

# El malestar ciudadano con el reformismo uruguayo de los noventa

Miguel Serna <sup>1</sup>

El análisis de la democracia uruguaya durante las décadas de los ochenta y noventa posee varios elementos de interés en la región latinoamericana por constituir un experimento “optimista” de desarrollo que conjugó procesos de reforma económica neoliberal y consolidación democrática. Uno de los motivos es porque fue uno de los países del cono sur que comenzó más tempranamente las reformas económicas neoliberales a inicios de la década del '70, y paradójicamente uno de los que instrumentó a partir de la recuperación de la democracia en forma más lenta y gradual las reformas económicas estructurales de los años noventa. A su vez, ha sido reconocido en la literatura como uno de los experimentos democráticos de “mayor durabilidad” en la región, tanto con respecto a su legado histórico del S.XX, así como por el desempeño en la transición democrática de los ochenta y noventa. Otro elemento señalado por múltiples organismos internacionales fue el desempeño favorable desde el punto de vista del desarrollo social y humano que tuvo este país en la región. Uruguay se ubicó entre las posiciones 37-40 del Desarrollo Humano de los 170 países que año a año mide el Programa de Naciones Unidas con el menor nivel de pobreza entre 90 países en desarrollo (IDH mundial, 2001). Asimismo, desde la década del 70 se ubica entre los primeros países en desarrollo humano de América Latina, con bajos niveles de pobreza y con una distribución de ingreso de las más igualitarias en un contexto regional de alta inequidad social.

El proceso de reformas uruguayo fue clasificado dentro del grupo de países latinoamericanos de

“reformadores graduales”, constituyendo para algunos un caso de “gradualismo exitoso” (Katzman, Filgueira y Furtado, 2000). Parte del “éxito” estuvo en haber compatibilizado la recuperación de la democracia con las reformas macroeconómicas de los noventa, amortiguando los efectos sociales más negativos de las mismas. Los resultados positivos fueron evaluados no sólo por la gradualidad de las reformas sino también por el contenido de las mismas, la resistencia a las privatizaciones y la reducción del déficit social sin sacrificar el gasto público social (PNUD-Uruguay, 1999, pag.54).

Los logros del modelo de desarrollo se legitimaron por la reproducción de una cultura cívica democrática (?), así como por mantener un padrón histórico de desarrollo social con niveles relativamente altos de integración social y baja desigualdad en la región.

No obstante, a pesar de los múltiples indicadores de consolidación política de la democracia uruguaya en el contexto latinoamericano, en la década del noventa aparecieron diversos síntomas de desencanto ciudadano o malestar con la política que pusieron en cuestión la “imagen externa positiva”. Para comprender el aparente desfasaje entre la percepción ciudadana y la estructura social en Uruguay es conveniente analizar las virtudes y déficits de la democracia a través de un doble recorrido comparativo, estableciendo los factores comunes de las reformas económicas neoliberales que impactaron en la región; y ponderando la comparación internacional con el análisis de la evolución del desarrollo histórico propio del país.

1 *Coordinador docente de la Licenciatura de Sociología e Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, y profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República – Uruguay; Doctor en política comparada e integración latinoamericana – Universidad Federal de Rio Grande del Sur /Brasil, Investigador del Fondo Nacional de Investigadores-CONICYT. - miguel@fcs.edu.uy*

2 A modo de ejemplo, de acuerdo a las mediciones del Latinobarómetro el 80% de los ciudadanos preferían la democracia como régimen político entre 1988 y 2000.

En el plano del desarrollo económico los resultados obtenidos no sólo fueron moderados sino también altamente inestables y dependientes del contexto internacional, lo que culminó con una aguda crisis financiera y económica al final de los noventa. Asimismo, la gradualidad de las reformas económicas neoliberales no impidieron la reestructuración de las relaciones entre mercado y Estado, hacia una creciente mercantilización de la sociedad uruguaya. En la política, la reinstalación de las instituciones políticas democráticas fue acompañada de profundas transformaciones entre los actores políticos llevando hacia un sistema más polarizado ideológicamente y con un progresivo descontento ciudadano en relación con las instituciones políticas. Por último, en el ámbito social el mantenimiento de cierto nivel general elevado de bienestar social en el contexto latinoamericano estuvo vinculado más al legado social previo que a logros sustantivos en las últimas décadas. En contraste, se comenzó a llamar la atención por el incremento de situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, así como el descenso de nivel de vida de sectores sociales mayoritarios de clases medias y trabajadores formales que degradaron el modelo de desarrollo igualitarista y mesocrático uruguayo.

El objetivo del artículo es plantear interpretaciones explicativas del aparente desfasaje entre las imágenes “optimistas” y “pesimistas” de la democracia y el desarrollo del Uruguay de los noventa. El análisis comparativo permitirá relativizar las visiones excesivamente “optimistas” de la consolidación política y económica del Uruguay. Por una parte, porque los logros apreciados se compararon con un contexto regional regresivo, y cuyos indicadores positivos se asociaron más al mantenimiento de algunos rasgos del desarrollo pasado que a avances sustantivos recientes. Por otra, porque el desarrollo de los noventa no evitó los efectos económicos y sociales negativos de las reformas económicas.

La especificidad de la modalidad gradualista y el “retraso relativo” en la implementación de las reformas económicas estructurales en Uruguay durante los noventa se explicaron más por el contrapeso que ejercieron el sistema político y la sociedad civil a partir del último ciclo democrático que por diferencias sustanciales con los lineamientos generales de las reformas.

