

Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay

¿Sacando partido del conservadurismo?

por Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos

Al observar las décadas neoliberales de los ochenta y noventa en el cono sur de América Latina, Uruguay aparece como un país de alta resistencia al cambio. Mientras Chile procesó una verdadera revolución de mercado durante la dictadura pinochetista, y Argentina sigue sus pasos bajo la administración de Menem, Uruguay parece preservar y restaurar muchas de las características que un día le dieron el título de primer *welfare state* de América Latina (Pendle 1952).

Mas si este título ya era en cierta forma exagerado en los años cincuenta, hoy es claramente irrealista. La calidad de los servicios del estado social uruguayo, el valor real de las pensiones y otros beneficios monetarios

Los autores

FERNANDO FILGUEIRA.
Northwestern University y Peitho
(Sociedad de Análisis Político).

JORGE PAPADÓPULOS.
Universidad de Pittsburg y
Centro de Informaciones y
Estudios del Uruguay (CIESU).

* Exposición en el seminario "Inequality and new forms of representation in Latin America", Universidad de Columbia.

Aunque fue escrito antes de aprobarse la nueva ley de reforma de la seguridad social, se considera que el análisis presentado en este trabajo mantiene su vigencia, y en ese entendido se ofrece a los lectores. (N. de R.)

muestran en las últimas cuatro décadas signos claros de deterioro. Así también, el rol del estado en tanto empleador, proveedor de salarios, bienes y servicios y regulador del mercado se ha visto disminuido y atacado.

Sin embargo, estas transformaciones han sido graduales y han afectado a las clases medias y trabajadoras en forma diferente de lo sucedido en países donde se ha implementado el modelo neoliberal. El deterioro en la calidad de vida en general ha seguido una pauta relativamente igualitaria (ver apéndice, cuadros 2 y 3). No ha segmentado en forma radical entre sectores destinados a la supervivencia y otros condenados a ser completamente excluidos del modelo de crecimiento y de sus beneficios (ver apéndice, cuadro 1). En ello juega un rol preponderante el peso de la lógica política en la asignación de recursos, que resiste los embates del mercado por desplazarla.

En lo que refiere a la apertura económica y la desregulación del mercado financiero deben reconocerse notorias transformaciones cuyo inicio corresponde a la dictadura militar. La realidad indica, sin embargo, que estas transformaciones de carácter financiero y arancelario no han contado con su correlato neoliberal de erosión de la ciudadanía social y disminución del rol del estado en la producción de bienes y servicios y en la protección de los sectores medios y populares.

Procesos de desmantelamiento del sector público y de creciente hegemonía del mercado se pueden observar en el Uruguay tanto a nivel discursivo de las elites políticas como en ciertos intentos concretos. Pero estas transformaciones han presentado un carácter débil, desigual y tenue. Han sido, asimismo, derrotadas políticamente en momentos críticos y en áreas clave del proceso político. Definitivamente Uruguay no ha reemplazado su padrón sociopolítico integrado por uno segmentado, típico de las sociedades denominadas "duales".¹

Esta persistencia de elementos propios del modelo desarrollista en el estado, en las políticas públicas y en la estructura social es tanto más sorprendente si observamos la realidad de la región. El cono sur asiste a la hegemonía de modelos neoliberales; los casos de México, Perú, Bolivia y Venezuela permiten ampliar esta afirmación al resto de América Latina, o a gran parte de ella. Esta homogeneidad no resulta particularmente sorprendente si asumimos algunas de las explicaciones dominantes sobre el tema.

Prácticamente todos los académicos que han incursionado en este tema señalan que asistimos, ya a partir de los años ochenta, al final de los modelos

1. La idea de sociedades segmentadas o duales ha sido usada extensivamente. Vilmar Fariá ha aplicado para el Brasil una expresión con mayores grados de libertad literaria: *Belindia*. Con ello procura expresar que en el país conviven las realidades de Bélgica e India.

de crecimiento desarrollistas de cuño cepalino. Para algunos autores, los procesos de estabilización y ajuste estructural de tipo neoliberal son un destino más o menos inevitable de reconversión debido a las transformaciones en el mercado mundial y a las condicionalidades impuestas por los organismos financieros internacionales (Stallings 1992; Brock, Connolly & González Vega 1989). Para otros, el problema debe matizarse: el *timing*, la coherencia y el grado de las transformaciones dependen de factores que no pueden reducirse a aspectos económicos e internacionales (Nelson 1990). Para pocos, existe la posibilidad de que estos modelos no se implanten. A su juicio, el fin de los estados desarrollistas y el contexto internacional ha reducido los márgenes de elección en materia de política pública.

La empresa científica se formula en general preguntas acerca de por qué suceden ciertas cosas. En contados casos se justifica una pregunta contrafáctica como la que inspira este documento. El mismo se propone estudiar las razones por las que *no sucedieron ciertas cosas* y, en particular, por qué Uruguay ha sido capaz de desplegar una alta resistencia al cambio en lo relativo a la adopción de políticas y de un modelo de regulación interna de corte neoliberal. Esta indagación puede ofrecer pistas comparativas importantes para el análisis de los procesos de transformación en la región.

En términos lógicos, Uruguay posee atributos que lo convierten en una situación *test*. Por un lado comparte con el resto de los países de la región el valor de las variables independientes: agotó su modelo de desarrollo cepalino a fines de los años sesenta y ha sufrido los procesos de internacionalización de su economía. Concomitantemente se vio expuesto al castigo incremental que este nuevo contexto inflige a las economías irracionales con alta inflación, déficit fiscal, etc. Por último, ha sentido el impacto de la modificación de los términos de relación con los organismos acreedores y multilaterales: condicionalidad, crédito astringente, tasas altas de interés (Kaimowitz 1992).

En contraposición, Uruguay no comparte con el resto de los países el valor en la variable dependiente: el efectivo proceso de transformación neoliberal. Ello sugiere que resulta insuficiente un modelo explicativo basado en el agotamiento de un modelo previo y en los *shocks* y condicionalidades externas.

Esto ha sido anotado por diversos autores y con variados matices (Haggard y Kauffman 1992; Pereira, Maravall & Przeworski 1993; Kahler 1992). El argumento es que las interpretaciones anteriores *renuncian a procurar elementos explicativos centrales en la esfera de lo político*. Aceptando que las presiones internacionales afectan los procesos de reforma en políticas públicas, estos autores señalan que sólo lo hacen a través de variables intervinientes de tipo político. Entre quienes se inclinan por este tipo de abordaje se encuentran algunos cuyas soluciones explicativas apelan a nociones de régimen (autoritario frente a democrático).

Waterbury (1992) señala que los únicos casos de consolidación de reformas y ajustes estructurales corresponden a los modelos autoritarios de Chile y Turquía.² Esta explicación pierde parte importante de su credibilidad al observar el caso argentino reciente. Haggard y Kaufman (1992) afirman que el argumento acerca de la "ventaja" de los regímenes autoritarios sobre los democráticos es plausible pero puede ser discutido y ampliado. En particular señalan que democracias institucionalizadas, con partidos tipo *catch-all* pueden presentar una adecuada capacidad de transformación y ajuste estructural.

Ya sea para la primera o segunda hipótesis de tipo político, Uruguay mantiene su carácter de situación *test*. Durante la dictadura no procesó una transformación de tipo neoliberal. En el período democrático es —como bien lo señala O'Donnell (1991)— un sistema altamente institucionalizado, y cuenta con dos fuertes partidos de tipo *catch-all*. De nuevo, el valor de la variable dependiente no responde a lo esperable de acuerdo a los modelos explicativos.

Elo no significa que debemos renunciar a explicaciones que apelan a la esfera política. Las páginas que siguen sugieren que deben ampliarse las dimensiones de lo político a considerar. También proponen que debe recuperarse una vieja esfera olvidada de las ciencias sociales: la estructura social. Aunque en forma mediada, la estructura social contribuye a definir el mapa de intereses y las formas potenciales de agregación de demandas para enfrentar o favorecer procesos de transformación neoliberal.

Para evaluar qué factores facilitan o dificultan las transformaciones de tipo neoliberal se trabajará con tres áreas de políticas públicas: la seguridad social, las relaciones laborales y las iniciativas de privatización de empresas estatales. Las tres áreas comprenden instituciones que fueron ejes del estado desarrollista y que persisten a pesar del final del modelo global de desarrollo; por eso mismo se encuentran bajo fuertes presiones transformadoras.

La emergencia de un nuevo actor en la pugna distributiva: el caso de la seguridad social

A nueve años del retorno a la democracia, siete intentos de reforma del sistema de seguridad social han sido procesados en el Uruguay. El único que prosperó reforzaba el viejo esquema desarrollista e intervencionista que caracterizara al sistema en el pasado. Este impulso reformista partió de una

2. Aquí también hay que señalar el ya clásico trabajo de O'Donnell (1973) sobre el estado burocrático-autoritario.

iniciativa popular y fue aprobado por vía plebiscitaria. Los otros seis partieron del Poder Ejecutivo y respondían a una voluntad reformista acorde a las coordenadas de estabilización y ajuste dominantes en la región; fueron derrotados en su totalidad.

El sistema de seguridad social uruguayo es uno de los más antiguos y desarrollados de la región (Mesa-Lago 1978, 1985). Porcentaje de gasto público (16% del PBI en 1991), desarrollo de los programas, población cubierta (aproximadamente 640 mil personas en 1991, sobre un total de tres millones de habitantes), calidad de las prestaciones, son indicadores que comparativamente lo evidencian. Sin embargo, desde la década del sesenta comenzaron a percibirse claros signos de deterioro de esta política.

Algunos de los indicadores de este deterioro son: disminución de la relación activos/pasivos,³ irracionalidad administrativa, disminución en el monto y calidad de las prestaciones (entre 1966 y 1985 hubo una caída de aproximadamente 50% en el valor de las prestaciones del sistema IVS), crecimiento del déficit de los aportes genuinos⁴ y correlativo crecimiento en los aportes públicos (2% sobre el PBI). Causa y consecuencia de ello es la hiperpolitización que acompañó este proceso de erosión del sistema. Esta politización, sin embargo, no es un mero resultado de la crisis del sistema. La forma particular en que el mismo emergió y se desarrolló generó las condiciones para que fuera particularmente sensible a la penetración política.

