

Economía Política en Uruguay

Instituciones y actores políticos
en el proceso económico

DIEGO ABOAL
JUAN ANDRES MORAES
EDITORES

ALVARO FORTEZA, FERNANDO LORENZO, GABRIEL ODDONE,
MARTIN RAMA, ANDRES RIDS, MARCEL VAILLANT, JAMES VREELAND



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

cinve
Centro de Investigaciones
Económicas



INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

© 2003, Ediciones Trilce

Durazno 1888.
11200 Montevideo. Uruguay.
tel. y fax: (5982) 412 77 22 y 412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 9974-32-321-5

CONTENIDO

- PRULOGO**
7 *ENRIQUE V. IGLESIAS*
- PRESENTACION**
9 *MARTIN SANTIAGO*
- INTRODUCCION**
11 *DIEGO ABOAL Y JUAN ANDRES MORAES*
- LA ECONOMIA POLITICA DE LOS DEFICIT FISCALES EN URUGUAY**
21 *DIEGO ABOAL, FERNANDO LORENZO, JUAN ANDRES MORAES
Y GABRIEL ODDONE*
- POLITICA PARTIDARIA Y POLITICA CAMBIARIA:
LA EVIDENCIA PARA URUGUAY DESDE 1920**
47 *DIEGO ABOAL, FERNANDO LORENZO Y ANDRES RIDS*
- BUSCANDO CONDICIONES, NO DINERO:
EL ACUERDO DE URUGUAY CON EL FMI EN 1990**
73 *JAMES VREELAND*
- POLITICA COMERCIAL ENDGENA EN URUGUAY**
93 *MARTIN RAMA*
- GOBIERNO, BIENESTAR COLECTIVO E INTERESES PARTICULARES:
EL CASO DE LA REFORMA COMERCIAL EN URUGUAY**
111 *MARCEL VAILLANT*
- SEGURIDAD SOCIAL Y COMPETENCIA POLITICA**
137 *ALVARO FORTEZA*
- RACIONALIDAD LIMITADA Y "EMPAQUETAMIENTO" EN LOS PROCESOS
DE REFORMA: EL CASO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
157 *ANDRES Rius*
- CRECIMIENTO Y ESTANCAMIENTO ECONOMICO EN URUGUAY**
187 *MARTIN RAMA*

Buscando condiciones, no dinero: el acuerdo de Uruguay con el FMI en 1990'

JAMES VREELAND

1. Introduccion

En 1975 el deficit de balanza de pagos en Uruguay se duplico y el gobierno suscribio un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este acuerdo le otorgaba al pais el acceso a divisas en tanto cumpliera con determinadas condiciones impuestas por el FMI. Durante la decada siguiente, Uruguay permanecio bajo la condicionalidad del Fondo, firmando varios acuerdos consecutivos. Posteriormente, la balanza de pagos mejoro y en 1987 el gobierno dejo que su ultimo acuerdo expirara sin entrar en un nuevo acuerdo. Luego de casi doce anos, Uruguay finalmente se encontro libre de las condiciones del FMI.

Tres anos despues, la balanza de pagos y la cuenta corriente eran superavitarias. Adicionalmente, Uruguay presentaba una solida posicion en materia de reservas internacionales. El pais no tenia una inminente crisis financiera que requiriera de divisas. Pero el 12 de diciembre de 1990, el gobierno uruguayo firmo un nuevo acuer-

Ph.D. en Ciencia Politica por la
Universidad de Nueva York
Actualmente es Profesor Asistente de
Ciencia Politica en la Universidad de Yale.

1. Texto basado en el Capitulo 11 de "The IMF and Economic Development" de James Vreeland, Cambridge University Press 2003. Reimpreso en espanol con la autorizacion de Cambridge University Press.

do con el FMI. Si Uruguay no necesitaba un préstamo del FMI ¿Por que el gobierno firmo?

Es posible pensar en un acuerdo con el FMI conteniendo dos componentes: divisas y condicionalidad. Por un lado, el Fondo contribuye con un cierto monto de moneda en divisa. Por otro, el gobierno puede recurrir a la moneda en tanto se conduzca de acuerdo a ciertas condiciones impuestas por el Fondo. Esta condicionalidad implica la consecucion de politicas fiscales y monetarias especificas disenadas para lograr un conjunto de objetivos macroeconomicos.

La sabiduria convencional afirma que el FMI utiliza la condicionalidad para forzar a los gobiernos que no desean aceptar medidas de austeridad fiscal dolorosas. De otra forma los gobiernos se reformarian por si solos. Cuando recurren al FMI, no tienen otra alternativa que aceptar las condiciones debido a su debil situacion en la balanza de pagos. Por tanto, no es esperable que un gobierno que no tenga necesidad de divisas firme un acuerdo con el FMI.

Los gobiernos buscan acuerdos con el FMI siempre y cuando acepten la imposicion de ciertas condiciones de politica economica. Ahora bien, supongase que un gobierno busca imponer un conjunto de medidas (impopulares) de austeridad economica, enfrentando una dura oposicion politica a nivel domestico. Mi argumento es que esta era la situacion de Uruguay en 1990. El presidente Luis Alberto Lacalle, firmo el acuerdo con el FMI no para la obtencion de un préstamo, sino por la condicionalidad que dicho préstamo imponia.

Al entrar en el acuerdo con el FMI, el gobierno ligo sus preferencias de reforma economica a las condiciones impuestas por el préstamo con el Fondo. Para los opositores de la reforma economica, este cambio aumentaba los costos de rechazar las propuestas del gobierno. De hecho, la oposicion a los planes de reforma ya no era mas un rechazo a las preferencias del Presidente sino tambien al FMI. Un rechazo al Fondo daria senales negativas y costosas a los acreedores e inversores. De este modo, al gobierno le seria posible impulsar mas facilmente una buena parte de su programa economico en comparacion a to que hubiera ocurrido sin el acuerdo con Fondo. Este argumento es similar a la maxima de Schelling (1960: 22), segun la cual "el poder de limitar a un adversario depende del poder de limitarse a uno mismo" (*"the power to constrain an adversary may depend on the power to bind oneself"*). Bajo el acuerdo, todos los actores estan constrenidos: los reformadores asi como tambien los opositores. El pais entero sufriria las consecuencias si el FMI fuera rechazado y si el Fondo diera senales de desaprobacion.²

Notese que Uruguay no es el unico caso de un gobierno que suscribe un acuerdo con el FMI cuando aparentemente no tiene la necesidad de un préstamo del Fondo. De 1952 a 1990, el Banco Mundial tiene un total de 1545 observaciones anuales de balanza de pagos, reservas extranjeras y

2. Para una presentacion formal de este argumento vease Vreeland 2003. Capitulo 3.

cuenta corriente de pasajes alrededor del mundo. En 644 observaciones, los gobiernos participaron de los programas del FMI. En más de un tercio de estas observaciones (218 de las 644) los gobiernos participaron de los programas del FMI con reservas extranjeras fuertes (mayores a tres meses de importaciones). Ghana, por ejemplo, entró en un acuerdo con el FMI en 1983 cuando sus reservas eran 4.8 veces los requerimientos mensuales de importaciones -la posición de reservas extranjeras más fuerte que Ghana haya tenido alguna vez-. En 40 observaciones, tales como Brasil en 1972-1973, Argentina en 1977, Perú en 1979 y 1985 y Chile en 1990, las reservas eran aún más fuertes: estas promediaban más que siete veces las importaciones mensuales, mientras que el país participaba de un programa con el FMI. En 21 observaciones, las reservas fueron más que nueve veces las importaciones mensuales.³ Turquía por ejemplo alcanzó un nivel de reservas de 9.7 veces las importaciones mensuales en 1968, luego de ocho años consecutivos de participación en los programas del FMI, y continuó participando por tres años más. Portugal entró en un programa de tres años con el FMI en 1983 con reservas extranjeras promediando 9.6 veces las importaciones mensuales.

