecta de tributos en la teoría que no puede ser verificada en la realidad no constituye un resultado adecuado desde la perspectiva de la economía institucional; plasmar en la aplicación concreta lo que se está diseñando en el papel es un requisito básico de una política adecuada. Por último, la reforma enfatizó la necesaria consistencia del sistema tributario con los estímulos a la inversión productiva, eslabón esencial para el proceso de crecimiento y de desarrollo sostenido.

El nuevo sistema tributario fue concebido desde sus inicios con una lógica evolutiva, de proceso. El enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal supuso un abordaje caracterizado por la prudencia, en el que la profundización del cumplimiento de los objetivos se condicionaba a las posibilidades de gestión y a las necesidades de asegurar la recaudación necesaria para la provisión de los bienes públicos.

Si bien la reforma tributaria estaba incluida en el programa electoral del Frente Amplio, el acuerdo interno sobre la misma llevó tiempo y luego de una intensa discusión parlamentaria se aprobó a fines de 2006.³ Pero la historia de la reforma no terminó allí. Una impugnación frente a la Suprema Corte de Justicia terminó con la declaración de inconstitucionalidad de parte de la ley (la que instauraba el impuesto a la renta para los jubilados y pensionistas), lo que llevó a la derogación de ese aspecto y a su sustitución en 2008 por una ley específica que creaba el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social, que se mantuvo sin inconvenientes.⁴ Pero una reforma tan compleja difícilmente se puede resolver en un solo acto, por lo que en años siguientes hubo ajustes legislativos que, sin embargo, no cambiaron los lineamientos generales aprobados.

Un aspecto crucial para el diseño y puesta en funcionamiento del nuevo sistema tributario fue la forma en que se ejerció la conducción política del proceso, transmitiendo con claridad y transparencia los objetivos perseguidos. El apoyo claro e inequívoco del presidente de la República fundamentó el liderazgo del Ministerio de Economía por medio de sus autoridades políticas. La articulación con los técnicos y con los responsables de las distintas áreas de la Administración Tributaria se realizó a partir del reconocimiento de dicho liderazgo. El proceso parlamentario incorporó, como es natural, di-

³ El acto central del proceso de reforma tributaria lo constituyó la aprobación de la Ley 18.083 del 27 de diciembre de 2006, si bien luego se implementaron normas adicionales que perfeccionaron el sistema tanto en aspectos operacionales como paramétricos.

⁴ A efectos de contemplar las objeciones invocadas en los recursos presentados, se aprobó la Ley 18.314 del 4 de julio de 2008.

versas adecuaciones a la iniciativa, pero en lo esencial no hubo alteraciones de fondo sobre los grandes objetivos que la inspiraban y los instrumentos destinados a lograrlos. La convocatoria al Comité de Expertos puso de manifiesto la amplitud de miras de quienes tenían la responsabilidad de la conducción política: existía una gran diversidad en materia de formaciones específicas, trayectoria profesional y filiación política. El proceso de consulta pública al que fue sometida la reforma tributaria constituyó una experiencia inédita (probablemente incluso a nivel internacional) y una apuesta sumamente riesgosa. Sin embargo, vistos sus resultados, puede afirmarse que este particular e innovador procedimiento fortaleció enormemente el proceso de cambio. Más allá del enriquecimiento de la propuesta, la consulta pública tuvo un mérito fundamental: abrió a la sociedad, en forma ordenada, ciertas válvulas para canalizar sus aspiraciones, disconformidades e iniciativas, lo cual contribuyó a reforzar la legitimidad del nuevo sistema.

En la segunda mitad del decenio analizado, el Poder Ejecutivo y los 19 gobiernos departamentales (muchos de ellos en manos de partidos opositores que a nivel nacional ya estaban en campaña preelectoral) llegaron a un acuerdo sobre la recaudación de impuestos vehiculares, una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Si bien puede parecer un cambio menor, no lo es desde la perspectiva política y conceptual. En efecto, este acuerdo, transformado en una ley con apoyo multipartidario permitió eliminar un problema que tenía décadas de existencia: la perversa competencia entre las administraciones departamentales para competir por los registros de los permisos vehiculares en sus respectivas jurisdicciones.⁵ Este proceso ejemplifica cómo la cooperación en la resolución de una problemática real puede superar los enfrentamientos ideológicos y partidarios, si existen reglas formales —como la existencia de un Congreso de Intendentes y un ámbito de negociación con el Poder Ejecutivo en la Comisión Nacional de Descentralización— e informales que posibilitan el diálogo y la búsqueda de intereses compatibles.

También se procesaron modificaciones sustanciales debido a la necesaria adecuación a la nueva fiscalidad internacional. Los nuevos parámetros en el mundo desarrollado, que emergieron desde la crisis financiera inter-

⁵ La Ley 18.860 del 23 de diciembre de 2011 consagró la creación del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) que tendrá como finalidad realizar todas las acciones y gestiones necesarias para el cobro del impuesto a los vehículos de transporte empadronados en cualquier departamento de la República.

nacional de 2008-2009 y de las situaciones críticas en Europa a partir de 2011, implican la demanda de una mayor transparencia en los flujos financieros y en el intercambio de información en el terreno tributario. Esto ha condicionado la estructura de incentivos con respecto a la información tributaria, a su transparencia y al funcionamiento del secreto bancario. La inserción externa de un país pequeño y abierto como Uruguay obliga a cuidar permanentemente la credibilidad y la reputación en sus relaciones internacionales, por lo que se torna imprescindible desplegar estrategias de inserción que dejen clara la vocación de cooperación y de transparencia en esta materia, dejando en claro que el país no constituye una jurisdicción que esté dispuesta a amparar en el terreno internacional prácticas delictivas o reñidas con la legislación internacional, sobre todo en el terreno del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.⁶ Esto se complementó con una creciente flexibilización del secreto bancario en el marco de acuerdos internacionales⁷ y de modificaciones en la legislación referida a la innombratividad de las acciones al portador de las sociedades anónimas.⁸

Instituciones. Los cambios organizacionales en la administración tributaria se implementaron a mediados de 2005.⁹ Esta reforma implicó dotar a la Dirección General Impositiva (DGI) de la base de capital humano (con una nueva estructura de estímulos y compromisos de gestión), tecnología y potestades para efectivamente trasladar a la realidad lo que la reforma tributaria plasmaba en el papel. Además, se incrementó de manera institu-

⁶ Uruguay fue evaluado por el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en 2002, 2006 y 2009. La última evaluación arrojó resultados abrumadoramente superiores que las anteriores, en la medida en que se aprobaron e implementaron medidas que mejoraron sustancialmente el marco normativo, la práctica concreta y la cooperación internacional en la materia.

⁷ Uruguay fue evaluado por parte del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pasando la Fase I (Marco legal y regulatorio) en el año 2012 y la Fase II (Implementación de estándares) con una calificación de Mayormente Cumplido en 2015. El país ya ha celebrado más de 30 acuerdos de intercambio de información tributaria, incluyendo los países relevantes y se ha comprometido a integrarse al mecanismo de intercambio automático de información tributaria multilateral para 2018.

⁸ La Ley 18.930 de julio de 2012 creó el Registro de titulares de participaciones patrimoniales al portador a ser gestionado por el Banco Central y generó un procedimiento expeditivo para pasar a acciones nominativas. Complementariamente, la Ley 19.288 de septiembre de 2014 determinó la liquidación de pleno derecho de sociedades con acciones al portador no registradas. Como consecuencia, de un universo inicial de casi 140 000 sociedades, alrededor de 100 000 fueron disueltas por diversos mecanismos.

⁹ La reforma de la administración tributaria había sido aprobada legalmente con el apoyo de todos los partidos políticos en el año 2003, pero fue recién en el gobierno frenteamplista mediante el Decreto 166/005 del 30 de mayo de 2005 que se procedió a su implementación.

cionalizada la coordinación entre los organismos de fiscalización del país (la DGI, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, la Inspección General de Trabajo, etcétera).

b) *La reforma del proceso presupuestal.*

Incentivos. En relación con el proceso presupuestal se generaron reglas explícitas y transparentes para la formulación, la ejecución y el control del gasto público.¹⁰ El Presupuesto Nacional se concibió como la expresión financiera de las políticas y los compromisos de gobierno y al ligar su formulación a la planificación fiscal y financiera del país se le otorgó claridad y viabilidad, a la vez que se le agregó un componente democratizador. En el pasado la disonancia entre la ley presupuestal y las posibilidades fiscales hacían que parte de las normas aprobadas en el Parlamento fueran letra muerta, debido a que la administración debía recortar discrecionalmente los créditos presupuestales según la situación financiera concreta. Incluso se ataban gastos a la posibilidad de generar ingresos presupuestales extra —proventos muchas veces artificiales que encarecían las prestaciones públicas— que distorsionaban la estructura de ingresos y condicionaban la gestión y sus posibilidades de cambio. La correcta formulación, asociada a una ejecución viable y efectiva, permitió un control más transparente y rendiciones de cuentas útiles al servicio de las adecuaciones necesarias, erradicando la rigidez del artículo único que no habilitaba adaptación.

