

LA POLÍTICA ECONÓMICA: SU PAPEL EN LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO

GADI SLAMOVITZ NAHMIA

12 de Julio de 2006

RESUMEN

El presente documento pretende ilustrar la evolución de las teorías del crecimiento económico enmarcado bajo un profundo análisis de las decisiones políticas. La política económica ha adquirido un rol fundamental en la literatura del crecimiento, esencialmente con la aparición y el posterior desarrollo de las teorías de crecimiento endógeno. Esta teoría concibe a las raíces del crecimiento de largo plazo de una economía a través de los propios fundamentos económicos, sociales y políticos de un país. La investigación consta de una alta incorporación de teorías y documentación empírica publicada por prestigiosos investigadores especializados en la materia. Las conclusiones preponderantes se dividen en tres grandes áreas. En primer lugar, la desigualdad en la distribución de la riqueza que conduce a políticas redistributivas –generalmente en países de bajo grado de estabilidad política- no necesariamente afecta de manera negativa al crecimiento de una economía. Si bien las presiones redistributivas pueden ser ineficientes y provocar desincentivos a la acumulación de capital, pueden también ser útiles ante la presencia de restricciones crediticias y de externalidades. En segundo lugar, la inestabilidad política sí es una causa del deterioro de la actividad económica, si bien puede existir una suerte de endogeneidad conjunta. En tercer lugar, la política económica puede tener efectos sobre los incentivos privados en términos de innovación, ya sea por regulación de mercados, como a través de las presiones por quienes están instruidos en las antiguas tecnologías. Finalmente, América Latina en general, y Uruguay en particular, han sido laboratorios reales de la constatación de que conflictos sociales e inestabilidad política, ante la presencia de un shock externo, son una combinación letal para las tasas de crecimiento.

Capítulo 1

Introducción

El trabajo pretende ilustrar la evolución de las teorías del crecimiento económico bajo un profundo análisis de la política económica. Se abordarán una diversidad de aspectos en lo concerniente a la estabilidad política, distribución del ingreso y políticas redistributivas, los efectos de los procesos tecnológicos, y cómo esta suma de aspectos afectan los fundamentos de las tasas de crecimiento de una economía.

En el segundo capítulo se presenta la evolución de la literatura en términos de teorías del crecimiento económico y cómo la política se ha ido incorporando a estos modelos.

En el tercer capítulo, nos introducimos en la importancia de la política económica en los modelos de crecimiento endógeno. A partir de aquí nos inmiscuimos en los desarrollos más recientes de estos modelos, con énfasis en el análisis de las decisiones de política.

El cuarto capítulo es el corazón del documento. Se analizan los efectos de la desigualdad en la distribución de la riqueza y las políticas redistributivas. Además, se estudian los factores que promueven la inestabilidad institucional. Finalmente se alude a los procesos de desarrollo tecnológico. Se procura combinar estos elementos, de modo de extraer conclusiones respecto a la influencia de la política económica en el crecimiento.

En el quinto capítulo, se presentan las motivaciones oportunistas de los gobernantes. Se trata de recabar de la literatura los efectos que la democracia tiene en términos de incentivos a este respecto, y se analiza la necesidad de imponer reglas.

En el sexto capítulo se estudia la política económica del Uruguay. Se realiza una breve revisión del crecimiento del país, tratando de identificar los procesos políticos que han influido sobre las tasas de crecimiento. Para ello se muestra el rol de las instituciones en el último siglo, y se procura dar una intuición a los procesos políticos que vivimos en la actualidad.

Capítulo 2

Evolución Histórica de la Literatura del Crecimiento Económico

El estudio del crecimiento económico ha sido una fuente de análisis y controversia a lo largo de los últimos siglos. Adam Smith (1776), David Ricardo (1817) y Thomas Malthus (1798), así como posteriormente, Frank Ramsey (1928), Allyn Young (1928), Frank Knight (1944) y Joseph Shumpeter (1934), fueron parte de los cimientos de la teoría moderna del crecimiento económico. Estas teorías se sustentaban sobre la base de conceptos tales como comportamientos competitivos y dinámicas de equilibrio, retornos decrecientes y su relación con la acumulación de capital físico y humano, la interacción entre ingreso per cápita y la tasa de crecimiento poblacional, los efectos de cambios tecnológicos, entre una diversidad de temas que mantienen vigencia de estudio en la actualidad.

La teoría moderna del crecimiento data de la década de 1950. Es aquí donde se origina el auge de los modelos neoclásicos. Se suele concebir que las raíces de esta teoría se originan con un artículo clásico de Ramsey (1928). Luego trabajos de Harrod (1939) y Domar (1946) procuran integrar el análisis keynesiano con la teoría del crecimiento. Posteriormente, la contribución más sustancial estuvo en manos de Solow (1956) y Swan (1956). El aspecto central de su modelo estaba en la forma neoclásica de la función de producción. Esta función de producción se combina con una tasa de ahorro constante que genera un simple modelo de equilibrio general. Las conclusiones más resonantes del modelo son, por un lado, la de convergencia condicional y, por el otro, la de una eventual tasa de crecimiento per cápita de la economía igual a la de la tasa de crecimiento de la tecnología, concebida como exógena al modelo.

El trabajo de Cass (1965) y Koopmans (1965), de algún modo concluyó el desarrollo de los modelos neoclásicos. Estos autores retomaron el análisis de optimización del consumo y los combinaron con la teoría neoclásica, constituyendo un análisis de determinación endógena de la tasa de ahorro.

La importancia de la política económica en este marco radicaba en la promoción de una mayor tasa de ahorro de la economía. Sin embargo, la extensión propuesta por estos autores no pudo escapar de la hipótesis de convergencia, a la vez que la endogeneidad de la

tasa de ahorro no pudo eliminar la dependencia que poseía la tasa de crecimiento per cápita de la tasa exógena de crecimiento tecnológico.

Si bien en las siguientes décadas se ha continuado con el estudio del crecimiento, su importancia fue relativa y el análisis técnico se volvió un rival de la realidad, por lo que su trascendencia fue disminuyendo.

Fue en la década de 1980 cuando el estudio del crecimiento económico experimenta un nuevo auge, inducidos por los estudios de Romer (1986) y Lucas (1988). Sus investigaciones procuraban modelar los determinantes del crecimiento de largo plazo, en detrimento del análisis cíclico de corto plazo. El reconocimiento de determinantes de largo plazo, fue el primer eslabón. Luego, el pensamiento comenzó a desprenderse de la concepción de una tasa exógena de crecimiento, atribuida al cambio tecnológico, inducida por algo cuya explicación ha sido siempre ambigua y por tanto difícil de explicar y concebir.

Las contribuciones recientes determinan el crecimiento económico de largo plazo cuyas raíces se encuentran intrínsecas al modelo, de aquí la designación de los modelos de crecimiento endógeno.