Uruguay, sin embargo, es el caso más interesante. En mi evidencia,⁴ es posible observar 102 países que participaron en 226 periodos separados de acuerdos con el FMI entre 1952 y 1990.⁵ En dicho año, Uruguay tenía la sexta posición más sólida en materia de reservas extranjeras de todos los países que entraban en un periodo de acuerdo con el FMI, y la más sólida posición que hubiera tenido un país que entrara con superávit de balanza de pagos y cuenta corriente. En este sentido, Uruguay es el caso más extremo y singular.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. La próxima sección (sección 2) revisa la situación económica de Uruguay en detalle. La sección 3 describe el desempeño del Estado de bienestar uruguayo, resaltando por qué la reforma económica enfrentaría una dura oposición. La sección 4 describe lo ocurrido en el acuerdo con el FMI en 1990. La sección 5 resume el argumento y la evidencia, y la sección 6 presenta algunas conclusiones más amplias implícitas en el caso uruguayo.

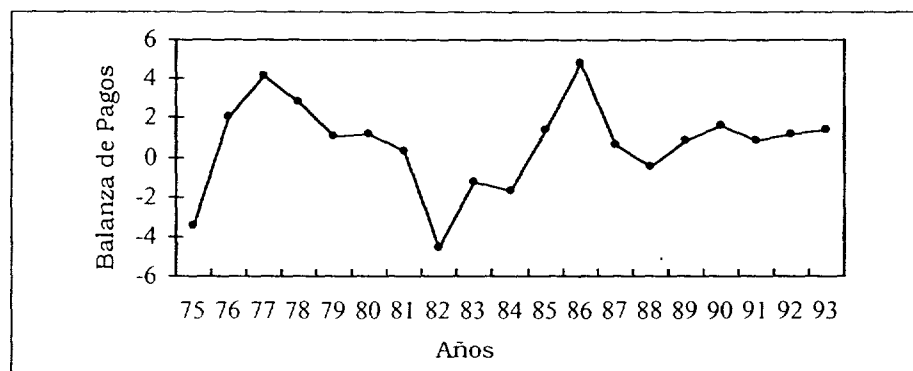
3. Estas 21 observaciones anuales de países son Burundi 1977; Myanmar 1974; Nepal 1977; Portugal 1978-1979, 1983, 1985; Turquía 1968-1969; Uruguay 1972-1973, 1976-1981, 1986-1987, 1990; y Venezuela 1990.
4. Los datos de los acuerdos con el FMI provienen del ACLP World *Political/Economic Database* que incluye 4.126 observaciones de países desde 1950 o la fecha de independencia hasta 1990 para 135 países (Przeworski *et al.* 2000). Utilizo 1952 como mi año de comienzo dado que este es el primer año en que se hacen efectivos los acuerdos con el FMI.
5. Existen realmente 678 acuerdos firmados, sin embargo, la mayoría de ellos fueron firmados consecutivamente. Defino un periodo de participación en los programas del FMI comenzando cuando un país firma un acuerdo con el FMI no existiendo algún acuerdo en el año previo y terminando cuando el último acuerdo expira y no se come un acuerdo consecutivo.

2. La situation economica

Uruguay no necesitaba divisas cuando firmó el acuerdo en 1990 y utilizó muy poco del crédito del FMI. Nótese que el dinero otorgado por un acuerdo con el FMI no necesariamente es "prestado" pero puede quedar meramente "stand by" durante la vigencia del acuerdo. El gobierno puede realizar una operación de "draw down" por intervalos, comprando moneda fuerte con su moneda doméstica. Si el gobierno decide realizar una compra, su moneda (doméstica) queda en el Fondo y se puede "recomprar" con intereses. El gobierno, sin embargo, no se encuentra en la obligación de realizar este tipo de operaciones durante el acuerdo.

De los 136,7 millones de dólares otorgados por el acuerdo "stand by" de quince meses, Uruguay realizó operaciones de "draw down" por menos del 10% de los créditos otorgados. Esto alcanza alrededor de una décima parte del 1% del producto bruto interno (alrededor de 0.001 del PBI). Como se discutirá más adelante, la condicionalidad del FMI llevó el presupuesto del gobierno de un déficit de 3.02% del PBI en 1989 a un superávit de 0.91 en 1991. Cuando se considera esta diferencia de 3.93% del PBI, el monto del préstamo del FMI en respuesta a las condiciones del FMI resulta insignificante. Parece razonable imaginar que los resultados económicos no habrían diferido drásticamente si el préstamo del FMI no hubiera estado disponible.

Grafico 1. Uruguay 1975-1993
Balanza de Pagos (porcentaje del PBI)



La balanza de pagos de Uruguay se hallaba en superávit en 1989 y 1990 (Grafico 1).⁶ La cuenta corriente también era superavitaria (Grafico

6. El FMI define la balanza de pagos como la suma de la cuenta corriente, la capital y la cuenta financiera más los errores y omisiones netos. La cuenta corriente son los créditos menos los débitos de bienes, servicios, ingreso y transferencias corrientes. La cuenta capital refiere "principalmente" a las transferencias de activos fijos y activos no productivos y no financieros. La cuenta financiera es la suma neta del balance de la inversión directa, inversión de cartera y otras transacciones de inversión. Los errores y omisiones netos reflejan las inconsistencias estadísticas en la imputación de las partidas y es incluido de modo tal que la suma de todos los débitos y créditos en la balanza de pagos sumen cero.

2). Mas aun, Uruguay tenia una fuente posición en materia de reservas extranjeras. Las reservas en 1988 eran 10.2 veces los requerimientos de importaciones promedio mensual. Este nivel cayó a 7.7 en 1990, pero permaneció alto dado los estandares para países en desarrollo. El resto de America Latina tenia reservas de solamente 3.7 veces los requerimientos de importaciones promedio mensual en 1990. Las reservas en Uruguay eran mas que el doble de estos (Grafico 3).'

Grafico 2. Uruguay 1975-1993
Cuenta Corriente (porcentaje del PBI)

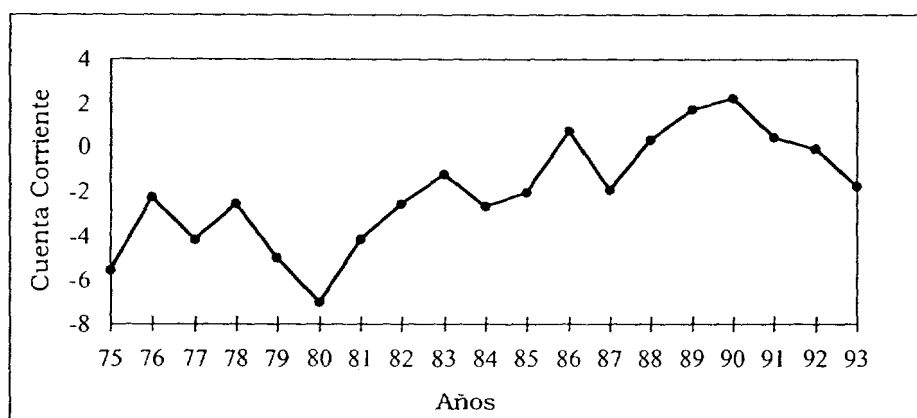
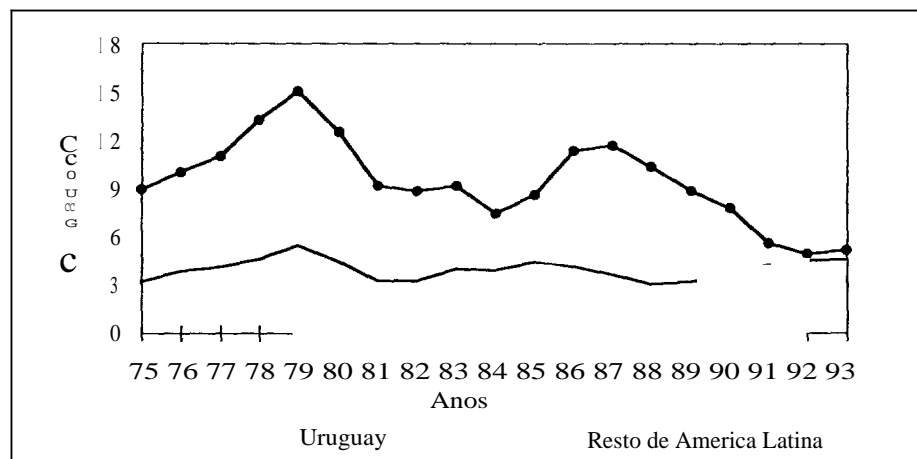


Grafico 3. Uruguay 1975-1993
Reservas internacionales (en terminos de importaciones mensuales)



7. En todos los graficos de este trabajo, una linea punteada significa periodos de tiempo cuando el país no estaba participando en acuerdos con FMI. Las lineas solidas indican que el país estaba participando en acuerdos con el FMI. Los puntos (•) indican los años en que los acuerdos del FMI (a veces consecutivos) fueron firmados por el país. A menos que se indique, la fuente de datos en todas las figuras proviene de *World Development Indicators 1997* del Banco Mundial.