Instituciones. Se reforzó la institucionalidad mediante la creación de una unidad especializada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la ejecución presupuestal, encargada, entre otros objetivos, de asegurar la implementación de los créditos presupuestales aprobados legalmente y de garantizar la consistencia del gasto con la planificación financiera.

c) *La reforma en el manejo de la deuda.*

Incentivos. Uno de los procesos reconocidos ampliamente como una reforma de carácter estructural con resultados bastante positivos ha sido la política de administración del endeudamiento público. Se explicitó una estrategia para el manejo de la deuda del Estado con objetivos conocidos

¹⁰ En la Ley 18.362 del 6 de octubre de 2008 se incorporaron plazos ordenados para un proceso que incluye la determinación de prioridades presupuestales por parte del Poder Ejecutivo, así como la Programación Financiera y Fiscal y los Principales Lineamientos Operativos para la formulación del Presupuesto Nacional y de las subsiguientes rendiciones de cuentas, explicitándose el rol coordinador del proceso de elaboración del proyecto de ley correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas. Estas medidas dan un marco que condiciona el proceso de negociación inicial de la distribución presupuestal a nivel del gobierno, contribuyendo a dar claridad y parámetros bien definidos al mismo.

y parámetros anunciados; se desplegaron estrategias consistentes para el desarrollo de los mercados domésticos —los cuales eran prácticamente inexistentes—, para la inserción de los mercados financieros internacionales —incluyendo la recuperación del Grado de Inversión por parte de las calificadoras de riesgo— y en las relaciones financieras con los organismos multilaterales; se trabajó con orientaciones nítidas en cuanto a la sustentabilidad de la deuda pública —y por lo tanto de las cuentas del Estado—, sus órdenes de magnitud, sus plazos de vencimiento, su composición por monedas, su proporción en tasas de interés fijas o variables y su estructura de condicionamientos; asimismo, se integró el manejo de la deuda a la política económica en general, atendiendo también a otros procesos relacionados con la liquidez internacional y con la situación cambiaria del país.

De la misma manera, se diseñó una regla de control fiscal mediante la reformulación de la Ley de Endeudamiento que prevé la aprobación de la Asamblea General de la autorización del tope a las obligaciones financieras del Estado para el periodo de gobierno.¹¹ Esta redefinición constituyó una adecuación sustancial de las reglas del juego, con impactos sobre las posibilidades efectivas del manejo de la deuda pública y sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en lo referente a implementar una regla de control fiscal, reduciendo opacidades y discrecionalidad.

Instituciones. También en el ámbito del MEF se estableció una oficina especializada para la administración de la deuda pública, que ha venido cumpliendo sus responsabilidades con una estrategia bien definida y con un elevado grado de profesionalismo. No sólo coordina la implementación de dicha estrategia —principalmente con el Banco Central—, sino que también lidera la relación con los inversores y con las calificadoras de riesgo. Debe destacarse la creación de otra unidad especializada, en este caso para atender las relaciones financieras y contractuales con los organismos multilaterales de crédito —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Monetario Internacional (FMI), etc.—, tornándolas más focalizadas y eficientes.

¹¹ La Ley de Endeudamiento 17.947 de principios de 2006 redefinió el contenido de la variable de deuda a ser controlada por la Asamblea General. De sobrepasarse los topes previstos en algún periodo, obliga al Poder Ejecutivo a dar cuenta de la situación, explicar razonablemente los desvíos y solicitar una adecuación de montos para los años siguientes. La nueva formulación obligaba a programar los montos solicitados por parte del Poder Ejecutivo en consonancia con la formulación fiscal y financiera del Presupuesto Nacional y se constitúa en una verdadera regla fiscal, en la medida en que la nueva variable reflejaba la contracara del déficit público.

d) *La transparencia y el acceso a la información pública.*

Incentivos. Se ha ido procesando una profunda transformación de los vínculos del Estado con la sociedad, así como de las formas organizacionales que dan soporte al cambio de reglas de juego en el país. El impulso a la transparencia ha influido de manera relevante en las relaciones dentro y fuera del Estado. La ley de acceso a la información pública¹² no sólo enmarca el derecho a la información como una política pública, sino que consagra una reforma institucional que apunta a un cambio cultural y de conductas dentro de la esfera pública y en su vínculo con la esfera privada. La ley dispone la información obligatoria que los organismos deben exhibir en sus sitios web (transparencia activa) así como las condiciones de clasificación de la información generada por los mismos, que debe ser liberada al público ante la solicitud de cualquier ciudadano (transparencia pasiva). Al mitigar la asimetría informativa se fortalece el vínculo del Estado con la ciudadanía, generando una mejor rendición de cuentas y un cambio en las conductas al interior de las organizaciones (evitando la opaca utilización privada del servicio público): la transparencia al servicio del acceso abierto a las reglas de juego. Su impacto democratizador es evidente, pues se ha mitigado el poder de la burocracia sobre la información y se ha contribuido a dejar atrás el clientelismo.

Otro avance sustancial refiere al despliegue de estrategias de gobierno electrónico liderado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), que ha promovido el uso de las tecnologías de la comunicación al servicio de una relación más fluida entre el Estado y la sociedad y con una mayor participación ciudadana. La implementación de iniciativas como la firma electrónica, la simplificación de los trámites administrativos, la estrategia para el gobierno en red, los datos abiertos y el expediente electrónico han permitido posicionar al país como el mejor en desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en América Latina. Varios proyectos asociados al uso de las TIC también han sido galardonados a nivel internacional, por ejemplo, el portal de datos abiertos, la trazabilidad mediante el Sistema Nacional de Información Ganadera, etc. En 2014 la ONU ubicó a Uruguay en el primer lugar de América Latina y el Caribe en el *ranking* de Gobierno Electrónico.

¹² El 17 de octubre de 2008 se aprueba la Ley 18381 de Acceso a la Información Pública, la cual es reglamentada por el Decreto 232/010 del 2 de agosto de 2010. Asimismo, la ésta se diseñó en consistencia con la Ley 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de *Habeas Data* del 11 de agosto de 2008.

co de Naciones Unidas (e-Gobierno) y se alcanzó, además, el tercer lugar mundial en el *ranking* de e-Participación.

No se podría asegurar que ese clientelismo del pasado se encuentre totalmente superado, entre otras cosas porque compromete un cambio cultural que no sólo involucra a los funcionarios públicos, sino a buena parte de la población como participante activa de esas prácticas. La tendencia a mayores niveles de transparencia en la gestión, la difusión activa de información en sitios web institucionales y el inicio de compromisos hacia un Gobierno abierto son buenos augurios. Se trata del pasaje de la cultura del secreto a la de facilitación del acceso a la información pública, mayor rendición de cuentas y un vínculo de mayor transparencia de lo público con la ciudadanía.

Instituciones. Ha sido claro el fortalecimiento del papel y de la capacidad institucional de la AGESIC. Vinculado al impulso a la transparencia, se creó en su órbita la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado.

2. *Las reformas en el sistema financiero*

Si hay un sector en el que el panorama actual difiere de forma nítida en relación con una década atrás, ése es el sistema financiero. De ser el epicentro de la crisis que en 2002-2003 arrastró no sólo al área bancaria y financiera, sino al sector real de la economía y al bienestar de toda la sociedad, pasó a constituir una dimensión de estabilidad, confianza y soporte del proceso de crecimiento económico. La situación actual no solamente muestra adecuados indicadores financieros, sino que también se ha recompuesto la confianza en el funcionamiento del sector, lo que ha permitido promover la inclusión financiera y la utilización de medios electrónicos de pago.