El sistema de seguridad social uruguayo atravesó varias etapas a lo largo de su historia (Papadópolos 1992). Su semejanza con el modelo bismarckiano no sólo se da en el plano del formato institucional. El seguro social uruguayo, al igual que el alemán, emergió y se desarrolló por iniciativa de los gobiernos de la época, procurando satisfacer fines que van más allá de su propia naturaleza.⁵

Hacia fines de la primera década del siglo, la universalización del voto

-
3. El 80% del gasto en seguridad social corresponde al sistema de prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) y de jubilaciones y pensiones. El 20% restante corresponde a prestaciones a activos: seguro de desempleo, seguro de salud, asignaciones familiares y programa de maternidad. El sistema IVS es de carácter tripartito, es decir que se financia con aportes de trabajadores, empleadores y estado. El sistema, que comenzó siendo de capitalización, por razones que ahora no interesan degeneró en sistema de reparto intergeneracional. Por estas razones la salud financiera y actuarial del sistema es, en gran medida, una función de la relación activos/pasivos. Esta relación es una de las más bajas de América Latina: 1,9 activos por cada pasivo.
 4. Se consideran "aportes genuinos" aquellos realizados por trabajadores y empleadores. La evasión de aportes al sistema es de aproximadamente del 42%.
 5. Una revisión cuidadosa de la legislación y de sus objetivos muestra que a través del seguro social el estado buscó hacer atractivas ciertas ocupaciones consideradas vitales para su propia institucionalización (educación, militares, funcionarios públicos). La política inmigratoria tam-

empujó a los partidos políticos tradicionales a utilizar la seguridad social como un recurso prebendario. Con la paulatina incorporación de las distintas categorías de trabajadores al sistema comenzó a modificarse la percepción del sistema de seguridad social por parte del sindicalismo, que pasó a jugar un rol preponderante en el desarrollo de aquél. Lo que había comenzado como privilegio de ciertas categorías ocupacionales⁶ va transformándose en un derecho de ciudadanía por el cual el estado es deudor y los trabajadores acreedores. Hacia fines de la década del veinte el tema se incorpora a la agenda sindical. Una política que al principio generaba poder para el estado y los partidos que lo habían colonizado, comienza a generar poder para grupos subalternos de la sociedad.⁷

La crisis económica de mediados de la década de los cincuenta trajo consigo el agotamiento de los recursos públicos. La crisis global comenzó a confluir en ese momento con la crisis propia del sistema de seguridad social, que se transformó en un bien escaso, objeto de la disputa redistributiva de los diversos grupos de la sociedad. Los actores centrales de esta pugna distributiva eran el empresariado, los trabajadores y el propio estado.

En 1967 se aprobó una reforma constitucional que intentaba la despolitización y la tecnificación en materia decisional en los procesos de formulación de políticas públicas. Entre otras medidas,⁸ dicha reforma retiró del Parlamento la potestad de iniciativa en materia económico-financiera y de seguridad social, transfiriéndola en forma exclusiva al Poder Ejecutivo. Además creó un organismo central de la seguridad social —el Banco de Previsión Social (BPS)— con el cometido de racionalizar la administración.

bién consideró a la seguridad social como una pieza clave. Para hacer más atractivo el mercado de trabajo uruguayo que el argentino (ambos compitieron durante décadas por la inmigración europea) y atraer mano de obra calificada, las elites estatales se apoyaron en la legislación social (Finch 1980; Papadópulos 1992).

6. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) caracteriza este tipo de cooptación como "ciudadanía regulada". Por tal entiende la expansión de los derechos de ciudadanía social en forma vertical y excluyente. El estado otorga "privilegios" y no derechos a las diversas categorías ocupacionales.
7. Este es un punto crítico del desarrollo de las políticas sociales y de las de seguridad social en particular. En *The politics of social security in Brazil*, Malloy (1979) se refiere a estos momentos como *shifting points*. La institucionalización de políticas promovidas por una lógica cooptativa termina generando poder en beneficio de los grupos cooptados. Estos, en virtud del formato institucional de las políticas, acaban ocupando los puntos críticos de la estructura de poder.
8. Se crea una Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente de la Presidencia de la República, con rango ministerial pero sin responsabilidad política ante el Parlamento. Esta oficina, así como el resto de las medidas de carácter concentrador y centralizador, fueron moldeadas por una doble matriz: una de gobernabilidad y otra desarrollista. La primera apuntaba a disminuir los puntos de conflicto en el sistema político y la segunda estaba guiada por la lógica de la planificación centralizada.

La Constitución, sin embargo, al recoger la historia institucional del sistema de seguridad social creó un sistema cuatripartito de administración que la ley debía reglamentar. De acuerdo con el texto constitucional, el BPS debería estar administrado por un directorio compuesto por representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores, de los empresarios y de los pensionistas. Con la nueva concentración de poder en el Ejecutivo se bloqueaban vías de acceso de demandas por seguridad social; pero simultáneamente, la nueva estructura corporativa de la administración del sistema abría nuevos puntos de acceso a los intereses particularistas. A la vez ofrecía potenciales canales de representación a un sector que, en términos estrictos, no estaba aún conformado como agente central de la pugna distributiva: el de los pasivos. La lógica planificadora y tecnocrática que guiaba el espíritu de la nueva Constitución era abolida en los hechos por la lógica corporativa y clientelar del formato institucional creado.

La reglamentación de la incorporación de los sectores sociales a la administración del BPS no fue aprobada por el Parlamento hasta 1992. Sin embargo, la sola previsión de la administración corporativa constituyó desde 1967 hasta 1973 (año del golpe de estado) y desde 1985 hasta 1992 (de la apertura democrática a la reglamentación) una demanda adicional sobre los gobiernos democráticos. Como medidas correctivas, en 1979, un acto institucional del régimen autoritario crea la Dirección General de la Seguridad Social. Esta elimina ciertas autonomías entonces vigentes en la administración de algunos fondos y la naturaleza corporativa de la administración. Las medidas que el régimen tomó en el campo de la seguridad social⁹ buscaban reducir los costos de producción (en particular el de la mano de obra) y hacer más competitiva la industria no tradicional en el mercado internacional. En este marco fueron reducidos tanto los aportes al sistema como el salario indirecto generado por concepto de seguridad social.

El retorno a la democracia, en 1985, se procesó restaurando íntegra-

9. Este fue el intento más profundo de reforma del sistema de seguridad social que un gobierno haya intentado en Uruguay. Sin embargo, a pesar de la retórica neoliberal no se registra ningún movimiento privatizador como en el caso chileno. Las medidas adoptadas se realizan en el marco de una reforma impositiva. Se eliminan los impuestos indirectos (impuestos, ganancias elevadas, herencias), se reducen los aportes patronales y se crea el impuesto al valor agregado (IVA). El gobierno de la época tenía como proyecto (nunca cumplido) sustituir todos los impuestos por un impuesto único al consumo, con el cual se financiaría también la seguridad social. Esto es un claro ejemplo de que el gobierno autoritario no sólo no se orientó hacia la privatización de la seguridad social sino que, por el contrario, planificó una intervención aún más activa del estado. Una explicación del porqué esta renuencia a reformas neoliberales requeriría de una investigación en sí misma.

mente el sistema político y la Constitución de 1967. Esto recreó el BPS y su formato institucional. El deterioro acumulado por las variables estructurales del sistema y las medidas adoptadas por la dictadura habían aumentado el déficit¹⁰ y producido un deterioro muy importante en la calidad y monto de las prestaciones.

Las condicionalidades creadas por los organismos crediticios internacionales y la política de ajuste intentada por el gobierno del presidente Sanguinetti condujeron a que el valor de las prestaciones del sistema fuera utilizado como variable de ajuste del déficit fiscal (Saldain 1987). Ello condujo a que el valor medio de las prestaciones se deteriorara aún más en 1985. Durante el primer año de gobierno democrático, los partidos políticos de la oposición, embarcados en una estrategia de gobernabilidad y concertación, no pusieron obstáculos a esta política.¹¹ Urgido por el tema de la recuperación salarial, el sindicalismo tampoco se opuso con intensidad a este ajuste. De esta forma se produjo un vacío representacional para los intereses de los beneficiarios directos del sistema de seguridad social. Este vacío, unido a la existencia de espacios de representación corporativa potencial, creó los incentivos para la emergencia de una nueva forma de mediación sectorial. El retiro de un número importante de viejos sindicalistas y las oportunidades políticas anticipadas por algunos caudillos políticos aportaron los recursos para el surgimiento de una multiplicidad de organizaciones de jubilados.

Estas organizaciones ejercieron una oposición sistemática a las políticas de ajuste en materia de seguridad social. Forjaron una coalición política con diversas fracciones de todos los partidos y el movimiento sindical, y consiguieron recuperar parte del valor real perdido por las prestaciones. En 1987 esa coalición consiguió bloquear un proyecto de reforma del sistema inspirado en las recomendaciones del Banco Mundial. Además, logró establecer que a partir de 1990 ninguna prestación por jubilación podría ser inferior al valor de un salario mínimo nacional.

En 1989, junto con las elecciones nacionales, las organizaciones de jubilados llamaron a plebiscitar una reforma de la Constitución por la cual se incorporaba a ésta un mecanismo automático de indexación de las prestaciones. El articulado proponía indexar el valor de prestaciones al índice medio de salarios.¹² Esta reforma se plebiscitó junto con las elecciones nacionales de

10. Además de las medidas fiscales, el sistema facilitó la evasión y la mora eliminando controles y fiscalización. Así se intentaba estimular el empleo al permitir contrataciones sin aportes e inscripción de los trabajadores en la DGSS.

11. Durante el primer año de gobierno, la oposición política intentó no dificultar la gestión de la administración triunfante ni imponerle severas derrotas en lo que se consideraba un año clave para la estabilización democrática.

12. El valor de las prestaciones se reajustaría cada vez que los salarios de los funcionarios del gobierno central fueran aumentados, lo que sucedía, por reglamentación, cuatro veces al año.

noviembre de 1989 y fue apoyada por el 82% de los electores. (La explicación de este fenómeno se abordará en las conclusiones de este trabajo.) Ello tiene consecuencias en tres niveles. El primero es el de la mejora sustancial de las prestaciones alcanzadas por los beneficiarios del sistema. El segundo se refiere al fracaso definitivo del intento de ajuste del sistema a las orientaciones generales de la política macroeconómica del gobierno. El tercero es de carácter político: los beneficiarios del sistema IVS ligaron el monto de sus prestaciones a las variaciones en el índice medio de salarios. Con esto se creó una alianza de hecho entre beneficiarios del sistema IVS y los trabajadores en actividad.