La emergencia de un clima de descontento ciudadano con el desempeño de las instituciones políticas se orientó al contenido y consecuencias de las reformas impulsadas de las coaliciones de gobiernos en los noventa. A ello se sumó el efecto contestatario de los plebiscitos de las reformas económicas más liberales, que canalizaron la participación ciudadana

y limitaron los alcances de las medidas impulsadas por las elites políticas gobernantes.

En ese sentido, se plantea como hipótesis central que el rasgo gradualista de las reformas estructurales en Uruguay no se debió a una intencionalidad política de las coaliciones de gobierno, ni a un diseño institucional preestablecido, sino a los frenos de la oposición política y los plebiscitos ciudadanos que expresaron y capitalizaron el descontento popular con las reformas.

### El legado democrático uruguayo en perspectiva

La conformación de la democracia uruguaya desde las primeras dos décadas del siglo XX se estructuró sobre la base una matriz bipartidista tradicional, apoyada en el desarrollo de un Estado de Bienestar y en una elite política dirigente con una relevante autonomía de los sectores corporativos o económicamente dominantes.

La democracia se apoyó en un sistema bipartidista de notable antigüedad y continuidad temporal en el concierto latinoamericano e internacional. Los partidos tradicionales surgieron antes de la constitución del Estado independiente y sus orígenes se remontan a la formación de la identidad nacional, forjando identidades suprapartidarias –las denominadas patrias subjetivas<sup>(3)</sup>. Estos partidos se convirtieron en actores políticos centrales, mediando múltiples clases y clivajes sociales relevantes (urbano/rural, tradición/modernidad, capital/trabajo, etc.), obteniendo una adhesión mayoritaria del 90% del electorado. (Solari, 1991)

La legitimidad del régimen político se apoyó en una “cultura política participante” expresada en la progresiva y temprana -en comparación con Latinoamérica- democratización efectiva de sus estructuras políticas a partir de 1918 ampliando notoriamente los canales de participación ciudadana electoral.

El proceso de democratización se apoyó en un modo de modernización y desarrollo social “prematuamente moderna” en el contexto latinoamericano (Filgueira, 1997, pag.15). El modelo de desarrollo se basó en la capitalización de las ventajas comparativas naturales para la exportación de productos primarios en la fase de desarrollo hacia afuera para impulsar un proceso de acumulación interna de capital, sumado a la existencia de una “clase dominante autóctona” que reinvertió parte de los beneficios obtenidos productivamente en la economía local. El desarrollo económico se articuló con procesos sociopolíticos de ampliación democrática y redistribución de la

3 El origen temporal de los partidos tradicionales data de 1836, bastante anterior a la formación de los partidos europeos y americanos

riqueza hacia amplios sectores de trabajadores, clases populares y medias urbanas que elevó los niveles de consumo y de bienestar social de la población<sup>(4)</sup>.

El tipo de desarrollo sociopolítico nacional en perspectiva histórica comparativa fue caracterizado por Real de Azúa (1984, pag.11) como una "sociedad amortiguadora" en el sentido de una sociedad relativamente igualitaria donde los conflictos sociales y políticos no llegaban a las rupturas extremas sino que existía la propensión a la composición o moderación hacia situaciones intermedias. Este estilo de desarrollo se apoyaba en una ideología "mesocrática" y meritocrática que ponía acento en la presencia de los sectores medios, la existencia de canales de movilidad social, un proceso de modernización avanzado y un Estado de Bienestar que mediaban las diferencias sociales.

Esta combinación de rasgos del desarrollo dio como resultado una sociedad "hiperintegrada" que anidó una serie de mitos colectivos del "país modelo", "la suiza de América"; la propensión al "consenso" democrático y aversión a los conflictos extremos; la "mesocracia", ideología de clase media y del meritocratism que legitimaba las diferencias sociales y el "mito del Estado" en tanto creador del orden político.

Sin embargo, pese a la persistencia de estos rasgos estructurales de larga duración, la democracia uruguaya sufrió profundas transformaciones en las últimas décadas.

El largo ocaso del Estado de Bienestar como instrumento central de redistribución social de la riqueza, unido a la disminución de los recursos públicos afectó la reproducción de los mecanismos clientelísticos de socialización política. Los partidos tradicionales que habían sido percibidos por la mayoría de la población durante un largo período de tiempo como los constructores o hacedores de la democracia, desde la década del 60' pasaron a ser "responsabilizados" por el declive y deterioro del modelo de desarrollo.

La crisis hegemónica de dominación durante las décadas del 60' y el 70', fue un detonante de quiebre del sistema político, que se expresó en un gradual avance hacia el poder estatal de los militares que culminó en la intervención política en 1973 y la reestructuración del bloque en el poder.

El régimen autoritario no consiguió resolver las limitaciones del desarrollo económico ni legitimar un nuevo orden político, dando lugar a una transición democrática.

La transición democrática tuvo un carácter claramente restaurador de los partidos e instituciones políticas democráticas pre-golpe de Estado de 1973 (González, 1993, pág.105). Este proceso se produjo a pesar de varios intentos del régimen autoritario de reducir el peso de los sectores políticos más opositores, y por el rechazo de la ciudadanía y los partidos políticos a la propuesta del régimen de reinversión del bipartidismo tradicional sin la participación de la izquierda<sup>(5)</sup>.

El tono restaurador "exitoso" del legado democrático en la transición uruguaya fue subrayado por varios como un elemento destacado en la región. O'Donnell (1997, pag.309) señaló que la democracia uruguaya se trataba de los pocos casos de poliarquías con funcionamiento de las instituciones representativas, lo que la excluía del síndrome latinoamericano de las democracias delegativas. Asimismo, Mainwaring y Scully (1994) en su estudio comparativo de sistemas políticos consideran al caso uruguayo como uno de los más institucionalizados en la región.