Pero estos cambios no han estado libres de controversias, incluso dentro de la propia fuerza política gubernamental. Un ejemplo es lo que se refiere a la elaboración y el trámite parlamentario de la nueva Ley Orgánica del Banco Central —que incorporó una porción muy importante de las reformas realizadas—, debido a diferentes visiones acerca del papel y la misión que se debía otorgar a dicho banco como órgano de política económica. De todas formas, el acuerdo final mantuvo claramente la coherencia conceptual, habiéndose aprobado casi dos años después de haber sido remitida al Parlamento.¹³

¹³ La Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay fue reformulada en la Ley 18.401 del 24 de

Incentivos. Se implementó un nuevo esquema regulatorio cimentado en la toma de riesgos de los agentes y en una regulación financiera centralizada a efectos de evitar arbitrajes normativos que estimularan el traslado de los riesgos hacia los segmentos con menor control regulatorio. De una normativa inconsistente e insuficiente y una supervisión indulgente que reinaban hasta la crisis de 2002-2003 se pasó al despliegue de un esquema que se encuentra actualmente a nivel de las mejores prácticas internacionales en la materia. Además de fortalecer la regulación centralizada, se incorpora la perspectiva de preservar la estabilidad financiera, lo que implica utilizar el enfoque microprudencial y la perspectiva macroprudencial como herramientas para identificar, monitorear y mitigar los riesgos de carácter sistémico.

Por otra parte, se generaron reglas claras para operar en casos de que emergieran entidades bancarias insolventes, dejando de lado el tradicional seguro implícito de depósitos que había operado hasta la crisis, la peor de las soluciones en cuanto a estructuras de incentivos y la más costosa para la sociedad ante la bancarrota bancaria.

Otra perspectiva cada vez más relevante para la supervisión es la referida a la prevención del lavado de activos y del financiamiento al terrorismo, así como el combate a los delitos de índole fiscal. En estos años se procesó un cambio radical en la normativa y la operatividad para la prevención de estos delitos en el país, lo cual se refleja en la mejora sustancial en las evaluaciones realizadas por los organismos internacionales especializados. Asociado a este aspecto se han procesado cambios relevantes en el régimen del secreto bancario, con una mayor flexibilización del mismo en un contexto de mayor transparencia y cooperación en las prácticas de fiscalidad internacional.

La relación de la sociedad con el sistema financiero tiene un componente ideológico y cultural insoslayable. Esto se ve tanto desde la confianza que genera, que es requisito para su funcionamiento, como desde la actitud hacia el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sobre todo en momentos en que entran en conflicto con situaciones social o económicamente problemáticas. Por décadas predominaron en los bancos públicos gestiones que soslayaban los aspectos profesionales y se confundían los planes de negocios de las entidades con el manejo asociado a los ciclos políticos. Estas organizaciones fueron objeto de sistemáticos procesos de ablandamiento de restricciones presupuestales alimentados por la ineficacia de las

octubre de 2008, en la que se incluye la creación de la Superintendencia de Servicios Financieros en la órbita del BCU y de la Corporación Para la Protección del Ahorro Bancario.

normas de quiebra, por la capacidad de presión de diversos grupos sociales sobre el sistema político y por el accionar indulgente del regulador bancario sobre las entidades públicas.¹⁴ Resultaba imperioso, entonces, desplegar transformaciones sustantivas en la ubicación conceptual de la banca estatal (con una correcta definición de papeles y responsabilidades), en el entorno de reglas que los gobiernan (tanto legales como regulatorias) y en la propia gestión de los bancos públicos, de manera de promover un manejo adecuado de los riesgos y, por lo tanto, del capital de los ciudadanos. No se fomentó la cultura del ablandamiento de restricciones financieras ni el enfoque de liquidación a rajatabla: se procuró ayudar a pagar a aquel que tenía vocación de pago y que más allá de sus dificultades financieras tenía capacidades para salir adelante sin que eso afectara la situación patrimonial de los bancos, afianzando así la noción de que era necesario el repago de los créditos para que el sistema financiero y el sistema económico en general funcionaran.¹⁵

Una transformación sustancial está teniendo lugar en el mercado de capitales. El marco jurídico previo, basado en la autorregulación del mercado, mostró tener resultados negativos, conclusión que se afianzó con base en la experiencia internacional al verse que el núcleo de las situaciones críticas se generaba en los segmentos menos regulados del sistema financiero porque hacia ellos se trasladaban los riesgos. Superada la lógica de la autorregulación e instaladas las potestades de supervisión en el Banco Central, se puso también el énfasis en la necesidad de que el sector público y el sector privado actúen conjuntamente a efectos de promover iniciativas que impulsen el desarrollo y la eficiencia del mercado de capitales mediante la Comisión de Promoción del Mercado de Valores.¹⁶ A su vez, la posibilidad de avanzar en el desarrollo de los mercados de capitales en Uruguay estaba condicionada por la debilidad en el funcionamiento y la profundidad de los mercados domésticos, así como por la escasez de instrumentos, que iban poco más allá de las transacciones de títulos del sector público. El BCU tuvo un papel

¹⁴ Para apreciar la importancia del ablandamiento de las restricciones presupuestales y su historia en el Uruguay véase Vaz y Bugallo (1993).

¹⁵ El gobierno impulsó la aplicación de las Pautas para el Tratamiento de Deudas Vencidas de los Sectores Agropecuario, Industrial, Comercial, Servicios y Personas, en el contexto de un fuerte debate público en el que se combatió la exacerbación del riesgo moral, contrariando la tradición de ablandamiento de restricciones financieras.

¹⁶ El 2 de diciembre de 2009 fue aprobada la Ley 18.627 del Mercado de Valores, impulsando un cambio sustancial en la lógica regulatoria y de promoción del mercado de capitales en el país.

crucial en el impulso y en la gestión de los mercados domésticos, ya sea por medio de normativa consistente como mediante su propia participación en los mismos.

La crisis del año 2002 también puso de manifiesto una serie de carencias del sistema de pagos en cuanto a la certeza jurídica de sus transacciones, sus procesos de liquidación y los riesgos asumidos por el Banco Central y los diferentes operadores del mercado. En 2009 se aprobó un nuevo marco legal a efectos de dotar a la autoridad monetaria de un instrumental jurídico adecuado,¹⁷ a la vez que se procedió a la digitalización completa de la Cámara Nacional de Compensación de Documentos (*Clearing*).

Un cambio de reglas relevante en el sistema refiere al impulso a la inclusión financiera a efectos de incrementar el acceso a los servicios económicos para todos los segmentos de la población y para todas las empresas, sobre todo las micro, pequeñas y medianas.¹⁸ Era claro que debían desplegarse políticas activas desde el Estado para contribuir a lograr un sistema financiero más desarrollado, más profundo, más transparente, más competitivo y más inclusivo. Asimismo, se fomentó el uso de los medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo y los cheques, procurando ganancias en eficiencia, seguridad y formalización de la economía por medio de la reducción de la evasión de impuestos y aportes a la seguridad social.

La búsqueda de la universalización de derechos y el avance en materia de democratización del sistema financiero, implican cambiar las formas de ofrecer y procesar los servicios financieros en un marco de mayor competencia en el sector, procurando un funcionamiento más eficiente del sistema de pagos y alentando conductas de ahorro en la población. Como estímulos adicionales para el despliegue de la inclusión se determinaron rebajas tributarias para la utilización de medios electrónicos de pago y para la expansión de las redes de POS. Complementariamente, el BCU también aprobó un conjunto de modificaciones normativas consistentes con este proceso: la figura de los correspondentes financieros, la licencia de banco minorista y las cuentas básicas de ahorro.

¹⁷ La Ley 18.573 sobre los Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores se aprobó el 30 de septiembre de 2009 y constituyó una manifestación adicional de garantías jurídicas en la canalización de transacciones en Uruguay.

¹⁸ En el contexto de un importante debate a nivel masivo y apuntando a una transformación no sólo de las reglas de juego, sino también de carácter cultural, se aprobó el 29 de abril de 2014 la Ley 19.210 de Acceso de la Población a Servicios Financieros y Promoción del Uso de Medios de Pago Electrónicos, conocida como Ley de Inclusión Financiera.

Instituciones. El cúmulo de cambios de reglas de juego en el sector financiero se acompañó con transformaciones organizacionales profundas. La ley que reforma la Carta Orgánica del Banco Central en el año 2008 fue uno de los hitos en esta reorganización institucional. Esta ley apuntaba a especificar con claridad las relaciones del Banco Central con los poderes Legislativo y Ejecutivo, delineando el alcance de su autonomía, así como a establecer las relaciones organizacionales entre la política monetaria, la regulación financiera y el seguro de depósitos, a configurar la centralización de la regulación y la supervisión del sistema financiero integrando una Superintendencia para regularlo y a crear una nueva institucionalidad para los mecanismos de resolución bancaria y la administración del fondo de garantía de depósitos.