En 1992 el Parlamento reglamentó la integración corporativa del BPS, lo que permitió a las organizaciones de jubilados, al movimiento sindical y a las cámaras empresariales tener un canal institucional de ingreso de demandas al sistema. Con esto se cerró un ciclo en el cual nuevas formas de representación se institucionalizaron y encontraron un espacio de negociación con otras organizaciones representativas de corte más tradicional.

La reforma constitucional abrió una etapa a partir de la cual las disfuncionalidades del sistema de seguridad social no podían continuar siendo atacadas empleando el valor de las prestaciones como variable de ajuste (Saldain 1993). Para una estrategia de ajuste, cualquiera que ella fuese, la reforma estructural del sistema o una nueva reforma constitucional se convirtieron en los únicos mecanismos aptos para esa tarea.¹³

Las posibles medidas de corto plazo consistían en aumentar la edad de retiro, cambiar el cálculo del salario jubilatorio básico, hacer más duras las causales de retiro o una combinación de las tres. Durante el gobierno del presidente Lacalle (1991-1995), el Poder Ejecutivo envió al Parlamento cuatro proyectos que contenían estas modificaciones.

Un quinto proyecto fue más a fondo y pretendió cambiar la estructura global del sistema.¹⁴ Este último proyecto, por la forma en que fue elaborado y negociado, introdujo elementos novedosos en las formas de *policy making*. Sin embargo estos elementos convivieron con viejos estilos de hacer política, los cuales finalmente predominaron, bloqueando así la aprobación del proyecto.¹⁵

13. Lacurcia (1990) y Mesa-Lago (1993) discuten tres grandes alternativas planteadas al sistema, así como sus ventajas e inconvenientes.

14. El proyecto proponía el aumento de las edades de retiro, hacer más duras las causales jubilatorias, cambiar el cálculo del salario básico jubilatorio reduciendo el valor de la prestación inicial. Sin embargo, el aspecto más novedoso es que se proponía un *mix* de sistema de reparto intergeneracional y de capitalización. Este último no sería administrado por el sector privado, como en el caso chileno, sino por los propios institutos previsionales (BPS).

15. Esta sección está basada en una comunicación personal de Rodolfo Saldain, presidente del BPS, a los autores.

En julio de 1991 el presidente Lacalle convocó a los líderes de todas las fuerzas políticas. Allí fue el presidente del BPS presentó un diagnóstico del sistema, que fue cuestionado. Luego de otras reuniones en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las partes decidieron trasladar el estudio del tema a una comisión de técnicos designada por los representantes políticos y representantes de las organizaciones sociales. De esta forma quedaron constituidos un grupo político, que comenzó a ser conocido como la "multipartidaria", y un grupo técnico. Este último funcionó en forma periódica, coordinado por el presidente del BPS, durante casi un año y medio (hasta diciembre de 1991).

Como resultado de este esfuerzo técnico se realizaron tres informes que fueron trasladados al grupo político. El último de ellos recogía los consensos técnicos logrados hasta ese momento. En abril, el Poder Ejecutivo remitió el proyecto definitivo al Poder Legislativo para que éste lo sometiera a su consideración. Luego de tres meses de debate el proyecto fue rechazado por el Parlamento, contando solamente con el aval del Partido Nacional y de una fracción minoritaria del Partido Colorado.

Dos aspectos hay que resaltar del proceso reseñado. El primero es el intento de despolitizar la reforma llevado delante por el Poder Ejecutivo. La Constitución de un ámbito de debate técnico (aunque de carácter pluripartidario y con representantes del sindicalismo y las asociaciones de jubilados y pensionistas) para la reforma de la seguridad social es un hecho novedoso en Uruguay. El Poder Ejecutivo buscó transferir legitimidad al proyecto de reforma apostando a un acuerdo técnico que finalmente se logró. El segundo aspecto importante es que, una vez transferido el proyecto a las esferas decisionales de la órbita parlamentaria, volvieron a actuar los bloqueos del sistema.

La racionalidad técnica no consiguió imponerse sobre la lógica política. No solo la izquierda se opuso al proyecto, por motivos que apelaron a la falta de solidaridad social de un sistema de capitalización. También lo hicieron fracciones importantes de los partidos tradicionales. Dos factores operaron para provocar esta actitud. En primer lugar, el sistema propuesto pretendía hacer transparente la gestión administrativa del sistema,¹⁶ y esta transparencia amenazó con destruir las bases institucionales de la alianza entre los "profesionales ocultos de la política" (Panbianco 1982) y los caudillos políticos. En segundo lugar, las asociaciones de jubilados y pensionistas se opusieron a la reforma amenazando con el castigo electoral a los partidos políticos.

16. El entramado burocrático del sistema facilita que los trámites que conducen al otorgamiento de pensiones se bloquee frecuentemente. Las relaciones entre políticos y funcionarios facilita el "desbloqueo" y este se constituye en el favor que el político ofrece al ciudadano. Esta es una de las bases del clientelismo. La ineficiencia administrativa es, en ese sentido, funcional a las relaciones políticas de carácter particularista.

En suma, durante la primera administración democrática se logró, aunque en forma precaria, cierto control del gasto, pero no una transformación radical del sistema de seguro social. La segunda administración inició su gestión en un nuevo contexto. La política de estabilización realizada por el anterior gobierno contribuyó a la emergencia y consolidación de un nuevo actor en la pugna distributiva: los pensionistas y jubilados. Todos los intentos de dar un paso desde la mínima estabilización lograda en los tres primeros años de la administración Sanguinetti al ajuste estructural en esta área chocaron con este nuevo actor, con los propios partidos y sus lógicas clientelares y con la imposibilidad de conseguir aislar y transferir poder a los elencos técnicos.

Relaciones laborales y movimiento sindical: adaptación y resistencia al cambio.

Existen tres niveles por los cuales podemos aproximarnos a la pregunta acerca de las transformaciones neoliberales en el área laboral. En primer lugar, los elementos propios de la legislación laboral del derecho privado; en segundo lugar, las modalidades de negociación capital-trabajo; finalmente debe observarse en forma detenida el poder, el grado de unificación y las formas de presión del movimiento sindical en su conjunto. Carecemos en este trabajo de un tratamiento adecuado del primer nivel, pero al menos no han existido transformaciones significativas en materia de leyes de protección laboral consideradas regionalmente como avanzadas. Ello no implica que de hecho las formas de contratación y despido no se hayan flexibilizado y que los sistemas a destajo —y, en términos más generales, los procesos de informalización de las relaciones capital-trabajo— no se hayan extendido a impulso empresarial, ello combinado en algunos casos con la debilidad o complicidad sindical. En este trabajo nos detendremos sí, con mayor detalle, en las formas de representación de los trabajadores, tanto en lo relativo a la negociación colectiva como a la acción del movimiento sindical en su conjunto.

El movimiento sindical uruguayo (MSU) cuenta con una larga tradición que se inicia sobre fines del siglo XIX. A lo largo del siglo XX fue definiendo un perfil poco común para América Latina. Autónomo del estado y las empresas, con una fuerte identidad de izquierda y alta legitimación en la opinión pública en general, el MSU pasó a constituirse en el representante de los asalariados urbanos y en un importante actor del sistema político (D'Elía 1984; Rodríguez 1986).

A partir de los años cuarenta, el modelo económico del país se apoyó en una muy buena inserción internacional para la colocación de sus productos primarios (carne, cuero y lanas). El excedente generado contribuyó a la financiación del desarrollo protegido de una industria de sustitución de importaciones y la expansión del aparato estatal. Este modelo se extendió hasta la década del sesenta, en la que la pérdida de la ventajosa inserción internacional limitó las posibilidades del sector público para continuar su expansión, así como el financiamiento de un modelo industrial doméstico y protegido (Rial 1988).

Es importante anotar la forma en que el modelo económico de país permitió el desarrollo de un robusto sindicalismo que mostró logros en las tasas de afiliación, obtuvo leyes de protección al trabajador y realizó una eficaz defensa corporativa de los salarios. Debido a las características del tipo de producción dominante en Uruguay,¹⁷ el sindicalismo se constituyó —y básicamente ha persistido— como urbano y fuertemente estructurado en torno a las industrias protegidas y al estado. Este sindicalismo pudo mantener simultáneamente un discurso de clase y apelar al expediente de la huelga en forma reiterada. La supervivencia del empresariado industrial dependía más del subsidio estatal que del juego del mercado. A su vez, la permanencia del estado como empleador dependía más de las lógicas clientelares y político-electorales que de la eficiencia y rentabilidad de sus servicios (Filgueira, C. 1990).

En suma, donde había sindicatos la esfera reguladora central era la política, no el mercado, y donde existían requisitos de mercado no había sindicatos. El mercado aparecía en forma débil en tanto contexto regulador de las formas de conflicto capital-trabajo o estado-trabajadores a nivel urbano.

Con la crisis que se inicia sobre fines de la década del cincuenta y estalla en los años sesenta, la abundancia llega a su fin. El aumento de la conflictividad sindical y la unificación de los sectores de cuello blanco y cuello azul en una central única de trabajadores (1964-1966) son testimonio de esta crisis y de su impacto sobre la situación económica de la clase trabajadora y de los sectores medios.

Detrás de la mera evidencia de crisis se iniciaba un proceso de transformación más profundo. En el futuro, sindicatos y mercado no estarían divorciados en la medida en que lo estuvieron en el pasado. Paulatinamente, las áreas claves de la economía nacional y los espacios de actividad sindical se empezaron a superponer. Y la relativa abundancia de recursos con que contaba el estado se agotó, dando paso a una creciente dependencia internacional en materia financiera.

17. La fuente central de ingresos del país se derivaba de su exportación de bienes primarios. Por este motivo, una forma de producción dominante basada en una estructura de tenencia de la tierra de carácter latifundista y una baja intensidad de la utilización de mano de obra contribuyeron a la ausencia de sindicatos u otras formas corporativas en el medio rural (Filgueira C. 1990).

Cuadro 1. Estructura de las exportaciones y endeudamiento externo (1970-1985)

Años	1970	1975	1980	1985
Exportaciones tradicionales	72%	51%	40%	35%
Exportaciones no tradicionales	28%	49%	60%	65%
Endeudamiento externo*	564	1.135	2.137	4.900

Fuentes: Couriel 1988; Saráchaga y Vera 1989.

*En millones de dólares corrientes.

El endeudamiento externo es un indicador cabal de la situación de escasez por la que pasaba y pasa el país. A su vez, la mayor parte del aumento del sector exportador no tradicional se debió al dinamismo de actividades de corte industrial y urbano. Estas industrias, a diferencia de sus predecesoras, no contaban con un contexto de mercados permisivos. Por el contrario, estaban plenamente incorporadas a las pautas de competitividad internacional.