A esta altura se impone un interrogante casi obvio, ¿este balance histórico positivo del desarrollo político y social permitió a la democracia uruguaya superar con "éxito" las condicionantes económicas de las reformas estructurales y la gobernabilidad política?

### La dialéctica irresuelta de las transiciones políticas y económicas

El modelo latinoamericano de desarrollo "hacia adentro", también conocido como industrialización por sustitución de importaciones (ISI) sufrió un largo agotamiento durante las décadas del 60' y 70' que culminó en una crisis estructural de la sociedad uruguaya, el advenimiento de un régimen autoritario, una drástica reestructuración económica y un desarrollo social regresivo.

Uruguay junto a los países del cono sur, combatió autoritarismo político con la temprana -en el concierto latinoamericano- implantación de las llamadas reformas económicas de primera generación<sup>(6)</sup>, por medio de un "intervencionismo reestructurador" del Estado (Notaro, 2001, pag.97) cuyo objetivo fue la reorganización de la estructura económica y la reorientación de la inserción externa en el sistema capitalista mundial.

4 La estructura social se caracterizó por la presencia significativa de sectores de clases medias y pequeña burguesía -30% de la población (Errandonea, 1989, pag.80, Longhi, 2003, pag.35), la participación mayoritaria de sectores asalariados en condiciones de empleo formal.

5 Intención bastante manifiesta en la convocatoria a elecciones internas de partidos políticos en 1982 prohibiendo la posibilidad de presentación del Lema Frente Amplio.

6 El impacto a largo plazo de las reformas económicas en el período 1970-1982 implicó un cambio drástico en la economía, según el estudio realizado a través del Índice de Reformas Estructurales (Morley e al, 1999) sólo Chile y Uruguay en América Latina eran tipificados como ejemplos que habían avanzado sustancialmente en la realización de reformas económicas estructurales.

La liberalización comercial y apertura fue uno de los pivotes de las reformas económicas, adoptando a partir de 1974 una fuerte orientación a la apertura externa unilateral mediante la eliminación progresiva de las protecciones arancelarias y la promoción de incentivos hacia la diversificación del sector exportador no tradicional.

Otro de los rasgos de estas reformas fue la expansión del sistema financiero promoviendo la liberalización internacional y movilidad de capital incentivando el ingreso de capitales extranjeros.

La prioridad de las políticas económicas del período era la estabilización de los precios, una suerte de “liberalismo estabilizador” con un cronograma cambiario, denominado “la tablita”, que establecía la cotización futura del dólar.

Este empuje reestructurador de la economía tuvo consecuencias negativas en los ingresos de los sectores asalariados<sup>(7)</sup>.

El final del período enfrentó un nuevo ciclo recesivo por la fragilidad estructural y vulnerabilidad económica de la región, en la denominada “doble crisis” (Cavarozzi, 1991, pag.137) que atravesó a América Latina a partir de 1981-82. Ésta se tradujo en la crisis fiscal del Estado y en la aparición de déficits crónicos en la balanza de pagos, procesos que culminaron en una política de ajuste recesivo e “intervencionismo de supervivencia” para refinanciar la deuda externa.

En perspectiva, este primer ciclo de reformas económicas apareció en el marco de una profunda crisis estructural de la sociedad uruguaya a inicios de la década del setenta, y culminó en otra crisis económica entre 1982 y 1984 que se superpuso a una crisis política y social del régimen autoritario que será el preámbulo de la transición al régimen democrático.

En el transcurso de una década se invirtieron las relaciones entre la política y economía, desde la emergencia de concepciones de la economía como la salida a la degradación de la política, hasta la recuperación de la confianza en la política ante la crisis de la economía. En este sentido, la dialéctica posterior de la transición democrática estuvo mediada por una tensión entre moderación y resistencia a las imposiciones de la economía.

### La “gradualidad” de la doble transición en el ciclo democrático

La transición de régimen político democrático fue un proceso gradual de reinstalación de las insti-

tuciones de la democracia representativa. Durante el *primer gobierno civil* (1985-1989) prevaleció un tono restaurador de políticas económicas heterodoxas que promovieron la reactivación del mercado interno – aunque se continuó con la orientación aperturista de la economía– lo que sustentó un nuevo ciclo de crecimiento económico.

Los objetivos económicos prioritarios fueron recomponer los desequilibrios macroeconómicos, superar las restricciones del endeudamiento externo y reactivar la actividad económica para salir del proceso de crisis experimentado entre los años 1982-1984.

Las políticas gubernamentales se orientaron a la recuperación de niveles básicos de bienestar social, de empleo y de poder de compra de salarios y pasividades. El Estado restauró el papel de mediador en las relaciones entre capital y trabajo propio del Estado Social de la década del 50', favoreciendo políticas redistributivas de ingresos salariales mediante la reinstalación de los Consejos de Salarios, ámbitos de negociación colectiva tripartitos –empresarios, Estado y trabajadores– para la fijación de salarios y las condiciones de las relaciones laborales.

Sin embargo, dichas medidas mostraron sus límites hacia el final del período por el freno que tuvo el crecimiento económico a partir de 1988 y el estancamiento de la capacidad redistributiva salarial, acentuado por la caída progresiva del salario mínimo.

