

¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay

por Juan Pablo Luna y Pablo Alegre

Los caminos del desarrollo parecen estar poblados de artesanos y caballeros. Unos avanzan hacia el premio prometido; otros se detienen en la contemplación de la maleable materia que hace al desarrollo y reconocen en su creación una pieza única e irrepetible. Los segundos han conquistado el mundo; los primeros, una forma peculiar de temporalidad. Unos han cumplido con la agenda y los deberes; los otros, más cautos, han elogiado la lentitud y administrado sus costos.

Carlos Filgueira, 1997

1. Introducción

En este artículo analizamos las claves políticas que explican el creciente desajuste entre la arquitectura de bienestar y la estructura de riesgo social que actualmente presenta Uruguay. Nuestro argumento causal posee un alto componente de *path-dependence*, en tanto otorgamos un peso significativo a los factores estructurales e institucionales de largo plazo que han operado en el particular proceso de adaptación que la arquitectura de bienestar ha sufrido desde los años sesenta.

Desde esta perspectiva argumentaremos que, aunque Uruguay ha logrado amortiguar los efectos que el desmantelamiento del MSI ha producido en ciertos sectores sociales (aquellos con mayor capacidad de articular acción colectiva y presión sobre el sistema político), lo ha hecho redistribuyendo costos hacia los sectores más vulnerables socialmente y con mayor debilidad para articular su voz. En este sentido, el Estado ha funcionado hasta el momento como *dique de contención, capeando el temporal* y abriendo eventualmente las compuertas a grupos con alta capacidad de articular acción colectiva para evitar desbordes o crisis de legitimidad del sistema.

Por otro lado, también argumentaremos que Uruguay posee una arquitectura de *welfare* que se asocia, en una perspectiva comparada, a mayores problemas de adaptación respecto a los patrones de competencia vigentes en el capitalismo global.

En consecuencia, la coyuntura en que hoy se encuentra el país requiere un cambio radical de estrategia. Es necesario construir capacidad estatal para que pueda funcionar como *represa*, canalizando, acumulando capacidades y articulando y catalizando procesos de transformación en áreas institucionales estratégicas.

Juan Pablo Luna. PhD en Ciencia Política (Universidad de North Carolina, Chapel Hill). Profesor auxiliar e investigador del Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pablo Alegre. Licenciado en Ciencia Política (Universidad Católica del Uruguay). Investigador junior del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Asistente de Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

Resulta imprescindible, por tanto, articular coaliciones políticas que hagan viable la construcción de un modelo de desarrollo alternativo. No obstante, para reformar su arquitectura de *welfare* actual, Uruguay enfrenta y deberá enfrentar en el futuro inercias socioestructurales e institucionales fuertes que podrían operar bloqueando una alternativa reformista. En breve, en un escenario pautado por una completa sobredeterminación estructural del proceso de formulación de políticas sociales en el país, el pesimismo respecto a la futura reducción de los actuales desajustes parece inexorable.

Ante dicha coyuntura y otorgando márgenes mayores de autonomía relativos a la *agencia política* en desmedro de una visión puramente estructuralista, pensamos que reconocer la presencia de dichas inercias y analizar los mecanismos políticos que tienden a reproducirlas puede constituirse en un insumo para reorientar conductas futuras y así modificar el *destino*.

Este ensayo analiza por qué hasta el momento el Estado uruguayo ha funcionado más como *dique* que como *represa*, identificando las principales inercias y desafíos que deben enfrentarse en el momento de pensar en la viabilidad política de una arquitectura de *welfare* y un modo de capitalismo diferente. Adelantando nuestra conclusión, sugerimos que el obstáculo principal lo constituye la difícil construcción de una coalición política y social que haga posible y sostenible la construcción de un modelo alternativo capaz de promover mayores grados de bienestar agregado en el marco de una inserción capitalista viable en el sistema internacional.

Tal como lo sugiere una lectura prospectiva de la evidencia presentada en otros artículos de este número, si el país no logra construir dicho modelo, su viabilidad futura se encontrará seriamente comprometida. Así, el *Uruguay feliz* será definitivamente cosa del pasado.

2. Perspectiva comparada

El análisis de los procesos de reforma y adaptación de los *Welfare States* de los países de la OCDE a las nuevas condiciones de competencia y acumulación capitalista disparadas por los procesos de internacionalización de los capitales y la desregulación de los mercados, tiene tres implicaciones fundamentales para pensar el caso latinoamericano y, en particular, el caso uruguayo.

En primer lugar, la experiencia europea desde los años ochenta demuestra que, pese a las fuertes presiones estructurales hacia la convergencia en el modelo residual (simbolizadas en la célebre frase de Margaret Thatcher: "*There is no alternative*"), los sistemas nacionales han seguido rutas divergentes de adaptación (Katzman, 2002). En este sentido, existe evidencia razonable que indica, o bien la presencia de rutas divergentes de transformación en los sistemas de *welfare* de la OCDE (Huber y Stephens, 2001), o bien, en su defecto, procesos de *convergencia divergente*, en que los países se adaptan (consistentemente con una hipótesis de *race to the bottom*) pero lo hacen en grados y formas diferentes según sus configuraciones y trayectorias institucionales previas (Kitschelt et al., 1999).

En segundo lugar, los *Welfare States* de la Europa Continental de tipo *corporativo* o *demócrata-cristiano* —según la clásica tipología de Esping-Andersen (1990)— son los que poseen mayores dificultades de adaptación (Scharpf, 1997; Kitschelt et al., 1999), tanto por la estructura de riesgo que enfrentan cuanto por su capacidad de adaptarse al nuevo marco competitivo, dada la rigidez de su funcionamiento y los relativamente altos

costos fijos que insume producir en dichos mercados (véase Scharpf, 1997). Específicamente, la presencia de bajas tasas de fertilidad, mecanismos costosos de transferencia de rentas y niveles altos de desempleo jaquean la sustentabilidad y productividad de estas economías. La combinación de estos factores produce, entre otras "complementariedades" (lógicas perversas), las siguientes: a) costosos sistemas de pensión y mercados laborales sumamente rígidos que desestimulan el empleo y la inversión y b) bajas tasas de fertilidad en sectores medios y altos, y bajas tasas de empleo formal que incrementan el costo del sistema de pensiones al reducir el cociente activo/pasivo y los niveles de recaudación.¹ En estas sociedades, los modelos de reforma (*retrenchment*) neoliberal son (independientemente de predilecciones normativas) políticamente inviables. Por tanto, los esfuerzos reformistas se han concentrado en la reducción de costos y en recalibrar los viejos sistemas de *welfare* para cubrir nuevas demandas. La viabilidad de dichas reformas ha dependido de dos factores clave e interrelacionados que aquí se discuten: la capacidad del sistema de partidos de tejer coaliciones sociopolíticas complejas con el propósito de volver viables las alternativas reformistas, y la presencia de un sistema de representación de intereses sociales que ofrezca un relativo *seguro* electoral a los partidos que se embarcan en la promoción de reformas (Pierson, 2001).

Mientras tanto, los *welfare* residuales (Gran Bretaña y Estados Unidos) y los *welfare* socialdemócratas (Escandinavia) fueron capaces de adaptarse con mayor facilidad a partir de una especialización productiva basada *en precio* o *en nichos de calidad*, según su configuración previa.