Pero Uruguay enfrentaba otros problemas económicos. Desde 1951 a 1990, la inflación promediaba 49% anual. En 1990, fue más que el doble de esto, alcanzando 112.5%, el mayor nivel desde 1968 (Gráfico 4). Uruguay también se encontraba con una deuda externa importante que se había disparado tempranamente en los años ochenta, alcanzando 89.7% del PBI en 1985 (Gráfico 5). La inversión sufría; el Gráfico 6 muestra que la inversión alcanza un pico de 23.3% del PBI en 1979, para luego caer prácticamente cada año. Hacia 1990, había caído a 9.9% del PBI -el nivel más bajo desde 1969.

Gráfico 4. Uruguay 1951-1993
Inflación (cambio porcentual en el índice de precios al consumo)

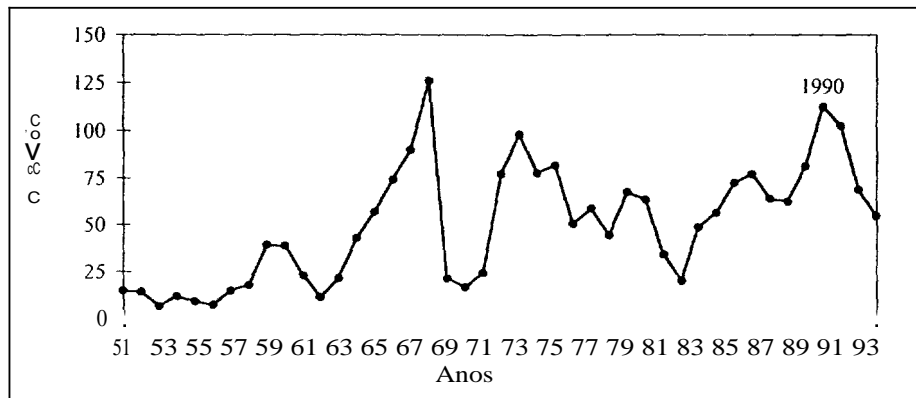


Gráfico 5. Uruguay 1975-1993
Deuda y servicio de deuda (porcentaje del PBI)

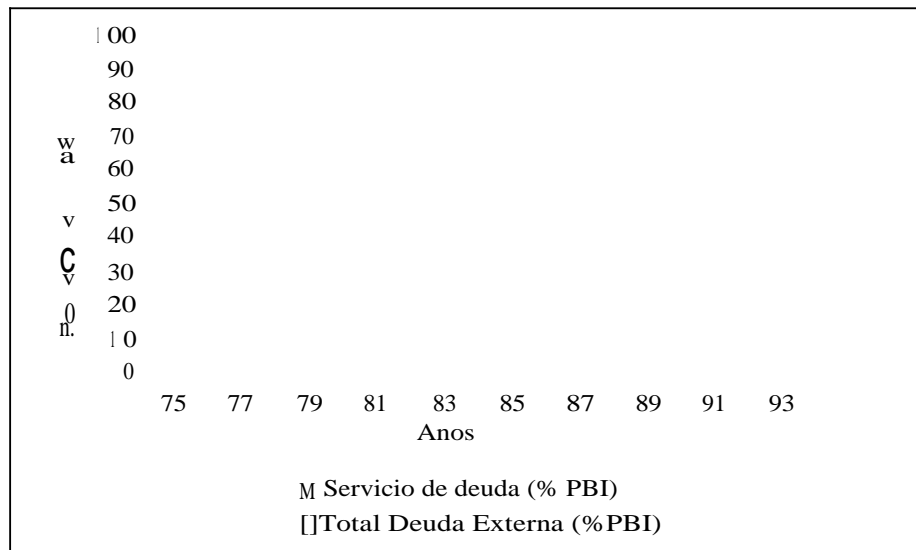
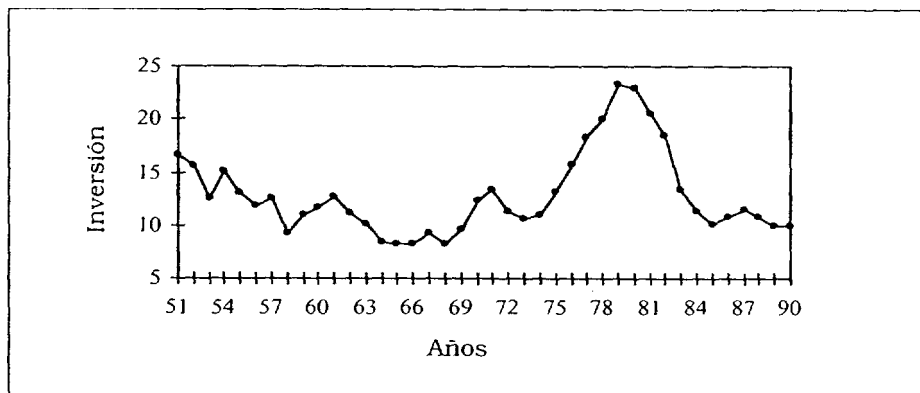


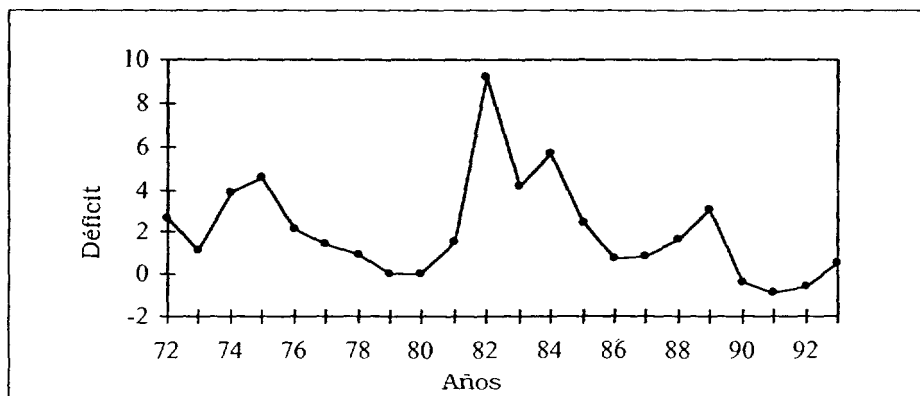
Grafico 6. Uruguay 1951-1993
Inversion Bruta Interna Real, privada y publica (porcentaje del PBI)



Fuente: Penn World Tables 5

Uruguay enfrentaba bajos niveles de inversión, niveles de deuda altos y la peor inflación que se haya visto en dos décadas. Estos indicadores económicos incitaron al empuje de reformas económicas de la flamante electa administración Lacalle en 1989. Lacalle atribuyó los problemas económicos a un Estado de bienestar que era insostenible. Bajo los programas del FMI de fines de los años setenta, el déficit presupuestario había sido erradicado (véase Gráfico 7). Sin embargo, ni bien el presupuesto alcanzó un superávit, el consumo del gobierno comenzó a aumentar. En 1981, los gastos del gobierno una vez más sobrepasaron el ingreso del gobierno. Nuevamente bajo los programas del FMI, el gobierno disminuyó el déficit en 1986 a menos del 1% del PBI, pero los programas con el Fondo se abandonaron en 1987. Luego de que el país abandonara los programas con el FMI, el déficit comenzó nuevamente a crecer. Hacia 1989, había alcanzado un 3%, el mayor déficit desde 1984. Es entonces cuando el gobierno buscó reducir el tamaño del sector público.

