

Instituto de Ciencia Política

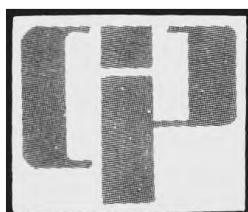
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Modernización, reforma de estado y consolidación
democrática: el Uruguay contexto de las "nuevas
democracias"

Constanza Moreira

Documento de Trabajo N° 12
1998



INTRODUCCION

El presente trabajo discute la lógica de las reformas orientadas al mercado en el Uruguay de los 90's, y con especial referencia a la reforma de Estado, tomando como base una encuesta realizada entre los años 93/94 a las élites empresariales, sindicales, políticas y burocráticas uruguayas. El estudio también incorpora los datos más recientes surgidos sobre reformas específicas, en actual fase de proceso en Uruguay.

La ponencia se sitúa en el marco analítico de lo que algunos autores llamaron de "nuevas democracias". El término viene a designar los regímenes políticos que surgieron de distintas tradiciones autoritarias, en al menos tres conjuntos de países, post-segunda mitad de los 70: Europa del Sur, Europa del Este, y América Latina. Estas democracias enfrentaron modos de transición diferentes, con impactos sobre el ritmo y la naturaleza del proceso de "apertura política" (liberalización), en situaciones económicas caracterizadas por lo que Przeworski (1993) llamaría de "capitalismo pobre": alta inflación, industrias obsoletas, déficit públicos, agricultura no-competitiva, alto desempleo, sistemas de welfare poco desarrollados, burocracias públicas ineficientes y enormes déficits comerciales. A diferencia de las democracias emergentes de la post-guerra, éstas enfrentaron una situación de escasez de recursos y demandas sociales crecientes, que pusieron en duda su futuro, jaqueado por el desequilibrio desempeño/expectativas. Así, las teorías sobre la democracia "incierto" de Przeworski (un juego de poder, donde el resultado no está determinado de antemano), o la idea de una legitimación democrática independiente del desempeño (especialmente del desempeño económico), sirvieron para separar las pretensiones de validez de estos nuevos regímenes, del juicio sobre sus resultados (que se estimaban "pobres" desde el punto de vista social y

económico, al menos en el corto plazo, y al menos si confrontados con la "explosión" de expectativas y demandas largamente reprimidas durante la etapa autoritaria anterior). Esto tuvo como efectos, resaltar el papel de las élites en unas transiciones que fueron, en buena medida, resultado de pactos y negociaciones entre partidos, militares y toda fuerza social llamada a "concertar" -término acuñado en el período-. Como consecuencia, el tema del papel de las élites y de su adhesión actitudinal y comportamental a las reglas de juego, fue priorizado en los análisis. Aunque el Uruguay presenta características diferentes a otros casos involucrados en este movimiento, vale la pena situarlo aquí, guiados al menos por dos tipos de razones: a) el Uruguay comparte al menos, la secuencia de las "ondas de democratización" de Huntington¹, b) la situación de dependencia política de nuestro país, exige colocarlo en tal contexto.

Estas "nuevas democracias", surgidas en la "tercera onda de democratización" (Huntington, 1996), trajeron importantes novedades, con respecto a las democracias que surgieron con el auge de la "segunda democratización". En ambos casos, la palabra "modernización", marcó el eje del discurso. Pero esa misma palabra, oculta un equívoco importante: la modernización de la fase "industrializante" de post-guerra, difiere mucho de la modernización de la fase de las políticas de ajuste, al menos en el contexto de los países del Cono Sur. Las democracias surgidas al calor de la modernización de la post-guerra tuvieron al Estado como agente del cambio estructural, supusieron una fuerte apuesta a la industrialización nacional a base de un complejo sistema de subsidios internos y proteccionismos externos, contaron con el sindicalismo como actor principal, y, en el caso de las democracias "populistas", supusieron una fuerte expansión de los "derechos sociales", representado esa especial fase de "inclusión de las masas a la política" (Weffort, 1978). En el contexto de la modernización "vía-mercado", las democracias se enfrentaron al "rebajamiento" del

rol del Estado en la economía, a la liberalización externa y a la desregulación interna, a la fase de "contracción" de derechos sociales, que empezaron a ser fuertemente cuestionados como derechos (los vinculados al trabajo, especialmente) y al auge de las "organizaciones de la sociedad civil" en contraposición a las organizaciones de base clasista, articuladas políticamente.

Qué entendemos por "segunda transición", en el esquema de este ensayo? La palabra "segunda transición", tiene, al menos, dos lecturas posibles, ambas corrientes en la literatura sobre el tema. La primera (O'Donnell, 1992; Cheibub & Regina, 1996), designa como "segunda transición", la etapa posterior a la adhesión "instrumental" a las reglas de juego de la democracia, que es la que permite su existencia. En esta etapa posterior, debe esperarse una suerte de internalización de valores democráticos, tanto a nivel de las élites, como de las masas, propios de la fase de "habituación" que permite la sedimentación de creencias democráticas (Rustow, 1970). Para un conjunto de autores, estas diferencias entre primera fase y segunda fase, son expresables en términos de las diferencias entre la adhesión a la democracia como "método", y la creencia en el valor de la democracia per se. En otra lectura posible, la "segunda transición", refiere a la etapa siguiente a la era de la "primacía de la política", protagonizada por las tareas propias de la construcción o reconstrucción institucional post-gobierno autoritario. Son tareas propias de esta etapa, entre las nuevas democracias, las relativas al desempeño económico, y los cambios a ser procesados, como parte del proceso de reforma económica.

En esta segunda interpretación, el tema de las "nuevas democracias" aparece vinculado fuertemente al tema de la modernización. Y al estarlo, el delicado equilibrio legitimidad/desempeño vuelve a ponerse en cuestión: cómo enfrentar al mismo tiempo la tarea de la redemocratización y la liberalización de la economía?. Esta preocupación ha estado presente en la mayoría de

los trabajos que analizan la simultaneidad de los procesos de liberalización política/económica (Acuña & Smith, 1992), desde diversos ángulos.

El Uruguay parece configurar una excepción en este escenario, al menos en algunos aspectos. Es el régimen político, junto a Chile, que en el controvertido trabajo de O'Donnell sobre las "democracias delegadas", ostenta las virtudes de una democracia "representativa". Las explicaciones sobre la diferencia que el Uruguay evidencia con otras "nuevas democracias" (como Brasil, o Argentina), hacen hincapié en las virtudes de su sistema de intermediación política, particularmente, de sus sistema de partidos. Este generaría una suerte de "espesor institucional", que limita los márgenes de maniobra del Ejecutivo (este Ejecutivo, que en las "democracias delegadas" no encuentra resistencias para su accionar). No por acaso, el Uruguay configura uno de los casos nacionales más resistentes al proceso de reforma económica, y de mayor gradualismo en su transición hacia una economía de mercado. La explicación es que, en el Uruguay, "la política importa", al menos como aparecen en los trabajos de O'Donnell (1992) o Weffort (1992).

El peculiar lugar que el Uruguay ocupa en el marco de las "nuevas democracias", deriva, en buena medida, de que la democracia uruguaya, de nuevo, tiene poco. Aunque existen transformaciones en el sistema político que traen novedades (no menores), como la ruptura del bipartidismo y el país de tres tercios, hay bastante acuerdo en la literatura sobre que la democracia uruguaya emerge de la "hibernación autoritaria" en un gesto bastante más restaurador que innovador². Esta "vieja democracia" se ve desafiada por las "nuevas tareas" que la segunda transición le impone. En efecto, Uruguay se enfrenta a un calendario cada vez más acelerado de reformas económicas, que implican cambios muy importantes sobre el rol del Estado, sobre la estructura del mercado de trabajo, y sobre el sistema de "bienestar social", entre otros. Viejas formas de hacer

política para nuevas modalidades de desarrollo económico? Es ésta la forma de la problemática uruguaya hoy? En lo que sigue intentaremos responder a éstas y otras preguntas.

1. Segunda transición y modernización: del cambio estructural al ajuste estructural

Los términos "reforma de Estado", "ajuste estructural", "reforma económica", designan un objetivo común: la "liberalización" de la economía. Privatización, ajuste, estabilización y apertura, son algunas de sus medidas más claves.

El objetivo último de las reformas, desde el punto de vista económico, es reorganizar las economías nacionales de tal manera que puedan asignar racionalmente recursos al tiempo que hacer del Estado un organismo solvente financieramente. Racionalizar la asignación de recursos requiere organizar nuevos mercados, desregular precios, atenuar monopolios y reducir la protección. Volver al Estado más solvente requiere reducir el gasto público, aumentar la disciplina fiscal, y, finalmente, privatizar. Competitividad internacional y solvencia estatal están en el centro de los objetivos económicos de las medidas de reforma (Przeworski et alii, 1993).