En tercer lugar, la evidencia disponible acerca del caso europeo también sugiere que no existen soluciones óptimas respecto a la consecución simultánea de tres objetivos básicos: reducir la inequidad, reducir el desempleo y mantener los equilibrios fiscales requeridos por el marco de competencia internacional y la integración al EMU. En otras palabras, las rutas divergentes de adaptación del *welfare* y su combinación con patrones de producción capitalista (*modos de capitalismo*) representan compromisos diferentes respecto a dicho *trilema* (Hemerick, 2003). A su vez, estas rutas y las formas en que ellas se ajustan a nuevos contextos tienen un alto componente de *path-dependence*. En este sentido, las trayectorias nacionales futuras están fuertemente condicionadas por factores institucionales y socioestructurales antecedentes. Conocer dichos factores antecedentes resulta por tanto fundamental para establecer escenarios de maniobra probables en el futuro.

La evidencia europea también resulta relevante para nuestro caso en tanto el sistema de políticas sociales desarrollado en Uruguay bajo el modelo batllista, su institucionalidad actual y la estructura de riesgo social que acompaña la crisis del sistema de política social se aproximan con mayor claridad al tipo de *welfare corporativo* (Kaztman, 2002). Más allá de sus reconocidas virtudes pasadas, dicho modelo está en crisis, en tanto posee fuertes limitaciones cuando se trata de generar nuevos empleos y contribuye a retroalimentar un clivaje *insider-outsider* en la redistribución de rentas y la provisión de beneficios sociales.² Mientras la *patología de welfare sin empleo* se relaciona con esquemas impositivos y de seguridad social que

¹ Para un análisis de la evolución y estado de situación del *welfare* uruguayo donde se desarrollan algunos de estos puntos véase el artículo de Filgueira et al., en este número.

² Este clivaje es especialmente importante en aquellos casos en que ninguno de los miembros activos del hogar se encuentra inserto en el mercado laboral formal. Por tanto, la profundización de las tendencias sociales analizadas en otros capítulos de este número aumentará el peso de dicho clivaje en el futuro. Véanse los trabajos de Filgueira et al. y Kaztman-Rodríguez en este número.

imponen altos costos y baja flexibilidad para la captación de inversiones productivas, el fortalecimiento del clivaje *insider-outsider* se relaciona con una provisión de beneficios sociales estructurada en torno al mercado formal de trabajo y a una provisión estamental dentro de dicho mercado. A su vez, partiendo de una visión de la familia enraizada en el concepto de *male-breadwinner*, dichos sistemas de *welfare* se articulan en torno a provisiones complementarias centradas en la familia (y familia extendida). En las sociedades actuales, esto también contribuye a generar fallas e inequidades importantes en la provisión de bienestar social no solo en sentido *vertical* (entre sectores posicionados en diferentes niveles de la estratificación social) sino también *horizontal*, dentro de cada sector social³ (riesgos diferenciales por otras cohortes poblacionales relevantes —género, generación, tipos de familia—). La brecha generacional y la expansión de los riesgos asociados a familias jóvenes con hijos que carecen de estructuras de protección adecuadas, que crecientemente se hace presente en Uruguay, es una muestra de ello (Kaztman y Filgueira, 2001). Nuevamente, tal como demuestran los estudios en este volumen, el régimen de bienestar actual no se ajusta a la estructura de riesgo que presenta la sociedad uruguaya.

Finalmente, al igual que en el caso de otros países de la región, la creciente presencia de una *underclass* de sectores sistemáticamente excluidos del mercado laboral (y, por tanto, también excluidos del sistema de protección social tradicional estructurado con base en dicho mercado) no sólo jaquea la sustentabilidad de sistemas de pensiones solidarios (a lo que en el caso uruguayo también contribuyen las bajas tasas de natalidad observadas en los sectores medios y altos), sino que añade a los estados latinoamericanos presiones adicionales para el desarrollo de una arquitectura de *welfare* alternativa.

La experiencia reciente en torno a las reformas de mercado introducidas en la región también permite extraer algunas lecciones relevantes para nuestra discusión. En primer lugar, en el marco de un contexto de *competencia de regímenes* en expansión (en el que distintos sistemas políticos compiten por atraer inversión y el capital fluye libremente entre sistemas) no es sostenible competir *en precio* (costo laboral) en el largo plazo. A lo sumo, este patrón de competencia genera instancias de empleo y crecimiento económico puntuales, aunque sometidas constantemente al flujo externo de capitales. Mientras este último jaquea la sustentabilidad fiscal de la economía, la competencia basada en un bajo costo laboral retroalimenta las inequidades de base existentes en la sociedad.

En segundo lugar, la experiencia de países como Bolivia, Perú y Argentina en los noventa indica que la implementación de ambiciosos paquetes de política consistentes con la ortodoxia neoliberal no garantiza el crecimiento económico (Gibson, 1997). En realidad, como ya había argumentado Polanyi respecto a la utopía del liberalismo clásico, dichos casos ilustran con claridad la contradicción fundamental de dicha doctrina: el requisito de *empotramiento* (*embeddedness*) institucional de los mercados. En breve, el crecimiento económico sostenible requiere la presencia de un marco institucional y regulatorio adecuado, el que solo puede ser ofrecido por un régimen democrático estable y de alta calidad. No es posible entonces (mucho menos deseable en términos normativos) construir marcos institucionales sanos y estables en el contexto de sociedades fuertemente *duales* (O'Donnell, 1998).⁴

³ Véase el artículo de Filgueira et al.

⁴ Las contradicciones sobre las que se sostiene el desarrollo chileno reciente (esto es, grados crecientes de desigualdad en el ingreso y en el acceso a servicios sociales básicos como la educación y la salud, altos niveles de alienación y apatía política, niveles crecientes de fragmentación y segmenta-

3. La trayectoria uruguaya

Uruguay se caracteriza por la consolidación, a comienzos del siglo XX, de un sistema bipartidista, fuertemente pautado por la presencia de un patrón de vinculación clientelar entre estos partidos y la estructura social (Collier y Collier, 1991). En este contexto, ambos partidos tradicionales, el Colorado y el Nacional, constituían estructuras con capacidad de movilizar e integrar a cortes verticales de la sociedad uruguaya (Rial, 1983; González, 1995). Dichas estructuras estaban configuradas por la existencia de fracciones con baja consistencia ideológica que accedían a puestos dentro del aparato estatal en función de su capacidad de marcación electoral. Desde esas posiciones estatales, los operadores partidarios (fraccionales) se constituían en piezas claves en la articulación de extensas redes sociales que asignaban y distribuían recursos estatales mediante transacciones particularistas orientadas a individuos o pequeños grupos de interés (Rama, 1987; Panizza, 1990; Moreira, 2004). Durante la bonanza del Uruguay de posguerra, dicho mecanismo de articulación sociopolítica adquirió un carácter casi universal.⁵