La incorporación de teorías de “investigación y desarrollo” (R&D theories), en conjunción con la introducción de competencia imperfecta en el marco de los modelos de crecimiento, comienzan con trabajos de Romer (1987, 1990), y se han desarrollado una variedad de estudios complementarios tales como los de Aghion y Howitt (1992, 1999), y Grossman y Helpman (1991). De algún modo, se concebían modelos con distorsiones provocadas por la introducción de imperfecciones que concluían en soluciones que no eran óptimas en el sentido de Pareto.

He aquí un marco creado que fundamenta la participación activa del gobierno en la economía. Sobre la base de estos modelos, radica la noción de una dependencia sustancial de las acciones del gobierno sobre la tasa de crecimiento de una economía en el largo plazo. En este sentido, cobran vital importancia las decisiones y acciones referentes a políticas impositivas, mantenimiento de la ley y el orden, provisión de servicios públicos, protección de derechos de propiedad intelectual y física, y la regulación del comercio internacional y de los mercados financieros, entre un sin fin de aspectos.

Será sobre los pilares de estos últimos modelos, sobre los cuales se basará el estudio del presente documento. La ampliación de los determinantes del crecimiento será estudiada en los capítulos siguientes, concibiendo el énfasis en el desarrollo de la política económica.

Capítulo 3

Modelos de Crecimiento Endógeno: La Importancia de la Política Económica

La reciente literatura en el ámbito de las teorías de crecimiento endógeno focaliza su análisis en la acumulación de capital como motor del crecimiento.¹ De acuerdo a Persson y Tabellini (2000), el crecimiento económico puede ser concebido como una mera decisión privada de acumulación de capital.

La teoría del crecimiento se ha ido preocupando de endogeneizar los determinantes sustanciales del crecimiento, esto es, se ha embarcado en la búsqueda de aquellas decisiones que conducen a los agentes a distintos comportamientos, los cuales inducen distintas tasas y formas de alcanzar un crecimiento para la economía.

El foco principal de esta teoría radica en el progreso técnico, vía externalidades en el proceso de investigación y desarrollo, así como en el proceso de acumulación de capital físico y humano. A su vez, las externalidades y los posibles retornos crecientes a escala, implican una disparidad en términos de convergencia entre países, en contraste con las antiguas teorías que enfatizaban la convergencia y el crecimiento balanceado entre países. De aquí el interés por explicar los motivos de semejantes disparidades en términos de tasas de crecimiento, donde mientras unos países logran crecer y florecer, otros se estancan sin perspectivas de crecimiento alguno.

Siguiendo a Drazen (2000), la explicación del crecimiento por medio de las decisiones privadas de los agentes, en combinación con la explicación de divergencias en los caminos hacia el crecimiento de las economías, dieron un lugar preponderante y natural a la *política económica del crecimiento*.

Los modelos de política económica procuran la explicación de los resultados económicos como reflejo de las decisiones endógenas de política que los afectan. Esto es, las decisiones de acumulación de capital físico y privado deberían estar significativamente afectadas por las decisiones de política, de modo que la política económica encaja perfectamente en la teoría del crecimiento endógeno.

¹ Ver Barro y Sala-i-Martin (1995).

La intervención

La literatura nos muestra la importancia que ha cobrado el estudio de la política en materia de crecimiento. Sin embargo, en el seno del pensamiento económico mundial, aún se refleja la necesidad por responder a una pregunta: ¿Cuándo y cómo debería el gobierno intervenir?. Según el análisis de Rodrik (1992), si quienes responden son los mercados de América Latina, Europa del Este, Asia y África, la respuesta sería en contra de la intervención estatal. Sin embargo, existen formas exitosas de intervención tales como son los casos de Japón, Korea y Taiwán, al igual que otros países desarrollados.

Permítaseme una digresión personal a este respecto. Hoy en día podemos vislumbrar la diferencia sustancial que radica en las formas de intervención gubernamental, entre países que sí enmarcan sus políticas y por tanto intervenciones en pos del desarrollo, de la inclusión al mundo, y del respeto por temas tan cruciales como básicos como ser los derechos de propiedad, garantías sobre inversiones extranjeras y nacionales, y la inclusión social; en detrimento de quienes se mueven por motivaciones oportunistas, aprovechando quizás factores temporales (léase shock petrolero, mejoras en las condiciones financieras internacionales, mejoras en los términos de intercambio). He aquí la distinción crucial entre buena y mala intervención, entre sumarnos a la corriente de desarrollo e invención global y apartarnos de los intereses que mueven al mundo actual.

El desarrollo de las teorías del crecimiento endógeno se mueven en la dirección de un consentimiento hacia una intervención que sea productiva, que aliente al crecimiento, que otorgue oportunidades y maneje con cautela las disparidades económicas y sociales. El tema está no sólo en cuándo intervenir, sino en cómo intervenir. Tomemos simplemente el caso de economías exitosas: España, Chile, Irlanda. Por otro lado, veamos qué están haciendo aquellos que se aprovechan de situaciones temporales con ilusiones erróneas, y miremos, por ejemplo, a Venezuela y Argentina. La cuestión es saber distinguir entre el camino de la cordura y el camino de la incoherencia. En más profundidad se estudiarán alguno de estos aspectos en el capítulo sexto, intentando dilucidar el camino del Uruguay, hasta aquí y de aquí en más.

Extensos trabajos se han realizado referentes a factores políticos e institucionales que se encuentran correlacionados con el crecimiento económico de largo plazo. Sobre la base de conceptos desarrollados por Persson y Tabellini (2000), se pueden distribuir los factores políticos en 4 categorías:

- i. Distribución del ingreso, riqueza o tierras;
- ii. Estabilidad política, medida por frecuencia de cambio en los regímenes políticos, desavenencias políticas y violencia;
- iii. Protección de los derechos de propiedad;
- iv. Promoción de innovación y desarrollo tecnológico.

Los estudios empíricos que se han realizado concluyen respecto a una correlación negativa tanto entre desigualdad en la distribución del ingreso como inestabilidad política, con respecto al crecimiento. Por otro lado, se observa una confirmación que aquellos países respetuosos de los derechos de propiedad ya sea física como intelectual, como aquellos que orientan recursos a la promoción del desarrollo tecnológico, son aquellos que se benefician de mejores estándares de vida.

A continuación nos enmarcaremos en un nuevo capítulo, de modo de analizar más exhaustivamente la implicancia de estos factores político-institucionales sobre el crecimiento de las economías; veremos su importancia, y las decisiones en términos de política económica que deberían seguir las autoridades en pos de promover el bienestar nacional, de acuerdo a la evidencia empírica recogida.

También se enfocará el análisis en procura de determinar la disparidad en términos de tasas de crecimiento entre países, incorporando elementos históricos y coyunturales, de modo de proveer un análisis más realista de la teoría. Los países o regiones a lo largo de la historia han mantenido similitudes y diferencias en cuanto a la fortaleza de las instituciones que los gobiernan, motivaciones de sus mandatarios y enfoques en cuanto a libertades políticas, económicas y desarrollo tecnológico, que de algún modo han influido en los procesos de desarrollo de los países. En ello nos embarcaremos a continuación, procurando estudiar la investigación teórica y la evidencia empírica recabada por la literatura.