Fijados los objetivos económicos de la reforma, tema que nos trasciende, parece importante analizar los presupuestos políticos de la reforma, tratando especialmente de aislar los componentes puramente "ideológicos" de la misma. En primer lugar, la reforma tiene como objetivo político, cambiar el rol del Estado en la sociedad y la economía. Sus componentes "ideológicos" en este sentido, apuntan a la descalificación del Estado como agente del cambio, que debe ser implementado con reglas impartidas "desde afuera" (desde el mercado, desde los organismos financieros, desde el contexto internacional). En segundo lugar, la reforma se asume como parte de un proceso de "modernización" del país (lo que llamaremos la

"segunda modernización"), destinado a optimizar la inserción internacional del mismo, en un contexto caracterizado por la globalización de mercados y expectativas. Es la palabra "modernización" la que designa el referente "ideológico" aquí. Finalmente, la reforma tiene como objetivo la "mercantilización" progresiva de los bienes y servicios socialmente valorados (desmantelamiento del Estado de bienestar). Son sus componentes ideológicos: el ciudadano que escoge "libremente" servicios sociales (salud, educación, seguridad social) en el mercado, y, como consecuencia, la diferenciación de mercados de consumo para "compradores de servicios" diferentes. Los dos primeros objetivos políticos, tendrán consecuencias sobre el papel del Estado en el "imaginario político" de la sociedad uruguaya. El tercer objetivo tendrá impactos sobre el "igualitarismo ideológico" de los uruguayos, uno de los componentes básicos de la cultura democrática, como veremos más adelante.

Qué significa la palabra "modernización" en el contexto de la segunda transición? A pesar de que el debate Estado/mercado es un debate propio de la modernidad, que ha enfrentado socialistas y liberales desde el siglo XIX, este debate informa a las sociedades latinoamericanas, de cara al fin de siglo, enfrentadas a la "modernización" pro-mercado, desde hace más de un par de décadas. Cuando consideramos a las reformas orientadas al mercado, como una "segunda modernización", entendemos que ésta está precedida por la etapa de la modernización industrializante, que nuestro país, junto con otros del Cono Sur, completaron durante la primera mitad del siglo.

La etapa de la modernización industrializante que el Uruguay vivió en la postguerra, abrevó en la doctrina del desarrollismo y tuvo entre otras características, la ampliación del papel del Estado, la consolidación de la industria nacional en un fuerte contexto de proteccionismo interno, y el acabamiento de un complejo y costoso

Estado de bienestar, que proveía de buena salud, educación y seguridad social, a todos sus ciudadanos. Con la modernización industrializante creció el sindicalismo y las izquierdas hicieron sentir una voz más potente y extendida que la que hasta entonces se le reservaba en el reducido espacio político de una oposición más "ideológica" que real. Todo indica que, a diferencia del proceso desde la "clase" a la "ciudadanía" que destaca Marshall en su trabajo (Marshall, 1967), el Uruguay parece haber hecho un recorrido inverso: de la "ciudadanía" a la lógica de las "clases"³, lo que se vió agudizado, cuando la etapa de la modernización industrializante se vió agotada, fruto de complejas circunstancias externas y externas.

Las tareas de la modernización que Uruguay enfrenta de cara a fin de siglo, por el contrario, suponen la reducción del tamaño del Estado, la progresiva desregulación pública de áreas y sectores y la apertura del país a la competencia externa. Por el momento, sus efectos han sido "desindustrializantes", y el país de servicios que se iba dibujando en el mapa de los 60's parece haberse asentado definitivamente, en este otro espacio mayor de la integración regional. Por un lado, la "liberalización" de la fuerza de trabajo (juntamente con la desindustrialización y el aumento de la desocupación), tienden al debilitamiento del actor sindical y al desdibujamiento de los "derechos sociales del trabajador". La separación de las políticas sociales de la órbita de las políticas de empleo, muestra a las claras, cuánto el trabajo ha dejado de ser la fuente de integración social por excelencia en el Uruguay de fin de siglo. Por otro, la progresiva reducción de los recursos del Estado para la provisión de servicios sociales, fruto de una prolongada crisis de estancamiento, deja a esta segunda fase modernizante, la compleja tarea de optimizar y focalizar selectivamente algunos servicios públicos, al tiempo que mercantilizar otros, frente a la constatación de la progresiva decadencia de la educación, la salud y la seguridad social públicas⁴. Mas aún, en los países del cordón

periférico, de lo que otrora se llamara "tercer mundo", uno de los problemas más urgentes, es la propia sobrevivencia económica y financiera del Estado, muy a menudo puesta en jaque.

2. La mediación política como determinante de los resultados de la reforma

Aunque sea enteramente discutible hasta qué punto las reformas orientadas al mercado sean el único medio posible de ajuste (EVANS, 1992)⁵, más aún en países que vienen de un legado de "cambio estructural" cuyo principal agente es el Estado, los países de América Latina, se han visto constreñidos en su selección de alternativas por impulsar medidas de reforma económica, dada su necesidad de financiamiento externo, la deuda, y los pésimos resultados de la "década perdida". El ascenso de gobiernos conservadores en EEUU y en algunos países europeos, el revival neoclásico, y las lecciones derivadas de las experiencias contrastantes de los nuevos países industrializados de Asia del Este (frente al mal ejemplo de los modelos latinoamericanos), reforzaron un "clima intelectual" que circuló de norte a sur, a través de los economistas que formaron el corazón de las coaliciones políticas transnacionales favorecedoras de las reformas liberalizantes: el staff de los organismos financieros multilaterales sufrió una misma influencia, y actuó de interlocutor en todas las negociaciones. Así, el grado en que los gobiernos del Tercer Mundo han podido definir sus propias estrategias, se vió reducido en la misma medida en que se incrementó la influencia de las instituciones financieras internacionales (Haggard & Kaufman, 1992).

Pero si las "bases de apoyo" para el ajuste estructural, fueron mas bien externas que internas, al inicio del período, la reforma económica fue concitando, crecientemente, adhesiones por parte de los actores domésticos. Hoy es posible detectar, en América Latina, coaliciones pro-reforma importantes, que nuclean al menos parte de la

burocracia, el gobierno y el empresariado. Y aunque la idea de "democracia delegada" sirva para designar procesos decisorios (en lo que nos importa, referidos a la reforma económica), donde el Ejecutivo puede imponer sus planes al resto de los actores, sin mayores resistencias, lo cierto es que los procesos de reforma económica en América Latina no hubieran sido pasibles de desarrollo, sin bases de apoyo domésticas.

Los estudios subrayan, asimismo, que frente a los constreñimientos externos, la importancia de los actores políticos domésticos, es decisiva a la hora de ver cuán amplio es el margen de los gobiernos para decidir políticas de Estado propias, y negociar mejores condiciones "macroeconómicas" para sus préstamos. Aquí son destacables, tanto el papel de los partidos, como el de los grupos de interés (especialmente el sindicalismo). Son estos "vested interests", los que generan una resistencia importante a procesos de reforma de resultados inciertos, que son a menudo aplicados, como si sus resultados fueran "autoevidentes".

El Uruguay puede ser caracterizado como uno de esos países en los que el peso de la "política doméstica", ha llevado a un gradualismo mayor en la aplicación de las reformas⁶. De hecho, reformas orientadas al mercado vienen siendo intentadas desde el agotamiento de la primera industrialización, pero nunca como con posterioridad a los 80s, una "ideología pro-mercado", había cobrado tanta fuerza y había conquistado tan generalizadamente el clima intelectual en un contexto en que izquierdas y derechas chapucean en el nuevo mapa de la post-guerra fría. Como señaláramos antes, existen hoy bases de apoyo "domésticas" -y no apenas externas- a la reforma económica, por parte de las élites nacionales. La encuesta a élites del año 93/94, y lo que ella muestra sobre las actitudes de las mismas frente a medidas de privatización de servicios y empresas del Estado, frente a la "inamovilidad de los funcionarios públicos", o de la conveniencia o no de una universidad pública gratuita, revelan hasta qué punto estos cambios son de largo aliento e irreversibles.

El Estado, panacea de todas las soluciones, agente privilegiado de la modernización, tutela de los carenciados, ha pasado a ser hoy en día fuente de todas las ineficiencias, y también de todas las inequidades. El "empresismo", término acuñado para señalar despectivamente a este segmento de élite que se consideraba "depredador" y falta de patriotismo, dió lugar hoy a una glorificación del rol del empresario. La libertad de consumo se transformó en una bandera que nos liberaría de monopolios y oligopolios, tanto en el mundo del consumo, como en el propio acceso a servicios sociales.

El peculiar "gradualismo" con que el Uruguay ha procesado sus reformas, es habitualmente interpretado como parte de una idiosincrática "aversión al cambio". En primer lugar, esta característica, el Uruguay la compartiría con la mayor parte de las sociedades humanas. En segundo, este gradualismo, debe ser entendido como un indicador de la importancia del "factor político interno". Ello inhibe a nuestro país (sumado a factores como su pequeñez económica y demográfica, o la vulnerabilidad externa) de "saltos al vacío", jugadas riesgosas, o adopción de políticas de "shock". Algunos autores, como Real de Azúa, han construido conceptos como el de "sociedad amortiguadora", que permiten dar cuenta de la capacidad de la sociedad uruguaya para "amortiguar" tanto los impactos de origen externo, como los procesos de cambio en general. El concepto de sociedad "amortiguadora" está vinculado a la peculiar situación geopolítica nacional (de país cuña, entre dos naciones con pretensión hegemónica). Otros como Rama, estudiando las estrategias de inserción de los países pequeños europeos, han declarado que: "una sociedad pequeña reclama de una altísima racionalidad..."⁷: países sin poder (económico, etc.) dependen enteramente de sus instituciones.