Se definieron con nitidez las finalidades primordiales del BCU: estabilidad de precios y regulación y supervisión del sistema financiero y del sistema de pagos, a fin de contribuir al crecimiento y al desarrollo económico y social. Se creó el Comité de Coordinación Macroeconómica entre el MEF y el BCU como ámbito de intercambio y de establecimiento formal de las metas de estabilidad de precios, a la vez que al interior del BCU se consolidó jurídicamente el funcionamiento del Comité de Política Monetaria. La Carta Orgánica conformó una única Superintendencia de Servicios Financieros encargada de regular y supervisar armónicamente a todos los segmentos del sistema. La nueva ley perfeccionó las relaciones entre esta nueva Superintendencia de Servicios Financieros y el Directorio del Banco al consolidar la desconcentración de la misma con referencia a las decisiones técnicas y al establecer los mecanismos de planificación y rendición de cuentas que le permitieran al Directorio definir las líneas generales y monitorear adecuadamente las acciones de la supervisión en el marco del Comité de Regulación y Supervisión.

También se perfeccionó el mecanismo del seguro de depósitos y se generó un proceso de toma de decisiones para afrontar situaciones de bancos con problemas de solvencia. Se creó la Corporación para la Protección del Ahorro Bancario (COPAB), a la que se le asignó la administración del fondo de garantía y se le otorgaron las facultades de liquidador que desempeñaba el BCU hasta ese momento.

Finalmente, con el objetivo de la evaluación de los riesgos sistémicos con perspectivas micro y macroprudenciales, se conformó el Comité de Estabilidad Financiera (CEF), integrado por el ministro de Economía y Finanzas,

el presidente del BCU, el superintendente de Servicios Financieros y el presidente de la COPAB.¹⁹

3. Las políticas sociales

Los gobiernos iniciados en 2005 han tenido una clara señal de identidad relacionada con un nuevo enfoque conceptual sobre la vinculación entre las políticas económicas y sociales. Previamente, inspirada en los fundamentos del Consenso de Washington, predominaba una visión jerárquica en la que las políticas sociales se interpretaban simplemente como estrategias compensatorias de los impactos resultantes de las políticas de ajuste estructural. Tenían un papel subsidiario de la política económica, en un contexto en el que el Estado reducía su responsabilidad en la guía orientadora de la política social. En el mismo sentido, se excluían algunos ingredientes de las políticas sociales de la planificación fiscal y financiera y en todo caso quedaban como residuos de las posibilidades del manejo macroeconómico.

a) Las políticas de inserción social

Incentivos. A partir de 2005 se planteó un enfoque integrador de políticas económicas y políticas sociales con base en una estrategia de desarrollo global, cambio de visión que constituye una reforma estructural en sí mismo. Es más: la incorporación de los programas sociales a la planificación fiscal permitió identificarlos como objetivos prioritarios en la formulación de políticas públicas. Tanto el Plan de Emergencia inicial, que atendió las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica, como el Plan de Equidad que fue secuencialmente diseñado, fueron programas principales del gobierno a los que se les asignaron los recursos necesarios en el marco presupuestal. La visión integral de desarrollo económico y social permitió establecer estrategias que miraran más allá de las urgencias inmediatas y, por lo tanto, definir metas, distribuir papeles organizacionales y asignar recursos, a la vez que reubicó el vínculo entre las políticas focalizadas y las políticas universales; sólo en un enfoque de mediano y largo plazo la atención focalizada se inserta como ingrediente que la conecta con las estrategias de carácter universal y esto únicamente puede coordinarse a partir de la rectoría del Estado.

¹⁹ El Comité de Estabilidad Financiera fue instaurado por medio del Decreto 224/011 del 23 de junio de 2011 y ha funcionado adecuadamente, emitiendo informes de evaluación conjunta del riesgo sistémico con periodicidad semestral.

La implementación del Plan de Emergencia permitió la obtención de un caudal enorme de información, que fue luego la base para el diseño eficiente de políticas sociales focalizadas. Se logró prácticamente un mapa detallado de la pobreza, la indigencia y las necesidades básicas insatisfechas en todo el país. La formulación de asistencia social con contrapartidas básicas asociadas a la educación y la salud de niños y adolescentes fue el eje inicial a partir del cual se diseñaron múltiples políticas con diversos énfasis: equidad de género, discriminación positiva, despliegue de derechos, focalización en niños y jóvenes, etcétera.

Instituciones. La nueva perspectiva requería un rediseño organizacional, razón por la cual, a efectos de formular, ejecutar y coordinar las políticas sociales propiamente dichas, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES),²⁰ el cual, sumado a la arquitectura de articulación interinstitucional, dio señales de identidad de los gobiernos de izquierda desde 2005.

b) *La reforma de la salud*

Incentivos. La reforma en el sector de la salud no sólo fue una de las más profundas, sino también una de las más extendidas en el tiempo: en el decenio se promulgaron un promedio de casi una ley por año, referidas estas leyes a la misma reforma. El establecimiento del Sistema Nacional Integrado de Salud implicó distinguir de manera consistente entre el diseño y la rectoría de las políticas de salud, su esquema de regulación y el control y la prestación misma de los servicios.²¹ El nuevo sistema determinó un cambio de reglas, principalmente a nivel del financiamiento. Se procesó un traslado de parte del financiamiento privado hacia un esquema de aportes y transferencias en el contexto de la administración de un Fondo Nacional de Salud. Además de agregar un componente de equidad, el nuevo esquema generó una ampliación sustancial de la cobertura y se asignaron recursos crecientes al sistema público que llevaron al gasto promedio del prestador del Estado a niveles cercanos

²⁰ A sólo tres semanas de asumir el Frente Amplio la administración del gobierno, se creó el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (mides) por medio de una Ley de urgencia (Ley 17.866 el 21 de marzo de 2005), dando una clara señal de la impronta que se pensaba dar a la problemática social con un nuevo enfoque. Luego se diseñaron órganos complementarios tales como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y las Mesas Interinstitucionales de Política Social, coordinadas con los gobiernos locales.

²¹ El acto central que instauró la reforma en el sector fue la Ley 18.211 del 5 de diciembre de 2007, si bien ya se habían aprobado antecedentes relevantes, como la creación del Seguro Nacional de Salud en la Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005 de Presupuesto Nacional y del Fondo Nacional de Salud en la Ley 18.131 del 18 de mayo de 2007, como señales inequívocas de que el gobierno se planteaba transformar sustancialmente el sistema. Posteriormente, la Ley 18.731 del 7 de enero de 2011 estableció el cronograma final de integración de todos los colectivos al Sistema Nacional Integrado de Salud.

a la cápita media transferida al sector privado; a esto debe sumarse la ampliación de las prestaciones en el conjunto del sistema.

Un aspecto relevante que se debe encarar en el futuro inmediato es el relacionado con el perfeccionamiento del sistema de salud, particularmente en lo referido a la dimensión de la calidad. El avance de la reforma en este sector ha mostrado enormes logros en materia de cobertura de los servicios de salud por parte de la población, así como un esquema más solidario de financiamiento y un incremento sensible de los recursos públicos destinados a esta actividad. El diseño de este ajuste podría hacerse incorporando algún índice de calidad del servicio en la determinación de las cápitas o mediante algún pago alternativo en función del cumplimiento efectivo de tales indicadores.

Instituciones. Se especificó con nitidez el papel rector de las políticas públicas de salud del Ministerio de Salud Pública, lo que fue acompañado de la creación de la Junta Nacional de Salud asociada a la administración del Fondo Nacional de Salud que emergió de la reforma integral del sistema. Asimismo, era imprescindible la separación organizacional del prestador público de salud, por lo que se procesó la descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).²² Toda esta reorganización estuvo pensada para evitar la confusión de papeles y responsabilidades del diseño de las políticas, la regulación y el control y la efectiva prestación de los servicios a efectos de facilitar la transparencia y de concebir una adecuada rendición de cuentas.

c) Avances en el sector educativo

Incentivos. En el plano educativo se incrementó significativamente el presupuesto destinado a la educación pública, lo que permitió mejoras salariales a los docentes y en la infraestructura correspondiente. Desde el punto de vista de las reformas debe enfatizarse la implementación del Plan para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan Ceibal),²³ cuyo objetivo consistía en contribuir a una creciente igualdad de oportunidades entre los uruguayos mediante el desarrollo de una plataforma que universalizara el acceso a la información, al conocimiento y a una educación acorde con las necesidades del mundo actual.²⁴ Este plan

²² La creación de ASSE como Servicio Descentralizado se consagró mediante la Ley 18.161 del 29 de julio de 2007.