Capítulo 4

Factores Políticos y Crecimiento Económico

Desigualdad en la Distribución de la Riqueza y Políticas Redistributivas

La primera concepción subyacente en este marco es que las políticas redistributivas afectan negativamente al crecimiento. Esto ocurre por la distorsión resultante en términos impositivos, que desincentiva la acumulación de capital, siendo dicha acumulación el motor del crecimiento. Por lo tanto, cualquier tipo de “fuerza” que promueva las transferencias redistributivas, tal como la desigualdad ex ante, serán perjudiciales para la actividad económica.

En esta línea se encuentran los documentos presentados por Persson y Tabellini (1994), y Alesina y Rodrik (1994).

Persson y Tabellini (1994) concluyen que en sociedades en que los conflictos por una desigual distribución del ingreso son amplios, las decisiones políticas se encaminan hacia políticas impositivas que gravan fundamentalmente a la inversión y a las actividades que promueven el crecimiento. Ello en orden de solventar el conflicto social acaecido por las disparidades en la distribución de la riqueza.

Sustentan sus ideas sobre la teoría de que el crecimiento económico es determinado por la acumulación de capital físico y humano, y conocimiento utilizable en los procesos de producción. Los incentivos para su acumulación radican en la posibilidad y/o habilidad de los individuos de apropiarse de sus frutos. Esto, a su vez, dependerá de los incentivos promovidos por las autoridades en términos impositivos y regulatorios.

La conclusión principal a la que arriban es que la desigualdad en la distribución del ingreso perjudica el crecimiento porque de ella devienen políticas cuyo objetivo no está en proteger los derechos de propiedad física e intelectual y la completa apropiación privada de los retornos de las inversiones.

Alesina y Rodrik (1994) concluyen a este mismo respecto. Una cuestión que concibo interesante exponer, es la presentación de la sociedad modelo que los autores presentan.

Para la determinación de su teoría, muestran la disparidad en la sociedad a través de las distintas dotaciones de factores de producción a las cuales tienen acceso los individuos.

Por un lado, define la dotación de capital como activos promotores de crecimiento, capital físico y humano, y tecnología patentada. Por el otro, al factor trabajo lo define como trabajo no calificado.

Determinan el crecimiento de una economía a través del desarrollo del capital. Por lo tanto, a menor nivel impositivo sobre el rendimiento del capital, mayor será la tasa de crecimiento de una economía.

En términos de las preferencias sociales, un individuo cuyo ingreso proviene enteramente del capital, preferirá la tasa impositiva que maximice el crecimiento de la economía. Cualquier otro individuo preferirá un impuesto mayor sobre el capital. Por lo tanto, a menor proporción de ingreso por capital (relativo al ingreso por trabajo), mayor será la tasa impositiva deseada sobre el factor capital, y menor será la tasa de crecimiento de la economía.

Sobre la base del teorema del votante mediano², a mayor equidad en la distribución del ingreso, mayor dotación y/o acceso al capital tendrá el votante mediano y por tanto menor será el nivel de imposición deseado sobre el capital. Dado esto, la tasa de crecimiento de la economía será mayor. A modo de conclusión, el resultado teórico central es que la desigualdad en términos de ingresos está negativamente correlacionada con el crecimiento económico.

Benhabib y Rustichini (1996) desarrollan un estudio en el cual pretenden explicar la disparidad en términos de crecimiento entre países pobres y ricos. En contraposición a la teoría neoclásica y la hipótesis de convergencia, pretenden explicar los motivos de divergencia -constatada por investigaciones empíricas- en las tasas de acumulación de capital y por tanto de crecimiento de la actividad.

Su argumento se centra en la idea de que un grupo social organizado puede captar una alta participación del ingreso nacional, ya sea una apropiación directa o vía manipulación del

² La utilización del teorema del votante mediano no debe ser tomada literalmente, sino como un proceso político que resulta intuitivo. Se supone un gobierno cuyo ideal es satisfacer las preferencias de la mayoría (representada en este caso bajo la forma del votante mediano). Incluso a un dictador le pueden interesar las preferencias de la mayoría de modo de evitar que sea retirado del poder.

sistema político de modo de implementar transferencias, regulaciones y otras políticas redistributivas. Dependiendo del país, dichos grupos sociales pueden verse representados a través de una organización de trabajadores, asociaciones industriales y comerciales, el cuerpo militar, la burocracia, entre otros.

Las acciones redistributivas o de expropiación conducen a un amplio desincentivo de acumulación. Dichos desincentivos serán mayores, a menores niveles de riqueza, dada la propensión a la inestabilidad política que, de acuerdo a los autores, presentan aquellos países de menores recursos. Por ello, concluyen que los países más pobres crecen a tasas menores o incluso atraviesan períodos de estancamiento para niveles bajos de riqueza.

Si bien se ha desarrollado una vasta literatura que complementa estas ideas, también se ha desarrollado otra concepción referente a los efectos positivos de las políticas de redistribución del ingreso. Los trabajos desarrollados en este ámbito se basan en la necesidad de políticas activas de redistribución ante la presencia de externalidades y restricciones al crédito.

Siguiendo el análisis de Drazen (2000), la presencia de restricciones de acceso al crédito puede dar cabida a un proceso de sub-acumulación de factores de producción promotores del crecimiento. La redistribución del ingreso hacia los sectores más desfavorecidos, ayudará a los mismos a solventar las restricciones impuestas por las imperfecciones subyacentes en el mercado de capitales. Ello promoverá la acumulación de factores productivos y por tanto impulsará el crecimiento de la economía.

Si la redistribución puede aplicarse de un modo no distorsivo, en un marco donde no existan externalidades, la tasa de crecimiento será mayor y el bienestar social no se verá alterado. Si en cambio, se procede a la redistribución de un modo distorsivo, tendremos un aumento en la tasa de crecimiento pero en combinación con una disminución en el bienestar social.

Si ahora concebimos la presencia de externalidades en el proceso de acumulación de capital, nuevamente obtendremos una relación positiva entre políticas redistributivas y crecimiento, al igual que un beneficio sobre el bienestar agregado. La idea implícita es que el aumento de la inversión por aquellos beneficiarios de la redistribución, puede tener efectos positivos sobre quienes están siendo gravados.

Según Drazen (2000), una integración completa de la política económica con crecimiento de carácter endógeno, podría sugerir un papel positivo para la redistribución.

Una reflexión personal para concluir esta sección. Se han realizado una enorme variedad de documentos tratando de fundamentar las causas de la desigualdad, cómo ésta influye sobre las decisiones políticas, y cómo a través de políticas redistributivas de la riqueza se condiciona el crecimiento de una economía. También se han presentado casos en los que la actividad económica puede verse ampliamente beneficiada por políticas de esta índole bajo la presencia de externalidades y de restricciones al crédito. Sin embargo, la literatura a este respecto no ha llegado a un consenso. La pregunta quedará planteada, y sería interesante continuar la investigación en esta línea, de modo de poder dar recomendaciones más fehacientes de política económica en pos del crecimiento y del bienestar social.