Grafico 7. Uruguay 1975-1993
Déficit Presupuestario del Gobierno (porcentaje del PBI)



3. ¿Por qué Lacalle necesitaba al FMI?

Para comprender la posición política débil de la reforma orientada por Lacalle, es útil revisar el desarrollo histórico del Estado de bienestar en Uruguay así como también las instituciones políticas y partidos que respaldaron el amplio rol del Estado en la economía.

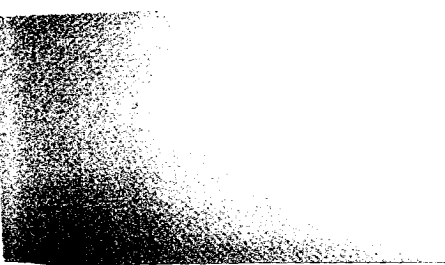
Tempranamente en el siglo veinte, Uruguay se volvió uno de los primeros Estados de bienestar en el mundo y el primero en América Latina (Mesa-Lago 1978 y 1985, citado en Filgueira y Papadópulos 1997: 363). La producción de ganado condujo a la prosperidad liderada por las exportaciones desde 1870 a los cincuenta. La floreciente economía generó superávits fiscales que ayudaron a "financiar el desarrollo de las industrias sustitutivas de importaciones y la expansión del aparato del Estado" (Filgueira y Papadópulos 1997: 369).

Paralelamente se desarrolló un sistema clientelista donde los partidos políticos utilizaron al Estado para redistribuir recursos a sus contribuyentes. Filgueira y Papadópulos (1997: 381) definen este sistema como uno "de redistribución de bienes políticos sostenido por los recursos materiales y regulatorios del Estado". Entonces, los principales partidos, Blanco y Colorado, le dieron al Estado un fuerte rol en la economía, promocionando empresas del Estado, políticas proteccionistas y beneficios sociales generosos.

Amplios segmentos de la población comenzaron a tener un interés centrado en mantener el Estado de bienestar debido a los "altos niveles de inclusión social" (Filgueira y Papadópulos 1997: 368, 379). Los sindicatos de trabajadores, por ejemplo, presionaban por mayores niveles de protección al trabajo (Filgueira y Papadópulos 1997: 368). Pero, los beneficiarios de un Estado fuerte no se restringían al trabajo. El porcentaje de empleo público era alto comparado con el resto de América Latina, y la cobertura de los servicios del Estado se basaba ampliamente en la distribución equitativa, no concentrada en ningún grupo particular (Filgueira y Papadópulos 1997: 379).

Hacia fines de los años cincuenta la crisis explotó, y en los sesenta grandes bloques de votantes se opusieron a las medidas de austeridad sugeridas para enfrentar las dificultades. Tanto el Partido Blanco como el Colorado encontraron más conveniente continuar repartiendo las recompensas a sus clientelas políticas que reducir los gastos del Estado. Sin embargo, con los recursos mermados del Estado, el gobierno volvió al FMI, entrando en los programas de austeridad desde 1961 a 1963 y de 1966 a 1973.

Las medidas de austeridad sugeridas por los programas del FMI movilizaron a la oposición. Pequeños partidos del ala izquierda comenzaron a trabajar juntos tempranamente en los sesenta (González 1995: 152), y en 1971 nace el "Frente Amplio" con un caudal electoral del 18% de la votación nacional (González 1995: 152). Además de este suceso electoral de la izquierda, la radical insurrección del movimiento Tupamaro de fines de los sesenta y comienzos de los sesenta presionó al gobierno a resistir la austeridad.



Ante la crisis económica y las crecientes demandas de la izquierda, los militares tomaron el control en 1973, restringiendo las actividades políticas legales con la instalación de un régimen autoritario. El gobierno militar cortó el déficit fiscal cuando firmó el acuerdo con el FMI en 1975 y continúa firmando acuerdos con el FMI hasta 1985.

Cuando el gobierno militar llamó a elecciones nacionales para la reinstauración del régimen democrático (en noviembre de 1984), el déficit fiscal había aumentado nuevamente. Para ese entonces, tanto el Partido Blanco como el Colorado habían cambiado su visión sobre el rol del Estado en la economía, habiéndose tornado más propensos a su reducción y achicamiento. Finalmente, el Partido Colorado ganó la presidencia y presionó para una liberalización rápida, firmando un acuerdo con el FMI en setiembre de 1985.

Con el fin del proceso autoritario, los opositores al estilo austero del FMI volvieron a constituirse en agentes legales en el proceso político. Las organizaciones sociales "fueron reconstruidas con una agenda más política" (Filgueira y Papadópulos 1997: 365). Los líderes de los trabajadores llamaron a huelgas generales oponiéndose a la influencia de las organizaciones internacionales en la política doméstica. El Frente Amplio resurgió, y trece de las más importantes asociaciones de jubilados formaron el Plenario de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Filgueira y Papadópulos 1997: 365). En general, las organizaciones que representaban a los jubilados y pensionistas constituyen alrededor del 20% del total de la población, y un 10% adicional eran funcionarios públicos (Rial 1986: 136).

En noviembre de 1989, los opositores de la reforma económica tuvieron un buen desempeño electoral. El Frente Amplio ganó presencia en el Parlamento y su candidato fue electo Intendente en la capital. En un referéndum nacional, el 81% de los votantes aprobó la enmienda constitucional que especificaba dos condiciones: "(1) Las jubilaciones y pensiones deben incrementarse junto con los salarios públicos y deberían aumentar en concordancia con el índice medio de salarios, que incluye los salarios del sector privado. (2) Los jubilados deben recibir mayores incrementos que los empleados públicos, y un 2% del PBI debe ser asignado para el pago de dicha reforma" (Rial 1986: 135). La izquierda tenía fuerza política sustantiva e hizo progresos en las elecciones de 1989. Sin embargo, la orientación reformadora de Luis Alberto Lacalle gana la Presidencia.

Durante el proceso electoral, Lacalle anunció planes de reforma económica a ser implementados "en caso de ser necesario" (New York Times: 28 de noviembre de 1989). El entonces candidato mencionaba la posibilidad de aumentos de impuestos, recortes en el gasto público, privatización de empresas públicas, reforma en el sistema de seguridad social y la reducción del tamaño del Estado en general.

Finalmente Lacalle fue electo Presidente. Sin embargo, el resultado electoral de 1989 no le confería un control total sobre su partido. Con su candidatura presidencial el Partido Nacional ganó 39% de las bancas (Buquet et al. 1999), mientras que su propia fracción obtuvo solo 24% de la Asamblea General. El Partido Colorado recibió el 30% de las bancas, y el

Frente Amplio el 21%. El principal partido de oposicion recibio casi tantos votos como la candidatura de Lacalle. Por otra parte, 78% del electorado no habia votado a Lacalle.

Como se dijo, el Partido Nacional tenia el 40% de los escaños (Buquet *et al.* 1999). Pero el principal partido de oposicion, el Frente Amplio, tenia suficientes escaños en el Parlamento como para obligar a Lacalle a formar un gobierno de coalicion con el Partido Colorado. Finalmente su gobierno de coalicion (la Coincidencia Nacional) fue debil y no logro sobrepasar el segundo año de gobierno, tras la salida del gabinete de los ministros Colorados en 1992.