²³ El ceibo es un árbol autóctono cuya flor es la flor nacional.

²⁴ El Decreto 144/007 del 18 de abril de 2007 da la patada inicial al Plan Ceibal y dispone que se realicen “los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar

se basó principalmente en las iniciativas impulsadas por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) mediante el programa *One Laptop per Child* y Uruguay ha sido hasta el momento el único país que lo ha implementado de manera universal. Mitigar la brecha digital es parte del proceso de reducir la brecha social. La universalización de la conectividad para niños y jóvenes implica un cambio revolucionario en la equidad de oportunidades y en el contacto de todos los segmentos sociales con el mundo. A su vez, tiene un impacto central en el sistema educativo al disponerse de una herramienta tecnológica masiva en las aulas, con el consiguiente efecto en las funciones del docente en el proceso de aprendizaje. La inserción del Plan Ceibal ha sido razonable principalmente en la educación primaria y se mostró más disparesa en la educación media, lo que sólo podrá superarse en el contexto de una reforma más integral del sistema educativo.

Este proceso incluyó tanto la distribución de máquinas y de conectividad como actividades de capacitación para docentes, desarrollo de contenidos, procesos de evaluación en línea, impulso a la educación en inglés e incentivos al uso de las TIC en el proceso educativo formal, con resultados variados. El Plan Ceibal tuvo también impactos sociales debido a la conectividad extendida en los hogares menos favorecidos, incluyendo una nueva interacción entre padres e hijos en ámbitos que por primera vez se aproximaban al mundo interconectado. El Plan Ceibal ha ubicado a Uruguay a la vanguardia en la reducción de la brecha digital, la inclusión y la equidad en el acceso a la educación a nivel global y es uno de los sellos de identidad que tiene el país en su imagen y posicionamiento internacional.

Instituciones. A partir de un fuerte respaldo político desde el Poder Ejecutivo, y luego de cierta consolidación del Plan Ceibal, se generó en 2010 una institucionalidad especializada (el Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia) para el despliegue y la administración del programa y para la coordinación y el desarrollo de planes de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes.²⁵

d) *La reforma en el sector de la vivienda*

Incentivos. Un cambio radical se operó en el sector de las políticas de vivienda. También aquí había confusión de funciones, a pesar de la exis-

y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas”.

²⁵ La Ley 18.640 del 8 de enero de 2010 institucionaliza el Centro Ceibal como una persona jurídica de derecho público no estatal que responde directamente a la presidencia de la República.

tencia del Ministerio de Vivienda. Había un Banco Hipotecario quebrado, cerrado en cuanto a sus operaciones, que anteriormente había intentado cumplir funciones diversas e inconsistentes: promotor de políticas de vivienda, construcción directa, canalización de subsidios, operativa financiera, etc. En realidad, el organismo no lograba desplegar ninguna de estas funciones de manera clara y eficiente dado que las mismas no podían implementarse sin caer sistemáticamente en conflictos de objetivos. A su vez, la institución era un canalizador de clientelismo político por la forma en que se otorgaban los créditos y en que se procesaban las decisiones, promoviendo así una cultura de incumplimientos a nivel masivo. Se conformaron esquemas de incentivos y subsidios transparentes transferidos por el canal adecuado y especificados en el Presupuesto Nacional con el fin de determinar una estrategia explícita para resolver las situaciones preexistentes y generar una nueva constelación de estímulos para la construcción de unidades habitacionales, sobre todo en el segmento de vivienda social.²⁶

Instituciones. La confusión de funciones preexistente en el Banco Hipotecario debía erradicarse y la debilidad de los órganos ejecutivos en la materia debía superarse. Por tal razón se procedió a la clara especificación de la función de rectoría de políticas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y a la creación como servicio descentralizado de la Agencia Nacional de Vivienda como el brazo ejecutor de las estrategias definidas, que incluían la canalización de subsidios aprobados explícitamente por el Parlamento, la implementación de la contribución bajo diversas formas a los distintos segmentos de la población con sus soluciones habitacionales y la búsqueda de respuestas para las situaciones problemáticas preexistentes.²⁷ Como ingrediente complementario se procedió a transformar radicalmente el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) para dotarlo de las herramientas, el capital y las condiciones básicas para que pudiera cumplir con su función en el financiamiento en el mercado de las viviendas.²⁸

e) *Las nuevas relaciones laborales*

Incentivos. Una de las reformas más directamente relacionadas con el signo político del gobierno del Frente Amplio ha sido el cambio en las re-

²⁶ El 17 de agosto de 2011 se aprobó la Ley 18.795 que declaraba de interés nacional el acceso a la vivienda de interés social, incluyendo importantes beneficios tributarios en la materia.

²⁷ El rediseño organizacional se instauró a partir de la Ley 18.125 del 27 de abril de 2007.

²⁸ La ley 18.046 del 24 de octubre de 2006 autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas capitalizar el BHU con la finalidad de contribuir a la implementación de su reestructura.

laciones laborales. En períodos de gobierno anteriores dichas relaciones se fueron desequilibrando a favor de los empleadores. Se asignaron nuevos funciones a los diferentes actores sociales, se definieron nuevos derechos laborales y se desplegó una nueva política salarial. La gama enorme de nueva legislación laboral, junto con el accionar del gobierno, implicó una variación sustancial tanto en los derechos colectivos²⁹ como en los individuales³⁰ en un marco que apuntaba a equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. La instauración de la negociación en los Consejos de Salarios ha generado incentivos al acuerdo sectorial y a la sindicalización de los trabajadores; la Central Sindical (PIT-CNT) casi cuadruplicó sus afiliados en la última década; a esto se sumaron medidas de impulso a los ingresos más sumergidos y estímulos a la formalización del empleo, sobre todo en sectores como el servicio doméstico, la construcción y las labores rurales.

Instituciones. Buena parte de la reforma en las relaciones laborales descansó en la reinstauración y reformulación de los Consejos de Salarios,³¹ lo cual fue complementado con un fortalecimiento de las áreas correspondientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4. Las reformas en el funcionamiento de los mercados

Las reformas vinculadas al funcionamiento de los mercados han sido sustanciales e implican un cambio radical en las reglas de juego y en las estructuras de incentivos de los agentes relevantes. En ese sentido, se reformularon los marcos legales y reglamentarios referidos a los procesos que inciden so-

²⁹ La Ley 17.940 del 22 de diciembre de 2005 generó el marco de garantías para la libertad sindical, mientras la Ley 18.508 del 26 de junio de 2009 estableció la institucionalidad para la negociación colectiva en el sector público y la Ley 18.566 del 11 de septiembre de ese mismo año lo hizo para el sector privado.

³⁰ Los cambios normativos más relevantes incluyen los siguientes: *i*) la Ley 18.091 del 27 de diciembre de 2006 extendió a cinco años el plazo de prescripción de créditos laborales; *ii*) la Ley 18.099 del 24 de enero de 2007 estableció la protección de los trabajadores en los procesos de tercerización de servicios; *iii*) la Ley 18.572 del 25 de noviembre de 2011 redujo los plazos de los procesos laborales en la justicia; *iv*) la Ley 19.196 del 25 de marzo de 2014 otorgó el marco de la responsabilidad penal empresarial en los casos de resguardos y seguridad laboral; *v*) la Ley 18.406 del 23 de octubre de 2008 creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional a efectos de contribuir con la capacitación de los recursos humanos, cofinanciado por trabajadores, empleadores y el Estado; *vi*) la Ley 19.133 del 20 de septiembre de 2013 otorga beneficios al empleo juvenil; *vii*) la Ley 18.165 del 15 de noviembre de 2006 regula el trabajo del servicio doméstico; *viii*) la Ley 18.441 del 22 de octubre de 2008 limita la jornada laboral de los trabajadores rurales; y *ix*) la Ley 18.104 del 15 de marzo de 2007 promueve los derechos laborales desde la perspectiva de la equidad de género.