Una asunción importante de la estrategia de las reformas, que debe mucho a las formulaciones de Hayek (1990) y Olson (1982) sobre las resistencias "redistributivistas" al crecimiento, en sociedades de capitalismo avanzado, es la política es contraria a los objetivos del crecimiento. Traducido a términos del debate sobre las reformas económicas hoy, esto significa que un escenario de "less politics", es lo preferible para vehicular los cambios que ésta exige, en especial, si tomamos en cuenta la magnitud de los intereses afectados por la misma. Tecnocracias eficientes y capaces de aislarse de las presiones provenientes de los intereses afectados por la reforma, ejecutivos fuertes con capacidad de imposición sobre la sociedad política, y debilidad organizativa de la sociedad civil (los "vested interests"), que impidan la formación de coaliciones redistributivistas que atenten al libre juego del mercado, son algunos de los ingredientes de la fórmula. En síntesis, una política de reforma será tanto más existosa cuando más fácilmente puedan neutralizarse las resistencias a la misma. Estas resistencias están alojadas en las organizaciones e instituciones de intermediación sociedad civil/Estado de larga data. Son éstas instituciones las que hacen que la política importe, y que reformas de gran porte como las orientadas al mercado, no puedan ser implementadas sin ensayar negociaciones y soluciones de cara a todos los sectores afectados.

Uruguay representa un caso interesante en el estudio de las reformas, justamente por dos características que lo diferencian de la mayor parte de las naciones latinoamericanas con las que comparte este proceso: el peso de los actores políticos partidarios y su rol protagónico en la sociedad uruguaya, y la capacidad asociativa de los sectores perjudicables por la reforma. En lo que sigue describiremos primero brevemente, el itinerario de las reformas en Uruguay y analizaremos las percepciones y preferencias de las élites uruguayas frente a la reforma.

3. El itinerario político de las reformas en Uruguay

Uruguay viene procesando reformas "orientadas al mercado", desde lo que, a inicios de los 70's, se llamara el "auge de las reformas neoliberales" (ahora, simplemente, liberales). Los costos políticos de implementación de las reformas fueron la violenta represión del movimiento sindical y de las instituciones políticas de la democracia, y sus resultados, fueron precarios e incompletos. La dictadura militar en Uruguay (1973-1984) no logró superar el modelo de desarrollo prevaleciente (fuertemente estatista y proteccionista), ni "liberalizar" la economía. Ella legó al entrante gobierno democrático del 85, una situación de crisis financiera del estado, inflación y parálisis productiva, en un contexto de demandas crecientes de todos los grupos marginalizados durante el gobierno militar.

Los finales de la década de los 80's, asisten a un revival del clima de reformas, multiplicado por los diagnósticos en boga sobre la década perdida: control de la inflación, reducción del déficit fiscal y privatización, se transformaron en los ítems más sacralizados del discurso imperante. El Estado, fue el objeto privilegiado de la reforma. Desburocratización, descentralización administrativa, recorte, privatizaciones, el Uruguay asistió al proceso de "vaciamiento" de las instituciones estatales, al ritmo de sus vecinos próximos o distantes: Chile primero, Argentina después y finalmente Brasil.

El discurso imperante enfatizó algunos puntos: acabar con la reproducción clientelística del Estado, dejar al mercado lo que el Estado hacía deficientemente (el colapso del socialismo dejará lecciones imborrables sobre la incapacidad económica de sobrevivencia de las economías estatizadas de Europa del Este), favorecer la competitividad externa a través de la apertura externa, estimular el ingreso de capitales externos y aumentar la inversión interna.

El primer período de gobierno post-dictadura (1985-1989) lidió con problemas de tipo político-institucional, propios de la reconstrucción de la democracia: el tema de la amnistía a los militares y a los presos políticos marcó fuertemente el período. Cuando se inicia el segundo período de gobierno (1990-1994), el partido ganador en las elecciones vence con una prédica de fuerte corte liberal, que hace de la ineficiencia del Estado uno de sus principales centros de debate. Ya la primacía de la economía se hace sentir sobre la política, y este juego de primacías no abandonará el escenario electoral hasta nuestros días.

El debate electoral que signa las últimas elecciones (1994) tiene en las reformas, el control de la inflación y la reactivación productiva su principal escenario, mientras una versión de izquierda prudentemente adaptada al clima del momento, no levanta mayores novedades al respecto. De hecho, la campaña electoral de 1994 estuvo centrada en dos temas básicos: ajuste estructural y reforma política. El primero, empujado por el ritmo que impuso la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación de la integración regional entre los cuatro países y por el ejemplo "disuasivo" de los vecinos, Argentina y Brasil, tuvo en el saneamiento financiero del estado, la estabilización, y la recuperación y transformación económica del país, su escenario de debate. El segundo (reforma política), surgió como respuesta al crecimiento de la izquierda, de un lado, y a las dificultades de implementar un programa de reforma, contra un

electorado resistente al ajuste y una élite política dividida, tanto por cálculos electoralistas como por orientaciones de política diferentes. Estas últimas, pudieron ser eficazmente "conjuradas" por juegos de coalición diversos, ensayados a lo largo de las distintas administraciones democráticas post-dictadura, que permitieron obtener mayorías parlamentarias para buena parte de las mismas.

Las elecciones de 1994 mostraron a un país dividido en tres tercios políticos, de votación casi similar (la diferencia entre el partido vencedor y el de menor votación no llega al 3%). La izquierda, representando un tercio del electorado distribuido desigualmente (suma el 45% del electorado de la capital y está fuertemente concentrado en zonas urbanas), alcanzó la mayor votación de toda la historia del Uruguay.

Las reformas que se inician con el gobierno blanco, parcialmente truncadas por la derogación de la Ley de Privatización de Empresas Públicas, y la imposibilidad de aprobar proyectos como el de reforma de la seguridad social, llegan para quedarse. La privatización es parcial, pero alcanza a empresas y servicios del Estado, al tiempo que se avanza en materia de apertura e integración regional. El calendario de las reformas se acelera en el período actual, y la aprobación de la reforma de la seguridad social se cuenta entre sus principales logros.

La encuesta a élites realizada entre los años 1993 y 1994 mostraría un panorama de logros divididos. Si bien éstas consideran que la apertura es un proceso muy avanzado (la mayoría de los miembros de élite consideran que se han producido cambios muy significativos en este sentido), otros avances del proceso de reforma aparecen como más precarios. La revalorización y funcionamiento de los mecanismos de mercado, es uno de ellos: la élites se manifiestan divididas en la evaluación de la importancia de los cambios. Como muestran variados estudios sobre los procesos de reforma, los cambios

que tienen por objeto el Estado, son los que reciben una evaluación más negativos: a excepción de un 11.6% que consideran que han existido transformaciones importantes en el funcionamiento y estructura del Estado, el 53.6% evalúan como escasos los cambios producidos y el 33.6% estima que no se han producido cambios.

Finalmente, las adhesiones de la población a la reformas, son un aspecto problemático de las mismas. Nuevamente aquí, los estudios muestran que el discurso fuertemente "tecnocrático" de las reformas, parte de un supuesto de "autoevidencia" de las virtudes de las mismas, discutible como supuesto, y poco atractivo para la opinión pública. Uno de los problemas que aquí se plantea es hasta qué punto los gobiernos cuentan con el mandato de la población para impulsarlas: la población no tiene la información suficiente como para dar un mandato de estas características, y si lo tuviera, ello no eliminaría el conflicto. El tema de las privatizaciones es muy claro en este sentido. El que las reformas no conciten mayorías de adeptos entre la población, no es además, sólo un problema de información imperfecta. Dahl había señalado que coaliciones pro-mercado serán difíciles de constituirse: los beneficios no son claros, y difícilmente puedan ser percibidos en el corto plazo, los argumentos pro-mercado son abstractos y las "víctimas" del ajuste son numerosas y extendidas (Dahl, 1993). La derogación de la Ley de Privatización de Empresas Públicas fue un buen ejemplo de la resistencia organizada del Uruguay a las políticas de ajuste. A pesar de que en este sentido, el país presenta un ejemplo único en América Latina, eso no quiere decir que en otros países ella no sea importante: el papel de la izquierda política y el sindicalismo ha sido fundamental para organizar estas resistencias. Mostró a un país dividido entre quienes resisten y quienes apoyan las reformas, pero buena parte de las primeras se verificaron en el país urbano, activo y "moderno". Vale la pena volver aquí sobre alguna información para

ilustrar estas "resistencias" a la desregulación económica, a la privatización y a la "mercantilización" de la sociedad uruguaya.

En el año 87, una encuesta de opinión⁸ realizada en Montevideo, revela que un 42% de los entrevistados prefieren que el Estado dirija toda la economía, un 43% privilegian como rol del Estado el controlar sectores de interés general dejando el resto a la iniciativa privada y apenas un 7% apostaría al Estado gendarme. En el año 93, la mayoría de los miembros de las élites económicas y políticas uruguayas (55%) contestaría que "la complejidad de la economía moderna requiere más la coordinación activa del Estado" que "ser resuelta por intervención de los mecanismos de mercado" (32%). Independientemente de las resistencias, las reformas son implementadas, parcialmente, en el primer gobierno blanco, y su calendario parece acelerarse en los primeros años de gobierno colorado: la reforma de la seguridad social, la reforma educativa, e intentos más o menos ambiciosos de reforma del sistema de salud, son aprobadas e implementadas en menos de dos años.