Esta configuración, fuertemente condicionada por la matriz originaria heredada del siglo XIX (pautada entre otros factores por la presencia de dos fuertes tradiciones políticas que constituían cortes verticales de la sociedad y por una matriz productiva que generó una elite económica relativamente débil y un rápido proceso de urbanización y secularización catalizado por la temprana generación de un excedente de mano de obra en el campo), determinó y se retroalimentó de un proceso temprano de modernización social. Dicha modernización encontró uno de sus canales fundamentales en la construcción de un sistema de políticas sociales con fuerte pretensión universalista, aunque también pautado por la presencia de una importante estratificación en sus niveles de cobertura y

ción social, aumento sostenido de la criminalidad, preeminencia de productos primarios con bajo valor agregado en las exportaciones y generación de empleo precario en sector servicios y financiero) ilustran las contrapartidas asociadas a un modelo de crecimiento de este tipo considerado exitoso. Por otra parte, aun si la convergencia hacia el modelo chileno pareciera deseable (o inevitable), no es razonable esperar que una sociedad democrática con actores sociales articulados y partidos políticos

⁵ institucionalizados sea capaz de producir las reformas requeridas por dicho modelo. Obviamente esta caracterización es más bien una descripción estilizada que subraya los rasgos más relevantes para nuestro análisis. Por ejemplo, referirse a Uruguay como un actor unificado con capacidad de decisión constituye claramente una simplificación retórica. En un nivel menor de abstracción, tampoco ignoramos la presencia de importantes conflictos y diferencias ideológicas entre distintas fracciones componentes del sistema, pero nos importa subrayar que, más allá de su existencia, el sistema clientelar constituía la base de reproducción (cada vez menos exitosa) de lealtades políticas en el sistema. A modo de ejemplo, a pesar de las distintas orientaciones ideológicas que los caracterizaron y diferenciaron entre sí y respecto a los gobiernos anteriores, los colegiados blancos liderados por la coalición herreroruralista (1958-1962) y por la UBD (1962-1966) mantuvieron (e incluso contribuyeron a exacerbar) las pautas esenciales de reproducción de lealtades partidarias predominantes en el sistema. Más recientemente, también a pesar de sus orientaciones programáticas con foco en el libre mercado y la necesidad de reformar el aparato estatal, los gobiernos liderados por Luis A. Lacalle y Jorge Batlle convergieron, en buena medida, hacia la lógica sistémica. A su vez, si bien la experiencia de la CIDE impulsada durante el gobierno de la UBD constituye un intento significativo y eventualmente muy influyente de vincular técnica y política (cf. Garcé, 2002), el predominio de la segunda en la administración estatal y la consiguiente falta de autonomía relativa y capacidad de articular acción estratégica por parte del Estado uruguayo constituye, desde nuestra perspectiva, otra clave de larga duración del desarrollo institucional nacional.

acceso (Filgueira, 1999).⁶ El arribo incremental y con variada intensidad de los distintos sectores sociales a este prematuro régimen de bienestar se articuló básicamente a partir de las estructuras partidarias que participaban casi con exclusividad del control del aparato estatal y que competían entre sí por el voto popular.

Una característica decisiva de esta configuración, y que distingue a nuestro país de otros casos que también desarrollaron regímenes de bienestar extendidos, incorporando sectores medios y populares en el contexto del MSI, es la autonomía relativa de los sectores subalternos respecto a los agentes que impulsan dicha incorporación. En este sentido, existe un contraste claro con casos como el argentino, en el que dichos sectores fueron incorporados bajo arreglos corporativistas de vínculo entre partido, Estado y sociedad. La ausencia de un formato de incorporación estatal o partidaria articulado *desde arriba*, en el caso uruguayo, explica las altas tasas de competencia electoral presentes en el sistema, que se manifiestan primero entre fracciones, luego entre partidos y finalmente en la emergencia de la izquierda como actor partidario desafiante. Combinado con un relativamente alto nivel de movilización social de los sectores subalternos (fundamentalmente en el área sindical y a partir del agotamiento del modelo sustitutivo), este desarrollo histórico explica el proceso de realineamiento partidario que se verificó en el sistema de partidos uruguayo y que culminó, a mediados de los años noventa, con la consolidación de un patrón de competencia ideológica articulado sobre la oposición entre la izquierda y la familia de partidos tradicionales (Lanzaro y Luna, 2002; Moreira, 2004). Dicho patrón evolutivo también distingue el caso uruguayo de otros sistemas *elitistas* como el colombiano o el costarricense (Roberts, en prensa).

Con la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, a fines de los cincuenta, Uruguay emprendió un proceso gradual y heterodoxo de transformación de su modelo de desarrollo. A los primeros planes de estabilización macroeconómica a comienzos de los sesenta los siguieron la liberalización del sistema financiero y la reforma tributaria durante la dictadura en los setenta, el retorno de las políticas de estabilización a mediados de los ochenta y el fuerte impulso *liberalizador* en el contexto del giro liberal regional de los noventa: apertura comercial, disminución de las regulaciones al sistema financiero, apertura a las inversiones externas, desmantelamiento de la negociación laboral y reformas institucionales en la educación y en la seguridad social.

Sin embargo, a diferencia de las transformaciones regionales, Uruguay adoptó un tono claramente más ecléctico en sus transformaciones (Kaztman, Filgueira y Furtado, 2000; Filgueira y Filgueira, 1997). El gasto público se mantuvo en altos niveles durante toda la década, con crecimientos sostenidos en áreas como la seguridad social; la reforma educativa adquirió un carácter fuertemente estatista y universalista en el área primaria; la seguridad social adoptó un régimen mixto en el que se mantenía la participación del Estado; finalmente, el programa de privatizaciones de los principales servicios públicos fue bloqueado y terminó fracasando.

El contexto de reforma del *viejo* modelo realineó de manera significativa la competencia partidaria (Moreira, 2004; Luna, 2004b). Desde el retorno a la democracia y a medida que la *agenda reformista* fue perfilándose durante la postransición, el crecimiento electoral de la izquierda se hizo sostenido. Dicho ascenso se basó, en términos programáticos

⁶ En esto, el caso uruguayo, como el de América Latina en general, se asemeja a los procesos de modernización conservadora descritos por Barrington Moore, los que tienden a desarrollar sistemas de *Welfare State* corporativos. Véase Esping-Andersen, 1990.

y simbólicos, en la defensa de la vieja matriz batllista (Moreira, 2000; Lanzaro, 2000; Luna, 2004a), y junto con los sectores anclados en la estructura estatal (funcionarios públicos, sindicatos, movimientos de jubilados) constituyó una poderosa coalición de veto que bloqueó y moderó el impulso de las reformas liberales (Moreira, 2004; Filgueira y Papadópulos, 1996). Los viejos partidos tradicionales (Nacional y Colorado) si bien mantuvieron su alineamiento con las viejas clientelas refugiadas en el Estado y articularon en algunos casos posiciones programáticas “socialdemócratas” (por ejemplo, Foro Batllista),⁷ comenzaron a identificarse con los grupos beneficiados por las reformas de mercado (empresarios locales, sectores transnacionalizados de la economía) y llevaron adelante la agenda de reformas en distintas arenas institucionales.

4. Algunas implicaciones de la trayectoria uruguaya

Más allá de los ostensibles cambios en el último medio siglo, tanto en el sistema de partidos (ejes de competencia, actores relevantes) y en el modelo de desarrollo como en las bases sociales de apoyo de los partidos, es posible rastrear factores de largo plazo que atraviesan las distintas secuencias históricas y que pueden considerarse explicativos de los patrones de cambio de dichas secuencias.