Estas transformaciones desafiaron y amenazaron una serie de características del movimiento sindical. Los empresarios empezaron a abogar por un nuevo sindicalismo, menos centralizado y politizado. También, tanto empresarios como gobierno presionaron para cambiar la lógica de acción colectiva del movimiento sindical. Desplegaron estrategias como para que aquella dejara de ser de clase para pasar a ser de empresa.

Respecto a este último punto cabe distinguir entre las estrategias desplegadas por la primera y segunda administración democrática. La primera (presidencia de Sanguinetti) recompuso las reglas de juego del viejo sistema de intermediación capital-trabajo: este fue un esquema tripartito a nivel privado, con negociación por rama productiva, lo que implica el reconocimiento de *status* público a la corporación sindical (Offe 1988).

Este modelo presentó, sin embargo, algunas innovaciones respecto al modelo de la predictadura. En primer lugar, mediante el mantenimiento de ciertas normas de 1966 y de la dictadura, el gobierno retuvo el derecho a fijar límites de aumento salarial. Con esto se procuraba aumentar el poder del estado para controlar la política de ingresos. Sin embargo, esta medida tuvo un efecto no esperado: favoreció la unidad organizativa del MSU, ya que los "techos" salariales, al debatirse entre el gobierno y el conjunto del MSU (y no por

ramas) obligaron a este a adoptar una estrategia unitaria. Para contrarrestar este efecto, en ciertos casos el gobierno permitió la firma de convenios bilaterales por encima de los topes salariales. Con ello permitía que algunos sindicatos ingresaran en formatos de negociación por fuera de la matriz centralizada, ofreciendo así espacios para los *free-riders*. En tercer lugar, en los conflictos con los sindicatos del sector público, el gobierno utilizó el recurso al decreto. Mediante este instrumento atribuía a ciertos servicios públicos el carácter de "esenciales". Con ello podía hacer un uso más discrecional del poder del estado para romper huelgas y conflictos.

El resultado final de estas estrategias es ambiguo. A nivel público se mostraba una clara recomposición del MSU. Sin embargo, la segmentación entre sectores exportadores, domésticos y estatales aumentó. Con esto se debilitaban las bases estructurales de la unidad sindical, lo cual, en algunos casos, se expresó en los niveles de agregación de la negociación capital-trabajo. En términos de estabilización económica el resultado fue razonablemente positivo: un aumento controlado del salario privado conjugado con el uso del salario mínimo y público como variable de ajuste. Se logró controlar y canalizar el poder y las demandas del MSU, mas no se modificó sustancialmente la estructura de representación y agregación de intereses del sindicalismo. Solo se la debilitó (Filgueira, F. 1991).

El gobierno del presidente Lacalle asumió una estrategia muy distinta a la de su predecesor. Debía modificarse en forma radical al sindicalismo uruguayo. Para ello, el gobierno anunció que implementaría tres medidas complementarias: la reglamentación del derecho de huelga, la reglamentación de la actividad sindical (elecciones y criterios decisionales) y un período de determinación de salarios fijados por decreto, al que seguiría el alejamiento del estado de las negociaciones corporativas. Con esto se buscaba dar paso a un sistema bilateral y desregulado.

Dos elementos confluyeron para el fracaso casi total de esta estrategia. Dos huelgas generales en el primer año de gobierno y un aumento de la tensión laboral fueron un aviso de los niveles de conflicto que el gobierno debería enfrentar de persistir en sus iniciativas.¹⁸ Finalmente, el hecho de que empresarios y sindicatos declararan públicamente que se había llegado a acuerdos por encima de los otorgados por decreto convenció al gobierno de que en la formulación de política salarial no se podía desconocer por decreto

18. En un país que pretende convertirse en plaza financiera, las declaraciones de líderes sindicales bancarios de que intervenir en la vida sindical era como violar el secreto bancario resultaban una amenaza velada de las acciones que el movimiento sindical estaría dispuesto a implementar para frenar las iniciativas del Poder Ejecutivo.

los poderes respectivos del capital y el trabajo (Filgueira, F. 1991). Finalmente, el único aspecto de la estrategia que se concretó fue el retiro del estado de la negociación capital-trabajo. Ello no redundó, sin embargo, en la desregulación del sistema de intermediación, ya que el sindicalismo ha presionado y logrado la homologación (respaldo legal) del estado a los acuerdos alcanzados con los empresarios.

En suma, el MSU, que retorna en forma legal a la arena pública con en el proceso de apertura democrática, muestra a poco de actuar la persistencia de alguna de sus características históricas. Más allá de esta persistencia existen transformaciones que el contexto económico y las iniciativas de los gobiernos imprimieron a este sindicalismo de los ochenta. Entre ellas, tres nos parecen particularmente importantes en lo relativo a las formas de representación, acción y agregación de intereses de los trabajadores.

En primer lugar deben evaluarse las transformaciones en materia de negociación colectiva.¹⁹ Esta se caracterizó históricamente por dos aspectos modales: la negociación a nivel de rama industrial y la centralidad del tema salarial. Asimismo, dentro del tema salarial, las exigencias de aumento en todo momento procuraron indexar las retribuciones atendiendo a la variación de los índices inflacionarios. El resultado de estas negociaciones estuvo casi siempre más relacionado con ecuaciones de poder político del capital y del trabajo que con criterios económicos previamente establecidos, tales como productividad o rentabilidad de la empresa.

Dadas las transformaciones de carácter estructural anotadas y las presiones retóricas y políticas que buscaban un *aggiornamento* de los estilos de negociación de los sindicatos, podían esperarse cambios importantes. Entre las posibles alternativas, la descentralización de la negociación a nivel de empresa y los convenios por productividad deberían ser mayoritarios en una economía exportadora que reestratifica ramas de actividad. Asimismo, las transformaciones tecnológicas y los requerimientos de un mercado exportador exigente tendrían que traducirse en la incorporación a la agenda sindical de convenios por cambio técnico y de paz sindical.

19. Ese punto y el que sigue se basan en gran medida en una serie de trabajos de Francisco Pucci (1992a, 1992b, 1992c), quien ha realizado los aportes de mayor importancia con relación a las tendencias recientes. Los autores agradecen a Pucci no solo su aporte en información y trabajos sino también su disposición para comentar, sugerir y contribuir a la comprensión de las transformaciones recientes en materia sindical.

Cuadro 2: Tipo de convenio y nivel de agregación en porcentajes (1991)

	Convenios por productividad	Convenios por cambio técnico	Convenios de paz sindical	Acuerdo a nivel de empresa*
Sí	32	24	52,7	12,7
No	48	54	24	68
N/Cor.	2,7	5,3	6	5,3
N/Con.	17,4	16,7	16,7	14

Fuente: Pucci 1992a, basado en datos de encuesta industrial realizada en 1991 (muestra 150 sobre la base de un universo de 589 empresas).

Aunque carecemos de series históricas, puede notarse que las modalidades esperables, según nuestras hipótesis, constituyen en todos los casos menos de la mitad (con la excepción de los casos de paz sindical), y en muchos de ellos menos de un cuarto de los casos totales. En especial los convenios por cambio técnico y los acuerdos a nivel de empresa poseen una significación claramente marginal. Respecto a los criterios de negociación salarial, solo poco más de un tercio eligen hoy negociar por criterios de productividad en vez de procurar ajustes salariales observando costo de vida e inflación.

En suma, contra lo esperable, el MSU mantiene en buena medida criterios centralizados y agendas tradicionales en torno a las formas de intermediación y defensa de los intereses corporativos de los trabajadores. Puede notarse, sin embargo, un cierto *aggiornamento* en materia de "paz sindical". Asimismo, al estratificar por porcentaje de exportaciones de las empresas, Pucci (1992a, 1992c) encuentra que, en forma tendencial, las hipótesis planteadas más arriba se constatan. En las empresas con mayor porcentaje de producción exportada, los convenios por cambio técnico y productividad ascienden al 45,5% en ambos casos (contra 32% para todas las empresas, mientras que en los casos de alto porcentaje exportado el 18,2% llegan a acuerdo por empresa). Es esperable entonces que, en la medida en que las tendencias estructurales de modelo de crecimiento persistan, asistamos a una transformación paulatina de las formas de intermediación sindical hacia modalidades menos agregativas y más atadas a criterios de mercado que a la capacidad política del movimiento. Sin embargo, por el momento el MSU continúa manteniendo un tipo de relación con el capital más acorde con el modelo protegido que con el neoliberal exportador.

Un segundo aspecto que debe evaluarse se refiere al repertorio de

acciones colectivas disponibles por los trabajadores organizados para presionar por sus reivindicaciones.

La huelga ha sido para el MSU la modalidad de presión más importante en su repertorio de acción colectiva.²⁰ El componente solidario y político del MSU ha estado presente en el uso de la huelga y de la huelga general en diversas ocasiones. Ello se relaciona tanto con su matriz ideológica de izquierda como con la baja diferenciación social de los sectores subalternos.

Sin embargo, las transformaciones anotadas más arriba harían esperable una disminución porcentual de los conflictos por solidaridad, así como de los conflictos de índole abiertamente política. También los requerimientos de una economía exportadora y altamente competitiva a nivel internacional deberían presionar hacia una disminución del número de conflictos totales.

Cuadro 3. Conflictos totales discriminados porcentualmente por causa principal y sector público y privado

	1985	1986	1987	1992	1993
Totales	367	262	215	216	218
Privado	53.1	50.0	67.9	43.5	39.5
Público	46.9	50.0	32.1	56.5	60.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salarial	71.9	58.4	50.6	60.2	73.0
Empleo	6.3	11.8	19.5	17.8	21.0
Políticos	4.1	7.3	0.9	s/d	s/d
Solidaridad	3.3	2.7	2.3	s/d	s/d
Otros	14.4	19.8	26.5	22.0	6.0

Fuente: Filgueira, C. 1990 y SERPAJ, Informe 1993.

* El año 1992 y 1993 presenta información porcentual sólo para los 9 primeros meses. Debido a que estos años se basan en registro directo de conflictos mientras 1985, 1986 y 1987 lo hacen en base a archivos de prensa, la cantidad de conflictos se encuentra subrepresentada para los tres primeros años. La categoría "otros" para 1992 y 1993 contiene en forma no discriminada conflictos políticos y por solidaridad.

20. En orden de jerarquía y frecuencia, la huelga por empresa y sector es dominante. Esta es seguida por la huelga general, las estrategias de opinión pública y finalmente los intentos de boicot durante décadas a las empresas. Una estrategia de presión informal, especialmente a nivel de los sindicatos de funcionarios públicos, es la presión y el *lobbying* a nivel de los entes del estado, los gobiernos departamentales y el Parlamento utilizando estructuras clientelares de larga data.