Nuevamente, encuestas de opinión pública realizadas sobre las reformas, revelan una división importante entre el público en relación a ellas y una resistencia mayoritaria de la población a las mismas. En algunos casos (como el de la reforma educativa⁹), las resistencias no se verifican en los sectores de menores ingresos (difícilmente convencibles por argumentos económicos y abstractos, poco informados, y mayormente conservadores al cambio), sino de los sectores más educados del país. En otros¹⁰, como en el caso de la seguridad social, el actual sistema es evaluado como peor que el anterior, la percepción es de que la población será perjudicada, y las intenciones de derogar la ley son mayoritarias a las que privilegian el dejarla vigente. Sin embargo, las resistencias, a pesar de ligeramente superiores a las adhesiones, no son ampliamente mayoritarias, sino que muestran un país dividido.

En lo que sigue, procederemos en primer lugar a mostrar cómo las élites políticas y económicas uruguayas se ubican frente a la reforma (en el entendido de que, para que haya reforma, un "consenso desde arriba" es necesario).

En segundo lugar, haremos pie en la literatura sobre la lógica de implementación de las reformas. En este sentido, el análisis se orienta a mostrar la "ideología" de la reforma, pero no desde sus contenidos, sino principalmente desde su forma de tramitación política. Finalmente, esbozaremos algunas hipótesis sobre los posibles impactos de la reforma sobre la vida política y cultura política uruguaya.

El análisis de las percepciones y preferencias de las élites frente a la agenda de la reforma económica nos ha permitido desglosar cuatro aspectos cruciales del problema: a) la articulación de consensos/disensos al programa de ajuste, b) las distintas dimensiones que bajo el rótulo "reforma de Estado" se articulan en la agenda, y las adhesiones diferentes que se articulan en relación a éstas, c) la relación entre actitudes hacia la reforma económica y actitudes en la dimensión equidad/redistribución, d) la independencia relativa entre los dos sentidos de la "segunda transición": entre las adhesiones a la democracia, y las adhesiones al mercado.

4. Coaliciones pro-mercado: acuerdos y disensos

Los datos que se analizan en los próximos ítems, son de la encuesta a élites realizada en los años 93-94. La distancia de más de dos años que media entre la interpretación que aquí ofrecemos, y la fecha del relevamiento, nos obliga a tomar precauciones en los temas de agenda específicos. Pero vale la pena señalar que las predisposiciones actitudinales que se dibujan en el análisis, revelan estructuras de preferencias y sistemas de creencias, que suponemos relativamente resistentes al "clima de la coyuntura". La piedra de

toque de esta asunción, es la altísima consistencia entre creencias "básicas" y preferencias por políticas específicas. Una consecuencia interesante de esta estructura actitudinal que trasciende la coyuntura, es que permite diseñar en el análisis, escenarios de coaliciones posibles.

Para dibujar las "coaliciones posibles" en materia de reforma de Estado -deducidas de las preferencias en materia de políticas-, es necesario hacer mención a la orientación básica de la agenda de mediano plazo en el Uruguay, de acuerdo a la descripción de las élites. Esta es una agenda ocupada por objetivos básicamente económicos. A diferencia de Brasil (caso con el cual el estudio tuvo una perspectiva comparada), que prioriza los temas de equidad y pobreza como sus principales problemas, las élites uruguayas han privilegiado una agenda que tiene en la reducción del Estado y en el crecimiento económico, sus objetivos principales. Sin embargo, esta "prioridad" de lo económico, no implica que existan consensos respecto a cómo debe impulsarse una estrategia que estimule el desarrollo sostenido. Mientras una parte de la élite ve en la reducción del tamaño y funciones del Estado la solución a buena parte de los problemas, otra parte de ella confía en el Estado para resolverlos.

Un punto importante que destacan los análisis de reforma, es que un consenso desde las élites, parece imprescindible para impulsar éstas. Los datos recogidos de las opiniones de las élites en dos países en pleno tránsito de reformas (Brasil y Uruguay), parecen disconfirmar ampliamente esta aseveración. Si hay reformas, éstas están siendo obtenidas sobre la base de apoyos frágiles o precarios. El Cuadro 1 muestra esta información.

CUADRO 1: ORIENTACION HACIA EL AJUSTE SEGUN SEGMENTO DE ELITE¹¹

ORIENTACION AJUSTE	TOTAL	POLI- TICOS	BURO- CRACIA	EMPRE- SARIOS	SINDICA LISTAS	TOTAL BRASIL
FAVORABLE	46.8	51.3	60.5	68.2	---	54.3
MEDIANAMENTE FAVORABLE	23.9	23.1	30.2	29.5	12.5	33.6
DESFAVORABLE	29.3	25.6	9.3	2.3	87.5	12.1

Como muestra el cuadro anterior, las élites parecen bastante divididas en sus opiniones de reforma. Una mayoría ajustada (más ajustada en el caso uruguayo) de ellas, son favorables hacia las medidas de ajuste. Existen asimismo diferencias importantes al interior de las élites. Quienes más apoyan las reformas son los empresarios, en ambos países, y quienes menos, los sindicalistas, altamente polarizados en sus opiniones a este respecto. En cuanto a los políticos, se cuenta con una mayoría absoluta de opiniones en pro de la reforma, aunque éstos sean relativamente más reticentes a las medidas de reforma, que burócratas y empresarios. Al interior de la clase política, las diferencias son considerables: mientras una amplia mayoría de blancos (75%) y colorados (68%) son claramente favorables al ajuste, la casi totalidad de los frenteamplistas (94%) se manifiestan como desfavorables.

Las coaliciones pro-reforma pueden ser mejor examinadas, si recurrimos a la comparación con las respuestas de Brasil, para el mismo survey. Las élites brasileras, que manifiestan una actitud ligeramente más favorable a las reformas que las uruguayas (apenas un

12% de los entrevistados brasileros, contra un 29% de los entrevistados uruguayos, son desfavorables a las políticas de ajuste), evidencian una estructura de actitudes muy similar a la uruguaya. En ambos países, las resistencias a la reforma son máximas entre el sindicalismo y mínimas entre el empresariado: burocracia y empresariado tienden a ubicarse en el extremo más favorable de la escala y sindicalismo en el más desfavorable, con la oscilación de los políticos en el medio de la misma.

Esta coincidencia de posiciones de élite relativas en ambos países, estaría señalando un modo de coalición "más general" hacia el ajuste, en la que los políticos se apoyan básicamente en el empresariado y en la burocracia (esta última, en ambos países, seleccionada de los altos cargos ministeriales y gerenciales, con un componente más político que "burocrático" en sentido puro) y enfrentan la resistencia del sindicalismo y la izquierda.

La comparación con Brasil, permite extrapolar algunas afirmaciones acerca de las reformas, fuera de las circunscripciones propias de la "identidad nacional". En primer lugar, existe un sector de élite fuertemente refractario a éstas, y está concentrado en la élite política y fundamentalmente en el actor sindical. En segundo lugar, existe una importante polarización entre empresarios y sindicalistas, en su forma de percibir los problemas, en los ítems de agenda que privilegian, y en las preferencias por estrategias de desarrollo. Su ubicación en los extremos opuestos de la escala para múltiples ítems, se ve además reforzado por el hecho de que sindicalistas y empresarios son los segmentos de élites más "cohesos" internamente (vale la pena anotar que el sindicalismo uruguayo está bastante más a la izquierda que el brasilerero). En tercer lugar, existe una importante "coincidencia" entre el sector empresarial, y la alta burocracia pública, en materia de agenda de corto y mediano plazo, en ambos países. Y, claro está, estas coincidencias van de la mano con las propuestas reformistas conque los organismos financieros multilaterales, han condicionado préstamos y sugerido estrategias. A

este respecto, vale citar aquí a B.Stallings (en Haggard & Kaufman, 1992), quien señala que la "ideología de la reforma" se procesa a través de alianzas tecnocráticas transnacionales (un proceso que ella llama de "aprendizaje social"), diseminándose en segmentos de la élite política y jerarcas públicos¹². No es de extrañar que gobierno y alta burocracia sean los segmentos más "permeables" a la ideología de la reforma. Vale la pena anotar un dato apenas anecdótico al impulso reciente de las reformas en el caso uruguayo: dos de los impulsores de reformas en el área de salud y educación (vale agregar que no son reformas de la ortodoxia liberal, ninguna de ambas) están fuertemente vinculados a los principales organismos técnicos internacionales en la materia: apoyados financiera e intelectualmente por ellas y socializados en ellas.

5. Las dos dimensiones de la reforma de estado

Las lecciones de las reformas económicas en perspectiva comparada, nos han legado al menos tres conjuntos de reflexiones: a) los mayores fracasos relativos en las reformas económicas, dicen respecto a la reforma del Estado, b) las privatizaciones son dificultosas y generan una de las áreas más problemáticas del programa, c) el mecanismo de "institutional by-passing" (la creación de estructuras decisorias paralelas al Estado) ha sido generalizado, y no ha contribuído a resolver los problemas más básicos de la reforma de Estado. El Uruguay no constituye una excepción a este respecto.

Los objetivos de la reforma económica involucran de forma decisiva al estado. Más aún, el estado es uno de los objetivos más importantes de la Reforma. El Cuadro 2 muestra las distintas orientaciones de las élites frente a una intervención decisiva del estado en la economía, incorporando, al igual que en el cuadro anterior, los totales para el caso brasilero.