Durante este primer gobierno postransición se plantearon varias temáticas orientadas a la superación de los “enclaves o herencias institucionales autoritarias”. La temática política más crucial estuvo centrada en la responsabilidad de los militares por las violaciones a los Derechos Humanos. Esta temática se encauzó primero, por medio de una decisión política de votar una Ley de amnistía irrestricta a los militares, denominada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, en diciembre de 1986. La segunda resolución, se produjo en reacción casi inmediata. Se organizó la Comisión Nacional Pro Referéndum integrada por personalidades reconocidas en la defensa de los DDHH, con el apoyo político de dirigentes de todos los partidos. A través de una amplia movilización y receptividad social, esta organización, inédita en su composición, logró superar el requisito mínimo de más de 550000 firmas (el 25%) de los ciudadanos inscriptos para poder ejercer el derecho de referéndum de la ley<sup>(8)</sup> y abrió un largo debate que dividió las lealtades partidarias de sectores, así como entre los partidos de gobierno y oposición, que se canalizará en el plebiscito de abril de 1989.

7 El salario medio real tuvo caídas bruscas y prolongadas en el período 1972-1984 de un 46%, al tiempo que se registraban altas tasas de desempleo y un fuerte proceso de emigración de sectores jóvenes de la población económica activa. Las pasividades tuvieron también un descenso abrupto y sostenido del valor real en el período (pérdida promedio del 50% de los valores pre-1972).

8 Para dar una idea de la amplia convocatoria de la movilización popular se debe tener en cuenta que para proponer una reforma constitucional se necesita solamente un 10% de las voluntades ciudadanas. Además el propio proceso de recolección e identificación de las firmas mostró que no se tenía previsto mecanismos institucionales para su instrumentación práctica.

El fin de la “década perdida” dio lugar progresivamente a las reformas económicas “estructurales” de “segunda generación” neoliberal en los noventa. Más ambiciosas en cuanto a sus objetivos en relación con las precedentes, éstas aceleraron la ampliación de la apertura externa y la liberalización comercial, el estímulo a la competitividad externa y la desregulación de las fuerzas del “mercado”. Paralelamente propusieron el retiro de la intervención e influencia del Estado en tanto agente económico, traducido en la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público.

El desarrollo latinoamericano durante las décadas de los ochenta y noventa estuvo pautado por el ritmo y forma de implementación de las reformas económicas neoliberales derivadas de las directrices del denominado Consenso de Washington. De acuerdo a Stephan Haggard y Robert Kaufman se distinguieron dos etapas de reformas. Las iniciales, en la década del ochenta, catalogadas de primera generación, tuvieron como objetivos centrales la estabilización macroeconómica y liberalización económica en tanto respuestas al fin del modelo de ISI. El eje de la “segunda generación” de reformas estuvo centrado en el Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad como un “ajuste correctivo” a las insuficiencias de estabilidad política y social de las primeras.

El *segundo gobierno en el nuevo ciclo democrático* (1990-1994) retomó la agenda de las reformas económicas neoliberales anunciando su profundización hacia la reformas de “segunda generación”.

Las reformas impulsadas desde el gobierno apuntaron a varios objetivos simultáneos, a) ajuste fiscal como mecanismo de control de la inflación, b) profundización de la apertura externa concertada en un marco regional; c) desregulación de las relaciones laborales; y d) reestructuración del papel del Estado en la economía para promover el sector privado.

a) El objetivo central de la política macroeconómica pasó a ser la estabilización de precios de “ancla cambiaria”, mediante una estrategia gradualista de reducción de la inflación y disminución del déficit fiscal.<sup>(9)</sup>

La estrategia gradualista redujo la magnitud de la inflación del 85,8% en 1990 al 4,9 en 2000 aunque provocó como contrapartida un proceso de inflación en dólares que deterioró la competitividad de los productos uruguayos en el exterior. A ello hay que agregar el impacto de la crisis entre los años 2002 y 2003 incrementó nuevamente la inflación a 23% y 10% en cada año.

b) La aceleración de la política de apertura unilateral y liberalización comercial se expresó principalmente en la disminución de aranceles<sup>(10)</sup>. La apertura

externa confluó a partir de 1995 en una política coordinada en el marco del proceso de integración del MERCOSUR que estableció una política comercial común.

El arancel externo común del Mercosur fue relativamente bajo en el ámbito internacional, ensayando un “regionalismo abierto” con la creación de una Unión Aduanera incompleta, un modo de integración flexible que buscaba el fomento de la competitividad dentro y fuera, estimulando el comercio intraregional y complementando el bloque económico con acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia.

El rápido proceso de integración tuvo que afrontar un contexto económico y financiero de alta incertidumbre, con varias crisis nacionales sucesivas, con socios que tenían desarrollos asimétricos en múltiples dimensiones (económica, política y social) y una debilidad de instituciones para sortear los conflictos y desafíos planteados (Serna, 2001).

c) En la década del noventa se produjeron iniciativas de reforma laboral orientadas a flexibilizar las relaciones laborales y liberalizar el funcionamiento del mercado de trabajo.

El gobierno buscaba que la apertura económica externa y el mercado fueran los mecanismos principales en la regulación de los salarios, reduciendo los mecanismos de protección laboral y el peso del actor sindical. En función de ese objetivo el Estado se retiró progresivamente de la tutela del ámbito de la negociación colectiva entre capital y trabajo para dejarlo en manos del libre juego de las partes –individuales o colectivas– y de las reglas del mercado para la fijación de salarios así como de la oferta de empleo. Fue así pues, que se desmontaron progresivamente todos los ámbitos institucionales para la ratificación de convenios colectivos en los Consejos de Salarios, favoreciendo la desregulación de las relaciones laborales colectivas.