En primer lugar, una alta permeabilidad del sistema de partidos y del propio aparato estatal a las demandas e intereses de los sectores sociales organizados explica en buena medida las características del proceso reformista uruguayo, es decir, su carácter heterodoxo y el repliegue gradual del propio Estado, con sus implicaciones en términos distributivos (notoriamente menos regresivos que en los países de la región).

En segundo lugar, la extensión de las políticas de *welfare*, el nivel de cobertura y el patrón pluralista de incorporación de los sectores sociales organizados produjeron un legado de fuerte capacidad organizacional por parte de los beneficiarios de la vieja matriz estatista. Esto se ha traducido en la última década en una fuerte disponibilidad de recursos para activar mecanismos de bloqueo a políticas de reforma, los que han sido potenciados mediante el acceso a canales institucionales de veto, especialmente a partir de la disponibilidad de instrumentos de democracia directa (Filgueira y Papadópulos, 1996; Castiglioni, 2005). Este factor constituye una divergencia relevante respecto a otros países de la región que también contaron en el pasado con políticas de bienestar extendidas y con sectores medios y/o populares fuertemente movilizados. Como demuestra el caso argentino, el legado de patrones institucionales *delegativos* (O'Donnell, 1997; Levitsky, 2003) y la herencia de un formato de incorporación del tipo corporativo vertical pueden neutralizar la capacidad organizacional de los sectores beneficiados por la vieja matriz. Dicha neutralización constituye un factor de peso para entender trayectorias reformistas menos gradualistas en el contexto del giro hacia el liberalismo que tuvo lugar en la región durante las últimas décadas.

En tercer lugar, la rápida y profunda colonización del aparato estatal por parte de los partidos y el fuerte tono clientelar del sistema de intermediación política contribuyeron a

⁷ Ambos factores explicarían algunas conductas de moderación de las propuestas de reformas, incluyendo una progresiva moderación ex ante de dichas propuestas a partir de un proceso de aprendizaje político. A su vez, dichos factores también se relacionan con la articulación de movimientos de bloqueo a algunas de las reformas implementadas. El apoyo al plebiscito para derogar la ley de privatizaciones de las empresas públicas en 1992 por parte de algunas fracciones del Partido Colorado constituye un ejemplo significativo en este sentido.

limitar la autonomía técnica de la gestión, provocando el impulso de un modelo de desarrollo con fuertes inconsistencias intersectoriales y la consolidación de bajos niveles de autonomía estatal *vis à vis* la sociedad civil organizada en la elaboración y formulación de las políticas públicas. Estas pautas de larga duración se consolidaron con el modelo tradicional y han pautado el período de transformaciones recientes.

En cuarto lugar, tradicionalmente las reglas electorales en Uruguay operaron manteniendo un elevado nivel de fraccionalización partidaria y promoviendo presidentes con apoyos electorales minoritarios (González, 1991). A partir de los ochenta, el realineamiento de competencia con la aparición de la izquierda como actor desafiante al sistema de partidos tradicional, en combinación con un sistema de incentivos institucionales electorales que generaban una alta fraccionalización partidaria, una presidencia minoritaria y un fácil acceso a canales de democracia directa, produjo equilibrios políticos de baja calidad, con reducida capacidad de articular políticas de largo plazo (Filgueira y Luna, 2003; Bergara et al., 2004).

La combinación de estos cuatro factores y su interacción con variables sociales (por ejemplo, tendencias demográficas) y de corte contextual (por ejemplo, el contexto regional y los cambios observados en el sistema internacional) derivaron en configuraciones de política pública fuertemente inconsistentes y desbalanceadas. También contribuyeron progresivamente a jaquear la sustentabilidad fiscal de la arquitectura de *welfare* tradicional.

En términos esquemáticos, los cuatro factores actuando combinadamente produjeron un doble juego simultáneo de repliegue y mantenimiento de la estructura estatal caracterizado por una configuración inconsistente. Si bien los altos niveles de permeabilidad del sistema de partidos, junto con la fuerte capacidad de bloqueo de los sectores sociales beneficiados por el modelo estatista, amortiguaron el repliegue del Estado, la creciente internacionalización de la economía global y los impulsos reformistas que ella estimuló en la región catalizaron importantes reformas en áreas económicas e institucionales muy significativas que contaban con *constituencies* difusas o con baja capacidad de articular acción colectiva para presionar sobre el sistema político. Al mismo tiempo, la baja autonomía de los cuadros técnicos en los procesos de reforma y la incapacidad del sistema político (enfrentado a niveles de competencia interpartidaria crecientes a partir del crecimiento sostenido del FA) para lograr juegos cooperativos intertemporales en la instrumentación de políticas públicas produjeron una configuración inconsistente caracterizada por una mixtura del viejo modelo con reformas mercadocéntricas. En la arquitectura de bienestar, estas características configuracionales también se han hecho presentes. En este último aspecto, los trabajos aquí reunidos ponen especial énfasis en las mixturas inconsistentes y fuertemente inequitativas que presenta la actual arquitectura de bienestar, en la que los rasgos universales se combinan con arreglos corporativos caracterizados por una baja capacidad redistributiva y con formatos liberales-residuales con efectos lesivos en términos fiscales y desintegradores en términos sociales.⁸

Estas configuraciones han ido produciendo una creciente dispersión en la distribución de las cargas sociales, retroalimentando las diferencias en la capacidad de los distintos sectores sociales de movilizar recursos políticos. Como resultado de esta dinámica, la sociedad uruguaya vivió durante la última década un proceso de gradual pero sostenido desprendimiento de los sectores sociales populares más bajos. De hecho, los sectores

⁸ Véanse en este número los trabajos de Filgueira et al., y de Filgueira, Papadópulos y Tobar.

más vulnerables fueron los que pagaron los mayores costos sociales durante la profunda crisis económica sufrida por el país entre 1998 y 2003 (Bucheli y Furtado, 2005). Este escenario opera acentuando la segmentación de la matriz de representación, reforzando los incentivos que tienen las instituciones políticas para atender las demandas de aquellos sectores que, en contraste con los recién referidos, sí tienen capacidad de movilizar recursos para presionar por sus demandas en la arena política.

En términos analíticos, estos sectores con capacidad de movilizar recursos pueden clasificarse en dos grupos. Por un lado, los beneficiados de la vieja matriz estadocéntrica que lograron, o bien frenar procesos de reforma en los noventa, o eventualmente impulsar reformas en áreas del Estado de las que se vieron beneficiados. Entre ellos debe incluirse a los sindicatos públicos que agrupan a buena parte de los funcionarios del Estado y a las organizaciones de jubilados y pensionados. El bloqueo de la privatización de las principales empresas del Estado reforzó los recursos de poder organizacional de los sindicatos estatales, mientras que la reforma constitucional impulsada por el movimiento de jubilados y pensionados que estableció un mecanismo de indexación de las prestaciones permitió mejorar el nivel de ingresos reales de los sectores pasivos durante toda la década.