CUADRO 2: ORIENTACION HACIA LA INTERVENCION DEL ESTADO SEGUN SEGMENTO DE ELITE¹³

ORIENTACION HACIA INTERVENCION	TOTAL TICOS	POLI- CIA	BUOCRA RIOS	EMPRESA- LISTAS	SINDICA- BRASIL	TOTAL
DESFAVORABLE	9.6	5.1	10.3	28.6	---	18.4
POCO FAVORABLE	24.9	30.4	28.2	35.7	4.1	26.5
MEDIANAMENTE FAVORABLE	32.1	29.1	46.2	35.7	22.4	36.6
FAVORABLE	33.5	35.4	15.4	----	73.5	18.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

El cuadro revela, a nivel de los sectores de élite considerados, la misma orientación que el cuadro anterior: los empresarios son quienes en menor medida consideran deseable una intervención decisiva del Estado en la economía, y los sindicalistas los que más. Dentro de la clase política política uruguaya, las diferencias entre la izquierda, de un lado, y representantes de los partidos blanco y colorado, son considerables: mientras un 81% de los frenteamplistas entrevistados son favorables a una intervención decisiva del estado, sólo se manifiestan así el 9% de los colorados y el 15% de los blancos. Por el contrario, mientras porcentajes que oscilan entre el 40% y el 45% de los representantes blancos y colorados se manifiestan como "poco favorables" a una intervención decisiva, sólo responden eso un 5% de los frenteamplistas.

Si introducimos aquí la comparación con Brasil, veremos que un rol importante del Estado en la economía, es lo que privilegia la mayoría de los miembros de élite uruguayos y brasileros (54% y 66%, respectivamente), y esta mayoría es muy superior entre los políticos y los sindicalistas que en el resto de las élites. Los empresarios, por el contrario, son desfavorables a una intervención importante del Estado en la economía (70.7% de los empresarios brasileros, y 64.3% de los uruguayos manifiestan esta actitud).

Con respecto a la reforma de Estado, se elaboró un índice que mide orientación de las élites a medidas de reforma de Estado. Como puede observarse en el Cuadro 26, las diferencias entre las opiniones de las élites uruguayas y brasileras, no difieren tanto en este punto.

CUADRO 3: ORIENTACION HACIA LA MODERNIZACION DEL ESTADO SEGUN SEGMENTO DE ELITE, EN BRASIL Y URUGUAY¹⁴

MODERNIZACION DEL ESTADO	TOTAL	POLITI- COS	BURO- CRACIA	EMPRE- SARIO	SINDI- CALIS.	TOTAL BRASIL
FAVORABLE	27.8	21.6	31.8	62.5	---	28.3
MEDIANAMENTE FAVORABLE	30.8	33.0	54.5	33.3	2.1	32.2
POCO FAVORABLE	22.9	31.8	13.6	4.2	34.0	19.9
DESFAVORABLE	18.5	13.6	---	---	63.8	19.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A pesar de que las preferencias por sector de élite, mantienen la estructura de las respuestas anteriores (los más orientados hacia la "modernización" del Estado son los empresarios y los menos los sindicalistas, con una diferencia importante entre sindicalistas uruguayos y brasileros), la burocracia uruguaya se manifiesta mucho más "permeable" al discurso de la reconstrucción institucional del Estado que la burocracia uruguaya. A modo de síntesis, puede afirmarse que las élites uruguayas son más desfavorables a la reducción de la importancia del Estado en la economía, y a la reforma económica en general, pero se manifiestan más favorables a medidas de reordenamiento institucional del Estado.

El Cuadro 26, permitirá afinar más estas diferencias, y llegar a una comprensión más global del problema.

CUADRO 4: GRADO DE PRIORIDAD DE POLITICAS DE REFORMA DE ESTADO, SEGUN SEGMENTO DE ELITE: una comparación entre Brasil y Uruguay

REFORMA DE ESTADO	ALTA		ALGUNA		BAJA		NINGUNA		TOTAL
	BRA.	URU.	BRA.	URU.	BRA.	URU.	BRA.	URU.	
DESBUROCRATIZACION	80.6	86.7	17.2	12.1	1.9	0.4	0.3	0.8	100.0
RECICLAJE DEL FUNCIONARIADO	70.3	66.1	24.3	29.4	5.1	3.2	0.3	1.2	100.0
PRIVATIZACION EMPRESAS ESTADO	53.2	30.8	20.8	23.3	8.7	15.0	17.3	30.8	100.0
PRIVATIZACION SERVICIOS PUBL.	31.2	32.6	35.0	25.2	13.1	14.0	20.7	28.1	100.0
DESCENTRALIZACION ACTIVIDADES	63.6	62.9	30.9	28.2	2.6	5.6	2.9	3.2	100.0
SUPRESION ESTABILIDAD FUNCIONAR.	39.6	48.6	25.6	23.5	11.2	12.3	23.6	15.6	100.0
REDUCCION Nro. FUNCIONARIOS	37.6	51.7	28.7	31.4	15.9	9.5	17.8	7.4	100.0

Como se observa en el Cuadro anterior, las élites uruguayas están mucho más permeables por el discurso de la "reducción del Estado" que por cualquier discurso orientado a cambiar sustancialmente las relaciones Estado/economía al menos a dos niveles: a) privatización (cambios en el rol productivo del Estado), b) intervención (regulación pública) del Estado en la economía. Las élites uruguayas evidencian, en efecto, una predisposición mucho más favorable a la reducción del Estado en dos aspectos: reducción del

número de funcionarios y supresión de la estabilidad del funcionariado público, que la de sus pares brasileros, y lo más importante, han conseguido involucrar al actor sindical en esto (véanse las diferencias entre el sindicalismo brasilero y uruguayo en este sentido, y compárense con la actitud mucho más "estatista" del sindicalismo uruguayo en otros indicadores).

En cuanto a la privatización, las élites uruguayas se manifiestan (coherente con la consulta popular realizada sobre la Ley de Privatización de Empresas Públicas, que derogó la ley) mucho más reacias a la privatización de las empresas del Estado, no de los servicios públicos.

En buena medida, esto está relacionado con una actitud más "básica" de los uruguayos, frente al tema de la propiedad privada. La misma encuesta mostró que, frente a la pregunta: "La propiedad privada es un requisito indispensable para el desarrollo", un 27% de los entrevistados, declararon que no lo era. En Brasil, este porcentaje es significativamente menor en el total (14.3%).

En síntesis, la reforma de Estado revela tres dimensiones distintas a) el cambio en el rol y funciones del Estado, que va de la mano con la idea de la desregulación de la economía, b) el cambio en las relaciones público/privado subyacente a las medidas de privatización, c) los aspectos relativos a la reducción y reconstrucción institucional del Estado. Mientras las élites brasileras, se constituyen en una coalición más favorable a los dos primeros procesos, las élites uruguayas lo son respecto de este último.

6. AHESIONES DEMOCRACIA, ADHESIONES REFORMA

El análisis de la encuesta anteriormente presentada, para el caso brasilero (Regina & Cheibub, 1996), señalan que en virtud de la amplia legitimidad de las instituciones de la democracia política, y de la evaluación de los problemas que el país atraviesa (no de índole política, sino social), se puede afirmar que la "primera transición" (aceptación de la democracia en sus aspectos institucionales) está completa: la democracia no está en jaque "políticamente", sino que su fragilidad descansa en problemas de naturaleza social (cuya resolución se espera de la "segunda transición"). La respuesta a este problema está en que tal vez la secuencia de "primera y segunda transición", una enfocando a problemas de naturaleza institucional y otra a problemas de naturaleza social, que repite, en buena medida, la secuencia de "extensión de ciudadanía" de Marshall, no es exactamente una secuencia: la democracia puede permanecer apenas restringida a su lado "liberal", sin que problemas de naturaleza económica o social sean resueltos: simplemente, la democracia convivirá con ellos. Esto llevaría a una degradación democrática? Sin duda, la democracia dejaría de ser la regla de los "muchos", para transformarse en la regla de las "élites". Una ciudadanía incompleta puede no generar obstáculos a la competencia política entre élites, pero será siempre "precaria".

El análisis para el caso uruguayo, señala que la primera transición está completa, y que existe una independencia importante entre la transición que involucra temas como el de la reforma de Estado, y la adhesión a reglas de juego democrático. Esto es importante porque muchos análisis, han enfatizado los riesgos que corre la legitimidad democrática, en contextos de pobres desempeño económico, como los verificados en los países que atraviesan los procesos de reforma. En Uruguay, y en Brasil, la adhesión a las reglas de juego democráticas, por parte de las élites entrevistadas,

es independiente, de la adhesión a valores en la dimensión económica, que distan de ser consensuales, a diferencia de los primeros. Así, es afirmable, como señalan varios estudios, que resultados democráticos son compatibles con una amplia gama de condiciones sociales y económicas, incluyendo altos niveles de desigualdad y bajo desempeño económico (SMITH et alii, 1993). Una explicación para ésto se encuentra en el propio análisis de las opiniones de las élites de ambos países: las actitudes políticas tienen una independencia relativa de las preferencias en materia económica y de las actitudes en la dimensión de la equidad social. Estas dos últimas: actitudes hacia la reforma económica y actitudes hacia la equidad, en cambio, tienen una fortísima relación en ambos casos. A continuación veremos un análisis detallado de este punto.