La política laboral quedó subordinada a la lógica del mercado y las prioridades de la política económica aperturista que procuraba disminuir los costos laborales y de la seguridad social para aumentar la competitividad de las empresas y de la economía. La liberalización de las normas laborales significó una especie de “desregulación velada” que redujo drásticamente los mecanismos institucionales que garantizaban las prestaciones laborales así como los derechos de seguridad social vinculados.

La reforma laboral entendida como una fase de “flexibilización instalada” (Supervielle, Quiñones, 2000) se dio de facto por la progresiva afirmación de tres tipos de procesos a) la tercerización de la economía, b) la precariedad del empleo y c) la reestructuración de los ámbitos público y privado de acuerdo a la lógica del mercado.

9 El déficit fiscal en Uruguay tendió a descender debido al incremento de la recaudación, aunque el gasto público aumentó en el periodo, sobre todo por los costos incrementales de la seguridad social. En 1985 el gasto público era menos del 30% del PBI, en 2000 representaba el 35% del PBI (Antía, 2001, pag. 149)

10 Entre 1988 y 1993 cayeron de 24 a 16%.

Concomitantemente, las clásicas políticas laborales universalistas dirigidas hacia el salario y las protecciones vinculadas al mismo fueron sustituidas por políticas de empleo focalizadas hacia sectores sociales específicos vulnerables a situaciones de desempleo<sup>(11)</sup>.

Esta modalidad de política laboral de facto produjo cambios efectivos de largo plazo en la pérdida de centralidad del trabajo y del salario, la que fue progresivamente desplazada por la centralidad de la empresa en la organización de las relaciones laborales y del empleo. Por otra parte, la sustitución del trabajador fabril por el trabajador de servicios tuvo impactos en la creciente influencia del entorno sobre las relaciones laborales y en el significado del trabajo. Aspectos tales como la calidad del servicio y los clientes fueron factores que mediaron la resolución de conflictos laborales, y la tendencia a una creciente individuación de los requerimientos del trabajador.

Estos cambios se vieron impulsados por varios factores de largo plazo que influyeron sobre la organización del mercado de trabajo: a) la apertura comercial, b) la incorporación de progreso técnico y tendencia a la disminución del uso de trabajo no calificado; c) la polarización salarial extendiendo las brechas de ingreso intracategorías por diferencias de calificación; d) diferencias entre las posibilidades de negociación colectiva de los trabajadores; y e) la creciente segmentación en el mercado de trabajo en diversos planos (geográfico, sociodemográfico, etc.).

La acumulación de factores tuvo impactos negativos enormes, como ser una creciente expansión de segmentos sociales progresivamente excluidos del mercado de trabajo, tanto con respecto al acceso como a la calidad de los empleos obtenidos, deteriorándose los niveles de protección social. De acuerdo a estudios recientes las situaciones de precariedad laboral afectaron promedialmente al 30% de la población económicamente activa entre 1996 y 2003 (Supervielle, Quiñones, 2001, pag.18 y Buxedas, Aguirre, Espino, 1999, pags.66-67, INE<sup>(12)</sup>).

c) *La reorganización de funciones económicas entre Estado y mercado.* El tema de la privatización de las empresas públicas fue colocado como uno de los objetivos del gobierno. La importancia de los procesos de privatización se fundamentó en una redefi-

nición de la función económica del Estado empresario que debía ser complementaria o subsidiaria del mercado y que la intervención estatal en la economía debía limitarse al mínimo (Mallo, Serna, 1993, pag.20)

En la primera administración democrática hubo iniciativas de privatización total o parcial de algunas empresas estatales de mediana entidad o deficitarias (PLUNA, ILPE, Gas, Puerto). La segunda administración consiguió aprobar una ley para la privatización general de las empresas públicas. No obstante, resistencias importantes bloquearon la iniciativa. El freno al impulso privatizador provino de la derogación parcial en 1992 vía plebiscito de la Ley. Este freno tuvo como consecuencia que el núcleo de empresas estatales más importantes no fuera privatizado, aunque se produjo un proceso de privatización parcial de los servicios que brindaban.

Las reformas privatizadoras quedaron restringidas a sectores parciales del Estado (principalmente improductivos). No obstante, se continuaron reformas orientadas a la desregulación estatal de la actividad económica y de implementación de incentivos hacia el sector privado para el funcionamiento competitivo del mercado interno y externo<sup>(13)</sup>. Asimismo, existió la preocupación de las administraciones por hacer más competitivas y reconvertir las empresas públicas. También se crearon empresas mixtas como mecanismo de concesión de servicios (Terminal de contenedores del Puerto de Montevideo), o para reestructurar empresas estatales (PLUNA). Otra área de reforma del papel económico del Estado se realizó en el sistema financiero estatal<sup>(14)</sup>.

La *tercera administración en democracia* (1995-1999) comenzó también con un ajuste fiscal, sin embargo, las reformas estructurales más relevantes se procesaron en la función social del Estado y la reforma administrativa.