Por otro lado se encuentran los beneficiados por las reformas de mercado de los noventa. Estos grupos están integrados por los sectores altos beneficiados por el retiro del Estado de la regulación del mercado laboral, la apertura externa que favoreció el impulso de ciertos sectores de la economía como la importación, o el ingreso de capitales extranjeros en áreas fuertemente desreguladas, como el comercio. No obstante, dentro de este grupo no solo hay beneficiados por el retiro del Estado: también existen grupos que se han beneficiado cada vez más con las nuevas formas que adoptan los viejos formatos clientelares, a partir de la creciente utilización de contrataciones y concesiones en la relación entre la estructura estatal y el empresariado (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003).⁹

Esta configuración ha retroalimentado una matriz de representación claramente segmentada y de corte *dual*, que encuentra su correlato en la consolidación de una lógica inconsistente de formulación y diseño de políticas públicas, tanto en lo concerniente al modelo de desarrollo (o su ausencia) como en lo referente a las características que *por defecto* ha asumido el propio régimen de bienestar.

A nivel institucional, la eventual consolidación de esta configuración dual producirá efectos significativos sobre la reconfiguración político-institucional del país, afectando quizás la propia dinámica del régimen y una de las virtudes que aún distingue al Uruguay en el contexto regional: la alta calidad de su democracia. Tal como argumentamos arriba, dicha cualidad resulta crítica para viabilizar una estrategia de desarrollo alternativa.

Precisamente por su alta institucionalización, un sistema de partidos que opera en el contexto de una estructura social fuertemente fragmentada puede generar y retroalimentar

⁹ Esto no significa obviamente que todo contrato o concesión estatal se encuentre pautado por un vínculo clientelar entre los contratantes. Sin embargo, particularmente en algunos ámbitos estatales (municipios, algunas dependencias ministeriales) caracterizados por un grado significativo de opacidad administrativa y una baja capacidad de contralor (y fundamentalmente coerción) de las agencias especializadas (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas), existe evidencia de la utilización de estos mecanismos, frecuentemente ligados en la práctica al financiamiento irregular de campañas políticas (Luna, 2004c). El fortalecimiento institucional de dichas agencias y de las nuevas entidades creadas para la regulación de mercados con creciente presencia de operadores privados constituye por tanto un desafío pendiente para desarrollar correctivos a este respecto.

dinámicas *perversas* en términos de representación. Como lo manifiesta Stokes (2003), la presencia de altos niveles de institucionalización partidaria en contextos sociales fragmentados tiende a distorsionar la distribución homogénea de los niveles de representación política, retroalimentando así inequidades distributivas y bajos niveles de calidad democrática. Un rasgo típico de dicho equilibrio de baja calidad lo constituye la presencia de partidos con estructuras organizacionales fuertes que articulan amplias redes clientelares para vincularse con sectores socialmente excluidos.

En términos esquemáticos pueden mencionarse tres características asociadas con dicho equilibrio, las que tenderían al bloqueo de alternativas redistributivas en el futuro:

1. Pujas programáticas fuertemente restringidas a sectores medios y altos, aun cuando la competencia política pueda mantener en términos simbólicos *la representación de los postergados* como eje retórico de la acción.
2. Como efecto de lo anterior, una pérdida de la alternancia programática ante la clausura de las opciones redistributivas, lo que significaría en el caso uruguayo un declive del eje de competencia ideológica.
3. Nuevos patrones de comportamiento hacia el régimen que influyen sobre su dinámica cotidiana: mayores niveles de volatilidad electoral fundamentalmente interbloque (*bloque de izquierda / bloque tradicional*), aumento de los niveles de deslegitimación del régimen, reflejado en conductas electorales de disconformidad hacia el sistema en sectores medios, así como la expansión de conductas políticas *anómicas* en sectores bajos.

5. ¿Ante una coyuntura crítica para reencauzar una matriz integrada?

Como han señalado diversos autores, es posible y eventualmente útil analíticamente pensar la trayectoria institucional de un país en función de trayectorias de *path-dependence* puntuadas por *instancias o coyunturas críticas* en las que la sobredeterminación estructural (legados institucionalizados y socioestructurales) pierde preeminencia ante eventos de *agencia* política contingente (Lipset y Rokkan, 1967; Stinchcombe, 1968; Collier y Collier, 1991; Spruyt, 1994; Mahoney, 2001; Pierson, 2004). En este sentido, las trayectorias históricas de los países podrían caracterizarse por la presencia de momentos en que el rango de opciones posibles se expande. Si bien la existencia de dichos momentos puntuales y el ejercicio de aislarlos analíticamente resulta discutible, nos parece claro, al menos, que existen escenarios políticos en los que la redefinición de legados e inercias de larga duración resulta más probable. A su vez, el procesamiento de dichas *instancias críticas* está moldeado por legados pasados y los contextos específicos en que dichas instancias se presentan.

Intentaremos por tanto tomar en consideración dos cuestiones: ¿por qué podría considerarse como coyuntura crítica este momento histórico? y ¿cómo las herencias del pasado podrían moldear la agencia política en esta eventual instancia crítica? Respecto al primer aspecto, la instauración de un gobierno con mayoría parlamentaria propia y la renovación casi total de los cuadros altos de la estructura estatal y de la elite gobernante podrían ser considerados factores clave en la expansión del rango de opciones disponible. A su vez, la asunción del gobierno por parte de una coalición de partidos de izquierda por primera vez en la historia institucional del país constituye otro elemento que consideramos clave para caracterizar este momento como instancia crítica. Como hemos manifestado, la izquierda

se convirtió entre los ochenta y los noventa en el principal actor político de veto a las reformas de mercado. Su fuerte vínculo institucional con buena parte de los sectores medios beneficiados de la vieja matriz *batllista* le permitió articular una poderosa coalición de oposición a los sucesivos gobiernos. Además, desde comienzos de la década de los noventa la izquierda comenzó a incrementar su base electoral en los sectores más pobres de la población, los cuales nuclean a los grupos más perjudicados por las transformaciones económicas y el deterioro del *welfare* en la última década (Moreira, 2000; Luna, 2004a). Gracias a este crecimiento electoral y a la capacidad de retener su base social de apoyo tradicional, la izquierda sobrepasó el 50% de las adhesiones electorales en noviembre del 2004, y obtuvo así el gobierno nacional y una significativa mayoría parlamentaria.

En síntesis, por la propia constitución de sus bases electorales (capacidad de incorporar a sectores medios y bajos), por la fuerte legitimidad que despierta entre los votantes *desencantados* con el sistema tradicional y por su perfil ideológico de *izquierda* históricamente asociado a políticas redistributivas, el EP-FA-NM se constituye en el único actor político capaz de articular una coalición entre sectores medios y excluidos. Dicha coalición, en el contexto de un sistema de representación fuertemente institucionalizado, resulta indispensable para la aplicación de reformas que permitan reencauzar una matriz social integrada. Finalmente, la profunda crisis económica recientemente vivida por el país podría generar, como externalidad positiva, una mejor predisposición frente a procesos de reforma ambiciosos.

Respecto al segundo aspecto (el peso específico que los legados tendrán en la eventual redefinición del modelo de desarrollo uruguayo), nuestro pronóstico es menos alentador. Por esto mismo, lo discutimos con más detalle en la próxima sección.