³¹ Luego de casi 15 años de no funcionaron, el 7 de marzo de 2005 fueron convocados los Consejos de Salarios por medio del Decreto 105/2005.

bre el nacimiento, el desarrollo y la extinción de las empresas, así como se procesó una profunda reforma aduanera en el contexto de un cambio de enfoque en la inserción externa.

a) *El sistema de promoción de inversiones*

Incentivos. La necesidad de incrementar sustancialmente los niveles de inversión productiva en el país se visualizaba como el eslabón central del proceso de crecimiento y constituía la base ineludible para elevar la producción, el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los uruguayos. La atracción de inversiones (doméstica y extranjera) tiene como prerrequisitos las certezas que otorgan el contexto institucional y la estabilidad macroeconómica, no obstante, también requiere una coherente estructura de incentivos en el terreno microeconómico. Se hizo imprescindible formular un conjunto integrado de estímulos que debían armonizarse desde la reforma tributaria, la reglamentación de la ley de inversiones y los restantes regímenes especiales de promoción (zonas francas, parques industriales, políticas de subsidios y apoyo al sector privado y a las pequeñas y medianas empresas, depósitos aduaneros, etcétera).

La nueva reglamentación de la ley de inversiones implicó un cambio de enfoque, de estímulos y de procedimientos y su aplicación mostró constituir una reforma radical en la materia. Éste es un ejemplo de cómo una transformación de esta envergadura pudo desarrollarse a partir de normativa legal ya existente, recurriendo a modificaciones en normas de nivel menor cuyo proceso decisivo era exclusivo del Poder Ejecutivo.³²

Las nuevas reglas buscaban ampliar la base de beneficiarios, mejorar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, asignar beneficios de acuerdo con los criterios de objetivos de política económica y desplegar un mayor control para asegurar la transparencia de los regímenes. La contracara lógica del otorgamiento de beneficios fiscales era el necesario seguimiento de los proyectos, así como una evaluación de los procesos concretos. El régimen transversal se complementó con la promoción de actividades específicas, sobre todo para sectores con alta potencialidad para contribuir al cambio estructural (componente tecnológico, empleo de calidad, encadenamientos, diversificación e inserción internacional) y con instrumentos de apoyo a

³² El Decreto 455/005 del 26 de noviembre de 2005 reformuló la reglamentación de la Ley 16.906 del 7 de enero de 1998 (Ley de Inversiones), generando un marco drásticamente diferente al vigente hasta ese momento. El Decreto 2/012 del 9 de enero de 2012 adecuó los parámetros de dicha reglamentación a una realidad económica que había cambiado sensiblemente en pocos años.

la competitividad en lógica de conglomerados. Una innovación normativa que contribuye a generar más herramientas para favorecer las inversiones es la referida a los Proyectos de Participación Público-Privada (PPP).³³

Esta reforma implicó una transformación radical no sólo por sus resultados concretos, sino también por los vínculos del Estado con el sector privado. Al ser explícitos los criterios objetivos de la promoción, al poderse anticipar mediante un simulador en el sitio web correspondiente, los beneficios a ser asignados a cada proyecto y al definir plazos a la administración (incluso con máximos para aprobaciones fictas), se redujo a la mínima expresión la incertidumbre y la discrecionalidad del régimen. De un esquema opaco, ineficaz y discrecional se pasó a un régimen transparente, eficaz y basado en reglas conocidas y aplicadas de manera efectiva.

Instituciones. A efectos de asesorar, informar y atender a los inversores se instaló en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas una Unidad de Apoyo al Sector Privado. La actividad de esta oficina se coordinó con otro conjunto de organismos que participaban en esquemas de promoción. Asimismo, se conformó en el propio MEF una oficina especializada para trabajar en los procesos de participación público-privada.

b) *El impulso a la innovación*

Incentivos. Una reforma importante se asoció al impulso de la investigación y la innovación, cuyo eje fue la elaboración de un Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y el respaldo financiero que garantizara la sustentabilidad de esta política, ya sea mediante crecientes recursos presupuestales o mediante estímulos específicos al sector privado derivados de las reforma tributaria y de exenciones fiscales a inversiones productivas innovadoras. Se procuraba estimular la innovación por medio de alianzas público-privadas, la construcción de redes de innovación, la conformación de centros tecnológicos especializados en áreas estratégicas, el fomento de parques y polos tecnológicos y el fortalecimiento de programas orientados a la formación de capital humano de alta calidad. Este enfoque constituía una respuesta a una situación previa caracterizada por una inversión en investigación e innovación muy baja, una fuerte fragmentación institucional, una infraestructura científico-tecnológica altamente concentrada, una comunidad académica muy reducida, limitadas capacidades de gestión de las políticas científicas y tecnológicas, una débil

³³ El marco legal para el desarrollo de las PPP en el país se estableció en la Ley 18.786 del 19 de julio de 2011.

articulación público-privada y una estructura empresarial poco propensa a la innovación y la asociatividad.

Instituciones. En materia de innovación se instaló, en 2005, el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI), así como luego se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII),³⁴ brazo operativo de las políticas públicas y las prioridades del Poder Ejecutivo en el tema, y se potenció el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONACYT), órgano asesor y de consulta del sistema.

c) *La legislación de competencia*

Incentivos. Como factor fundamental de las reformas acerca del funcionamiento de los mercados debe destacarse la aprobación en 2007 del marco legal para la promoción y la defensa de la competencia. La legislación previa era absolutamente insuficiente desde el punto de vista conceptual y operacional y no constituía un marco integral, razón por la cual tuvo muy escasa utilización y un impacto casi nulo. La nueva normativa, moderna y basada en la experiencia internacional, procuraba ejercer un control sobre aquellas conductas anticompetitivas que implicaban un perjuicio para los ciudadanos, además de instrumentar y orientar los mercados hacia ámbitos más competitivos. Esta reforma implicó establecer reglas generales que permitieron dejar en el pasado las lógicas oligopólicas de protección y de relaciones de clientelismo entre el Estado y los empresarios.

Instituciones. Se creó la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, dando una ubicación institucional fortalecida.

d) *La reforma de la legislación de bancarrota*

Incentivos. La reforma de los procesos concursales era una necesidad histórica que no había podido resolverse a pesar de propuestas preexistentes. Su implementación constituyó una modificación sustancial en las reglas de juego que permite la resolución de situaciones de empresas con agobios financieros para que, o bien se liquiden de manera eficiente, con los menores costos posibles para el sistema económico, o bien se reestructuren a efectos de dar continuidad a proyectos viables en el mediano y largo plazo. La normativa previa era arcaica —en su mayoría databa de fines del siglo XIX— e ineficaz y operaba como depredadora del magro patrimonio del deudor

³⁴ La ANII fue creada por la Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005 como una persona jurídica de derecho público no estatal y la Ley 18.084 del 28 de diciembre de 2006 estableció sus cometidos y competencias.

en crisis, lo cual provocaba el natural desinterés de los acreedores y del deudor por iniciar estos recursos. La reforma fue pensada para simplificar los mecanismos, instrumentar un procedimiento único, facilitar el acceso al mismo, dar un marco flexible para que las partes acuerden, mejorar los procesos de decisión, reducir los costos, fortalecer y especializar la judicatura, procurar la conservación de las empresas viables y modernizar el esquema sancionatorio.³⁵

Instituciones. Se fortalecieron los órganos de aplicación, en particular los juzgados especializados, y se sumaron actuarios contadores para que trabajen directamente con el juez en cada juzgado, permitiendo facilitar y controlar mejor el procedimiento y la información.

e) Las políticas hacia las mipymes

Incentivos. Otro bloque de políticas que modifica las estructuras de incentivos en los mercados en el país es la referida a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Estas estrategias apuntaron a su desarrollo y su sustentabilidad, integrando múltiples programas, dispersos en infinidad de lugares institucionales que carecían de coordinación y de evaluación de sus impactos. Con base en su concepción original, la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) fue el soporte de esta estrategia, planteándose el desafío de transformar un organismo débil, que había sido utilizado para el salvamento de bancos quebrados, en otro que apoyara el desarrollo empresarial con una mirada integral haciendo hincapié en las mipymes.

Instituciones. La reconstrucción institucional de la CND fue un proceso crucial para el despliegue de políticas para las mipymes, incluyendo la recuperación de su imagen pública, de su capital y de sus capacidades organizacionales. Asimismo, en 2009 se aprobó la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE),³⁶ persona pública no estatal cuya finalidad es contribuir al desarrollo económico productivo en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial.

f) *El nuevo enfoque de inserción externa*

Incentivos. Los resultados en cuanto al incremento del comercio internacional del país y a su grado de diversificación en productos y en mercados son evidentes. Es creciente el papel que desempeñan las exportaciones de

³⁵ El nuevo marco legal de declaración judicial del concurso y reorganización empresarial en Uruguay se estableció por medio de la Ley 18.387 del 23 de octubre de 2008.