Las elecciones de 1989 no le otorgaron un respaldo mayoritario al Presidente Lacalle. El caudal electoral de su partido y la debil condicion politica dentro de su propio partido muestra dicha condicion. Por el contrario, las elecciones mostraron la fuerza electoral de la izquierda. Estos hechos no son los unicos factores en oposicion a las preferencias del presidente. Mas alla del hecho de la falta de mayoria de Lacalle, habia tres razones principales por las cuales el flamante presidente necesitaba una alianza internacional para dejar atras la oposicion interna de su partido y los partidos de oposicion: a. factores institucionales que desembocaban en la falta de disciplina partidaria, b. el sistema clientelista que fallo en retribuir a los tecnocratas, y c. la institucion del referendum nacional.

a. La falta de disciplina partidaria

Lacalle no podia estar seguro de la lealtad de su gobierno de coalicion. Gonzalez (1995: 147) explica que el sistema de votacion electoral de "doble voto simultaneo" debilitaba la disciplina partidaria porque el sistema permitia preferencias intrapartidarias. De hecho, las primarias y las elecciones nacionales se llevaban a cabo simultaneamente, y el partido con la mayoria de los votos ganaba la eleccion, siendo el candidato con la mayoria de votos de ese partido el finalmente electo presidente. Entonces, Gonzalez argumenta. "los candidatos no pueden confiar solamente en su partido; ellos deben distinguirse de los competidores dentro de su propio partido. Deben desarrollar al menos una minima base organizacional propia" (Gonzalez 1995: 147). Lacalle no podia contar con que su partido apoyara sus politicas, puesto que perseguia politicas impopulares.

Notese que esto no implica que no hubiera disciplina ni lealtad dentro de los partidos. Las preferencias intrapartidarias, facilitadas por el sistema de doble voto simultaneo, consolidan un sistema de facciones claramente diferenciadas dentro de los partidos." Un candidato no solo depende de su partido, sino fundamentalmente de su fraccion dentro del partido. De hecho, los legisladores votan respondiendo a los mandatos del lider de la fraccion y no de partido (vease Buquet *et al.* 1999).

8. Agradezco a Juan.Andres Moraes por senalarme este punto.

b. Clientelismo

Mas aun, Lacalle no podia acudir al respaldo de los tecnocratas porque habia pocos de ellos en posiciones de poder. La promotion dentro de los partidos politicos no se basaba en los meritos o en el entrenamiento, sino en las relaciones clientelistas (Filgueira y Papadópulos 1997: 380). Entonces, a diferencia de otros paises en desarrollo, los economistas de formación occidental (esto es, economistas al estilo FMI) no habian sido promovidos a altos cargos decisorios dentro de los partidos. Dado que muy pocos tecnocratas eran impulsados en los rangos de elite, Lacalle no encontro respaldo a su reforma economica ni dentro del Partido Blanco ni dentro del Partido Colorado.

c. El referendum national

A Lacalle tambien se le oponia una institucion adicional que podria operar contra sus esfuerzos de reforma: el recurso de referendum (Filgueira y Papadópulos 1997, Lupia y McCubbins 1998). Los opositores podrian someter a plebiscito la legislation pudiendo revertir cualquier reforma impulsada desde el Parlamento. Como Huber y Stephens (2000: 20) argumentan, "la institucion del referendum constituye un veto cuando los opositores de las privatizaciones pudieran movilizarse exitosamente". La existencia de este veto, puso un potencial bloqueo adicional a las politicas impulsadas por Lacalle.

No es sorprendente que Lacalle enfrentara dificultades desde el inicio de su administration. Los lideres de los trabajadores llamaron a cuatro paros generales y numerosas huelgas en oposicion a las politicas de Lacalle, prometiendole "ningun dia de tregua" (*New York Times*: 24 de agosto de 1990).⁹ Mientras el Frente Amplio gozaba de 55% de aprobacion de la gestion en Montevideo, al cabo de seis meses en el gobierno la aprobacion de Lacalle en todo el pais era de tan solo el 18% (*New York Times*: 2 de agosto de 1990). El Frente Amplio, los lideres de los trabajadores, y aun miembros de la coalition del gobierno de Lacalle enfrentaron su programa. Incluso, miembros del propio partido de Lacalle publicamente denunciaron parte de su politica economica.

Es mas, "La identification partidaria de los lideres no les prevenia de oponerse a las posiciones de sus partidos... durante la administration del Presidente Lacalle" (Filgueira y Papadópulos 1997: 365). Hacia mediados de 1991, uno de los ministros del gabinete presidencial renunció manifestando su desacuerdo con el programa economico. En enero de 1992, Lacalle decidió reorganizar su gabinete para incrementar el apoyo a su gobierno. El plan fue contraproducente. Nadie queria participar de su gobierno, y el presidente solo pudo cubrir tres posiciones del gabinete. Nadie del Partido Blanco o Colorado queria estar asociado con el programa de Lacalle.

9_ Hacia el final de su periodo. Lacalle habia enfrentado ocho paros generales.

La administracion temia que fueran necesarios tantos compromisos que la reforma economica quedara diluida. Desprovisto del apoyo politico interno para implementar su programa de reforma economica, Lacalle se volvio hacia una alianza internacional: el FMI.

4. El acuerdo de 1990 con el FMI

El gobierno de Lacalle probo un extremado interes en aplicar las condiciones impuestas por el FMI. Antes de culminar las dos primeras semanas en el gobierno, Lacalle anuncio la preparation de una nueva carta de intencion con el FMI (*Busqueda: 28 de febrero de 1990, Financial Times: 13 de marzo de 1990*). Esto fue a mediados de marzo. En julio, la administracion de Lacalle anuncio que el gobierno habia firmado un acuerdo *stand by* de dieciocho meses por US\$150 millones (*Financial Times: 2 de julio de 1990*). Sin embargo, el acuerdo alln no habia sido firmado. El acuerdo fue firmado en diciembre, y fue por menos dinero y menos meses que to que el gobierno habia anunciado. Las afirmaciones del gobierno aparentan ser prematuras y erroneas. Sin embargo, el temprano anuncio del acuerdo con el FMI, le permitio a Lacalle utilizar la condicionalidad del FMI para impulsar sus reformas sin demora.

El anuncio original de la carta intencion con el FMI revelo condiciones especificas adjuntas al prestamo. La administracion Lacalle reporto que el programa acordado con el FMI requeria el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) en un punto porcentual llevandolo a 22%, y el aumento de otros impuestos, como ser impuestos a las importaciones que pasaron de un 10% a un 15% (*Financial Times: 13 de marzo de 1990*). El objetivo del programa fue cortar el deficit fiscal al 2.5% del producto bruto interno (PBI). Bajo la bandera de la condicionalidad, el gobierno supero este objetivo, logrando exitosamente un superavit presupuestal de 0.37% para 1990 (vease Grafico 7).

Poniendo al pais bajo las condiciones del FMI, Lacalle cambio exitosamente el balance presupuestal en 3.4% del PBI. Mientras tanto, el FMI no realizo exigencias en funcion del acuerdo *stand by* hasta que el acuerdo no entrara en vigencia el 12 de diciembre de 1990.

6Que dijo el FMI sobre la necesidad uruguaya de un prestamo? Notese que la elegibilidad para un acuerdo *stand by* con el FMI, necesita que un pals muestre que tiene tal necesidad debido a la situation de su balanza de pagos o a su position de reservas o a la evolution de sus reservas (*Convenio Constitutivo del FMI, Articulo V, Section 3*). Pero el FMI no hizo mencion a la position de reservas de Uruguay -quizas porque las reservas de Uruguay eran notoriamente altas-. Observando la situation de balanza de pagos, el FMI resalto que el acuerdo ayudaria a continuar los esfuerzos del gobierno por "fortalecer la balanza de pagos" (*FMI Survey 1991: 12-3*). El Fondo no puntualizo que Uruguay habia realmente mantenido un su-

peravit de balanza de pagos durante los dos años anteriores y un superavit de cuenta corriente desde tres años atrás.¹⁰

ZQue anuncio el FMI acerca de las condiciones establecidas como contrapartida del préstamo concedido a Uruguay? Los Oficiales atribuyeron los problemas económicos de Uruguay a un corriente deficit presupuestal del gobierno (*FMI Survey* 1991: 12-3). Por ende, un elemento clave del programa era la reducción del sector público. El acuerdo también llamo a mejorar las finanzas públicas, atando los salarios públicos a una inflación proyectada declinante, desregulando y privatizando las empresas públicas y reformando el sistema de seguridad social (Filgueira y Moraes 1999; *FMI Survey* 1991: 12-3). La última condición no fue exitosamente llevada a cabo durante la administración Lacalle, pero Uruguay cumplió con otras condiciones del acuerdo.