Los datos del estudio de élite en ambos países muestran una relativa independencia entre "legitimidad política" y "apoyo a la reforma". A nivel de Brasil, la separación entre legitimidad del régimen y un apoyo más que problemático a la reforma, lleva a los analistas a afirmar que existiría una independencia en estos aspectos, y que la legitimidad del régimen está lo suficientemente afirmada, lo que impediría que, en pro de la reforma, se constituyan coaliciones favorables a tratar a la democracia, como variable de ajuste. El caso uruguayo también es concluyente en este sentido.

Al mismo tiempo, los indicadores de actitud hacia distintas dimensiones de la política (apoyo a decisiones de mayoría, orientación al conflicto), no ofrecen demasiada relación con los indicadores de apoyo a las reformas. Estos indicadores también se revelaron como independientes del sector de élite a que se perteneciera (a diferencia de los indicadores sobre apoyo a las reformas). Lo mismo sucede con los indicadores que miden creencias más "básicas" respecto al orden social y a la existencia de jerarquías: son independientes de la existencia de una "cultura de mercado" o una "cultura de corte estatista".

Sin embargo, vale agregar una última nota sombría sobre la independencia entre las dimensiones políticas y económicas: en ambos países, las instituciones que los entrevistados evaluaron como de mayor influencia relativa sobre la vida política del país, tienen poco que ver con las instituciones de la sociedad política: organismos financieros internacionales en el Uruguay y televisión en Brasil, fueron las "vedettes" de la influencia política.

7. Intervencionistas /distributivistas vs. liberales: la dimensión ideológica

Finalmente, es importante tener en cuenta aquí, la relación entre desarrollo económico y "justicia social". Si hubo quienes insistieron en que el crecimiento económico (una medida restricta del desarrollo) "gotearía" sus beneficios hacia abajo, aumentando los niveles de bienestar de los más desfavorecidos, algunos fueron mas lejos argumentando que la desigualdad es esencial a la estructura de incentivos que estimula el crecimiento económico. Por otro lado, "desarrollistas" y partidarios del Estado de bienestar, creyeron que una intervención decisiva del Estado era la única forma de asegurar tanto el crecimiento económico como un mínimo de bienestar a los más desfavorecidos social y económicamente.

Los estudios comparados (Verba & Orren, 1985) nos señalan al menos tres grupos de factores intervinientes en la conformación de patrones de desigualdad en los distintos países: a) la mayor o menor intervención del Estado en la economía, b) la existencia de movimientos sindicales fuertes, que, unidos a partidos de izquierda significativos (con chances de alternar en el poder), puedan colocar el tema de la equidad en la agenda política, c) los valores y actitudes prevalecientes respecto al tema de la equidad (en especial orientaciones más individualísticas o más colectivamente orientadas)

Cómo se manifiesta ésto a nivel de las actitudes de las élites? El estudio realizado en Brasil y Uruguay, muestra que las actitudes positivas respecto de la intervención del Estado en la economía tienen una correlación estadísticamente significativa con las actitudes favorables a una distribución más igualitaria del ingreso. Los más "liberales" desde el punto de vista económico, son, al mismo tiempo, los que menor disposición a cambios en el status quo económico, manifiestan. En ambos países, la correlación es la misma.

Leído en términos de coaliciones posibles, una consecuencia importante de este análisis, es que coaliciones pro-mercado enfrentarían la resistencia de coaliciones redistributivistas. Una segunda consecuencia, dice respecto a las políticas de welfare: no debe esperarse de las coaliciones pro-reforma imperantes, una orientación positiva hacia políticas de welfare. Ambas orientaciones son mutuamente contradictorias. La encuesta muestra que aquéllos más partidarios de una intervención decisiva del Estado, son al mismo tiempo, quienes abogan en mayor medida por políticas de redistribución del ingreso. También muestra que no debe esperarse, por parte del "corazón" de los reformadores, ninguna adhesión a políticas redistributivistas. Ambos grupos (ideales), se enfrentarían en la agenda económica y social de largo plazo. Sin embargo, todos estarían a favor de la democracia.

Las actitudes hacia el mercado y la equidad, están altamente correlacionadas, y esta relación es negativa. La "ideología" (en el sentido estricto de orientación en el eje izquierda/derecha) está fuertemente vinculada a este "síndrome actitudinal". La encuesta revela, para ambos países, que el rol del Estado y el "igualitarismo" (no político) son las grandes divisorias entre izquierda y derecha. En todos los casos, una mayor propensión a la regulación pública de áreas y sectores, hacia la universalidad y equidad en el acceso a bienes y servicios y una mayor resistencia a las medidas de ajuste estructural, es la marca característica de la izquierda. Y viceversa,

de la derecha. Las diferencias son importantes, y se reflejan en otras dimensiones del problema: en la determinación de contenidos de agenda, y la mayor o menor preocupación con los temas relativos a la equidad.

Por ejemplo, esto afecta la forma en como las distintas fracciones de la "clase dirigente" uruguaya, privilegian objetivos y metas del desarrollo, establecen prioridades y jerarquizan fines. Esto tendrá efectos sobre las definiciones de la agenda de mediano y largo plazo. Los objetivos propiamente "políticos" y "sociales", aparecen más priorizados por la izquierda y el sindicalismo, mientras que los objetivos propiamente económicos son definatorios para la clase política en el gobierno y para el empresariado. Este es quien mayormente cierra filas detrás de los objetivos mas caros a la reforma. Reforma de Estado y reforma de la seguridad social, dos de los objetivos por los que el actual gobierno ha bregado más, ocupan las prioridades del 30% del empresariado (que los definen como los dos problemas más importantes), tres veces superior a las del total de los entrevistados, incluyendo a los miembros del actual gobierno, quien entre 1993/1994, evidenciaban apenas un 9% de respuestas orientadas en tal sentido.

Finalmente, la diferenciación en el eje izquierda-derecha, también informa las actitudes en la dimensión social: en las preferencias en materia de distribución del ingreso, y en la mayor o menor atención dada a los problemas de pobreza y desigualdad social. Una mayor atención a los problemas de desigualdad y pobreza, así como una mayor valoración de criterios de equidad en la distribución social de los recursos, es la marca de la izquierda política y el sindicalismo. La subordinación de los problemas de equidad a los problemas de crecimiento y competitividad, será también una marca de la "ideología" de la reforma. Esto es consonante con el hecho de que una de las distinciones más usadas con respecto a izquierda/derecha, es la idea de que la gran distinción, es la causa de la igualdad

(Bobbio, 1985). Los datos de la encuesta de élites indican, que las preferencias en materia de libertad/igualdad, dividen izquierdas y derechas en ambos países¹⁵.

8. La lógica de la reforma: lecciones de la experiencia de otros países

Una primera constatación de los estudios de reforma que se han encarado en diversos países (especialmente Europa del Sur, y Europa del Este, junto con América Latina), es que las reformas económicas contribuyen positiva o negativamente al tipo de democracia imperante. Aunque las reformas dependan de las condiciones políticas de la democracia (lo que las hace más o menos radicales, más o menos consultivas o pactuales, etc), también influyen en ellas. Es esta inextricable relación entre política y economía en la que quisiera detenerme aquí.

Muchos trabajos argumentan que los márgenes de implementación de políticas de los actuales gobiernos en el primer mundo, se han visto tan reducidos por el poder de los países acreedores frente a los debedores, que encontrar diferencias "políticas" en materia de política de ajuste, requiere ir más allá del "tipo de paquete" de medidas, que es más o menos el mismo en las regiones. Los estudios señalan que las mayores diferencias ideológicas entre gobiernos reformistas se encuentran en: a) la prioridad que se le asigna a reformas sociales en el contexto de los paquetes de reforma económica (las reformas sociales pueden alterar los costos sociales de la reforma), b) el estilo político de implementación de la reforma.

En primer lugar, la forma en que los gobiernos privilegian paquetes de reformas sociales, tendientes a atenuar el "costo social" de las reformas económicas, es indicativo de cierta "ideología" de la reforma, aunque las medidas de estabilización y ajuste sean las

mismas. Por otro lado, un gobierno puede implementar sus reformas, no sólo sin asegurar formas alternativas de derechos sociales, sino profundizando la tasa de explotación social existente (como el caso de Fujimori y la propuesta de ley que reduce a una semana la licencia anual por trabajo). Es interesante anotar, en el caso uruguayo, que el Partido Colorado llega al gobierno con un paquete de medidas sociales, coherente con su índole relativamente menos "liberal" (si comparado con el Partido Nacional, y de acuerdo a los datos de la encuesta de élites), y de su preocupación por temas sociales vinculados a pobreza y desigualdad¹⁶.

En segundo lugar, y más importante aquí, la forma en que los gobiernos **implementan** sus estrategias de reforma, es un indicativo de su ideología de reforma, de índole central. Es propio de reformas de corte "socialdemócratas", privilegiar estrategias de consulta, concertación y acuerdo entre los sectores involucrados con la misma (lo que los estudios califican de estrategias "neocorporativas"). Cuando más a la derecha nos vamos (y coherente con la ideología de las derechas, reacia a un aumento de la participación de la gente en la política, tecnocratista, y reacia a la "inclusión"), más la reforma apela al "decretismo". Sin duda, ello no es apenas consecuencia de la ideología de la reforma del gobierno que la esté implementando sino también de otros factores entre los que cabe anotar: a) la condición mayoritaria o no del gobierno y su capacidad de alianza, b) el peso de las instituciones políticas y de los partidos, c) los recursos organizativos de los distintos sectores involucrados con el proceso de reforma.