Entre 1985 y 1987 las tendencias responden estrictamente a las hipótesis planteada. Luego, en los años para los cuales disponemos de información (1992-1993), la cantidad de conflictos se estabiliza relativamente. Asimismo, el incremento en los conflictos se registra en aquellos cuya naturaleza es salarial. De acuerdo con los cambios estructurales, esta tendencia no sería esperable. Exceptuando el año 1987, en el cual el gobierno atacó duramente las huelgas en el sector público, afectando su peso porcentual, surge una tendencia clara al aumento de la participación porcentual de la conflictividad en el sector público. Este es el sector donde la transformación del sindicalismo no tiene como contrapartida beneficios derivados del crecimiento y dinamismo del sector. Asimismo, los conflictos por empleo muestran un aumento constante acorde a una economía que se reconvierte, se torna más flexible y, en consecuencia, ofrece menos seguridad en los puestos de trabajo. El aumento en la conflictividad a nivel de los trabajadores del sector público indica la resistencia del MSU a las medidas de ajuste y de disminución del sector y del gasto público. La reducción relativa de los conflictos en el área privada muestra cierta adaptación del MSU al nuevo contexto productivo y competitivo.

En tercer lugar corresponde analizar los efectos de las presiones estructurales y políticas sobre la unidad y el poder sindical.

La unión del movimiento sindical se alcanzó sobre mediados de década del sesenta. A ello contribuyó la superación de fracturas partidarias apoyada en la hegemonía del Partido Comunista y el proceso de relativo deterioro de los sectores de cuello blanco que aproximaron su agenda reivindicativa a las estructuras sindicales de cuello azul (Rial 1988).

Con el golpe de estado de 1973 se produce el congelamiento de las estructuras sindicales, las cuales retornan en forma prácticamente incambiada en 1985. En forma aún más clara que antes del golpe, los sectores comunistas mantienen la hegemonía política del MSU, aunque en competencia con otros partidos políticos de la izquierda uruguaya. La penetración partidaria y la fuerza de estas organizaciones en las organizaciones sindicales operan más como factores que como divisores de la unidad organizativa de los trabajadores. Existen en Uruguay sindicatos que podrían disponer de una capacidad de negociación mayor fuera de la central sindical. Sin embargo, la presencia política de la izquierda organizada en el sindicalismo impone a este una lógica que no facilita la emergencia de los *free-riders* (Filgueira, F. 1991). La decisión de cualquier gremio de separarse de la central sindical sólo podría lograrse por el voto de los sectores políticos mayoritarios en su interior. El sector político que adoptara esta posición en una rama de actividad sería fuertemente castigado en las restantes. Una ecuación de costos y beneficios

presiona hacia la unidad sindical aun a aquellos sindicatos con ventajas comparativas para la negociación individual.

La debacle del Partido Comunista es, en este sentido, un dato clave para comprender la debilitada unidad sindical.²¹ La percepción de los propios líderes sindicales es que la competencia partidaria está dando lugar a la competencia corporativa; los costos para el *free-rider* han disminuido.

En suma, la disminución del peso partidario dentro del MSU y las nuevas segmentaciones en el mapa empresarial y laboral apuntan a un debilitamiento de la unidad sindical. Ello, sin embargo, carece hasta el presente de expresiones públicas.

Finalmente hay que agregar lo que es una percepción generalizada de los líderes sindicales. Ella refiere a la disminución de poder general del MSU y especialmente de sus estructuras a nivel más agregado. Los líderes del MSU señalan que, a menos que tomen medidas radicales, su organización central puede dejar de funcionar.²²

Las desventuras privatizadoras: estado y sistema de partidos

La penetración del estado en la sociedad uruguaya fue, al igual que en los dos casos antes tratados, resultado de un modelo peculiar de desarrollo. Un modelo agroexportador con un débil desarrollo del mercado interno, proveyó los recursos que el estado utilizó en el proceso de industrialización. Ya desde fines del siglo XIX el estado comienza a desarrollar una fuerte actividad de promoción industrial. Esta actividad se realizó por dos caminos. Por un lado alentó el nacimiento de nuevas empresas privadas mediante una importante legislación proteccionista y con diversas exenciones impositivas. Por el otro, creó entes industriales y comerciales dentro de la órbita estatal.

La Constitución de 1918 introdujo un cambio importante en el sistema de gobierno que fue incorporado a la administración de las empresas públicas. La llamada "política de coparticipación" implicaba que el partido de la minoría

21. Datos proporcionados por informantes calificados sobre debates internos partidarios relativos a la unidad sindical. Ciertos líderes sindicales han planteado dentro de sus partidos que si para ciertos logros corporativos debe sacrificarse la unidad sindical, ello debería aceptarse (entrevistas de los autores, enero de 1993).

22. El alquiler del local de la Central, el papel para fotocopias y otros componentes mínimos de funcionamiento cotidiano se están agotando por falta de recursos.

accediera a una limitada participación en el nombramiento de los directorios de estas empresas (Finch 1980). Si bien las propuestas estatistas en lo económico fueron propuestas del Partido Colorado, la creación de "empresas descentralizadas" o "entes autónomos" contó con el decidido apoyo de la oposición (Partido Nacional). El Partido Nacional era contrario al monopolio estatal y defensor del liberalismo económico. No obstante, aceptó la coparticipación y defendió el formato institucional propuesto para las empresas públicas. Esta estrategia permitía al Partido Nacional obtener dos tipos de ganancias. En primer lugar, desconcentrar del Poder Ejecutivo funciones de tipo económico (Frega y Trochon 1991). En segundo lugar, asegurarse recursos públicos para mantener, al igual que el Partido Colorado, una política de clientelas. De esta forma, desde un principio, las empresas públicas fueron administradas preponderantemente por políticos y no por técnicos. Desde entonces el estado y sus empresas pasaron a ser generadores de crecimiento económico y recursos de tipo prebendario manejados por los partidos políticos.

No solo la dirección de las empresas públicas se realizaba bajo la lógica de la "coparticipación". También lo hacía el nombramiento de los funcionarios. En 1931, por disposición legal, se promulgó una norma de carácter general, por la cual se estableció que los funcionarios se designarían aplicando el principio de la representación proporcional. Los directores de las empresas públicas quedaban en libertad de nombrar a los funcionarios de acuerdo a criterios políticos, y en una proporción semejante a la distribución de cargos en el Consejo Nacional de Administración.²³

Así, un *mix* de lógica técnica y lógica política constituyó la matriz fundacional de las empresas públicas en Uruguay. Una u otra lógica se encontrarán a lo largo de la historia, con más o menos fuerza, dependiendo de una serie de variables de tipo económico y político.

Dada la debilidad relativa del capital nacional y el hecho de que las actividades desplegadas por el estado no pretendían ser competitivas con aquél, las posturas del sector privado frente al intervencionismo estatal fueron contradictorias. Como se ha mencionado, durante buena parte del siglo XX las actividades económicas dominantes estaban vinculadas con la agroexportación y el mercado interno era débil. En ese marco, el proyecto explícito de los gobiernos de las dos primeras décadas buscó generar la infraestructura básica para el desarrollo de la industria nacional. Los monopolios estatales se constituyeron en torno a la emisión de moneda, producción y generación de energía, telecomunicaciones, seguros,

23. La Constitución de 1918 creó un Poder Ejecutivo con un cuerpo colegiado, denominado Consejo Nacional de Gobierno. Este órgano estaba compuesto por nueve miembros, seis representando el partido mayoritario y tres por el segundo partido más votado.

transporte ferroviario y de tranvías, y servicios de puerto. El empresariado nacional y el propio estado buscaron formas de "intersección" (Frega y Trochon 1091) que se cumplieron de acuerdo con diversas modalidades cooperativas.

Sin embargo, más allá de estos intentos de "intersección", el sector privado mantuvo una actitud dual frente al intervencionismo estatal. Percibía que la capacidad de absorción de mano de obra por parte del estado constituía un mecanismo importante en la reducción de tensiones generada por un mercado con dificultades para producir nuevos puestos de trabajo. Pero al mismo tiempo se visualizaba al estado como un competidor y un creador de impuestos onerosos. Además, el empresariado temía el aumento de poder que los elencos políticos generaban a través de la política de clientelas.

Las empresas públicas eran criticadas, además por ineficientes, aunque conocieron la eficiencia durante las primeras décadas de su funcionamiento. Es decir que presentaron balances con saldos favorables, acrecentaron su capital, volcaron parte de sus ganancias a rentas generales, disminuyeron los precios de tarifas y materias primas, ampliaron líneas de crédito a la empresa privada y extendieron servicios. Sin embargo, con el paso del tiempo, al igual que en el caso de la seguridad social, sus cometidos explícitos fueron superados por los fines implícitos. Como hemos dicho, mientras el sector más dinámico de la economía generaba, por su naturaleza, pocos puestos de trabajo, el crecimiento de la industria fue lento y con poca capacidad de producir una importante movilidad estructural. En este marco, la competencia electoral, el formato institucional de las empresas públicas y, en general, el estado como recurso prebendario, empujaron a un crecimiento de la ocupación en el sector público, importante si se lo compara con otros países de la región.

Cuadro 4. Empleo Estatal total y de empresas públicas con relación a la población en países seleccionados (1985 en %)

Países	Total	Empresas
Uruguay	8,1	6,2
Brasil*	3,5	s/d
Argentina	5,7	4,8
Chile	2,5	1,8

a. El empleo público está subestimado al excluir ciertas actividades estatales
Fuente: Adriana Marshall 1990.

Se podía haber esperado, hacia mediados de la década de los cincuenta, que el agotamiento del modelo de desarrollo limitara la expansión del estado y de las empresas públicas. Sin embargo, lo que sucedió fue lo contrario de lo esperable. Los partidos políticos utilizaron la administración pública y las empresas estatales como un espacio para ocupar la mano de obra no absorbida por el sector privado.

Cuadro 5. Dimensión del empleo público. Índice de crecimiento relativo

	1963	1975	1985
Empleo público	100	122	125
PEA	100	108	116
Asalariados privados	100	103	116

Fuente: Fortuna 1990.