Incluso, cuando finaliza el acuerdo en 1990, el FMI declaró el éxito del programa 1990/1 (*FMI Survey* 1992: 238-9). Aumentando impuestos y cortando gastos, el gobierno logró un superavit presupuestal, 0.91% del PBI en 1991, el mayor superavit registrado en la historia reciente de Uruguay (revease Gráfico 7).

Algunas de las medidas de Lacalle no fueron exitosas. Si bien logró la aprobación del Parlamento para la controvertida privatización de la compañía telefónica estatal, la medida fue tan impopular que luego de haber sido aprobada, sus opositores juntaron las firmas necesarias para llevar adelante un referéndum. Cuando se planteó al electorado nacional la moción de rechazar la privatización, esta obtuvo un 71 % del electorado.

Este referéndum resalta cuán impopulares eran las políticas de Lacalle y muestra por qué razón este quería que se impusiera la condicionalidad del FMI. Lacalle necesitaba aliados. El hecho de que ganara la aprobación del Parlamento para una medida que contaba con la oposición de más del 70% de los votantes indica que la alianza con el FMI podría estar ayudando. Sin embargo, el respaldo del FMI no fue suficiente para aprobar estas medidas cuando fueron puestas "directamente a consideración de los ciudadanos y de sus preferencias específicas de política" (Filgueira y Papadópulos 1997: 380), aunque fue suficiente para aprobarlo en el Parlamento donde existía una importante oposición.

Notese que un 23% del electorado votó por Sí en el referéndum. Por tanto, Lacalle no estaba completamente sin apoyo. Algunos grupos se veían inmediatamente beneficiados bajo el programa del FMI. Desgraciadamente -debido a la carencia de datos- no es fácil afirmar con certeza cuáles

10. La lectura descuidada de la prensa puede llevar a equivoco. Una revisión de la historia económica uruguaya, muestra que luego del fuerte crecimiento y superavit de balanza de pagos de los setenta, el desempeño económico de Uruguay había declinado tempranamente en los ochenta. Los artículos de prensa nos llevan a pensar que el FMI tomaba contacto con los problemas económicos de Uruguay por primera vez con el programa 1983/1984. Se falla en mencionar que Uruguay estaba bajo los programas del FMI durante el período 1975-1987.

fueron las consecuencias distributivas del acuerdo de 1990 con el FMI. Sin embargo, hay evidencia, de que los programas del FMI en general exacerban la desigualdad de ingresos. En su estudio de 1987 sobre los programas del FMI en América Latina, Pastor encuentra que *"the single most consistent effect the IMF seems to have is the redistribution of income away from workers"* (1987, 89). Recientemente, Garuda (2000) confirmó esta conclusión, mostrando que la distribución de ingreso empeora para la mayoría de los países participantes de los programas del FMI.

Mirando específicamente al sector manufacturero de la economía (cerca de 25% de PBI de Uruguay a comienzos de los noventa), Vreeland (2002) muestra que aunque los programas del FMI implican un efecto contractivo sobre el nivel de actividad, el cambio favorable en los ingresos de algunos grupos es lo suficientemente grande como para mitigar las consecuencias de este menor crecimiento. Los ingresos de los dueños del capital pueden aumentar en el corto plazo. De hecho, ese era el caso de Uruguay en 1990. En 1989, los ingresos laborales en la industria representaban el 25.8% del ingreso total de la misma. En 1990, el gobierno entró en el programa del FMI. La economía experimentó una contracción de -1.03% y las ganancias de la industria cayeron desde \$3722 millones a \$3667 millones. Pero simultáneamente, la participación de los ingresos laborales cayó al 23.1%. Esto llevó a que los ingresos del factor productivo capital aumentaran de \$2762 millones a \$2820 millones. A pesar del crecimiento negativo para la economía en su conjunto, los ingresos del capital aumentaron 2%. Por lo tanto, este fue un grupo que ganó con la nueva política económica.

Sin embargo, haber perdido el referéndum fue el mayor bloqueo al programa de reformas de Lacalle. El gobierno virtualmente no tuvo respaldo para la continuidad de las reformas. Entonces, cuando el acuerdo de 1990 con el FMI expiró, Lacalle firmó otro acuerdo en julio de 1992. Este acuerdo proveyó a Uruguay de setenta y dos millones de dólares, pero casi el 70% de estos préstamos no fueron tocados. El gobierno utilizó un monto equivalente a menos de dos décimos del $1\frac{1}{4}$ del PBI. Una vez más el gobierno firmó a pesar de no necesitar divisas.

Este acuerdo, sin embargo, pudo ser por una necesidad prospectiva del préstamo. El FMI explicó que el programa acordado dañaría el superávit de cuenta corriente porque llamaba a abrir la economía a las importaciones (*FNFI Survey* 1991: 238-9). Hacia 1992 los impuestos a las exportaciones fueron cortados en más de la mitad con respecto a los niveles de 1990 y los impuestos a las importaciones también fueron reducidos. Recuerdese, sin embargo, que esta no era la razón para el primer préstamo con el FMI. Incluso, bajo el acuerdo de 1990, los impuestos a las importaciones fueron incrementados en cinco puntos porcentuales.

Más allá de la apertura de la economía, el Fondo reportó francamente que el objetivo del programa de 1992 era "consolidar las ganancias hechas en el Área fiscal" (*FMI Survey* 1991: 238-9). Por otra parte, a pesar de la falta de apoyo político interno, Lacalle implementó buena parte del programa.

1. Agradezco a Beth Simmons por elevar esta posibilidad.

ma de reformas. Además de lo que ya se había llevado a cabo, el Presidente tuvo éxito en terminar con los monopolios del Estado en los seguros e impulsó la reforma portuaria, así como también la reprivatización de cuatro bancos absorbidos por la administración previa y vendió el último frigorífico propiedad del Estado (*Financial Times*: 25 de mayo de 1994). A pesar de que Lacalle perdió la mayor batalla sobre la seguridad social y la venta de la compañía telefónica,¹¹ obtuvo muchas otras victorias que en otras condiciones hubieran sido improbables (Filgueira y Moraes 1999).

Hacia el final de este período, Lacalle ganó la aprobación de los inversores y acreedores. En mayo de 1994, la *Economist Intelligence Unit* mejoró la calificación del riesgo país de Uruguay. El cambio fue por los "esfuerzos continuos de reformas estructurales de la administración Lacalle -y su éxito parcial- a pesar de un Parlamento hostil." (*Economist Intelligence Unit* citada en *Financial Times*: 25 de mayo de 1994).

En particular, la inversión extranjera directa experimentó un incremento dramático pasando de cero en 1991 y menos del 0.01% del PBI en 1992 a 0.74% del PBI en 1993 y cerca de 1 % del producto en 1994. La inversión creció en todos los años posteriores a 1990, llegando a 12% del PBI en 1991 y a 13% en 1993 y 1994. El crecimiento económico (del PBI) pasó de menos de 1 % en 1990 a 3% en 1991 y a cerca de 8% en 1992. El PBI creció alrededor de 2.5% en 1993, pero su crecimiento se disparó hasta más de 6.5% en 1994.¹³

Así como para el nexo causal entre el acuerdo del FMI y las mejoras económicas, lo relevante a considerar para mi argumento no es si estos cambios hubieran ocurrido de no haberse firmado el acuerdo, sino que lo importante es considerar el siguiente argumento contrafáctico: Dado que un acuerdo fue firmado por la administración Lacalle, si se hubiera rechazado el programa del FMI en su totalidad, estos logros no se hubieran alcanzado. Si el FMI no hubiera realizado un comunicado de prensa en 1992 en el que se declaraba el éxito del programa de 1990, una señal negativa hubiera sido enviada a los acreedores e inversores. Inversión y crecimiento hubieran sufrido por el rechazo del programa del FMI.