En este sentido, vale la pena destacar que el Uruguay se caracteriza por la presencia de: a) gobiernos minoritarios pero capaces de coalición con sus "contiguos ideológicos" (frágiles porque expuestas al juicio de las urnas), que han implementado reformas en los períodos de "luna de miel" del electorado (no más allá del 3er. año de gobierno), b) partidos e instituciones que obligan a la

negociación política de las reformas, y donde la izquierda -la más reacia a las reformas- va adquiriendo con dificultades vía apelación a mecanismos de democracia plebiscitaria y a sus recursos electorales cada vez más numerosos, la condición de "socio que debe ser consultado", c) sectores organizados resistentes a las reformas, capaces de ejercer importante presión de veto.

Más allá de esta composición contextual, la propia lógica de la reforma en distintos países, ha dejado algunas lecciones. La reforma es pensada, desde sus "arquitectos", como fácilmente perjudicada si sometida al juego de conflictos políticos, intereses institucionales y discusión pública. Por ello, lo ideal es implementar reformas cuando no hay "clima de opinión" conjurado a su respecto. En América Latina, y el Uruguay no es excepción, ello se ha traducido en reformas "de gabinete", donde la información sobre medidas concretas es mínima y casi secreta¹⁷, donde el montaje de estructuras "paralelas" al estado es más que frecuente, y donde el financiamiento a las reformas es poco o nada discutido a nivel público o vía parlamento. Una buena reforma no puede ser diseñada si se consulta a todo el mundo, parece rezar el dictado. Las estrategias de implementación de bajo perfil consultivo parecen haber sido la característica del Uruguay de las reformas -si el alto nivel de demandas de participación suscitadas puede ser tomado como indicador-. En síntesis: el principal obstáculo a la reforma, como dice Przeworski, es la gente.

Finalmente, una diferencia ideológica importante en materia de reforma, es hasta qué punto las medidas se orientan a la jerarquización del sector público, o simplemente a su desmantelamiento. Esfuerzos en un sentido u otro, han surcado la política uruguaya en estos años. A pesar de que la escasez de recursos públicos, en un contexto de reducidas tasas de crecimiento económico, es un diagnóstico aceptado por todos los actores, no

parece haber tanto acuerdo con respecto a qué deba apuntar el Estado, y cuál es su reconstrucción posible. Una discusión muy importante hoy es sobre si la provisión de servicios sociales públicos, debe concentrarse en los sectores de menores recursos, o si el Estado debe ser un estado capaz de proveer de servicios públicos eficientes a toda su población. La discusión no es trivial, e ilustra algunas de las disyuntivas más serias en materia de reformas sociales en el Uruguay de hoy. Estas disyuntivas, no ilustran sin embargo, las de un importante sector de la sociedad "ideológicamente antipático" al Estado, y que apenas trabaja en su reducción. La pregunta, claro está, es si puede haber reconstrucción institucional (y no desmantelamiento) en un clima intelectual de "rebajamiento" de todo lo público.

9. Conclusiones y prospecciones

La "segunda modernización" pro-mercado, parece haber llegado para quedarse. Los procesos de "desmantelamiento" del Estado no son reversibles, al menos en el corto plazo. Las privatizaciones son proyectos de largo aliento. Finalmente, el "clima intelectual" de las reformas pro-mercado, más allá de críticas sobre sus "costos sociales", parece haber ganado la partida, por el momento, por sobre ideologías "estatistas" que no se recuperarán fácilmente del colapso de la experiencia del socialismo real. La flexibilización del mercado de trabajo es también un proceso profundo, ayudado por la endebles de los movimientos sindicales, la pérdida del factor "trabajo" como fuente de integración social, y la globalización de los mercados. Términos tales como "tercer sector" o "filantropía" abogan por modos pre-keynesianos y mercantilistas, de encarar los problemas de la integración social de los sectores de menores recursos.

Cabe entonces preguntarnos, cómo impactarán estas reformas sobre la vida política uruguaya, en especial, el impacto que tendrá sobre el "modus vivendi" uruguayo.

En primer lugar, parece inevitable que las reformas tengan un efecto profundo sobre el "imaginario político" uruguayo, en la medida en que éste fue en buena medida construido sobre la imagen de un Estado omnipotente y paternalista. Y no apenas la retirada del Estado "absorvedor de tensiones" tendrá efectos importantes sobre el modus vivendi de unos uruguayos poco simpáticos al conflicto¹⁸. Desplazar ese lugar "mítico" del Estado como resolutor de problemas y como proveedor de bienes, tendrá impactos muy importantes sobre la cultura democrática.

El referente a los partidos es otra de las marcas de la cultura política uruguaya. Estos ocupan un lugar en la escena no menos importante que el Estado y son quienes han asegurado la "identidad política" del Uruguay. Todo indica que los partidos serán profundamente responsabilizados por lo que suceda en el Uruguay post-keynesiano, al tiempo en que dispondrán de cada vez menos recursos con los que asegurar la reproducción del consenso. Los datos que disponemos, tanto a nivel de opinión pública, como a nivel de élites, muestran que la sociedad uruguaya en su conjunto responsabiliza a los políticos, por la buena o mala resolución de los problemas que aquejan al país¹⁹. En la medida en que la población perciba que los partidos son agentes de una "modernización impulsada desde afuera", y que los cambios de partido en el gobierno no alteran sustancialmente la índole de las reformas a implementarse, es probable que éstos pierdan esa condición de protagonistas del cambio social que han tenido tradicionalmente en la sociedad uruguaya, y experimenten un rebajamiento de la legitimidad de que han disfrutado lo largo del siglo.

La lógica de las reformas tendrá asimismo consecuencias sobre las formas de organización de los sectores populares. Una hipótesis ya muy aceptada de la política, reza que la capacidad de organización de los sectores populares, no depende apenas de ciertas condiciones objetivas, sino de la tolerancia de las élites a formas de asociatividad autónomas (Rueschemayer et alii, 1992). Las experiencias corporativas en los países de América Latina, reflejan distintas modalidades de "cooptación" de los movimientos populares, por parte de las élites dominantes. Esta tolerancia tendrá impactos sobre la forma de la organización, sobre la continuidad, y sobre la capacidad de acción de estos movimientos. El Uruguay ha sido un ejemplo en América Latina, de creación de condiciones políticas para la organización autónoma de los movimientos populares. Y esto formó parte de una tradición en la cual la primacía de la política en el Uruguay tenía ganada la partida, y, por consiguiente, la organización y el movimientismo social fueron estimulados. La dictadura del 73 representó una reacción autoritaria y conservadora, de secuelas importantes para esta tradición. El Uruguay de hoy asiste a variadas formas de descalificación del movimiento sindical y de otras formas de organización (como el caso de los movimientos de jubilados), a quienes se caracteriza como movimientos "corporativos", que obstaculizan las reformas, y, por consiguiente, deben ser neutralizados. La lógica de las reformas imperante, continúa a operar con un mecanismo de exclusión sistemática de la izquierda política, cuya integración al sistema político dista de ser "plena"²⁰, exhibiendo una precaria y frágil "ciudadanía de segunda".

En síntesis, la estrategia de implementación de las reformas orientadas al mercado, debilita a las instituciones democráticas, a través de: a) la falta de jerarquización de los sectores afectados por el ajuste en la implementación de estrategias consultivas; b) el apelo a estrategias "desmovilizadoras" de los sectores populares, que a largo plazo, tendrán impacto negativo sobre la propia organización

de estos sectores; c) la falta de comunicación, información e involucramiento de la opinión pública en las reformas, que puede redundar a mediano plazo en apatía política, bajo involucramiento o "fatalismo" y d) el déficit de integración de la izquierda política, que no participan en pie de igualdad en la ocupación de cargos públicos, y se ve relegada en su actuación parlamentaria a ser "el tercero excluido".

Finalmente, es esperable que la reforma tenga impactos sobre otra marca de la cultura política uruguaya: la propensión igualitaria. Los estudios demuestran que reforma y equidad van en sentido contrario. Las razones de ello se encuentran en la acumulación teórica y empírica sobre el fenómeno de la equidad. No hay igualdad social, a menos que exista una fuerte intervención del Estado en la economía (Verba & Orren, 1987). En efecto, el "igualitarismo" uruguayo (no el igualitarismo político, sino el igualitarismo social y económico), fue la marca característica de esa sociedad de clases medias, laica y alfabetizada, que desconoció la existencia de jerarquías. Las políticas de integración social practicadas por el Estado desde las primeras décadas del siglo (especialmente la educación) y la temprana adquisición de derechos sociales, dieron por resultado lo que Rama llamó una sociedad "hiperintegrada" y lo que alguien alguna vez llamó una sociedad "de igualados". La uniformidad, la medianía y la resistencia a diferencias y elitismos, fue una consecuencia. Hoy todo indica que en la sociedad uruguaya, la tolerancia a la diferencia está aumentando. Pero la tolerancia a la desigualdad parece un corolario inevitable de este mismo proceso. En buena medida, son las señales de esta "sociedad de mercado" naciente: distinto poder de compra asegura hoy distinta calidad de educación y de servicios de salud en un mundo "competitivo" donde la ilusión de elegir, funciona como motivación adicional. Es probable que el nivel de segmentación urbana, social y económica esté aumentando, en una sociedad que presenta "déficit de

integración" importantes para distintos sectores de población. Las políticas sociales "focalizadas", "selectivas", distan de plantearse un horizonte integralista y universal. Y quizá aquí valga la citar resultados de estudios que relacionan con la democracia, no el desarrollo, sino la equidad. Es el grado de igualdad existente en una sociedad el que impacta más en la probabilidad de asegurar las probabilidades de una democracia en el largo plazo²¹.