Como puede apreciarse, el crecimiento del empleo en el sector público se desarrolló más que la PEA y que el empleo en el sector privado en el período considerado. Este impulso fue más fuerte hasta el comienzo del gobierno autoritario, cuando la disolución de los mecanismos representacionales (sindicatos

y partidos políticos), los despidos masivos de funcionarios por razones ideológicas y el crecimiento relativo del empleo informal restaron dinamismo al sector. Es importante hacer notar, sin embargo, que la evolución del empleo público fue mayor en las empresas públicas que en otros sectores del estado.

Ocupación en el sector público
(1955-1984, en porcentajes)

	1955	1961	1969	1980	1984
Gobierno central y local	66,6	65,3	64,2	57,4	56,3
Empresas públicas	33,4	34,7	35,8	42,6	43,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Davrieux 1987.

Otro fenómeno de consideración lo constituye el hecho de que este crecimiento del empleo en el sector público se realizó a costa de una reducción en el abanico de retribuciones. No tenemos cifras para el espectro de retribuciones en las empresas públicas, pero la información sobre el gobierno central constituye una buena variable "proxi" de las mismas. Tampoco disponemos de cifras actualizadas, pero nada hace pensar que la tendencia para los años en que disponemos de información haya cambiado.

Diferencias entre sueldos máximos y sueldos mínimos
para el gobierno central

Escalafón	1961	1965	1969
Administrativo	6	3,4	2,1
Técnico especializado	6	3,4	2,1
Secundario y de servicio	2,3	1,2	0,7
Técnico profesional A	2	2,1	1,7
Técnico profesional	2,2	2,1	1,7

Fuente: Filgueira, C. 1970.

El crecimiento relativo del personal de las empresas públicas es el resultado de su formato institucional y de lo que ha sido llamado una "política de parches" y de "absorción de tensiones" (Filgueira 1970) por parte de los diferentes gobiernos. Sin embargo, esta política de parches generaría en el futuro dos tipos de disfuncionalidades. En primer lugar, el crecimiento del sector público y de una numerosa clase media dependiente, el achicamiento del abanico de retribuciones y la paulatina reducción de los salarios aumentarían el cúmulo de demandas insatisfechas dirigidas hacia el estado. En segundo lugar, los mecanismos de retribución negativa, el crecimiento funcional más allá de los requerimientos técnicos y la hiperpolitización de las empresas públicas llevarían a estas a un funcionamiento irracional. En tercer lugar es posible hipotetizar que una de las razones que contribuyeron a la conformación de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) fue un resultado no esperado de un proceso que, buscando aliviar tensiones, generó las oportunidades estructurales para la conformación de una alianza de sectores empobrecidos de la clase media, dependiente con los trabajadores de "cuello azul". La dictadura militar (1973-1985), a pesar de su retórica neoliberal, no hizo ningún intento para modificar el régimen de propiedad de las empresas públicas. Esto no sería centro de la agenda política hasta la primera y segunda administración democrática (1985-1994).

Durante la administración Sanguinetti se procuró cumplir con cuatro objetivos prioritarios: control del gasto público, anulación del ingreso de nuevos funcionarios al estado, cierre de empresas públicas altamente deficitarias y paso a régimen mixto o privado de otras en mejor situación. Los dos primeros objetivos se lograron en cierta medida, aunque el déficit parafiscal se desató sobre final de esta administración: el primero, mediante el uso extendido del veto presidencial a las partidas presupuestales, incurriendo en ciertos casos en desprolijidades constitucionales, en opinión de la oposición;²⁴ el segundo, mediante la aprobación de una ley de funcionariado público que limitaba la facilidad de creación de puestos de trabajo a nivel estatal. El tercer objetivo se logró parcialmente, no sin un alto costo de conflictividad sindical en las empresas afectadas, especialmente en la empresa ferroviaria del estado, a la que se le anuló el servicio de pasajeros.²⁵ El

24. Un total de 21 vetos en este período son testimonio de lo anotado. La gran mayoría fueron interpuestos en ocasión de ajustes presupuestales denominados rendiciones de cuentas. De los vetos restantes, una gran parte procura reducir los porcentajes de indexación de las pasividades. Finalmente, el uso del decreto para la fijación de salarios a nivel estatal también contribuyó a este control del gasto público. Filgueira, F. (1990); informe sobre vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo al Parlamento, 1985-1989.

25. Cabe anotar en este punto que ninguno de los empleados del servicio de pasajeros de la empresa ferroviaria perdieron sus puestos de trabajo en el estado. Todos fueron redistribuidos en otras funciones.

cuarto objetivo fue un fracaso casi absoluto sin llegar siquiera los proyectos (en especial el relativo a las empresas de combustibles, alcoholes y portland y el correspondiente a la aerolínea estatal, PLUNA) a un debate parlamentario con visos de aprobación. A esto último contribuyeron la oposición sindical y los propios partidos, cuyos líderes y representantes no vieron con buenos ojos el ataque a sus fuentes de clientela.

El estado uruguayo ha sido fuente de clientelas por su capacidad de ofrecer puestos laborales, pero lo más importante es que ha sido un instrumento partidario de intercambio con aquellos ciudadanos que no pertenecen ni pertenecerán a la función pública. El funcionario que se integra por la vía clientelista pasa a ser un "profesional oculto de la política" que utiliza el variado instrumental con el cual el estado se hace presente en la sociedad para reproducir el sistema clientelar: tramitar una jubilación, conseguir un permiso para abrir un servicio privado, acelerar el alcantarillado de una zona barrial. Todos estos son instrumentos de penetración profunda que van más allá de la mera oferta de puestos laborales en el estado. Los representantes políticos temen a la privatización no sólo porque dejarían de contar con una fuente de empleo a ofrecer. Perderían también su aparato político oculto: el propio funcionariado estatal.

A pesar de procurar equilibrar sus intentos de transformación neoliberal con los límites que el tipo de sistema recién descrito plantea, Sanguinetti fue castigado. Y lo fue por su propio partido, que lo forzó sobre el final de su administración a ir a elecciones internas. En estas disputaban la candidatura presidencial del Partido Colorado el candidato de seleccionado por Sanguinetti (Tarigo) y otro líder histórico del batllismo que abogaba por una transformación de corte aún más neoliberal (Batlle). Lo interesante de la anécdota es que si bien Batlle abogaba por un estilo neoliberal radical, su apoyo electoral se encontró en el viejo aparato partidario de clientelas. Mientras tanto, los apoyos de Tarigo se redujeron a el grupo parlamentario duro del sanguinettismo, que había mantenido una disciplina heroica (y tal vez suicida) acompañando cada uno de los vetos del Ejecutivo. De más esta decir que Batlle triunfó por un margen considerable.

Este contexto de disputa intrapartidaria favoreció el triunfo del Partido Nacional en las elecciones nacionales de 1989. Lacalle, el nuevo presidente, defiende también un discurso de tipo neoliberal y, distanciándose de su predecesor, señala que son necesarias transformaciones profundas apoyadas en grandes mayorías parlamentarias. Entre sus propuestas más audaces se encuentra una ley de privatización de las empresas públicas del estado. Este proyecto de ley incluía la mayoría de empresas importantes del estado y, lo que es también importante, ofrecía al Poder Ejecutivo amplias facultades

para subsecuentes privatizaciones. Luego de dilatadas negociaciones, el oficialismo contó con la mayoría del Partido Colorado y con la minoría del suyo propio, lo que le permitió alcanzar la aprobación a nivel parlamentario.

A poco tiempo de aprobada la ley, un frente opositor constituido por las izquierdas, fracciones de los partidos políticos tradicionales y el MSU promovieron una iniciativa de referéndum para anular algunos de los artículos críticos de la ley (de hecho, los más importantes). El proceso de referéndum fue largo y no corresponde a este trabajo extenderse en detalles. Cabe, sin embargo, detenerse en un hecho de suma importancia. El sector colorado mayoritario, liderado por el ex presidente Sanguinetti, apoyó finalmente la iniciativa de referéndum para la derogación parcial de la ley, aunque originalmente la había votado en el Parlamento. Existe una explicación facilista a este giro de actitud: demagogia preelectoral. Sin embargo, el problema relevante no es si Sanguinetti actuó por conveniencia o convicción, sino cuáles fueron los indicios que lo llevaron a la evaluación de la conveniencia del apoyo al referéndum. Los sectores que apoyaban la derogación parcial eran minoritarios en la escena electoral. Fueron los líderes intermedios de su propio partido los que presionaron sobre la cúpula del sector.²⁶ A ello se sumaban las encuestas que mostraban, si no una clara mayoría, un amplio sector de opinión favorable a la iniciativa de referéndum. En 1993, la ciudadanía derogó, con un 70% de los votos, los artículos críticos de la ley de empresas públicas, enterrando el proyecto privatizador en su conjunto.

El tamaño del sector público, un sistema partidario apoyado en clientelas amplias y un sindicalismo con cierta capacidad de resistencia bloquearon en buena medida las iniciativas privatizadoras. Y lo que es más importante: un formato institucional que facilita la apelación a recursos de democracia directa se había hecho presente una vez más, al igual que en el caso de la seguridad social, para poner fin a los intentos neoliberales de los líderes electos por el pueblo. La paradoja no es tal. La ciudadanía sigue teniendo fuertes identidades con líderes que impulsan proyectos que no comparten. Esto se debe a que estos mismos líderes pertenecen a un sistema donde los ciudadanos tienen canales institucionales e informales a través de los cuales pueden incorporarse a los procesos de formulación de políticas públicas.

26. Entrevistas realizadas por los autores a miembros del Foro Batllista, sector liderado por el ex presidente Sanguinetti.

Conclusión

Las transformaciones del contexto internacional y de la esfera productiva de las economías nacionales colocan presiones indudables hacia la implementación de modelos de estabilización y ajuste ortodoxos. El nuevo modelo exportador, las condicionalidades externas, la necesidad de control del déficit y la inflación influyeron en el discurso y propuestas de las elites gobernantes y empresariales.

La forma en que estas presiones fueron procesadas y resueltas dependió, sin embargo, de factores ajenos a las variables mencionadas. Los grados y tipos históricos de incorporación y representación de los sectores medios y populares limitó en buena medida las capacidades de estas elites para procesar efectivamente reformas de tipo estructural.