5. Resumen

El gobierno de Uruguay entró en un acuerdo con el FMI en 1990 para impulsar políticas que de otra forma hubieran sido rechazadas. El gobierno no necesitaba un préstamo del FMI, pero encontró útil la imposición de las condiciones del acuerdo con FMI. Al traer al Fondo, Lacalle ligó su programa de reformas al acuerdo con el FMI. De este modo, rechazar el programa en el Parlamento resultaba más costoso para la oposición y su

12. Esa administración abandonó el proyecto de reforma de la seguridad social luego de cuatro intentos de impulsarla en el Parlamento. Alcanzó únicamente cambios menores en el sistema (*Financial Times*: 25 de mayo de 1994).

13. Estos datos provienen del World Development Indicators 1997.

propio partido. Un rechazo a las políticas de Lacalle ya no era el rechazo a un presidente impopular, sino al FMI, cuya desaprobación hubiera sido costosa.

La evidencia a favor de mi argumento es ampliamente circunstancial, y aun así, parece bastante convincente. Esto es lo que se conoce acerca del acuerdo de 1990:

1. El gobierno no necesitaba el préstamo del FMI. La posición de reservas de Uruguay era fuerte, la balanza de pagos estaba en superávit y también la cuenta corriente.
2. El gobierno no utilizó el préstamo. El gobierno únicamente utilizó un monto de divisas equivalente a alrededor de un 0.001 del PBI. Compárese esto con la reducción del déficit presupuestario de 1989 a 1991 de alrededor del 0.04 del PBI.
3. El gobierno respaldaba un programa de reformas económicas consistente con las condiciones que demandaba el acuerdo con el FMI.
4. El gobierno anunció que el país debía cumplir con las condiciones del FMI nueve meses antes de que el acuerdo se efectuara. Esencialmente, el gobierno puso a la economía bajo las condiciones del FMI antes de que el acuerdo fuera firmado.
5. El gobierno enfrentó tal oposición que tanto la coalición como su propio partido lo abandonaron. Lacalle virtualmente no contaba con aliados internos para su programa de reformas.
6. Sin embargo, a Lacalle le fue permitido impulsar políticas impopulares. Ganó la aprobación del Parlamento para una medida tan impopular que fue derrotada en un plebiscito nacional por más del 70% del electorado.
7. Al final de su mandato, Lacalle había impulsado suficientes reformas para mejorar la calificación internacional de crédito de Uruguay.

Lacalle obtuvo resultados, la deuda fue renegociada, la inversión y el crecimiento del PBI aumentaron, y mejoró la calificación del crédito de Uruguay. Estos cambios hubieran sido extremadamente improbables si el acuerdo con el FMI hubiera sido rechazado.

Por lo tanto, sugiero que la idea de que Lacalle recurrió al FMI por las condiciones impuestas por este es una valiosa y seria consideración. Sin embargo, dos piezas de evidencia están faltando:

1. Mecanismo de causalidad: La presencia del acuerdo con el FMI ¿desembocó en que el Parlamento aprobara políticas que de otra forma hubiera rechazado?

Teniendo en cuenta la historia desarrollada en este trabajo, debe existir un mecanismo, a través del cual una señal negativa desde el FMI hubiera perjudicado a los legisladores en forma individual, quienes en definitiva son los que conforman el Parlamento.

El mecanismo más obvio a investigar es el siguiente: considerese aquellos actores que directamente se beneficiaron del incremento de la inversión y del mejoramiento de la calificación del crédito. Estos actores hubieran sido dañados por una señal negativa desde el FMI. Si los representantes en el Parlamento estuvieran sujetos a presiones de esos actores (a tra-

ves de contribuciones para la campana o influencia sobre los votantes), los legisladores hubieran encontrado mas costoso votar en contra del FMI. Si este es el caso, la legislacion puede haber sido aprobada debido a la presencia del acuerdo con el FMI.

2. Intencionalidad: ~,Lacalle firmo el acuerdo con el FMI para tener las condiciones impuestas?

Supongase que las condiciones del acuerdo con el FMI de hecho ayudaron a Lacalle a impulsar sus politicas de reformas (esto es, supongase que el mecanismo causal senalado mas arriba se mantiene). Aunque esto fuera demostrado, mi argumento requiere que Lacalle no deseara cuando firmo el acuerdo. Quizas Lacalle firmo por una razon diferente, y el incremento del resultado fiscal negociado fue un resultado espurio.

La evidencia sobre esta intencionalidad es dificil de obtener. Ni por medio de una entrevista podria revelarse la intencion verdadera de los miembros de una administracion. Entonces, sin camino para demostrar la intencionalidad, concluyo respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Por que otro motivo Lacalle hubiera entrado en un acuerdo con el FMI?

Describe arriba que Uruguay no tenia la necesidad imperiosa de un prestamo del FMI. ¿Anticipo el gobierno la necesidad futura de un prestamo? A menudo los gobiernos anticipan los shocks de balanza de pagos cuando disminuyen las barreras al comercio. En este caso, ellos pueden firmar un acuerdo con el FMI anticipando este shock. Cuando Uruguay firmo el acuerdo con el FMI en 1992, por ejemplo, el Fondo explico que la cuenta corriente se veria danada porque el programa llamaba a la apertura de la economia a las importaciones (FMI Survey 1992: 238-9). Recuerdese, sin embargo, que para el acuerdo de 1990, esta apertura de la economia no habia sido planificada. El programa implicaba incrementar el impuesto basico de importacion desde 10 a 15% (Financial Times: 13 de marzo de 1990). Entonces, mientras Lacalle puede haber planificado abrir la economia uruguaya, no planifico hacerlo en 1990. El gobierno no tenia un impedimento ni una necesidad futura de un prestamo del FMI cuando el acuerdo fue firmado.

Entonces Lacalle firmo por las condiciones. Pero ~,queria Lacalle que las condiciones impulsaran las reformas?

Otra razon posible para que Lacalle firmara el acuerdo con el FMI podria ser la de mejorar la postura negociadora con los acreedores. En enero de 1991, el gobierno negocio exitosamente una reestructura del servicio de deuda. Frecuentemente, los acreedores requieren que un pais participe en un acuerdo con el FMI antes de considerar las negociaciones sobre el servicio de deuda. Lacalle pudo haber querido las condiciones del FMI para el "sello de aprobacion" del FMI. De hecho, el acuerdo de 1990 con el FMI incluyo el pedido por parte del gobierno uruguayo para utilizar un 25% de los ingresos de divisas previstos en los prestamos para financiar las operaciones de reduccion de la deuda. Sin embargo, el gobierno termino utilizando menos del 10% del prestamo, por lo que esta contingencia nunca se utilizo.

MAAs aun, n6tese que cuando un pais necesita la aprobaci6n del FMI pero no necesita el prestamo del FMI, hay otras formas de satisfacer a los prestamistas internacionales. El FMI institucionaliz6 la "supervision ampliada" en 1985. Sin tomar la forma de un programa econ6mico de gobierno, la supervisi6n ampliada intenta ayudar a los paises, que tienen acuerdos que se reagendan en forma multianual con sus acreedores bancarios, a normalizar las relaciones de mercado (*FMI Survey 1987: 242*). Con la supervisi6n ampliada, el Fondo supervisa el desempe1o econ6mico de los paises mas de cerca que lo normal. La supervisi6n ampliada es apropiada cuando un pais requiere una supervisi6n cercana pero no tiene necesidad de un prestamo del FMI.

La supervisi6n ampliada fue utilizada en Uruguay en 1987, durante el gobierno del Presidente Sanguinetti, y en 1993 bajo el mismo Lacalle. Ambas administraciones prefirieron la supervisi6n ampliada a la condicionalidad del FMI antes de las elecciones (en 1989 y 1994). Las administraciones utilizaron la supervisi6n ampliada cuando quisieron reasegurarse ante los acreedores con la aprobaci6n del FMI, considerando que las condiciones del Fondo no eran politicamente convenientes. En 1990, Lacalle podria haber utilizado la supervisi6n ampliada para dar seguridad a los acreedores, como se habia hecho en 1987 y en 1993. En su lugar se eligi6 importar las condiciones del FMI.