³⁶ La ANDE se crea por medio de la Ley 18.602 del 21 de septiembre de 2009, pero por razones de negociación política relacionada con los cometidos específicos que absorbería de la CND y de sus vínculos con el Fondo de Desarrollo (fondes) recién se instala en el año 2015.

servicios y el mayor flujo de inversiones directas del exterior también se ha multiplicado. El cambio de panorama también se ha materializado en el plano financiero, con una más plena inserción en los mercados internacionales de financiamiento voluntario y con una consolidación de las relaciones con los organismos multilaterales de crédito, así como con la recuperación del grado de inversión por parte de las calificadoras de riesgo globales. Asimismo, la visión de una inserción externa basada en la transparencia y la cooperación llevó a los cambios en cuanto a la adecuación a la nueva fiscalidad internacional, a la flexibilización del régimen del secreto bancario y al fortalecimiento normativo y organizacional para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

La nueva estructura de incentivos en esta materia se deriva, en primer lugar, de un cambio en el enfoque general de la inserción externa, privilegiando el regionalismo abierto. Se concibe de manera relevante la integración del país en al ámbito regional (sobre todo mediante el Mercosur), pero no como estación final, sino como plataforma para una más plena y favorable inserción en el mundo global. Las políticas explícitas de integración deben ser compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional. La esencia del regionalismo abierto se puede resumir en que el carácter preferencial y discriminatorio debe estar acompañado de niveles de protección respecto de terceros que no impidan la competencia desde el exterior y al mismo tiempo hagan viables acuerdos preferenciales con otros bloques y países.

Instituciones. A nivel institucional se creó, en 2006, la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)³⁷ y se fortalecieron los ámbitos de relación comercial y de inversiones, como es el caso de la Agencia Uruguay XXI. Se debía superar la compartimentación de funciones de los diversos organismos con competencias en la materia, la coordinación no era percibida como una necesidad política y reinaba la superposición de funciones y competencias; no era clara, en definitiva, la articulación y la coordinación ni en la definición de los lineamientos estratégicos ni en la efectiva implementación de las estrategias concretas.

g) *La reforma aduanera*

Incentivos. Las reglas de juego relevantes para la operación aduanera también eran un escollo a la hora de enfrentar el desafío de la modernización.

³⁷ La CIAMEX fue creada mediante el Decreto 101/006 del 31 de marzo de 2006.

Se apuntó a resolver este aspecto por la vía del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU). La normativa aduanera previa era arcaica, no reflejaba los desarrollos del comercio internacional de las últimas décadas y creaba problemas interpretativos a la hora de su aplicación, generándose inseguridad jurídica y dificultades para la tarea fiscalizadora. El CAROU integró en un único cuerpo legal el Código Aduanero del Mercosur (CAM) y las figuras aduaneras relevantes para que el país fortaleciera su desarrollo como centro logístico (los regímenes de Tránsito, Puerto Libre y Aeropuerto Libre).³⁸

Se instaló una nueva visión referida a que el tradicional papel fiscalizador y recaudatorio de toda administración aduanera debe compatibilizarse con la facilitación del comercio exterior. Control y facilitación no se veían, entonces, como conceptos contrapuestos, sino en una relación armónica habilitada por la creciente inteligencia aduanera. Otro aspecto saliente se relaciona con el papel que se le otorgó al sector privado en el proceso aduanero, a efectos de lograr una mayor eficiencia en su labor de control y de reducir las distorsiones posibles. El cambio integral de la normativa aduanera abonó un proceso más transparente, menos discrecional y con mayores certezas jurídicas y operativas para los agentes que participan del comercio exterior y para la ciudadanía en su conjunto.

Instituciones. Una reforma organizacional relevante se desprende del proceso de modernización de la aduana uruguaya iniciado en 2007. El marco conceptual de esta renovación fue el de armonizar el control eficiente y facilitar el comercio mediante herramientas tecnológicas adecuadas, una evaluación profesional del riesgo, una actualización normativa, capacitación y renovación de recursos humanos y calificación de operadores. En ese marco se propuso intensificar las alianzas con el sector privado, considerando que hay aspectos que pueden delegarse en actores privados calificados bajo el control de la Aduana y su capacidad sancionatoria. Tanto por su enfoque —compatibilización de control y facilitación— como por su metodología —papel del sector privado—, esto implicaba un cambio drástico en la forma de ver las responsabilidades y las actividades aduaneras, en

³⁸ El CAROU fue instaurado por medio de la Ley 19.276 del 19 de septiembre de 2014 y contó con la aprobación prácticamente unánime en el Poder Legislativo, fruto de largo proceso de diseño y discusión previa con todos los agentes relevantes del proceso aduanero, tanto del sector público como, principalmente, del sector privado. Este ámbito de diálogo permanente con los actores principales de la órbita privada se ha tornado como una práctica permanente, coadyuvando también a la modernización institucional de la Dirección Nacional de Aduanas y a la profesionalización de los agentes involucrados.

las que predominaban los aspectos de represión y de contradicción con los agentes privados del sistema. Para ello era imprescindible que los recursos humanos, tanto los aduaneros como los de los actores que operaban en el proceso, se repotenciaran por la vía de la capacitación en un entorno transparente, creíble y libre de corrupción.

III. LAS REFORMAS EN PROCESO Y LA AGENDA PENDIENTE

Existe un conjunto de reformas que se encuentran esencialmente diseñadas y que están en proceso; incluso algunas ya están recibiendo el correspondiente tratamiento en la órbita parlamentaria.

Está planteada una reforma en el Régimen de Zonas Francas —que pasarán a ser Zonas Económicas Especiales— que procura modernizar las reglas y consolidar su institucionalidad a efectos de que se fortalezcan como herramientas para la producción en ciertas áreas, el empleo calificado y las exportaciones en las actividades en las que se han especializado (manufacturas con inversiones de gran porte, servicios globales y logística). Una incorporación central que asegura transparencia y eficiencia al régimen es que en las Zonas Económicas Especiales será de aplicación la fiscalización por parte de la Dirección Nacional de Aduanas, lo que no ocurre actualmente dentro de las zonas francas.

También se encuentra en tratamiento parlamentario una modificación relevante asociada al mercado de seguros, en la que se actualiza la normativa emergente de la ley de desmonopolización de seguros de la década de 1990 (a efectos de otorgar más certezas jurídicas en el contrato de seguros para todas las partes) y se incorpora un marco relacionado con la función de las empresas de seguros en el sistema de seguridad social, procurando resguardar las reservas referidas a las rentas previsionales que constituyen el fondo de pensión para los trabajadores en el futuro.

Se encuentra también diseñada la reforma de la institucionalidad referida a los juegos de azar, estableciéndose la creación de la Administración Nacional de Casinos y Juegos de Apuesta del Estado en calidad de servicio descentralizado comercial y la instauración de la Dirección Nacional de Contralor de Apuestas y Juegos de Azar en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta reorganización procura la separación nítida de las funciones de regulación y control y las de la actividad directa de explotación de los mismos, superando la actual normativa en la que se confunden

ambos papeles y se perturba la especificación de objetivos, la gestión y la consiguiente rendición de cuentas.

Una reforma inconclusa pero fundamental es la de la rehabilitación integral del transporte ferroviario, relevante para incrementar la eficiencia y la competitividad de la producción nacional en la medida en que cumple su papel en el transporte intermodal de cargas. Para ello se planteó la rehabilitación de la infraestructura —vías férreas, puentes, sistemas de apoyo— bajo responsabilidad del Estado, la modernización de los procedimientos operativos, que permita la explotación más económica de la actividad sin desmedro de la seguridad, y la separación de la explotación del transporte de cargas de la gestión de la infraestructura, asignando la primera a una empresa de propiedad pública que funcione bajo el régimen de gestión privada.

El camino de la reforma estructural es un proceso continuo. Sería inconsistente con el enfoque conceptual adoptado en este análisis no plantear la existencia de reformas pendientes o el perfeccionamiento de transformaciones que ya tienen diversos grados de avance y de concreción.

Más allá del incremento sustancial de los recursos públicos para la educación, del desarrollo del Plan Ceibal y del fortalecimiento de la educación técnica —mediante la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y de la nueva Universidad Tecnológica—, es evidente para la sociedad uruguaya toda que la reforma en el sistema educativo es imprescindible. En este terreno, tan relevante para el futuro desarrollo económico y social del país, no se ha consolidado, a pesar de los múltiples diagnósticos (coincidentes) de las problemáticas principales, una visión moderna que guíe las transformaciones necesarias, quedando claro que el aumento presupuestal es necesario, pero de ninguna manera suficiente para garantizar que el sistema educativo se adecue a los requerimientos del mundo del siglo XXI. Existen algunas líneas de acción razonables, inspiradas en la experiencia internacional de países que han hecho procesos exitosos en la materia, e incluso hay un amplio consenso en varias de ellas. Sin embargo, el contexto institucional no ha podido ser interpretado o manejado de tal forma que quite los obstáculos que perturban esas reformas. El desafío, entonces, más que de carácter técnico, es de naturaleza institucional, procurando mitigar las restricciones del entorno que bloquean el proceso deseado.