La reforma más importante por sus implicancias económicas y sociales fue la reforma de seguridad social. Los costos incrementales del sistema de bienestar social se habían hecho notorios por la confluencia de varios factores: a) desde la década del '70 Uruguay había ingresado tempranamente en la etapa de transición demográfica avanzada, lo que había producido un progresivo e irreversible proceso de envejecimiento de la población, b) el crecimiento progresivo de la tasa de dependencia entre población eco-

11 Llevadas a cabo por agencias gubernamentales como el Instituto de la Juventud o la Junta Nacional de Empleo.

12 En este sentido, las aseveraciones de los autores fueron contundentes respecto a las tendencias de los procesos: "Estas conclusiones permiten inferir, para el caso uruguayo, la presencia de fenómenos que tienden a ser característicos de los mercados de trabajo en la actualidad, aunque suavizados por los rasgos estructurales de la economía, del mercado laboral. Si bien se mantiene un sector formal o estructurado relativamente amplio en la comparación regional, la tendencia al aumento de la informalidad o de los empleos con restricciones, comienza a manifestarse con mayor celeridad en lo que va de la década" (Buxedas, Aguirre, Espino, 1999, pags.63).

13 En el primer sentido se realizaron medidas orientadas a la desregulación de los mercados monopólicos que participaban las empresas estatales que brindaban servicios públicos en sectores tales como electricidad, seguros y telecomunicación. En el segundo caso, por ej. se establecieron normativas de Zonas Francas para exportación.

14 La aprobación de la Carta Orgánica del Banco Central tuvo como finalidad definir las competencias en tanto autoridad monetaria. Paralelamente, se mejoraron los sistemas de administración de los otros bancos públicos para equiparar sus condiciones de funcionamiento a los bancos privados, aunque estas reformas se vieron recortadas por la presión al refinanciamiento de deudas, y la intervención estatal de bancos con riesgo de quiebra como consecuencia de las crisis financieras (Antía, 2001, pag.136)

nómica activa e inactiva; c) el desfinanciamiento público progresivo desde el ocaso del Estado de bienestar, sumado a las restricciones de aumentar los ingresos en el marco del ajuste fiscal d) la necesidad de indexación de las pasividades con los salarios medios.

Luego de largos debates, se llegó a un acuerdo político para impulsar una reforma de la seguridad social que creó un sistema mixto, combinando dos regímenes diversos, por una parte, una franja de reparto estatal y por otra, a partir de determinado nivel de ingreso, un sistema de capitalización individual administrada por el mercado que habilitaba la asociación del banco público con empresas privadas.

Otro núcleo de reformas en la función social del Estado fue el implementado en la educación, la que se centró en la mejora del sistema de educación pública en los niveles de enseñanza básicos y medio. Los objetivos de la reforma fueron múltiples. Primero, extender la cobertura pública en los niveles de enseñanza inicial o preescolar, así como en la enseñanza media. En segundo término, mejorar la formación de recursos humanos de profesores en todo el país para compensar las deficiencias existentes. Asimismo, se procuraba reducir las desigualdades de resultados educativos entre escuelas y entre liceos, así como compensar las restricciones provenientes de contextos sociales desfavorecidos. Además, la reforma pretendió establecer vínculos entre las credenciales educativas y el mercado de trabajo.

La tercera reforma destacable en este período fue en la administración del Estado. La reforma se orientó a la desburocratización administrativa y la reducción de la cantidad de funcionarios. En función de ello se establecieron incentivos al retiro voluntario, el límite al ingreso de funcionarios en el gobierno central, un régimen de reinserción empresarial de los ex-funcionarios mediante la contratación de servicios brindados por empresas formadas por ellos (Panizza, 2002). A pesar de sus alcances limitados, la reforma reforzó una tendencia de largo plazo de reducción del empleo público en el período. Mientras que en 1986 el sector público ocupaba el 24% del empleo urbano total, en el 2002 se redujo al 17,3% de la población económicamente activa urbana.

Aunque de menor significación institucional que las anteriores, la reforma laboral continuó los rasgos iniciados en la anterior administración profundizando la flexibilización normativa de las relaciones laborales y la subordinación a las orientaciones macroeconómicas. Particularmente, las iniciativas de desregulación laboral se dieron mediante decretos del ejecutivo de "cláusulas laborales" (Supervielle, Quiñones, 2001, pag.13) que fomentaron la flexibilización de los contratos laborales y la modificación de las condiciones salariales típicas hacia formas de terciarización de las relaciones de trabajo subordinado. Estas cláusulas tuvieron como particularidad que

fueron colocadas en Leyes o Decretos cuyos objetivos no eran específicamente laborales (Ley de Reforma Jubilatoria, Ley de Inversiones, entre otros).

La drástica caída del salario mínimo en el período reforzó el retiro del Estado de la regulación del salario y la centralidad del mercado. Asimismo, fue un instrumento para reducir los costos de las protecciones de bienestar social vinculadas al mismo.

Consecuentemente al retiro progresivo de la intervención estatal en la negociación entre capital y trabajo se fueron transformando las formas de negociación colectiva, en las que primaron las negociaciones por empresas en vez de los convenios colectivos por rama económica, al tiempo que el contenido de los mismos privilegiaban los incentivos por resultados de las empresas ("productividad", "eficiencia", etc.).

Si bien es aún temprano para evaluar la cuarta administración, durante el período de crisis que ha enfrentado hasta el presente ha tenido que iniciar un proceso de reformas profundas sobre el funcionamiento del sistema financiero, dejando libre el valor de la moneda extranjera, la aprobación de una Ley de Estabilización Financiera para recuperar reservas internacionales en respuesta a una acelerada fuga de capitales, la inminente liquidación de bancos, y los impactos negativos de un fuerte ajuste fiscal. Todo ello tendrá consecuencias de largo plazo en la reestructuración del papel del Estado en la economía.