6. Los legados que podrían limitar la construcción de un modelo alternativo

El primer factor que limita la constitución de una coalición *redistributiva* es la composición de la propia coalición. Durante los años setenta y ochenta, la izquierda expandió su base de apoyo social desde los sectores medios hacia los sectores pobres. Esta diferencia temporal en la incorporación se correlaciona con ciertas características del patrón de vinculación: mucho más orgánico e institucionalizado con los sectores medios y más volátil y menos institucionalizado con los sectores pobres. Debe considerarse que las bases sociales de apoyo tradicionales de la izquierda se encuentran entre los sectores medios, fundamentalmente aquellos nucleados en los sindicatos, compuestos por sectores que integran las áreas formales de la economía. A su vez, la integración de los sectores informalizados de la economía se ha producido fundamentalmente por la vía electoral y bajo los efectos combinados de un creciente descontento social respecto a los partidos tradicionales y de un debilitamiento progresivo de las *máquinas electorales* tradicionales en el contexto de una crisis fiscal sostenida (Luna, 2004c). Salvo excepciones puntuales, estos grupos no tienen representantes en los cuadros políticos de la izquierda; tampoco tienen *vía libre* a las estructuras orgánicas de las fracciones que integran la coalición, y poseen (al menos por el momento) baja capacidad de articular acción colectiva para presionar sobre el sistema de representación de intereses de forma consistente y eficiente.¹⁰

¹⁰ Eventualmente, es posible pensar en la organización futura de los beneficiarios de políticas sociales dirigidas a solucionar la emergencia social.

Estas características proveen bloqueos endógenos para articular una coalición redistributiva. Por un lado, se reducen los incentivos políticos para evitar reformas que afecten intereses de las corporaciones beneficiadas por el viejo modelo, ya que esto implicaría *fagocitar* (o al menos generar descontento a partir de la postergación de demandas y expectativas) las bases electorales más orgánicas y consistentes del FA. Por otro lado, el bajo nivel de organización de los sectores populares desprendidos de la matriz agregaría un incentivo adicional para la implementación de programas de incorporación de baja intensidad y con mínima capacidad de sustentar un modelo de desarrollo alternativo, como los programas sociales focalizados.

La propia mutación de la base social de la izquierda a partir de los procesos de ajuste y reforma que han tenido lugar en el país constituye otro de los factores socioestructurales que debilitan el escenario de reforma. Solo a modo de ejemplo, la combinación de políticas de liberalización (apertura económica, flexibilización laboral, etcétera) con la presencia de áreas *bloqueadas* de reforma en el sector público (privatizaciones) determinó la creciente sobrerrepresentación del sector público en detrimento del sector privado dentro del propio movimiento sindical. Esto último contribuye a debilitar el *capital político* de los sectores vinculados a bienes transables en detrimento de la posición de los sectores extractores de rentas. En un contexto de alta restricción fiscal y baja progresividad de la base impositiva, desarrollos como este contribuyen a generar juegos de suma cero dentro de la coalición reformista, debilitando marcadamente su potencial para generar políticas redistributivas.

En síntesis, la presencia de una fuerza de gobierno con una base social muy heterogénea (y por tanto cruzada por pujas distributivas internas) y con sectores sociales que a su vez presentan grados de inserción orgánica e institucionalización asimétricos, eleva los costos políticos de eventuales programas reformistas. En otras palabras, las reformas necesarias inevitablemente generarán *ganadores* y *perdedores* dentro de la propia base electoral de la izquierda. Por otro lado, ante las fuertes restricciones fiscales y los altos niveles de regresividad tributaria que hoy enfrenta el Estado uruguayo, la articulación exitosa de un proyecto redistributivo impone la necesidad de impulsar fuertes reformas en áreas del Estado en las que existe una sobrerrepresentación de aquellos sectores que poseen mayores grados de organización y vinculación orgánica con el FA. Esta configuración plantea un primer dilema. *Las reformas necesarias para viabilizar una arquitectura de welfare alternativa, capaz de compensar y revertir las inconsistencias e inequidades descritas en los distintos artículos que componen este número, generarían costos tangibles en el núcleo duro del electorado del FA.*

Paralelamente, existen factores de carácter contextual que también introducen limitaciones importantes. El alto nivel de endeudamiento externo del país produce un escenario de fuertes restricciones fiscales para el Estado. Sin embargo, no es solo el alto nivel de endeudamiento lo que limita fiscalmente la realización de reformas, sino también la propia estructura de la deuda pública. En este plano, Uruguay presenta los peores balances del mundo en cuanto a nivel de endeudamiento con organismos internacionales con relación al endeudamiento con acreedores privados. Esto supone un peso relativo mayor de la *deuda condicionada* respecto a la *deuda soberana*, lo que aumenta los incentivos para la adopción de programas fiscales ortodoxos que podrían limitar la autonomía del país para reestructurar su modelo de desarrollo. La rigidez del gasto destinado a pasividades constituye otra limitación sumamente significativa al momento de pensar en una arquitectura de *welfare* alternativa.

A su vez, la alta dependencia externa del país, provocada por una angustiosa situación de endeudamiento, además de restringir los márgenes de maniobra, limita las posibilidades de reintegrar buena parte de las pérdidas sufridas por las corporaciones públicas y privadas en los años de las crisis. Por tanto, encontramos aquí un segundo dilema: *Todos los actores sociales, incluidos los sectores que neutralizaron pérdidas durante la década, vienen, a causa de la crisis reciente, de perder en términos absolutos. No obstante, ante el contexto actual, además de retrasar el reintegro de los costos económicos provocados por la crisis, el gobierno debería inducir a dichas corporaciones a procesar nuevas reformas que involucran necesariamente la generación de costos adicionales.*

En un plano ya más claramente político, este escenario de *bloques corporativos* en el frente interno y de restricciones fiscales en el frente externo reduce la probabilidad de articular exitosamente un programa de reformas destinadas a reorientar el modelo de desarrollo con un marcado perfil redistributivo. Al contrario, esta situación introduce incentivos significativos tendientes al desarrollo de una política que combina un alineamiento macroeconómico ortodoxo (política monetaria y cambiaria rígida, equilibrio fiscal) con políticas de compensación a las corporaciones de manera de amortiguar conflictos políticos (incremento salarial a los funcionarios de la administración central y en otras áreas, negociación salarial en las ramas formalizadas de la actividad económica). En este contexto, si bien eventualmente útiles para abordar situaciones de “emergencia”, iniciativas como el PANES no constituyen bases sólidas para pensar en una arquitectura de *welfare* alternativa y sustentable. De hecho, llevado al extremo, el equilibrio imperante podría endurecer las mixturas inconsistentes que hoy en día caracterizan al *statu quo*, debilitando consecuentemente la capacidad de plantear alternativas de política sólidas y con consistencia intertemporal e intersectorial hacia el futuro. Esta dinámica podría intensificarse aún más a partir de un cuadro de creciente compartimentación de la estructura de gobierno, por la cual los sectores más liberales de la coalición de izquierda (por ejemplo, Asamblea Uruguay) obtendrían un dominio hegemónico de la conducción en el área macroeconómica del gobierno y aquellos sectores más afines a las viejas corporaciones estatistas (por ejemplo, Partido Socialista, Partido Comunista y otras fracciones con fuerte inserción sindical) tendrían una representación más activa en otras áreas del gobierno, desde donde les sería posible articular una representación más activa de dichos actores sociales. Bajo el liderazgo de José Mujica y también inducido por la propia heterogeneidad de sus bases electorales, el MPP ha pivotado entre ambos polos, por momentos apoyando al Ministerio de Economía en la puja por procesar algunas reformas, y en otros tratando de reequilibrar y amortiguar los giros ortodoxos de dicho Ministerio, sin poder hasta ahora impulsar su propuesta desarrollista en áreas claves del gobierno.