El torrente de reformas organizacionales en el aparato estatal ha tenido impactos específicos en las características de los recursos humanos en múl-

tiples dimensiones, incluyendo la magnitud, la calificación, las reestructuras escalafonarias, el foco hacia la remuneración de resultados, etc. No obstante, más allá de algunos intentos por abordar la problemática del servicio civil en su integralidad, ésta es un área que todavía requiere de una revisión del enfoque conceptual y su consiguiente implementación.

CONCLUSIONES

A modo de síntesis, en la última década no solamente ha habido una gestión macro y microeconómica que contribuyó a una mejora económica y social considerable, sino que también se ha desplegado un conjunto de reformas estructurales, de especificación consistente de reglas de juego, de avance institucional y de cambios en múltiples dimensiones del funcionamiento del aparato del Estado que, en última instancia, constituyen la plataforma de los resultados obtenidos. El reconocimiento de estos avances no implica desconocer los nuevos desafíos que esta situación impone: es necesario seguir creciendo y para ello hay que derribar nuevos obstáculos vinculados a la infraestructura, al capital humano y a la productividad; la comprensión del vínculo entre el desarrollo económico y social y el contexto institucional es crucial para lograrlo, ya que en muchos casos esas restricciones tienen una naturaleza institucional.

A su vez, el proceso económico, social y político debe verse de manera integral y, por lo tanto, las reformas descritas deben contextualizarse en un proceso de transformaciones ocurridas en la órbita de la competencia política. El caso uruguayo muestra cómo los cambios ocurridos en el equilibrio competitivo del sistema de partidos —desde un sistema basado en el clientelismo a uno basado en la competencia programática— contribuyeron a transformar el país en un régimen de acceso abierto. De alguna manera, las diversas reformas —políticas, administrativas y económicas— sólo pueden explicarse a partir de la transformación previa en la estructura de la competencia partidaria.

Aunque la corrupción en sentido estricto nunca fue un fenómeno generalizado en el pasado, el sistema de gobernanza en Uruguay fue construido en torno a la distribución de beneficios y servicios de forma particularista. La transición uruguaya del particularismo al universalismo desde 1985 en adelante es una transformación que puede ser comprendida mejor dentro del contexto en el cual el clientelismo se volvió insustentable y fue crecientemente sustituido por mecanismos universales. Esto se dio en el marco de

la transformación del sistema de partidos desde un equilibrio bipartidista a otro en el que se incorporó un tercer partido. Las prácticas particularistas se han ido superando debido a un sistema de partidos institucionalizado capaz de adaptar sus estrategias ante cambios estructurales en la situación fiscal y en una nueva constelación de partidos políticos relevantes.

Estas reformas tienen en su base un enfoque político-ideológico acerca del papel del Estado. Mitigar las asimetrías de información y la desigual distribución de poder económico demandan un papel compensatorio desde el aparato estatal. En la medida en que la discrecionalidad da paso a estructuras de estímulos e incentivos predeterminadas, el manejo elitista y del clientelismo del poder da paso al acceso más democrático, transparente y abierto a reglas mejor especificadas. Desde este punto de vista, la transparencia, las reglas y el acceso abierto al funcionamiento de las mismas tienen un componente democratizador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2006), “Modeling Inefficient Institutions”, en R. Blundell, W. K. Newey y T. Persson (eds.), *Advances in Economics and Econometrics*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 341-380.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, documento de trabajo núm. 394, BID, Washington, D. C.
- Aoki, M. (1998), “The Subjective Form of the Game and the Institutional Evolution as Punctuated Equilibria”, conferencia presentada en la *International Association for Institutional Economics*.
- Bardhan, P. (1988), “Some Reflexions on the Use of the Concept of Power in Economics”, mimeo.
- Barrán, J. y B. Nahum (1983), *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Barzel, Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bergara, M. (2003), *Las reglas de juego en Uruguay: El entorno institucional y los problemas económicos*, Editorial Trilce, Montevideo.
- , y A. Pereyra (2006): “El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos”, IPES/BID, Washington, D. C.
- BID (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, BID, Washington, D. C.

- Buquet, D. (2012), "Party System Institutionalization in Latin America: Path Dependency and Equilibrium", documento de trabajo titulado "Party Systems and Democracy in Latin America", XXX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), mayo 23 a 26, San Francisco.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Eggertson, T. (2008), "Knowledge and the Theory of Institutional Change", Conferencia presentada en la International Association for Institutional Economics.
- Franco, R. (2004), *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*, FLACSO, Chile.
- Goodhart, C. (2000), "The Organizational Structure of Banking Supervision", Financial Stability Institute, documento ocasional núm. 1, Bank for International Settlements, Basilea.
- Hart, O. (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Clarendon Press, Oxford.
- Hallerber, M., C. Scastascini y E. Stein (eds.) (2006), *Who Decides the Budget?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Henisz, W. (1998b), "The Institutions and Governance of Economic Reform", manuscrito de tesis doctoral, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Instituto Cuesta Duarte (2014), *Las relaciones laborales en Uruguay: 10 años de cambios*, Organización Internacional del Trabajo/PIT-CNT, Montevideo.
- Kornai, J. (1992), "La restricción presupuestaria blanda", en *De Marx al libre mercado*, Vuelta, México.
- (1992a), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Laffont, J. J. (1999), "Political Economy, Information and Incentives", *European Economic Review*, 43, núms. 4-6, pp. 649-669.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer y R. Vishny (1996), "Law and Finance", documento de trabajo núm. 5661, NBER, Boston.
- Levy, B., y P. Spiller (1995), *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Llewellyn, D. (1999), "The Institutional Structure of Regulatory Agencies", en *How Countries Supervise Their Banks, Insurers and Securities Markets*, Central Banking Publications, Londres.
- McCubbins, M., R. Noll y B. Weingast (1989), "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, vol. 75, núm. 2, pp. 431-482.
- North, D. (1984), "Government and the Cost of Exchange in History", *Journal of Economic History*, vol. 44, núm. 2, pp. 255-264.

- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- (1990a), “A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 355-367.
- , J. Wallis y B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Quintyn, M., y M. Taylor (2002), “Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability”, document de trabajo núm. 02/46, FMI, Washington, D. C.
- Rama, M. (1990), “Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay”, *Revista SUMA*.
- Schelling, T. (1960), *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press, Londres.
- Shugart, M., y J. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Spiller, P. (1990), “Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or ‘Let Them Be Bribed’”, *Journal of Law and Economics*, vol. 33, pp. 65-101.
- (1996), “A Positive Political Theory of Regulatory Instruments: Contracts, Administrative Law or Regulatory Specificity”, *Southern California Law Review*, vol. 69, núm. 2, pp. 477-515.
- , y M. Tommasi (2003), “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”, mimeo.
- Tirole, J. (1994), “The Internal Organization of Government”, *Oxford Economic Papers*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-29.
- Vaz, D. (1998), “Reflexiones sobre la supervisión de la industria financiera”, mimeo Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- , y B. Bugallo (1993), “Elementos para la historia del ablandamiento de la restricción presupuestal en el Uruguay”, *CERES, Temas Económico-Sociales* núm. 5, Montevideo.
- , y E. Nattino (1993), “La bancarrota de empresas: una nota económica”, documento de trabajo núm. 13, *CERES*, Montevideo.
- Vogel, D. (1997), *Freer Markets, More Rules*, Oxford University Press, Oxford.
- Weingast, B. (1994), “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-31.
- , y W. Marshall (1988), “The Industrial organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, vol. 96, núm. 1, pp. 132-163.
- , y M. Moran (1983), “Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, vol. 91, núm. 5, pp. 765-800.

- Williamson, O. (1988), "The Logic of Economic Organization", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 4, núm. 1, pp. 65-93.
- (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Nueva York.
- (1996a), "Transaction Cost Politics: Mark II", mimeo.
- (1997), "Public and Private Bureaus", mimeo.
- Wilson, J. (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York Basic Books, Nueva York.
- Zurbriggen, C. (2004), "Estado, empresarios y búsqueda de rentas: el contralor de exportaciones e importaciones (1931-1961)", mimeo.