La estabilidad política es un concepto que varios analistas han definido y le han atribuido un rol fundamental en términos del crecimiento económico y bienestar social. En un documento presentado por Alesina, Ozler, Roubini y Swagel (1992), se define “inestabilidad política” como la propensión a un cambio en el ejecutivo, ya sea por la vía constitucional o por vías que no entran en el seno de la constitución. Enmarcados bajo esta definición, se proponen estudiar si una alta propensión a un colapso o bien un cambio en el ejecutivo conlleva a una reducción en el crecimiento de la economía. La idea que se encuentra implícita en este fenómeno es la incertidumbre que provoca un eventual cambio de gobierno sobre las decisiones de los agentes económicos en cuanto a inversión, producción y decisiones en el mercado laboral, generalmente asociadas a la oferta de trabajo.

Una alta propensión a un cambio de gobierno suele estar asociada a la incertidumbre de las nuevas políticas que llevará a cabo el nuevo mandatario. Los agentes económicos concebidos como aversos al riesgo interrumpirán sus iniciativas, o quizás hasta decidan apartarse de dicha economía. Por su parte, los inversores extranjeros preferirán siempre un marco político estable, con el menor grado de incertidumbre política posible, así como la garantía de sus derechos de propiedad.

Una digresión fundamental que hacen Alesina et al (1992), es la endogeneidad conjunta (joint endogeneity) que tienen la estabilidad política y el crecimiento económico. Por un lado, la incertidumbre asociada a un ambiente de inestabilidad política reduciría la inversión y por tanto el grado de desarrollo económico. Por otro lado, una pobre calidad de vida y/o el deterioro en términos de crecimiento, podría conducir a un colapso del sistema político.

La evidencia empírica recabada por los autores concluye que las tasas de crecimiento son más bajas en aquellos países que se manifiesta un alto grado de inestabilidad política.

En otros términos, Grossman (1991) hace un análisis interesante dando una noción de estabilidad política asociada a la figura de la máxima autoridad en cuestión. Aduce que en aquellos países cuyos mandatarios son relativamente débiles en términos de poder político, podrán ser revocados de sus cargos más fácilmente y por tanto los agentes dedicarían más recursos a procesos revolucionarios; mientras que mandatarios con alto poder político

(léase alta representatividad en las Cámaras, o por oposición a un gobierno de coalición), los incentivos para derrocarlo serán menores, y por tanto los agentes destinarían sus recursos a actividades productivas en pos del crecimiento económico.

En conexión a estas ideas, Murphy, Sheifer y Vishny (1991) y Terrones (1990) alegan sobre los efectos negativos de un débil mandatario, pero asociándolo a las presiones a las que se puede ver expuesto. Bajo la amenaza de perder su mandato, las decisiones del gobernante pueden estar enraizadas en motivaciones oportunistas, en detrimento de decisiones que velen por la senda del crecimiento.

En contraposición a estos argumentos, están aquellos que aducen que ante un gobernante incompetente o corrupto, los agentes pueden ver con buenos ojos el hecho de un colapso de su mandato. En esta misma línea, se puede alegar que si la propensión a un cambio de gobierno es determinante en su favor, la incertidumbre política quedaría eliminada, dado que resulta inevitable que este gobierno caerá. Es preciso notar que siempre la incertidumbre estará en lo que el eventual candidato a ganar las elecciones hará durante su gobierno.

Rodrik (1998) realiza argumentos que no solamente son formidables en su desarrollo, sino que su utilidad para analizar los conflictos acaecidos en la actualidad a este respecto es muy valiosa. Rodrik estudia el modo en que los conflictos sociales y la debilidad de las instituciones de manejo de crisis vulneran a la actividad económica.

Define a la estabilidad institucional en el marco de instituciones democráticas que proceden en el marco de la ley, sin dar cabida a procesos burocráticos y corruptos. Los conflictos sociales los asocia con desacuerdos preexistentes en temas tales como desigualdad, fragmentación étnica y lingüística, y confianza social.

La vulnerabilidad se asocia a eventuales shocks exógenos, generalmente atribuibles a las condiciones externas, tales como un deterioro en los términos de intercambio. La combinación de estos 3 factores deviene en una abrupta caída para las tasas de crecimiento de una economía. Esta caída en combinación con la postergación de decisiones en términos de política fiscal y precios relativos (tipo de cambio real, salarios reales), con la existencia de un ambiente incierto en el escenario económico y con el desvío de recursos la esfera

productiva hacia la redistributiva, agudizan y prolongan los efectos críticos a los que se ha llegado.

La economía internacional y particularmente las economías latinoamericanas son un laboratorio ideal para observar los comportamientos que describe Rodrik. Por un lado están los shocks internacionales comúnmente observados: deterioro en los términos de intercambio, cambios abruptos en las tasas de interés y la reversión de los flujos de capitales internacionales³. Por el otro, las instituciones débiles en combinación con lo que Rodrik denomina “conflicto social latente”, es decir, desacuerdo en temas sociales y económicos. Ello conforma una esfera compleja de intereses diversos, de modo que se procede sistemáticamente a la postergación de decisiones, generalmente asociada a la fragmentación y fraccionamiento del sistema político. Esto promueve una amplificación de los shocks a lo largo del tiempo y por tanto, el crecimiento se vislumbra severamente deteriorado.

Tomemos un caso paradigmático para ejemplificar a este respecto. En Uruguay, fue Jorge Batlle el presidente con menor representatividad de la historia nacional, en medio de un gobierno de coalición, y con un partido fraccionado. Ante la eventualidad de una sucesión de shocks externos y con la complicidad de la incompetencia de quienes debían velar por el bienestar del país, se condujo no sólo a una fuerte recesión, sino que la postergación de decisiones condujo a la agudización y prolongación del período recesivo.

Retomando la teoría, Lane y Tornell (1998) estudian la inestabilidad política desde el punto de vista del poder que poseen los grupos políticos y cómo estos presionan sobre las decisiones de redistribución fiscal; y la posibilidad de las autoridades de evitar que dichas presiones se vuelvan reales.

Concluyen que una economía en la que existen grupos de poder, las tasas de crecimiento de la actividad económica son menores que en aquellas en las que o bien no existen grupos poderosos o actúan de manera coordinada. Además, el crecimiento es menor en presencia del poder distribuido en pocos grupos que estando diversificado entre varios grupos.

³ En la literatura conocidos como Sudden Stop. Ver Calvo, Talvi (2005)

Denominan *voracity effect* al incremento más que proporcional en la redistribución fiscal discrecional en respuesta a un incremento en la tasa de retorno bruta en un sector eficiente. En equilibrio esto produce una relación inversa entre mejoras en las tasas brutas de retorno y crecimiento, en presencia de grupos de poder. Ello implica que, suponiendo un shock sobre la economía como una mejora en los términos de intercambio, se generará un aumento más que proporcional en la redistribución fiscal, reduciendo perversamente las tasas de crecimiento de la economía.