En síntesis: conocemos las condiciones que hicieron de la democracia uruguaya, uno de los regímenes más estables y duraderos del continente. Estas condiciones hoy están cambiando rápidamente. La pregunta tal vez sea: qué democracia surgirá de estos cambios? Este paper quizo proporcionar algunas pistas sobre los escenarios para pensar estas diferencias, partiendo de la idea normativa de que la política no es "instrumental" al desarrollo, sino un bien primario a preservar.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BOBBIO, Norberto, Derecha e Izquierda: Razones y significados de una distinción política, Ed. Taurus, Madrid, 1985

DAHL, Robert, "Porque mercados livres nao bastam", en Lua Nova, No.28/29, 1993, págs.227/235

EVANS, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard, Stephen & Kaufman, Robert The Politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State, Princeton University Press, 1992.

Haggard, Stephen & Kaufman, Robert The Politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State, Princeton University Press, 1992.

HUNGTINGTON, Samuel P. A Terceira Onda: A Democratizacáo no final do Século XX, Ed. ATICA, 1994

WEFFORT, Francisco F. New Democracies, Which Democracies?, Working Papers No. 198, Woodrow Wilson Center, 1992

MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro, Zahar, 1967

O'DONNELL, Guillermo, "The State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries" en Smith, Acuña y Gamarra Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform

HAYEK, Frederick A. von, "O caminho da servidáo" , Ed. Instituto Liberal, Rio de Janeiro, 1990.

O'DONNELL, Guillermo, "Delegative Democracy", in Journal of Democracy, Vol. 5, Nº 1, January 1994, Working Paper 172, Kellogg Institute, March 1992.

OLSON, Mancur The rise and the decline of nations. New Haven, Yale University Press, 1982.

PEREIRA, L.C.; MARAVALL, J.M. & PRZEWORSKI, A. "Reformas Económicas en Democracias Recientes: Un abordaje social-demócrata", Dados, Vol. 36, No.2, 1993

RUESCHEMEYER, Dietrich, STEPHENS, E.H. & STEPHENS, John D., Capitalist Development and Democracy, University of Chicago Press, Chicago, 1992

RUSTOW, Dankwart A. "Transitions to Democracy", en Comparative Politics, Vol. 2, No.3, April, 1970

SMITH, William, ACUNA, Carlos y GAMARRA, E., Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s, North-South Center, University of Miami, Transaction Publishers, 1993

VERBA, Sydney & KELMAN, S., ORREN, G.R., MIYAKE, I., WATANUKI, J., KABASHIMA, I., FERREE, G.D., Elites and the Idea of Equality: A Comparison of Japan, Sweden and the United States, Harvard University Press, 1987

NOTAS

1. Huntington, diferencia tres "ondas de democratización" que ocurrieron en el mundo moderno, y abarcaron a distintos grupos de países: una primera entre 1828 y 1926, que sienta sus raíces en la revolución francesa y americana, y que conoce su reversión en el contexto de la Gran Depresión y la Primera Guerra; una segunda entre 1943 y 1962, fruto de la Segunda Guerra y cuya reversión a inicios de los 60s se caracteriza por el ascenso del "militarismo" y, finalmente, la tercera onda que comienza en 1974 y esta aún en expansión.
2. Ensayos como el de la Concertación Nacional Programática, de corte "neocorporativo" (mesas de negociación entre actores políticos y sociales), no generaron ningún desafío a los mecanismos políticos "clásicos" que tienen a los partidos como protagonista principal. Fuertemente concentrados en la etapa de transición, escasamente institucionalizados y básicamente orientados a la movilización, estos ensayos sirvieron apenas para mostrar el fuerte contenido "restaurador" de la democracia recuperada.
3. La diferenciación progresiva de las bases sociales de los partidos, indican también un recorrido inverso al que se verifica en las democracias de los países de capitalismo avanzado. En GONZALEZ, Luis Eduardo, Estructuras políticas y democracia en Uruguay, Ed. Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1993
4. Los diagnósticos sobre la educación pública (CEPAL, Oficina de Montevideo, Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay (1990) y Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media? (1992); sobre las diferencias entre la atención pública y privada en materia de salud, (Veronelli, La salud de los uruguayos, OPS, 1993); así como la crisis financiera del sistema de seguridad social pública, apuntan a estos resultados.
5. La referencia es al artículo de Peter Evans "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard & Kaufman (1992), págs 140-181. El argumento es que las reformas orientadas al mercado no son el único medio posible de ajuste, y en un número cada vez mayor de países, el estado ha jugado un rol intervencionista activo en la asignación de los recursos.

6. Stallings dice que la convergencia de largo plazo en los intentos de políticas son más relevantes para explicar los cambios en la agenda de políticas que la implementación actual de la política. El sugiere que la diferencia (de velocidad?) entre las intenciones anunciadas y la política actual sugiere el peso de intervención de la política doméstica. En Haggard & Kaufman, 1993.

7. En "Las alternativas del desarrollo del Uruguay como país de pequeña escala. Una configuración con países europeos de escala similar", Germán W. Rama en Pequeños países en la integración: Oportunidades y Riesgos. CIESU/FESUR, Ed. trilce, Montevideo, 1992, pág. 43

8. En FILGUEIRA, Carlos et alii, De la transición a la consolidación democrática: imágenes y cultura política en el Uruguay, Informes del Ciesu, No. 38, Montevideo, 1989.

9. Encuesta de FACTUM, realizada en el primer semestre de 1996 sobre la reforma educativa

10. Encuesta de Vox-Opinión y Mercado, en BUSQUEDA, 17/7/1996, pág. 12

11. La variable "Orientación hacia el ajuste económico" se compuso de la importancia adjudicada a las medidas "Desregular la economía", "Privatizar las empresas estatales", "Liberalizar el comercio exterior" y "Eliminar los obstáculos a la inversión extranjera", como iniciativas para la promoción del desarrollo económico

12. B.Stalling, citada por Haggard & Kaufman (1992)

13. El indicador "Orientación hacia la intervención estatal" se compone del acuerdo/desacuerdo con las frases "Sin la interferencia del Estado, el sector privado invertiría más", "Mas intervención del Estado en la economía resulta sólo en más burocracia", y la opción entre "La complejidad de la economía moderna requiere cada vez más una activa coordinación por parte del Estado" o "La complejidad de la economía moderna se resuelve mejor por la mediación de los mecanismos de mercado"

14. El índice de "Orientación hacia la modernización del Estado" se compone de la prioridad asignada a las medidas "Privatización de los servicios públicos", "Privatización de las empresas estatales", "Reducción del número de funcionarios públicos" y "Supresión de la inamovilidad de los funcionarios públicos", como medidas de reforma de estado.

15. Aunque la libertad y la igualdad sean extremadamente importantes, imagine una situación en la que nos vemos forzados a escoger entre una y otra. En este caso hipotético, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones se identificaría más?: 1) Forzado a elegir, me quedaría con la libertad personal ya que sólo ella evita las arbitrariedades y brinda a todos la oportunidad de desarrollar sus potencialidades de la forma en que deseen, 2) Forzado a elegir, me quedaría con la igualdad, ya que sólo ella elimina privilegios y asegura que todos los ciudadanos puedan vivir decentemente.

16. Preguntados por objetivos prioritarios para el país a mediano plazo, los colorados, nombran, en un 24% objetivos orientados a la equidad. Este porcentaje desciende al 13% entre los colorados y asciende al 33.4% entre los blancos.

17. Es habitual que la información sobre paquetes de medidas de reforma en los países de América Latina, sea más fácil de obtener a través de los propios organismos de financiamiento, que a través de los gobiernos.

18. Las actitudes hacia el conflicto, no son precisamente positivas en ninguno de los dos países, pero en términos relativos las élites uruguayas presentan una aversión al conflicto, superior, a la que exhiben sus pares brasileras (sólo un 3.2% de los miembros de élites entrevistados, "aceptan" la existencia de conflictos políticos o sociales, como un dato positivo). Los resultados para el caso uruguayo, son consistentes con datos recogidos en otras encuestas a élites (GONZALEZ, 1993).

19. La gran diferencia con Brasil, a este respecto, alcanza no sólo a la mayor "responsabilización" de la clase política en el caso uruguayo, y de la clase económica, en el caso brasilero, sino que en Uruguay, la clase política se responsabiliza a sí misma por los problemas del país, lo que no sucede en el caso brasilero.

20. Básicamente, me estoy refiriendo a la participación del Frente Amplio en los organismos públicos: Corte Electoral o Tribunal de Cuentas, han sido de los casos últimamente más debatidos.

21. En buena medida, debemos a los estudios de Lipset sobre América Latina, estas conclusiones (1959).