La dimensión relativa a la matriz social estuvo presente en el análisis de nuestro caso operando desde dos niveles básicos.

a) Por un lado el nivel absoluto de incorporación de los sectores populares al modelo de desarrollo y a sus beneficios. Elementos tales como el porcentaje de empleo estatal, la cobertura de los sistemas de protección social y la protección laboral constituyen factores centrales, ya que indican el número relativo de personas que se verían afectadas por los cambios propuestos. En el caso, todos estos indicadores sugieren una incorporación comparativamente alta con relación al resto de la región.

b) Un segundo aspecto refiere al nivel de segmentación y estratificación, al grado en el cual los sectores populares y medios accedieron a estos derechos, beneficios y protección. El tipo de sistema de previsión social —de reparto y no de capitalización individual— es tendencialmente más proclive a generar estrategias agregativas que atomizadas. Por otra parte, el deterioro de los sistemas de prestación social produjo dos efectos. En primer lugar, una disminución en la distancia relativa entre retribuciones. En segundo lugar, un descenso del valor real del conjunto de ellas. Estos dos factores crearon las bases estructurales para una potencial alianza entre todos los beneficiarios del sistema. Algo similar ocurrió con el caso de las empresas públicas, como lo indica el achatamiento de la pirámide salarial y la utilización del salario público como variable de ajuste del déficit fiscal. En términos sintéticos, para estas dos áreas parece cumplir la hipótesis más general de Goodin, Legran et alli (1987). Estos autores señalan que los sectores medios no son solamente los que en sistemas universalizados se apropian de recursos que debieran destinarse a sectores más pobres; los sectores medios son también aquellos que cuentan con más recursos de poder para defender sistemas que los protegen tanto a ellos como a los sectores populares. En el caso del área laboral, las consecuencias que la transformación productiva

harían esperables sobre la estructura de agregación de intereses se han visto amortiguadas por la interpenetración de lógicas corporativas y político-partidarias, así como por una matriz identitaria del MSU solidarista y de izquierda. Esto último nos lleva directamente a nuestra segunda dimensión explicativa.

Si la matriz social del Uruguay sugiere altas resistencias al cambio, ello también es cierto para el caso argentino. Sin embargo, Argentina es capaz de impulsar una transformación de tipo neoliberal y Uruguay no. Para entender esto la esfera política debe ser incorporada en el intento explicativo. Por otra parte, cuando nos referimos a la dimensión de incorporación y representación política consideramos más variables que tipo de régimen. Si bien en términos normativos puede resultar cauto no exigirle a la democracia más que el cumplimiento de sus mínimos (libertad de expresión, asociación y elección), en términos analíticos se requieren instrumentos adicionales que evalúen los componentes de participación y representación en los procesos de *policy making* (Acuña 1992; Panizza 1993). Tal como señala Malloy (1991a, 1991b), en Latinoamérica, luego de la reemergencia de los regímenes democráticos, el problema de *governance* no consiste simplemente en una cuestión de redistribución de poder entendida como *access to office*. Este constituye el problema del personal pero no el del poder.

¿Cuáles son los recursos y los obstáculos que la estructuración del espacio público ofrece a los gobiernos para impulsar reformas acordes a su voluntad política? Este es el elemento central a evaluar para comprender en forma adecuada la naturaleza de los procesos de *policy making*, sus *veto points*, el grado de insularidad de los mismos y las posibles coaliciones que se encuentran en las bases de estos procesos decisionales.

Tres elementos centrales operaron en la esfera política para bloquear buena parte de los intentos transformadores:

a) Formato institucional o reglas de juego formales. Estos definieron grados potenciales de permeabilidad a las demandas y voluntades de los sectores populares. El hallazgo más importante en este punto refiere a la existencia de recursos plebiscitarios de fácil acceso y a un sistema normativo de regulación capital-trabajo que reconoce en forma explícita el *status* público de la organización de los trabajadores. Ello está combinado con una muy baja regulación estatal de las instancias sindicales. Estos elementos favorecieron las estrategias de oposición y los poderes de veto de los sectores populares frente a las políticas de ajuste y estabilización.

En el caso del intento de regular la privatización de las empresas públicas, ello habría sido posible si la democracia representativa hubiera sido el único canal de expresión de intereses. Sin embargo, la existencia de

referéndum en el sistema político uruguayo favoreció, en primer lugar, la formación de coaliciones extraparlamentarias y suprapartidarias. En segundo lugar, permitió expresar a la ciudadanía sus preferencias en términos de políticas en forma directa. El formato institucional también favoreció, en el caso de la seguridad social, la consolidación de un nuevo actor social que inclusive logró la aprobación de formas ya previstas, aunque nunca reguladas, de representación corporativa.

b) Capacidades y características técnico-administrativas del estado. Las elites técnico-políticas y técnico-administrativas constituyen una proporción ínfima de las elites del estado uruguayo. Como señaláramos en el caso de las empresas públicas y la administración de la seguridad social, los criterios de selección del personal son políticos o corporativos, mas no técnicos. Por otra parte, la penetración partidaria del estado lleva a que las únicas posibles estrategias de *embeddedness* se procesen por la vía político-partidaria, lo que limita notoriamente el otro atributo solicitado por Evans (1992): *autonomy*.

c) Culturas y estilos de política y liderazgo. Estos son productos de larga data y cuya transformación es de difícil procesamiento. La extensión de las estructuras clientelares, los estilos negociadores y consensualistas y la ausencia de un pasado populista de legitimidad de tipo delegativa (O'Donnell 1991) tornan sumamente densa la red de intercambios políticos necesarios en los procesos decisionales. En estos contextos resulta sumamente difícil alcanzar modelos de *exclusionary policy making* (Vacs 1993). Es importante resaltar que estos aspectos no constituyen atributos marginales de las formas de hacer y decidir en política. Por el contrario, ellos definen en un nivel informal, aunque no por ello débil, los márgenes de las formas legítimas de hacer política. Más aún, ellos son verdaderas economías políticas de intercambio cuyas lógicas regulan las formas de adquirir y transmitir poder en la sociedad.

El sistema clientelar y de caudillaje en Uruguay puede definirse como un sistema de redistribución de bienes políticos sustentando los recursos materiales y regulatorios del estado. El agente regulador de la distribución de estos bienes es el sistema de partidos. En este punto cabe distinguir entre dos tipos de liderazgo que tienden a confundirse bajo el mismo denominativo: el caudillo. El caudillo político uruguayo propio del sistema descrito más arriba dista notoriamente de las viejas (Perón, Vargas) o nuevas versiones del caudillismo latinoamericano (Menem, Fujimori, Collor de Melo). Estos últimos se aproximan al modelo carismático weberiano (baja institucionalización, ausencia de elenco gobernante, propio de situaciones anómicas, etc.). En el caso uruguayo nos encontramos más cerca de procesos de larga data de

rutinización del carisma o, más estrictamente, de estructuración de un sistema de *legitimidad retributiva* (Real de Azúa 1989). Este tipo de legitimidad no responde ni al tipo racional-legal ni al tipo carismático puro. Posee la dimensión personalizada del último y a la vez la dimensión estructurada y extendida del primero.

En suma, a partir de lo revisado para la esfera política surge con mayor claridad aún la necesidad de distinguir entre selección del personal y proceso decisonal. En palabras de Eisenstad (1966), debe distinguirse entre la legitimidad del elenco de gobierno y la legitimidad de sus acciones concretas. La posibilidad de funcionar ambos niveles y considerar que lo primero lleva automáticamente a lo segundo se encuentra fuertemente erosionada por el sistema político uruguayo.

Por un lado, las formas de legitimidad retributiva (clientelar) limitan notoriamente la autonomía de los gobernantes para distanciarse de los intereses de sus representados. Asimismo, como lo adelantáramos en el caso de las empresas públicas, estos gobernantes, privatizando o cerrando áreas del sector público, renunciarían a sus fuentes de recursos para mantener el sistema de legitimidad retributiva.

Por otro lado, la posibilidad de apelación a formas de democracia directa permite a los gobernados hacer pesar la distinción entre legitimidad del elenco y legitimidad de la acción, cuando las elites políticas logran romper el pacto clientelar. Esto se da tanto en el caso de la seguridad social como en el de la ley de privatización de empresas públicas.

La hipótesis central que emerge de este trabajo es que son los grados y modelos de incorporación, antes que las presiones internacionales y las transformaciones productivas, los que determinan la capacidad de los países de implementar procesos de transformación neoliberal. En otras palabras, las posibilidades de implementar estos modelos de ajuste son directamente proporcionales a los grados históricos de exclusión sociopolítica de los sectores populares. En Uruguay estamos ante la presencia de un estado penetrado por las estructuras partidarias, un sistema partidario permeable a los sectores populares y una sociedad que ha recibido en forma profusa la protección y los beneficios del estado. Sistemas como el peronista representan casos de alta incorporación social pero baja incorporación política.²⁷ Sistemas como el chileno que emerge de la dictadura pinochetista representan casos de baja incorporación social pero mediana a alta incorporación política. En ambos casos es posible impulsar,

27. Estrictamente, el caso peronista no es uno de baja incorporación política si se lo compara con el pasado del propio país o con otros países de América Latina. Aquí adquiere fundamental importancia el tipo de incorporación política. El actor central que en Argentina procesó la incorporación de los sectores populares a la ciudadanía social fue el estado y las corporaciones articuladas a él. En el Uruguay los agentes de la incorporación fueron los partidos políticos y las corporaciones autónomas del estado.

mantener y consolidar estrategias de tipo neoliberal. El problema surge cuando ambas dimensiones se encuentran en la categoría alta y los tipos de incorporación responden a partidos máquina, de amplia base clientelar no dominados por elites.^{28, 29}

-
28. Haggard y Kauffman (1992) señalan la capacidad de los partidos de tipo *catch-all* para administrar y transformar las economías nacionales de acuerdo con los requisitos de disciplina fiscal y ajuste estructural. Es importante resaltar que los ejemplos ofrecidos corresponden — tal como correctamente señalan los autores — a casos de “*elite dominated patronage machines*”. Uruguay no corresponde a este tipo.
29. A esto hay que agregar el caso de estructuras políticas y sindicales en las cuales la izquierda cuenta con un poder y manifiesta un grado de movilización que excede notoriamente el *status* de *junior partners* (Haggard y Kauffman 1992). A nuestro entender, este es el caso uruguayo.