Nuevamente resulta atractivo estudiar aspectos de la coyuntura. Desde fines del año 2002 e inicios del 2003, la economía internacional se ha estado viendo beneficiada por las condiciones financieras internacionales, experimentado las más bajas tasas de interés observadas en los últimos 30 años⁴. Muchos gobiernos han intentado obtener rédito de ello, atribuyéndose virtudes que en realidad están reflejando una gracia de la cual el mundo en su conjunto se ve beneficiado. Sobre la base del análisis de Lane y Tornell (1998) la cuestión medular no es dilucidar si se está creciendo más que en períodos anteriores (donde las condiciones internacionales no eran propicias), sino poder vislumbrar cuánto se debería haber crecido bajo este marco internacional.

Hoy en día, las tasas de crecimiento de América Latina se encuentran en el entorno del 4%, apenas por encima de las tasas de crecimiento de los países industrializados. Ello si se compara con estos últimos países podría decirnos que crecemos similarmente. Pero claramente América Latina no cuenta con dicho grado de desarrollo, por lo que la comparación natural es con los demás emergentes. En este aspecto, estamos creciendo por debajo de todos ellos; una interesante nota de advertencia para los gobernantes de la región, ante una eventual reversión de las favorables condiciones internacionales. Basta con observar el deterioro sufrido en los mercados internacionales a partir del 10 de mayo de 2006 para obtener una pequeña muestra de lo que una reversión de este tipo puede causar sobre las economías emergentes.

⁴ Una de sus causas principales es el gran aumento del ahorro mundial explicado por una diversidad de factores entre los que se encuentran la aparición de un nuevo gran ahorrador como es el caso de China, y el importante ahorro que se suscita en los mercados emergentes luego de una profunda crisis.

Una literatura más reciente ha focalizado de estudio del crecimiento de carácter endógeno, en actividades de investigación y desarrollo. Pioneros en esta materia son Aghion y Howitt (1996 y 1999). En su primer trabajo, sobre la base de un modelo schumpeteriano, concluyen respecto a que la combinación de investigación y desarrollo en una economía conducen a mayores tasas de crecimiento.

La política económica puede influir para dimensionar los efectos de la innovación tecnológica de diversos modos: a través de la regulación en los mercados, políticas comerciales y otorgando patentes, entre otros mecanismos disponibles. Por lo tanto, las políticas económicas que influyen sobre la asignación de recursos entre sectores de la economía o bien tecnologías, son propensas a afectar los incentivos privados en términos de innovación.

A este respecto, Aghion y Howitt (1996), dan un nuevo marco para la actividad política en la aplicación de normas de derechos de propiedad. En la conclusión de su trabajo, proponen una interesante extensión respecto a la utilización de patentes en pos de proteger las rentas de los innovadores contra los potenciales imitadores (modelos de learning by doing, y de líder y seguidor). De esta manera, aducen que el uso de patentes promovería una mejor coordinación entre investigación y desarrollo, cuyo efecto final recaiga sobre la mejora en materia de crecimiento.

Hasta aquí, se han planteado las ventajas que presentarían los incentivos en términos de investigación y desarrollo. Sin embargo, existen barreras en el seno de la sociedad que impiden el desarrollo de la tecnología. La idea planteada por los autores –en 1999– radica en la existencia de grupos dentro de la sociedad (empresarios, gerentes, trabajadores, investigadores) que se oponen al progreso tecnológico puesto que están especializados en la antigua tecnología. Dichos grupos son quienes ejercerán presiones políticas de modo de posponer o incluso detener el progreso técnico al cual conciben como una amenaza para sus rentas. Una cita interesante que hacen Aghion y Howitt, es la referente a un historiador económico, Mokyr (1990, 1992). Este aduce que las mismas fuerzas que impulsaron y produjeron la primera revolución industrial en Gran Bretaña a mediados del siglo XIX, son las que se opusieron a mayores avances tecnológicos posteriormente, contribuyendo al deterioro industrial sobre fines de ese mismo siglo.

La pugna constante entre quienes procuran el camino de la innovación y quienes mantienen intereses en el uso de la antigua tecnología, resultará en ciclos típicos, con prolongados períodos de estancamiento seguidos por fases de mejoras en términos de innovación.

De acuerdo a los autores, la extensión del período de estancamiento dependerá fundamentalmente del diseño de las políticas institucionales, que favorecerán indirectamente a uno de los grupos en pugna, y del poder que posean los innovadores y los incumbentes⁵, por ejemplo, en materia de lobby. Sin embargo, vía posibilidad de aprendizaje (learning by doing) sobre la tecnología existente, la potencial ganancia sobre una innovación puede aumentar. Además, alguno de los beneficios por la innovación puede recaer sobre aquellos grupos de interés contrarios a la misma, apaciguando los ánimos de resistencia hacia el avance técnico, y eventualmente logrando una aprobación.

Resulta atrapante el desarrollo que se ha generado entorno a la innovación, las políticas económicas cargadas de incentivos que pueden promover las instituciones políticas, y el controversial conflicto entre la disparidad de intereses sociales a este respecto. Nuevamente, el desarrollo de la actividad económica se verá beneficiado por instituciones fortalecidas, capaces de promover actividades de investigación y desarrollo. Por ello, las políticas públicas deberían verse enmarcadas en la promoción tecnológica en detrimento de los intereses de quienes promueven el estancamiento. La reciente literatura confluye en un análisis de carácter endógeno de determinación del crecimiento de largo plazo. Los fundamentos estarán, en parte, sobre las decisiones de política económica. Resulta concluyente la necesidad de instituciones con fortaleza institucional que puedan llevar a cabo las políticas que benefician a la economía en su conjunto. En gran medida, dependerá de ello, y de otros temas relativos a al estabilidad política como los tratados previamente, el destino de la economía.

⁵ Se utiliza la palabra “incumbente”, definida en este caso como su uso en el idioma inglés: Incumbent: “The person who has or had a particular official position”. Cambridge Advanced Learner’s Dictionary.

Capítulo 5

Motivaciones de los Gobernantes

A lo largo del trabajo se ha presentado un marco teórico el cual explicita fundamentos de la intromisión de la política en la teoría del crecimiento. Se han desarrollado conceptos que promueven incentivos sobre las autoridades. En este sentido, podemos concebir a la debilidad institucional como un factor clave a la hora de entender las motivaciones de los mandatarios, así como los efectos que la desigualdad en la distribución de la riqueza *ex ante* puede tener sobre las instituciones. Hemos analizado las vulnerabilidades que presentan economías cuya combinación de debilidad institucional y conflictos sociales, conjuntamente con un shock externo adverso pueden tener sobre la actividad económica.

Sobre este marco, es que se pretenderán visualizar las motivaciones de los gobernantes y cómo estas pueden afectar las tasas de crecimiento de un país.

En la literatura, uno de los pilares en la investigación respecto a las motivaciones oportunistas es el trabajo presentado por Nordhaus (1975). El autor muestra como quienes se mantendrán en el poder serán aquellos que se comporten de un modo oportunista, en detrimento de quienes se focalicen en sus posiciones ideológicas. La idea la desarrolla sobre la política de los Estados Unidos. Aduce que mientras un partido puede sentirse arraigado a sus creencias ideológicas, si el otro es concebido como más “adaptable”, será este último quien permanezca en el poder.