Resulta claro que una eventual situación de agudización de escenarios de enfrentamiento generaría, tanto en presencia como en ausencia de una ruptura formal dentro de la coalición de izquierda, las condiciones políticas objetivas para el fracaso de una vía reformista con énfasis en la creación de una nueva arquitectura de *welfare* anclada en un proyecto de inserción capitalista viable y con capacidad de reintegrar una sociedad crecientemente fragmentada. Por el momento, el conflicto interno ha sido encauzado, en la mayoría de los casos a partir de la intervención *arbitral* del liderazgo de Tabaré Vázquez. No obstante, tampoco se han planteado hasta ahora discusiones estratégicas de fondo acerca del *modo de capitalismo* y la *arquitectura de welfare* que se plantean para Uruguay. Sobre las características que debería tener dicho debate, ahondamos a continuación.

7. Reflexiones finales

En muy pocas palabras, Uruguay está en problemas. Aunque por un lado ha logrado amortiguar los efectos que el desmantelamiento del modelo sustitutivo ha producido en ciertos sectores sociales (aquellos con mayor capacidad de articular acción colectiva y presionar sobre el sistema político), lo ha hecho redistribuyendo costos hacia los sectores más vulnerables socialmente y con mayor debilidad para articular voz. Por otro lado, posee una arquitectura de *welfare* que se asocia, en una perspectiva comparada, con mayores problemas de adaptación respecto a los patrones de competencia vigentes en el capitalismo global. A su vez, para reformar su arquitectura de *welfare* actual de modo de incluir a los excluidos, Uruguay enfrenta y deberá enfrentar en el futuro inercias socioestructurales e institucionales poderosas.

Pero no todas son malas noticias. En perspectiva comparada, Uruguay aún mantiene rasgos socioestructurales e institucionales más favorables que muchos otros países de la región. También hemos argumentado que Uruguay podría encontrarse hoy ante una instancia crítica a partir de la cual sería viable procesar un cambio de rumbo favorable. La experiencia europea demuestra que aún es posible integrarse al sistema internacional de formas divergentes, priorizando (o secuenciando) distintos objetivos primarios (equidad, empleo, sustentabilidad fiscal) mediante una combinación (coordinada por el Estado y diversos actores sociales) de determinados *modos de capitalismo* con una *arquitectura de welfare* apropiada respecto a los objetivos priorizados y a los requerimientos de la inserción capitalista buscada por el país. Incluso, un análisis cuidadoso de la experiencia latinoamericana en los noventa también indica la presencia de márgenes de maniobra disponibles, más allá de la retórica homogeneizadora articulada desde los organismos multilaterales. Entonces, ¿es posible pensar en un modelo alternativo? En caso afirmativo, ¿qué implica generar un modelo alternativo y qué procesos políticos requiere?

Aunque no pretendemos ofrecer una receta (no tenemos una y desconfiamos de ellas), nuestra respuesta a la primera interrogante es afirmativa. De hecho, no solo creemos que es posible articular un modelo alternativo, sino que lo juzgamos imprescindible. Desde esta perspectiva, la combinación de una prolija política macroeconómica y fiscal (a la espera de la llegada de inversión productiva) con la (eficiente) implementación de un plan focalizado de atención a la emergencia social resulta, por lo menos, insuficiente.

Respecto a la segunda interrogante, creemos que es necesario cambiar la perspectiva que ha predominado en el sistema político uruguayo, cuya competencia ideológica se ha estructurado recientemente en torno a la clásica díada Estado-mercado. En este sentido, construir colectivamente una arquitectura de *welfare* y un modelo de inserción capitalista internacional adecuado supone debatir, entre otras claves estratégicas: ¿Qué tipo de inserción internacional es viable y deseable para el Uruguay? ¿En torno a qué sectores productivos? ¿Qué tipo de Estado y qué políticas públicas son necesarias para potenciar dicha opción estratégica? ¿Qué políticas sociales de corto plazo son necesarias para amortiguar los costos de transición y reintegrar a los *perdedores*? ¿Qué políticas sociales son necesarias en el largo plazo para generar capital humano que potencie la opción estratégica? ¿Qué tipo de inversión en ciencia y tecnología se requiere para hacer viable la opción estratégica en el largo plazo? En este sentido, es necesario dejar de pensar al Estado como dique de contención y canalizador (selectivo) de demandas sectoriales y concebirlo como un actor estratégico y con proyecto. ¿Cómo es posible construir un pro-

yecto que refleje este tipo de opción estratégica? ¿Cómo hacer viable su implementación consistente en el mediano y largo plazo?

En contextos de regímenes fuertemente institucionalizados que presentan un patrón pluralista de representación política (a diferencia de formatos *delegativos* propios de matrices populistas), es posible reducir la segmentación y las asimetrías en el acceso a posiciones de influencia sobre la formulación de políticas públicas mediante la articulación de estrategias coalicionales (o, más ampliamente, de concertación social) tejidas en torno a una determinada estrategia de desarrollo (en función del tipo de inserción buscada en el capitalismo internacional) y a una arquitectura de *welfare* específica (en función de metas sociales consensuadas y de una articulación adecuada respecto al *modo de capitalismo* seleccionado).

Este amplio proceso de concertación social, en el que el gobierno debe asumir la representación de los sectores más vulnerables de la sociedad, constituye la única vía para compensar la situación de fragmentación y asimetría que caracteriza a la matriz de representación política que presenta hoy en día el sistema político uruguayo. Solo mediante un mecanismo institucional de este tipo será posible romper el ciclo que ha pautado la economía política de las reformas en el pasado, proporcionando mayores grados de autonomía relativa y capacidad de acción estratégica al aparato estatal y distribuyendo las cargas sociales en concordancia con los niveles de riesgo y vulnerabilidad actualmente existentes en el tejido social. En este sentido la coalición debería actuar como un mecanismo de *by pass*, rearticulando canales de representación que hoy se encuentran cortados (los de los sectores menos organizados de la sociedad) a fin de limitar los efectos del patrón de representación dual que se observa en el país.

A su vez, en el mediano plazo la constitución de una coalición de este tipo es fundamental como factor de reequilibrio del balance social, con vistas a inducir a grupos económicos altos a tomar rutas de desarrollo en torno a altos niveles de productividad, mejorar las estrategias de desarrollo y viabilizar juegos de suma positiva entre capital y trabajo que reduzcan los niveles de conflicto distributivo ante escenarios de restricción y desaceleración de la economía.

Si bien es claro que Uruguay presenta características que harían posible la conformación de un proceso de concertación con dichas características, también enfrenta factores estructurales (propios de legados institucionales, socioestructurales y de la interacción de estos con contextos externos) que obstaculizan seriamente la conformación de una amplia coalición reformista basada en una alternativa redistributiva. Si prevalecieran estos últimos factores, se habrá perdido una oportunidad única de reencauzar el río y generar bienestar social y crecimiento económico sostenible.