Apéndice

Hogares en situación de pobreza e indigencia a nivel urbano para países seleccionados (1980–1990, en porcentajes)													
	Argentina			Uruguay			Venezuela			México		Chile	
Años	1980	1986	1990	1981	1986	1989	1981	1986	1990	1984	1990	1987	1990
Pobreza	7	12	25	9	14	10	18	25	33	23	30	37	34
Indigencia	2	3	7	2	3	2	5	8	11	6	8	13	11

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

Cambios en la distribución del ingreso de los hogares a nivel urbano

(comparando distancias relativas entre el 40% más pobre y el 10% más rico, e información analítica a nivel nacional para países seleccionados)

		Participación en el ingreso 40% más pobre	Participación en el ingreso 10% más rico	Distancias entre extremos	Desigualdad general entre 1980 y 1990*
Argentina	1980	18,0	29,8	11,8	Creció
	1986	26,2	34,5	18,3	
Uruguay	1981	17,7	31,2	13,5	Bajó
	1989	18,9	31,2	12,3	
México	1987	14,9	33,2	18,3	Creció
	1990	12,3	41,1	28,8	
Chile	1978	14,5	30,1	15,6	Creció
	1988	12,6	33,4	20,8	

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

* Índice de Gini para 1980 y 1990. Los únicos dos países que CEPAL considera que presentan hoy día una estructura de desigualdad baja fuera del ámbito latinoamericano son Costa Rica y Uruguay.

Variaciones porcentuales del ingreso promedio de los hogares urbanos por cuartiles de ingreso (1=25% más pobre, 4=25% más rico) para países seleccionados

	C1	C2	C3	C4
Uruguay 1981—1990	3	-10	-10	-9
Chile 1978—1988	-10	0	1	18
Argentina 1980—1986	-11	-15	-13	2
México 1987—1990	-5	6	3	39
Venezuela 1981—1990	-38	-34	-31	-14

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina*, 1993.

Tasa media de variación de indicadores seleccionados (1980—1991) y déficit fiscal correspondiente a los años 1980 y 1991

	Argentina	Uruguay	Venezuela	México	Chile
PBI per cápita	-1,5	-0,5	-1,3	-0,5	1,6
Inflación	416,9	64,4	21,2	66,5	20,5
Tasa inversión bruta	-6,9	-5,9	-3,9	-1,9	5,1
Déficit fiscal 1980	-3,6	0,0	0,0	-3,1	5,6
Déficit fiscal 1991	-0,5	0,4	4,5	0,8	s/d

Fuente: Banco Mundial: *Informe sobre desarrollo mundial*, 1993.

Los académicos solemos confundir lo deseable con lo posible. Más preocupante es que confundamos la resignación con lo inevitable o, en otras palabras, la percepción de lo inevitable con la certeza de ello.

Aun en quienes se enfrentan a los nuevos modelos neoliberales se percibe una sensación de estrechez ante los márgenes de acción posibles. Ello se apoya en buena medida en la penetración que el discurso económico ha logrado en el conjunto de las ciencias sociales. La inevitabilidad con que los economistas neoliberales abordan el tema de los destinos regionales esconde una distorsión valorativa aún más perversa acerca de qué costos (sociales o económicos) deben preferir pagarse en los procesos de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ACUÑA, Carlos H. (1992): "Política y Economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", paper presentado a la conferencia "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina", Buenos Aires, 25-27 de marzo de 1992.
- BANCO MUNDIAL (1993): *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BROCK, P.; M. CONNOLLY & GONZÁLEZ-VEGA (eds.) (1989): *Latin american debt and adjustment: External shocks and macroeconomic policies*, Nueva York, Praeger.
- CEPAL (1993): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COURIEL, Alberto (1988): *El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (EBO).
- D'ELÍA, Germán (1984): *Nuestros sindicatos*, Montevideo, colección Nuestra Tierra, n° 4.
- DAVRIEUX, Hugo (1987): *El gasto público en el Uruguay*, Montevideo, CINVE-EBO.
- DOS SANTOS, Wanderley G. (1979): *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Campus.
- EISENSTADT, S. N. (1966): *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente.
- FILGUEIRA, Carlos (1990): "Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay 1985-1987", en *Estabilización y respuesta social*, Santiago de Chile, PREALC-OIT, pp. 457-517.
- (1970) "Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones", en *Cuadernos de Ciencias Sociales* n° 1, pp. 75-110.
- FILGUEIRA, Fernando (1991): "El movimiento sindical en la encrucijada; restauración y transformación democrática", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 4, pp. 67-82.
- FINCH, Henry (1980): *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, EBO.
- FORTUNA, Juan Carlos (1990): "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en Adriana Marshal (comp.): *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, pp. 202-222.
- FREGA, Ana & TROCHON, Yvette (1991): "Los fundamentos del Estado empresario (1903-1933)", en *Cuadernos de CLAEH*, n° 58-59, PP. 115-137.
- GOODIN, LEGRAND et alii. (1987): *Not only the poor. The middle classes and the Welfare State*, s/d.
- HAGGARD, Stephens & KAUFFMAN, Roberts (1992): "Economic Adjustment and The Prospects for Democracy", en Haggard & Kuffman (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, pp. 319-350.
- KAIMOWITZ, David (1992): "Aid and Development in Latin America" in *LARR*, vol. 27, n° 2, pp. 202-211.
- KARL, Terry Linn (1990) "Dilemmas of Democratization on Latin America", in *Comparative Politics*, octubre, pp. 1-21.
- LACURCIA, Hugo (1990) "El sistema de pensiones en Uruguay", en *Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencia de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- MALLOY, James M. (1991a): "Statecraft, social policy and governance in Latin America", University of Pittsburgh, mimeo.
- (1991b): "Parties, economic policy making and the problem of democratic governance in the Central Andes", ponencia preparada para el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, mimeo.
- (1989): "Policy analysts, public policy, and regime structure in Latin America", in *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 2, n° 3, 315-337.
- MARSHAL, Adriana (1990): "Introducción: el empleo público ante la crisis fiscal", en Adriana

- Marshall (comp.): *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de estudios laborales, pp. 1-19.
- MARSHAL, T. H. (1967): *Ciudadanía, clase social e status*, Rio de Janeiro: Zahar.
- MESA-LAGO, Carmelo (1978): *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL, n° 43.
- (1993): "Changing Social Security in Latin America and the Caribbean: Towards the Alleviation of Social Costs", Pittsburgh, University of Pittsburgh, mimeo.
- NELSON, Joan M. (ed.): *Economic crises and policy choice*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism. Studies in south american politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- (1992): "On the State and some conceptual problems", versión preliminar, CEBRAP-Kellogg Institute: São Paulo-Notre Dame.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER P. & WHITEHEAD L. (eds.) (1986): *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy* (4 vol.), Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER P. & (1986): "Tentative conclusions about uncertain democracies", en O'Donnell, Schmitter & Whitehead (eds.), o. Cit., vol. 4.
- OFFE, Claus (1988): "Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento político-administrativo", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- (1986): "The attribution of public status to interest groups", en Susan Berger (ed.): *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OSZLAK, Oscar [1972] (1989): *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. Serie Reforma del Estado n° 3, INL-ONSC, Montevideo.
- PANEBIANCO, Angelo: *Modelli di Partito*, Bologna, Il Mulino.
- PANNIZZA, Francisco (1993): "Democracy's lost treasure", en *LARR*, vol. 28, n° 3, pp. 251-266.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1992): *Seguridad social y política en el Uruguay*, Montevideo, CIESU.
- PENDLE, George (1952): *Uruguay*. Londres y Nueva York: s/e.
- PUCCI, Francisco (1992a): *La negociación colectiva en el gobierno neoliberal*, Montevideo, CIESU, Inf. n° 52/92.
- (1992b): *Sindicatos y negociación colectiva 1985-1989*, Montevideo, CIESU.
- (1992c): "Intermediación de intereses o conflicto privado?", *paper* presentado al Congreso de Lasa, Los Angeles, setiembre de 1992.
- RAMA, Germán (1987): *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- REAL DE AZÚA, Carlos (1989): *El poder*, Montevideo: CELADU.
- RIAL, Juan (1988): "El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización", en *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile, PREALC/OIT, pp. 511-591.
- RODRÍGUEZ, Héctor (1986): *Nuestros sindicatos*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Derecho.
- SALDAIN, Rodolfo (1993): "Seguridad social en el Uruguay: un análisis en proyección y bases de cambio", en *Revista de la Seguridad Social* (BPS), vol. 1, n° 1, pp. 67-104.
- (1987): "El social welfare en el Uruguay", Montevideo, mimeo.
- SARÁCHAGA, Darío & Vera, Tabaré (1989): *Sector externo: oportunidades y riesgos*. Montevideo, FESUR.
- SCHMITTER, Philippe (1988): "The consolidation of political democracy in Southern Europe". Stanford University-Instituto Universitario Europeo.
- STALLINGS, Barbara (1992): "International influence on economic policy: Debt, stabilization and

- structural adjustment", in Haggard & Kaufman (eds.): o. cit., pp. 41-88.
- VACS, Aldo: "Between restructuring and impasse: liberal democracy, exclusionary policy making and neoliberal programs in Argentina and Uruguay", *paper* presentado a la conferencia "Deepening democracy and representation in Latin America", Pittsburgh, CLAS, Universidad de Pittsburgh, abril 17-18.
- WEAVER, R. Kent & ROCKMAN, Bert A. (1993): "Assesing the effects of institutions", en Weaver & Rockman (eds.): *Do institutions matter?*, Washington D.C., The Brookings Institution, pp. 1-41.
- WATERBURY, John (1992): "The heart of the matter? Public enterprise and the adjustment process", en Haggard & Kaufman (eds.), o. cit., pp. 182-220.

Resumen

Este documento procura responder una pregunta de carácter contrafáctico. Cuáles son las razones de la resistencia al cambio en el Uruguay, en una región donde se han procesado reformas de tipo neoliberal. El país se encuentra expuesto al tipo de presiones e influencias subrayadas por los modelos explicativos dominantes acerca de la hegemonía neoliberal. También presenta características en la esfera política interna que algunas explicaciones consideran favorables para el tipo de reformas señalado. Sin embargo, Uruguay mantiene los sectores claves que lo caracterizaran como uno de los más claros representantes de los modelos desarrollistas de la región. Mediante el análisis de los intentos reformistas en tres de estos sectores (seguridad social, relaciones laborales, empresas públicas), los autores concluyen que la variable crítica para evaluar las posibilidades de transformación neoliberal no se encuentran en el contexto internacional ni en las transformaciones de la estructura productiva doméstica. También resultan insuficientes las respuestas que destacan como variables críticas el tipo de régimen, la voluntad política de las elites o el tipo de sistema de partidos. La matriz social, el formato político-institucional, los estilos y formas de liderazgo y acción política y el grado de insularidad tecnocrática de las elites del estado confluyen para determinar los niveles de incorporación de los diversos grupos de la sociedad y, en particular, de los sectores populares en los procesos decisionales. Esta incorporación define un tipo particular de democracia, poco común en la región: aquella donde los sectores populares tienen un rol no sólo en la selección del elenco gobernante sino también en la legitimación de las acciones y decisiones políticas de éstos.