Los modelos con fundamentos en Nordhaus y ampliaciones posteriores se sustentaban sobre teorías adaptativas. Con el desarrollo de las teorías racionales han aparecido modelos de “oportunismo racional” como el presentado por Rogoff y Sibert (1988). Luego, los modelos de Alesina (1987), y Persson y Tabellini (1990) fueron quienes adoptaron la diferenciación más crucial respecto a los de manejo de políticas adaptativas. Argumentaban que, por ejemplo, las políticas monetarias practicadas por los gobiernos eran menos efectivas sobre la actividad real, y que la racionalidad de los votantes implica que, en equilibrio, no pueden ser sistemáticamente engañados.

La idea subyacente en términos de oportunismo es que los *policy makers* son individuos con una racionalidad propia⁶, donde el objetivo de bienestar social es uno entre varios. Su racionalidad está en actuar de acuerdo a incentivos, que generalmente no se encuentran alineados con los de la sociedad en su conjunto.

A continuación se presentará un breve análisis respecto a la democracia como régimen político, extrayendo de la literatura los conceptos más sustanciales a este respecto y los incentivos que este sistema de organización política promueve sobre las autoridades. Luego se prosigue con un debate que ha ido tomando un rol creciente en las discusiones de política económica: la adopción de reglas como oposición a la actuación discrecional.

Democracia: ¿Incentiva los comportamientos oportunistas?

Según Drazen (2000), la democracia puede tener efectos en el crecimiento en forma directa, o interactuando vía políticas de redistribución del ingreso. Las presiones sobre la redistribución, inducidas por la desigualdad subyacente, son más probables bajo regímenes democráticos que dictatoriales.

Persson y Tabellini (1994) concluyen que los efectos de la desigualdad afectan el crecimiento en democracias, pero no así en gobiernos no democráticos. Barro (1996) encuentra una relación negativa entre apertura democrática y crecimiento económico. Concluye que los países más ricos consumen más democracia porque es deseable por la sociedad, si bien pueda tener efectos negativos sobre el crecimiento. Básicamente, los países ricos son capaces de solventar los costos del deterioro en el crecimiento. Sin embargo, encuentra que para países sumergidos en la pobreza y desigualdad, la democratización promueve mayores tasas de crecimiento. La recomendación sería: más democracia y libertad a menores niveles de ingreso.

Si bien existen motivaciones ideológicas y benévolas de los gobernantes, se suele asociar el éxito de un partido político en democracia con su habilidad de permanecer en el poder, esto es, su capacidad de ser reelecto. Esto, usualmente incluye la adopción de estrategias y el diseño de mecanismos que permitan al partido de gobierno maximizar la probabilidad de ser reelecto.

⁶ Ver Aboal y Oddone (2003).

Tal como he analizado en el capítulo anterior, la adopción de una política redistributiva es capaz de promover la eficiencia, la justicia social, e incluso estimular la acumulación de capital físico y humano. Sin embargo, no siempre su aplicación se corresponde con estos propósitos y se aplican bajo coyunturas en que sea productiva su implementación.

De hecho, el objetivo final de los comportamientos oportunistas de los gobernantes, como ya he mencionado, es la permanencia en el poder. Se puede vislumbrar, con énfasis en la historia económica de América Latina, la presencia de ciclos electorales. Estos ciclos nada tienen que ver con los ciclos que experimenta la actividad económica de un país. Por tanto, hemos sido espectadores de acciones de política económica que no se condicen con las necesidades de la economía, sino que se mueven de acuerdo a procesos electorales. La pregunta que nos debemos hacer es: ¿Son las motivaciones oportunistas de los gobernantes perjudiciales para el crecimiento? Una intuitiva respuesta personal a este respecto es sí. Las motivaciones oportunistas por sí solas no estimulan el crecimiento de una economía, sino que en el mejor de los casos, puede no tener efectos dañinos. La cuestión es que las políticas con motivación oportunista sistemáticamente promueven acciones no dirigidas en pos del bienestar social y el crecimiento económico⁷. Bajo esta perspectiva, la adopción de reglas resulta imperiosa en pos del bienestar y el crecimiento de la actividad, si bien la percepción popular no se encuentre siempre alineada con los fundamentos de largo plazo de la economía, guiando sus conductas electorales de acuerdo a las actitudes oportunistas de los mandatarios de turno.

La adopción de reglas

Una amplia literatura reconoce la importancia de la adopción de reglas en el manejo de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal de modo de evitar las actuaciones discrecionales de los gobernantes impulsados por motivaciones de oportunismo electoral.

No es el objetivo de este trabajo desarrollar los modelos que se han dado a conocer sino mencionar a aquellos pioneros en la materia⁸. Kydland y Prescott (1977) así como Barro y Gordon (1983) han concluido respecto a los perversos efectos de la extrema flexibilidad en

⁷ No tienen relación alguna las motivaciones oportunistas de los gobernantes y su repercusión sobre el crecimiento económico, con los efectos de la democracia sobre dicho crecimiento. Aquí se ha puesto el énfasis en desarrollar únicamente los efectos de las motivaciones oportunistas, sin tomar en cuenta a los eventuales efectos que las motivaciones ideológicas y benévolas de un mandatario tengan sobre la actividad económica.

⁸ Ver como complemento: Alesina y Perotti (1996), Alesina y Perotti (1994), Lucas, Barro y Stokey (1983), Aghion y Balton (1990), Alesina y Drazen (1991), Persson y Tabellini (1990), Drazen (2000).

el manejo de los instrumentos de política económica, y como esto afecta la credibilidad en el objetivo de estabilización. Luego, Backus y Drifill (1985) extienden el análisis de Barro y Gordon, incorporando el concepto de información asimétrica.

En materia de discrecionalidad de la política fiscal, Alesina y Perotti (1994) han desarrollado 6 modelos en los que explican los determinantes político institucionales de los déficits fiscales. Ellos son: i) la presencia de políticos oportunistas, ii) los gobiernos de coalición, iii) la naturaleza de las instituciones presupuestarias, iv) la deuda pública como variable política estratégica, v) la acción de intereses geográficos dispersos, vi) las motivaciones de redistribución intergeneracional.

Básicamente la literatura a este respecto, concibe la necesidad de imponer reglas en pos de contrarrestar las prácticas oportunistas de los gobernantes, quienes en reiteradas ocasiones han provocado perjuicios en la actividad económica por dicho comportamiento.

Capítulo 6

La Política Económica en el Uruguay

Una vez desarrollado el marco en que concebimos la actuación de la política y cómo esta afecta las tasas de crecimiento de una economía, se presenta la evolución de las instituciones uruguayas. El presente capítulo procura ilustrar la evolución del crecimiento del Uruguay en la segunda mitad del siglo XX. Se analizarán los mecanismos a través de los cuales la política ha incidido directa e indirectamente sobre la actividad económica, y se intentará dar explicación a algunos sucesos de la actualidad.