Bibliografía consultada

- BERGARA, Mario (coord.), A. PEREYRA, R. TANSINI, A. GARCÉ, D. CHASQUETTI y J. A. MORAES (2004): *Political Institutions, Policy-Making Processes, and Policy Outcomes: The case of Uruguay*. BID.
- BUCHELI, Marisa, y M. FURTADO (2005): "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis", en *Revista de la CEPAL* n° 86, Santiago de Chile.
- CASTIGLIONI, Rossana (2005): *Retrenchment versus Maintenance: The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, 1973-1998*, Londres: Routledge.
- COLLIER, Ruth, y D. COLLIER (1991): *Shaping the political arena. Critical Junctures, The labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, New Jersey: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge y Princeton: Polity Press y Princeton University Press.
- FILGUEIRA, Fernando (1999): "Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en M. A. Melo: *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*, Recife: Massangana.
- FILGUEIRA, Fernando, y J. PAPADÓPULOS (1996): "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en el Uruguay", en *Prisma* n° 6, Universidad Católica del Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando, y C. FILGUEIRA (1997): *Taming market reform. The politics of social state reform in Uruguay*, South Bend: University of Notre Dame.
- FILGUEIRA, Fernando, A. GARCÉ, C. RAMOS y J. YAFFÉ (2003): "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX", en *La Política*, Montevideo: Banda Oriental.
- FILGUEIRA, Fernando, y J. P. LUNA (2003): *Ulysses' Temptation: Policy Inconsistency and the Failure of Steering the Course on the Face of External Shocks. The case of Uruguay*, Montevideo, inédito.
- GARCÉ, Adolfo (2002): *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): revisando el "fracaso" de la CIDE*, Montevideo: Trilce.
- GIBSON, Edward L. (1997): "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics*, vol. 49, n° 3.
- GONZÁLEZ, L. E. (1991): *Political Structures and Democracy in Uruguay*, South Bend: University of Notre Dame Press.
- (1995): "Continuity and Change in the Uruguayan Party System", en MAINWARING, S. and SCULLY, T.: *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- HUBER, E., y J. STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: Chicago University Press.
- KAZTMAN, Ruben (2002): "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas", en *Trabajo y ciudadanía. Integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo: Cebra.
- KAZTMAN, Ruben, y F. FILGUEIRA (2001): *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica y UNICEF.
- KAZTMAN, Ruben, F. FILGUEIRA y M. FURTADO (2000): "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 72, Santiago de Chile.
- KITSCHELT, Herbert, LANGE, MARKS, Pete Gary y STEPHENS, John (1999): *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAHONEY, James (2001): "Path-dependent explanations of regime change: Central America in Comparative perspective", en *Studies in Comparative International Development*.
- MOREIRA, Constanza (2000): "Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: Comportamiento electoral y cultura política", en *Elecciones 1999-2000*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Ediciones de la Banda Oriental.

- (2004): *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- LANZARO, Jorge (2000): "El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nº 12, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- (coord.) (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- LANZARO, Jorge, y J. P. LUNA (2002): "Uruguay: las claves de crecimiento del Frente Amplio". Trabajo presentado en el seminario *Democracia y opinión pública en América Latina*, Buenos Aires: Latinobarómetro-CLACSO.
- LEVITSKY, Steve (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPSET, Seymour Martin, y S. ROKKAN (1967): *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, Nueva York: The Free Press.
- LUNA, Juan Pablo. (2004a): "¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista", en Jorge LANZARO (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- (2004b): "De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo", en Jorge LANZARO (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fin de Siglo.
- (2004c): *La política desde el llano, conversaciones con militantes barriales*, Montevideo: Banda Oriental.
- O'DONNELL, G. (1997): "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.
- (1998): "Poverty and Inequality in Latin America. Some Political Reflections", en V. TOKMAN y G. O'DONNELL: *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame: Notre Dame Press.
- PANIZZA, Francisco (1990): *Uruguay: batllismo y después*, Montevideo: Banda Oriental.
- PIERSON, Paul (2001): "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", en Paul PIERSON (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (2005): *History, Institutions and social analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- RAMA, Germán (1987): *La democracia en el Uruguay*, Buenos Aires: Cuadernos del RIAL.
- ROBERTS, Kenneth (2002): "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", en *Studies in Comparative international development*, vol. 36.
- (en prensa): *Political Representation in Latin America's Neoliberal "Critical Juncture"*.
- SCHARPF, Fritz W. (1997): *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, documento de trabajo, Colonia (Alemania): Max Planck Institute for the Study of Societies.
- SPRUYT, Hendrik (1994): *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton Studies in International History and Politics. Princeton: Princeton University Press.
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1968): *Constructing Social Theories*, Nueva York: Harcourt Brace & World.
- STOKES, Susan (2003): *Perverse accountability: Monitoring voters and buying votes*, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association.

■ Resumen

Este artículo describe algunos factores políticos que explican la evolución del régimen de bienestar uruguayo en la postransición. Entre las variables analizadas se destacan los componentes estructurales e institucionales de largo plazo. El artículo también especula acerca de cómo dichas variables podrían sobredeterminar eventuales escenarios de transformación del *welfare* uruguayo en la actualidad. En esta línea se argumenta que la combinación de factores socioestructurales, institucionales y de competencia política ha operado transfiriendo los costos del *ajuste social* hacia los sectores sociales menos organizados políticamente. Si bien esta dinámica ha dotado de estabilidad al propio sistema político, también ha consolidado una lógica dual de representación. En el contexto de una profunda transformación de la inserción internacional del país en el capitalismo global, esta configuración genera desafíos importantes para la construcción política de un modelo de desarrollo sostenible y más equitativo. Con base en este diagnóstico, se argumenta la necesidad de lograr articular coaliciones políticas amplias que sustenten un proceso redistributivo de cara a un nuevo modelo de desarrollo. Si bien el inédito ascenso de la izquierda al gobierno nacional presenta una oportunidad para lograr la articulación de dicha coalición, la propia heterogeneidad de las bases sociales del FA supone la presencia de pujas distributivas dentro del partido, las que podrían agravar alguna de las inercias socioestructurales e institucionales que aquí se describen, bloqueando así un proceso reformista capaz de reorientar el sistema de políticas sociales y su interfase con un modelo de desarrollo consistente y sustentable.

Palabras clave: *políticas sociales, estado benefactor, Uruguay, desarrollo sustentable, cambio político.*

■ Abstract

This paper describes some of the political factors that help us understand the trajectory of the Uruguayan welfare regime. Among the variables considered this essay stresses the long term and structural factors that have shaped the Uruguayan welfare. The essay reflects upon the possible impact that these variables might have in deterring the country from undertaking needed reform. We argue that in the past social-structural factors, combined with institutional variables and political competition have transferred the costs of social adjustment towards the sectors with less social organization. While this dynamic has helped fueled the stability of the political system it has also contributed to what we term an increasing dual pattern of representation. Based on this diagnosis we argue that a new distributional coalition is required in order to break this pattern of representation and its ill effect over the adjustment of the Uruguayan welfare regime. The unprecedented victory of the left on the general elections offers a unique opportunity to structure such a coalition. But the social heterogeneity of the political basis of the left might hinder such possibility, thus blocking a reformist process capable of redefining the welfare trajectory of the country.

Key words: *Policy Social, Welfare State, Uruguay, Sustainable Development, Political Change.*

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.