### **Las paradojas del gradualismo: "reformas trucas" y "desencanto político"**

La breve sinopsis histórica sobre las reformas económicas y estructurales en el Uruguay de los noventa dio cuenta no sólo del modo gradual en el estilo de implementación de las reformas, sino también de los resultados parciales que obtuvieron en sus alcances y el carácter heterodoxo de sus contenidos en el concierto latinoamericano. Ahora, un punto relevante desde el punto de vista sociológico fue que ese estilo de reformas no se explicó meramente por el diseño institucional o la intencionalidad de las mismas, sino por una particular relación entre la economía con la política y la sociedad que impusieron frenos o trabas a los avances de las reformas de segunda generación.

"¿Qué entendemos por "gradualismo" y "heterodoxia"? Vale la pena desafiar esta interpretación sobre el caso uruguayo, así como aportar elementos que permitan entender que esta dinámica "virtuosa" de reformas, no se debió únicamente (o precisamente) a la intención de los reformadores sino a dos capacidades de "veto" que en Uruguay se han hecho crecientemente importantes: el veto de un partido de izquierda que se ha transformado en la primera fuerza política del país, y el veto de los actores sociales

vehiculizado a través de los dispositivos de “democracia directa” que forman parte del arsenal constitucional del sistema político uruguayo (referendos y plebiscitos).” (Moreira, 2001, pag.187)

El sistema político uruguayo en la década del noventa tuvo un proceso de polarización progresiva y reconversión ideológica del sistema de partidos. A partir de las elecciones de 1989 se aceleró el agotamiento de la matriz bipartidista tradicional mediante la conformación de un formato multipartidista y la reconversión hacia una bipolarización entre dos grandes familias políticas ideológicas, una ubicada hacia la derecha más conservadora formada por los partidos tradicionales, y otra alternativa conformada por una coalición de partidos de izquierda hasta corrientes de centro izquierda (Serna, 2004, pag.168-169).

El largo quiebre de la hegemonía política de los partidos tradicionales que controlaban entre el 90 y 80% de las lealtades electorales hasta 1971 se hizo irreversible a fines de los ochenta cuando cayó al 69% de los votantes, y culminó en las elecciones de 2004 en las que retuvieron tan solo el 46% de las adhesiones electorales. Desde un polo opuesto, el crecimiento progresivo político-electoral de las coaliciones de izquierda a largo plazo partió de una posición minoritaria testimonial, para consolidar progresivamente un espacio político ampliado representando en 1989 un tercio de los sufragios y en las elecciones de 2004 elevándose al 53% de las lealtades electorales.

Estas transformaciones en la fuerza de los actores políticos modificaron las relaciones entre gobierno y oposición, catalizando a su vez una reforma política que sustituyó la histórica ley de Lemas por un sistema de balotaje para la elección presidencial. Por una parte, el gobierno nacional fue asumido por una coalición mayoritaria formada por la clásica cohabitación entre blancos y colorados. Por otro lado, desde 1989 la oposición de izquierda pasó a gobernar el municipio de la capital del país, que es el principal distrito electoral con 44% del electorado, conformándose además en la primera fuerza parlamentaria nacional a partir de las elecciones de 1999, antesala del triunfo en la competencia electoral por el gobierno nacional en 2004.

Los cambios en las posiciones de los actores políticos no sólo tuvieron que ver con la dinámica de la competencia electoral, sino que expresaron cambios en una creciente polarización ideológica de las elites políticas en especial en torno al papel del Estado y el mercado en la economía, y sus preferencias sobre la cuestión distributiva. La coalición tradicional tuvo un proceso de alineamiento progresivo con las reformas económicas y la liberalización del mercado, mientras que la oposición política asumió una postura más crítica a las reformas y de defensa de la intervención

del Estado en la economía y más favorable a la redistribución del ingreso (Moreira, 1997, pag.158). Se trató además de una izquierda que tuvo durante el periodo de la transición y postransición democrática un proceso de integración parcial al sistema político conformando un bloque opositor con una presencia notoria dentro del ámbito político institucional, en el plano discursivo; así como en el ámbito de la sociedad (Serna, 2004).

Las posiciones y actitudes ideológicas respondieron asimismo a una progresiva diferenciación entre las bases sociales de los cuadros dirigentes. Así la izquierda apareció con una vinculación más orgánica con los movimientos sociales populares, en particular con los sindicatos de trabajadores y también sectores medios del ámbito de la cultura <sup>(15)</sup>

La matriz sociopolítica de la democracia estableció contrapesos internos dentro del sistema político y también externos de la sociedad civil organizada mediante mecanismos institucionales para la canalización de la participación directa de la ciudadanía. A esto se sumó la dificultad en dismantelar las viejas estructuras del Estado intervencionista y de bienestar. Estos contrapesos jugaron un papel crucial en la explicación tanto de la lentitud para el trámite de las reformas como del retaceo de los alcances de las mismas (De Sierra, 1994, pag.192).

Los contrapesos de la sociedad civil frente a las reformas económicas se expresaron y canalizaron a través de la participación directa de la ciudadanía en plebiscitos y referéndum de las Leyes de reforma. Estos referendos tuvieron un papel contestatario y de freno a las iniciativas de la mayoría de la clase política, que fue utilizado por la oposición política y los movimientos sociales (Errandonea, 1994, pag.61 y Lissidini, 2001, pag.151).

El ejemplo más destacado de reformas trucas fue la Ley de empresas públicas de 1992 que permitía la privatización de las mismas. Debido a la iniciativa de referéndum parcial de la Ley se derogó la posibilidad de venta del paquete accionario mayoritario frenando la venta de las principales empresas estatales.