Política y Crecimiento Económico en el Uruguay

Uruguay ha crecido a tasas muy bajas, fundamentalmente durante la segunda mitad del siglo pasado. La explicación que se entiende a este respecto más relevante, radica en el magro desempeño de la economía entre los años 1955 y 1973. Durante esta etapa la economía uruguaya decreció a una tasa acumulativa promedio de 0,2% anual.

Fue en ese período en que el Estado, que previamente había adquirido un rol preponderante en la actividad económica⁹, mantuvo la misma dirección intervencionista de sus políticas, sobre la base de un modelo que se había agotado (Rama 1990). Dicho modelo, concebido como el de crecimiento “hacia adentro”¹⁰, había expirado en sus aspiraciones por causas como las siguientes: el tamaño del mercado interno ofrecía una restricción al crecimiento dada la cota impuesta por la demanda doméstica; las trabas a las importaciones y el impedimento de beneficiarse de las ganancias de productividad por especialización; la pérdida de incentivos a innovar dado el incentivo a la generación de rentas derivadas de algún tipo de ventaja provista por el Estado¹¹; y los incentivos para que los grupos sociales pujen por la adopción de políticas redistributivas. Finalmente se suele argumentar que en una economía cerrada, el Estado suele transferir el costo de la ineficiencia de su gestión al sector privado vía impuestos en mayor medida que en el caso de una economía abierta.

Las políticas que caracterizaron a este período no sólo toman un rol intervencionista, sino que el factor discrecional ha sido preponderante. El Estado promovió la fijación de precios

⁹ Ver Rama (1990), Favaro y Sapelli (1990), Bertino, Bertoni, Tajam, Yaffé (2001).

¹⁰ De Brun, J. “¿Crece la Economía Uruguaya?”

¹¹ “Uruguay es la única oficina del mundo que ha alcanzado el status de Estado”. Benedetti, 1960.

e ingresos relevantes de la economía. En combinación con ello, se encuentra el fortalecimiento del movimiento laboral¹². Se practicaron mecanismos de racionamiento de divisas y se mantuvo vigente un complejo mecanismo de tipos de cambio múltiples (Favaro y Sapelli, 1989). A su vez, una amplia gama de barreras proteccionistas perjudicaban el comercio exterior. A este respecto, Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone (2003) han encontrado empíricamente el manejo oportunista de la política cambiaria y fiscal, a partir de 1956 y con énfasis en la década de 1960.

Hacia 1973 se comenzó un proceso de liberalización comercial y financiera que produjo un cambio de tendencia de la actividad, que en la comparación internacional, seguía denotando falencias de la economía uruguaya. Se suele denominar a este período como el de crecimiento “hacia afuera”.

El concepto subyacente detrás de esta liberalización radicaba en imponer reglas en materia de política económica, de modo que sea el mercado quien asigne los recursos, dada la concepción de su capacidad para administrarse eficientemente. A este respecto, las políticas monetaria-cambiaria fueron menos flexibles y la adopción de reglas fue una constante con compromisos asumidos y generalmente cumplidos (Aboal, Oddone, 2003). En cuanto a la política fiscal, si bien se ha teñido de un discurso ortodoxo, la realidad nos indica la presencia de ciclos electorales de carácter oportunista (Aboal, Lorenzo, Moraes, Oddone, 2003). La prociclicidad de la política fiscal ha estado presente durante todo el siglo XX. En la actualidad, la concepción a este respecto, está en procurar mantener una disciplina fiscal de modo de promover los comportamientos anticiclos de la política fiscal. Sin embargo, las presiones y la compleja ingeniería política que presentan las instituciones gubernamentales pueden ser causa de un retorno a la proiclicidad que ha caracterizado incluso a los partidos que se han autoproclamado como liberales y/u ortodoxos.

Una digresión respecto a este período, es que la apertura del país se vio inmersa en un ámbito institucional que probablemente no haya sido el más propicio para proceder a las reformas, pero sobre todo, para consolidarlas. Es por ello que, las instituciones caracterizadas por su debilidad (léase poca representatividad parlamentaria del partido de gobierno, límites en las atribuciones del Poder Ejecutivo, fragmentación y fraccionamiento político, gobiernos de coalición), la desigualdad y los problemas sociales subyacentes en el

¹² Consejos de Salarios (1943). Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (1968).

seno de la nación, en combinación con los shocks externos (Rodrik 1998; Lane y Tornell 1998) que ha sufrido América Latina en general, y el Uruguay en particular, dieron paso a un alto nivel de incertidumbre y volatilidad macroeconómica. Dicha volatilidad posiblemente haya provocado que los avances en materia de desarrollo económico, se hayan revertido en momentos críticos como ser las crisis de 1982 y 2002.

El Rol de las Instituciones

Para el presente análisis, Rodrik (1998) representa el marco ideal. Se ha expuesto en el cuarto capítulo su teoría respecto a la importancia de una solidez institucional en un escenario plagado de conflictos y/o presiones sociales, y con reversiones de las condiciones externas, como a las que se ve expuesto Uruguay. A partir de este análisis intentaremos describir a las instituciones en el marco de los conflictos sociales y los shocks externos en Uruguay, y sus efectos sobre los fundamentos del crecimiento económico.

Para definir la estabilidad o solidez institucional en nuestro país, se procede a analizar un documento presentado por Oddone et al (2003). Esgrimen que la fortaleza institucional se asocia a buenos resultados fiscales (bajo déficit o alto superávit). La estabilidad institucional en el Uruguay se sustenta en temas tales como: mayor respaldo del gobierno en el Parlamento (dependerá de la cantidad de partidos en el Legislativo y su fraccionamiento); mayor poder institucional del Ejecutivo (dependerá de la organización institucional, la Constitución y atribuciones dispuestas); y se perjudica ante la presencia de gobiernos de coalición (Alesina y Perotti, 1994).

En materia de política económica, la dirección en pos de fortalecer a la institución gubernamental, debería ser la imposición de reglas. Respecto a la política monetaria, hemos sido espectadores de una independencia que paulatinamente se torna creciente del Banco Central. Las reglas que se han impuesto se han encaminado en términos de objetivos de rangos en agregados monetarios y en la inflación.

Una disgresión interesante a proponer es la idiosincrasia del uruguayo. A lo largo de la historia se ha concebido un Estado altamente paternalista, donde el ciudadano ha esperado y exigido acciones gubernamentales que resultan impensables en economías desarrolladas. El tipo de cambio, el presupuesto nacional, la distribución del ingreso, el endeudamiento

del sector agropecuario, entre otros, han sido temas sobre los cuales todos construyen un rol para la intervención del Estado.

En materia de vulnerabilidad externa, circunscripto en el mundo de los países emergentes, Uruguay ha visto a su economía sacudirse al ritmo de los flujos de capital y los cambios repentinos en los términos de intercambio. Las autoridades políticas deberían velar por evitar los duros golpes que implican estos shocks externos.