Entonces, si bien Lacalle ciertamente encontro util el "sello de aprobaci6n" del FMI en la negociaci6n de la deuda, esta no fue la unica raz6n por la que firm6 el acuerdo en 1990. Adem1s del sello de aprobaci6n, el acuerdo del FMI provey6 a Lacalle de condiciones estrictas que lo ayudaron a cumplir con su agenda politica. Esta fue su motivaci6n fundamental para acordar con el FMI.

La evidencia presentada aqui indica que Lacalle encontro util el acuerdo con el FMI, no por el prestamo, sino por las condiciones. Una vez bajo el acuerdo, las condiciones del FMI harian la reforma "necesaria": una predicci6n conveniente para un gobierno con orientaci6n reformadora enfrentando fuerte oposici6n. Lacalle no obtuvo todo lo que quiso, pero obtuvo mas del Parlamento que lo que hubiera obtenido sin un acuerdo con el FMI. Si el Parlamento hubiera dado la espalda completamente al acuerdo del FMI, hubiera sido enviada una se1al negativa, y la situaci6n econ6mica uruguaya hubiera empeorado. Firmando con el FMI, Lacalle introdujo la posibilidad de esta se1al negativa y gan6 margen de negociaci6n sobre sus opositores. Sin contar practicamente con aliados internos, gan6 la aprobaci6n de un conjunto importante de medidas de reforma.

6. Implicaciones

El caso uruguayo tiene una serie de implicaciones acerca de como pueden pensarse los acuerdos, con el FMI y la condicionalidad. El Fondo juega el rol de prestamista internacional de ultima instancia, proveyendo de divisas a los paises durante sus crisis financieras. Dado que una baja posici6n en materia de reservas internacionales puede ser consecuencia de

una mala política, la existencia de un prestamista de última instancia introduce un problema de riesgo moral (Bird 1995 y Fischer 1999). La posibilidad de acceso a un crédito del FMI disminuye el incentivo de los gobiernos a perseguir políticas razonables. El préstamo simplemente termina subsidiando los déficits de balanza de pagos, alentando a los gobiernos a perseguir malas políticas. La condicionalidad se concibe como la pena necesaria para evitar el riesgo moral. Limita el acceso a un préstamo del FMI, dado que el gobierno debe renunciar a la soberanía nacional para tener asistencia.

Entonces lo que convencionalmente se entiende por acuerdo con el FMI es lo siguiente: a los gobiernos no les gusta tener impuestas las condiciones del FMI pero entran en acuerdos con el Fondo cuando necesitan divisas. Este argumento tiene respaldo en las afirmaciones de los gobiernos, de los oficiales de FMI y del Convenio Constitutivo del FMI.

El caso de Uruguay desafía el argumento convencional de los programas del FMI, mostrando que la condicionalidad no necesariamente desvía el problema de riesgo moral. Si un gobierno desea que le sean impuestas las condiciones del FMI, entonces la condicionalidad que viene adjunta en los acuerdos no representa un castigo para ese gobierno. La condicionalidad puede desincentivar a los gobiernos a buscar un acuerdo o aun a seguir políticas que desemboquen en déficit de balanza de pagos. Es más, los gobiernos pueden recurrir al FMI cuando las "apuestas son altas". Una crisis económica puede ser una punta efectiva para entrar en el FMI e impulsar reformas económicas.

Tengase en cuenta que uno de los efectos más consistentes de los programas del FMI es redistribuir los ingresos en forma perjudicial para el factor productivo trabajo y en forma regresiva (Pastor 1987, Garuda 2000). Si los programas del FMI afectan consistentemente la distribución del ingreso, no debe sorprender que encontremos que la política juega un rol en las decisiones de los gobiernos para introducir el FMI. Algunos grupos ganan cuando las políticas se orientan hacia las preferencias sostenidas por el FMI. Cuando los perdedores tienen el poder político para potencialmente bloquear el cambio de las políticas, un gobierno orientado a las reformas puede encontrar útil la condicionalidad del FMI. Así, los gobiernos pueden buscar acuerdos con el Fondo para tener impuesta la condicionalidad. Los gobiernos pueden buscar acuerdos con el Fondo para atarse de manos y hacer que la política se redirija a favor de las reformas económicas. Los gobiernos pueden utilizar las condiciones del FMI para impulsar políticas que de otra forma hubieran sido derrotadas. Esto no significa que sin los programas del FMI los gobiernos no llevarían a cabo las reformas. Sin embargo, como Remmer (1986: 7) argumenta: "La política de estabilización es probable que sea algo diferente donde un villano de afuera (el FMI) pueda no ser identificado tan claramente".

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez. M., Cheibub. J. A., Limongi. F- y Przeworski. A., ACLP World Political /Economic Database. 1997.
- Banco Mundial. World development indicator, 1997.
- Bird, G., *IMF tending to developing countries, issues and evidence*. Londres. Routledge, 1995.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes. J. A.. Fragmentacion politica y gobierno en Uruguay. ~Un enfermo imaginario?. Montevideo. Facultad de Ciencias [Sociales 1999](#).
- [Filgueira F. y Moraes. J. A.](#), "Political environments, sector specific configurations and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay", IADB, Working Paper Series R-351, 1999.
- Filgueira, F. y Papadopolos, J., "Putting conservatism to good use?" en Chalmers, D. A., Vilas, C. M., Hite. K., Matin, S. B., Piester, K. y Segarra. M., *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*, Nueva York. Oxford University Press. 1997.
- Fischer, S.. "On the need for an international lender of last resort", articulo preparado para el encuentro de la American Economic Association y la American Finance Association, Nueva York. 3 de enero de 1999. Disponible en <<http://www.imf.org>>
- FMI Survey, anos 1987. 1991 y 1992, disponible en <<http://www.imf.org>>
- FMI. Conuenio Constitutivo del *FMI*, articulo V, section 3.
- Garuda. G.. "The distributional effects of IMF programs: a cross-country analysis", *World Development* 28, pp. 1031-1051, 2000.
- Gonzalez, L. E., "Continuity and change in the uruguayan party system". en Mainwaring. S. y Scully, T. R.. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford. California, Stanford University Press. 1995, pp. 138-163.
- Heston, A. y Summers. R.. *Penn world tables 5.6*. Cambridge, National Bureau of Economic Reserch. 1995.
- Huber. E. y Stephens, J. D., "The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective", articulo preparado para difusi6n en la conferencia de la Latin American Studies Association. Hayatt Regency Miami. 16-18 de marzo, 2000. Publicado por UNRISD.
- Lupia. A. y McCubbins, M. D.. "Conditions for the stability of political agreements", articulo escrito por el Banco Mundial, 1998.
- Mesa-Lago, C.. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*, Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mesa-Lago, C. (ed-). *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*. Pittsburgh. Center for Latin America Studies. University Center for International Studies. Universidad de Pittsburgh. 1985.
- Pastor. M.. *The international monetary fund and Latin America: economic stabilization and class conflict*, Boulder. Westview Press. 1987.
- Przeworski. A.. [Alvarez M- Cheibub, J. A. y Limongi, F.](#) Democracy and development: political regimes and economic well-being in the world. 1950-1990, Cambridge University Press. 2000.
- Remmer. K. L.. "The politics of economic stabilization. IFM stand by programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics* 19. pp. 1-24. 1986.
- Rial, J., "Uruguay: from restoration to the crisis of governability" en O'Donnell. G.. Schmitter, P. C. y Whitehead, L.. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, pp. 133-46.
- Schelling. T., *The strategy of conflict*. Cambridge. M. A.. Harvard University Press, 1960.
- Vreeland. J.. "The effect of IMF programs on labor", *World Development* 30:121-139. 2002.
- Vreeland, J.. *The IMF and economic development*. Nueva York. Cambridge University Press. 2003.
- World Development Indicators on *CD-ROM*. Washington DC. Banco Mundial. 1997.