La recomendación de política que debería seguir el gobierno nacional es proceder sí a un proceso de reformas que procedan a la liberalización de los mercados que puedan encontrarse reprimidos por la regulación y burocracia estatal. Pero el asunto, a mi juicio fundamental, es la creación y adecuación de mercados, que si bien en los papeles puede que existan, en la práctica no funcionan como deberían. De este modo, se debe fomentar la creación de un sistema financiero en donde la diversificación sea una opción de modo de lograr una aproximación a los mercados de capitales más desarrollados. Quizás este sea un problema conjunto entre oferentes y demandantes. Según De Brun, Gandelman, et al (2006), el desarrollo del mercado corporativo en el Uruguay no se desarrolla debido a la imposibilidad de las empresas por su tamaño de realizar emisiones, así como la falta de demanda por esos títulos.

Por otro lado, se debe procurar estabilizar las instituciones políticas, de modo de poder llevar a cabo la implementación de políticas contracíclicas que permitan atenuar los efectos de los shocks externos.

Las Instituciones en el Nuevo Gobierno

En la actualidad estamos asistiendo a una compleja estructura de la política nacional. Por un lado, el Poder Ejecutivo en donde el Presidente de la República ha designado un gabinete ministerial, otorgando a cada sector de su partido un área de influencia. En cuanto a la conformación del Poder Legislativo, el partido oficialista posee mayoría en la bancada, pero es de destacar que el Presidente no pertenece a ningún sector específico de su propio partido.

El objetivo de este trabajo no es analizar exhaustivamente la ingeniería política que constituyen las instituciones de gobierno, sino que en esta sección sería interesante dar una

intuición de la estabilidad institucional y el poder con que cuenta el Presidente en pos de actuar acorde al bienestar general y no en base a presiones populares o de lobby.

En principio, el Presidente parecería contar con el respaldo de su partido. Pero recordemos el amplio fraccionamiento que este posee. Ya han habido muestras de reclamos y presiones para cambios en el rumbo de la política económica, pero hasta ahora se ha mantenido fundamentalmente la ortodoxia de la cual el Ministerio de Economía ha sido el gran abanderado.

No obstante, los constantes reclamos del sector agropecuario, con Mujica como representante máximo, han puesto a las autoridades en una suerte de cambio de regla en términos de la política monetaria-cambiaria, si bien esta no se ha hecho explícita. En materia laboral la reinstauración de los Consejos de Salarios y las ocupaciones de empresas, han tornado el ambiente de inversión un tanto frágil, si bien hasta ahora no se ha reflejado notoriamente en los niveles de inversión, aunque sí en su componente privado, siendo este último el que deberíamos observar para el análisis.

Hoy en día, seguimos ampliamente vulnerables a una nueva reversión de las condiciones externas de las que gozamos. Sería deseable encaminar la política económica en dirección a estabilizar la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos, procurando una serie de reformas que estimulen el ahorro, la inversión y permitan diversificar riesgos, así como proceder a *institucionalizar al poder político*. Para ello, el gobierno cuenta con la extensa ventaja de tener una amplia representación en el Legislativo. Sin embargo, la estabilidad política será primordial a la hora de implementar los cambios en la dirección correcta, de modo de poder operar sin restricciones impuestas por la presión de lobby. Será fundamental la encrucijada, en donde el Presidente tiene el bastón de mando con el cual decidirá sobre el camino a tomar en los próximos años.

Los objetivos están, y también el deseo por conseguirlos, dependerá de la fuerza de los grupos sociales en pugna (principalmente dentro del partido de gobierno) quienes decidirán el futuro del país en materia económica.

Sin embargo, no pretendo pecar de ingenuo, tratando de argumentar que el bienestar de la economía en los próximos años dependerá de las decisiones de los políticos de la actualidad. Sin bien estas pueden tener influencia y de hecho la tendrán, pues de ello he

argumentado a lo largo del presente trabajo, existen temas mucho más de fondo como ser la propia idiosincrasia de los uruguayos, que pretendemos un Estado protector, que votamos a quienes nos han sumergido como país y nos cuesta tanto dar oportunidades a nuevas generaciones con nuevos emprendimientos.

Referencias Bibliográficas

Aboal D., Oddone, G. (2003); Reglas versus Discrecionalidad en la Política Monetaria Uruguay: La Historia del siglo XX.

Aboal D., Lorenzo F., Moraes J.A., Oddone G. (2003); La Economía Política de los Déficits Fiscales en Uruguay.

Aghion P., Howitt P. (1999); Endogenous Growth Theory; The MIT Press Cambridge.

Aghion P., Howitt P. (1996); Research and Development in the Growth Process; Journal of Economic Growth 1(1): 49-73.

Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P. (1992); Political Instability and Economic Growth. NBER Working Paper. N° 4173.

Alesina A., Rodrik D. (1994); Distributive Politics and Economic Growth. Quarterly Journal of Economics 109: 465-490.

Barro R. (1996); Democracy and Growth; Journal of Economic Growth 1(1): 1-27.

Barro R., Gordon D. (1983), "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy", Journal of Monetary Economics 12.

Barro R., Sala-i-Martin X. (2004); Economic Growth; The MIT Press.

Benhabib J., Rustichini A. (1996); Social Conflict and Growth; Journal of Economic Growth 1(1): 129-142.

Boix C. (1998); Political Parties, Growth and Equality. Conservative and social democratic economic strategies in the world economy. Cambridge Press.

De Brun, J. (2004); Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains; Inter-American Development Bank (IADB).

De Brun J. _____ ; Liberalización Comercial y Financiera en Uruguay: Sus Efectos Sobre las Fuentes de Crecimiento. Universidad ORT Uruguay.

De Gregorio J. (1999); Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects; Prepared for the Global Development Network.

Drazen, A. (2000); Political Economy in Macroeconomics; Princeton University Press.

Fanelli J.M., Lorenzo F., Oddone G. (2003); Fluctuaciones y Crecimiento Económico de América Latina durante la década de los noventa: Evaluación y Agenda Política; Revista de Economía; Información Comercial Española (ICE). N°806. 153-172.

Favaro E., Sapelli C. (1989); Promoción de Exportaciones y Crecimiento Económico. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, CERES, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, CINDE.

Fossati F., Mantero R., Olivella V. (2004); Determinantes del (Escaso) Crecimiento Económico en Uruguay: 1955-2003. Trabajo de Investigación Monográfica. UdelaR.

Kydland F., Prescott E. (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", Journal of Political Economy 85(3).

Lane P., Tornell A. (1998); Voracity and Growth, NBER Working Paper N°6498.

Persson T., Tabellini G. (2000); Political Economics: Explaining Economic Policy; MIT Press.

Persson T., Tabellini G. (1994); Is Inequality Harmful for Growth?; American Economic Review 83: 600-621.

Rama M. (1990); Crecimiento y Estancamiento Económico en Uruguay.

Rodrik D. (2004); Getting Institutions Right; Harvard University.

Rodrik D. (2003); Growth Strategies; Harvard University.

Rodrik D. (1999); Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses; Journal of Economic Growth, Vol. 4(4), pp. 385-412.

Rodrik D. (1992); Political Economy and Development Policy; European Economic Review, Vol. 36(2), pp. 329-336.