Los plebiscitos fueron también un instrumento efectivo para modificar el sentido y contenidos de algunas reformas. Un ejemplo fueron las iniciativas populares de Reforma de la seguridad social. En 1989 un movimiento de jubilados lanzó un plebiscito que aprobó la indexación de las prestaciones de las pasividades de acuerdo al índice medio de salarios de los funcionarios públicos. Cinco años después, se realizó otro plebiscito, esta vez para dejar sin efecto las disposiciones y controles por rendición de cuentas que establecían cambios en materia de causal jubilatoria, cómputos e incompatibilidades.

15 De acuerdo a los resultados de mi investigación realizada sobre las trayectorias de los dirigentes de las izquierdas en Uruguay surgió que el 40% de los puestos de dirección ocupados fuera de la actividad política lo habían desempeñado en militancia en asociaciones sindicales y gremiales; a lo que se sumaba otro 32% de los cargos que los dirigentes habían desempeñado en el mundo de la cultura y la educación (Serna 2004, Cap.III).

La realización de las reformas económicas no sólo se vio condicionada en la forma y el contenido por los consensos y disensos al interior del sistema político, y por el control o rechazo de las decisiones por parte de la sociedad civil, sino que introdujo una serie de efectos no queridos que impactaron negativamente sobre la clase política.

Los estudios realizados sobre la evolución de la opinión pública durante la década del '90 mostraron un creciente "malestar ciudadano" con respecto a la política y sus instituciones. Se verificaron tendencias decrecientes en los niveles de interés en la política, un descenso del involucramiento en la participación en campañas electorales, así como una caída sistemática en los niveles de popularidad de la clase política que se vincularon también con una notoria disconformidad con el desempeño económico de los gobiernos pos-transición<sup>16</sup>. Si bien el país mantuvo el primer lugar en América Latina en términos del alto nivel de actitudes de apoyo en la opinión pública a la democracia y las instituciones políticas, en el periodo de la crisis durante los años 2002-2004 (78% de los uruguayos preferían la democracia, Latinobarómetro, 2004), se observó un crecimiento de las expectativas críticas con respecto a su desempeño en parámetros similares al resto de los países (el 34% de los ciudadanos afirmaban su apoyo a la democracia y cree que tiene grandes problemas o no es una democracia, Latinobarómetro, 2004). Este incremento del clima de insatisfacción con la democracia, se expresó en especial, en actitudes críticas con respecto a la orientación de las reformas económicas pro mercado que se promovieron en los noventa (el país que registra en el contexto latinoamericano los niveles más bajos de aprobación en la opinión pública en relación con medidas proclives al predominio del papel del mercado en el desarrollo económico, Latinobarómetro, 2004).

A partir de mediados de la década del noventa adquirió una fuerte relevancia política y social la problemática de la corrupción que involucró a elencos gubernamentales y dirigentes políticos, una buena parte de los casos vinculados a decisiones políticas en temas económicos –como por ej. en materia de privatizaciones– (Serna, 1998). A pesar de no haber generado consecuencias negativas para el funciona-

miento de las instituciones políticas, la temática ensombreció la gestión de las reformas del gobierno anterior y enturbió la imagen de los partidos.

Por último, se puede advertir un aspecto más de debilidad del estilo reformista gradualista, el peligro de las "inercias" o "rigidez" institucional que puede derivar en algunas coyunturas a la incapacidad del sistema político para adaptarse a los cambios estructurales<sup>17</sup>, reforzado además por la predisposición al "conservadurismo" de las elites políticas<sup>18</sup>. Estos elementos fueron advertidos como cruciales en el pasado para la sobrevivencia o no de la democracia en periodos de crisis estructural<sup>19</sup>.

Pero más allá de los contenidos de las reformas económicas y las dinámicas institucionales de la matriz sociopolítica, resta por responder un punto muy relevante: ¿cuáles fueron las consecuencias de los cambios estructurales sobre el modelo de desarrollo social?

### De las apologías del crecimiento y el mercado a la deuda social interna

El pasaje de la primera "estabilización económica" a las reformas "estructurales" en las democracias de los años '90 permitió algunos resultados positivos que se evidenciaron en un moderado crecimiento y reactivación económica. No obstante este crecimiento económico tuvo tres rasgos notorios, fue moderado, inestable y con varias crisis nacionales. La tasa de crecimiento anual del producto bruto interno de Latinoamérica fue de 1,4% en el periodo 1990-1997 mientras que cayó a 0,6% entre los años 1998-2000 (CEPAL, 2001). Las fluctuaciones se debieron en gran medida a la vulnerabilidad comercial y financiera externa de la región, y a los ciclos de agudas crisis económicas coyunturales que afectaron a la región.

El crecimiento económico de Uruguay en los '90 sufrió en forma más acentuada las fluctuaciones de la región, entre 1990-1997 llegó a una tasa de crecimiento anual del 3,1%, mientras que en el ciclo recesivo iniciado entre 1998-2000 cayó a -1,0% (CEPAL, 2001<sup>20</sup>) y en el periodo más agudo de la crisis 2001-2002 llegó a -10% por año (BCU-INE).

16 La proporción de la población que se interesaba mucho o bastante en la política bajó progresivamente del 44% en 1989 al 27% en 1999, la participación política en campañas electorales cayó a la mitad entre 1989 y 1999; también los niveles de popularidad de la clase política decayeron progresivamente en un juicio global (saldo de una escala entre simpatías y antipatías) más crítico, en 1989 era de -9 y en 1999 se ubicó en -14 (Canzani, 2000, pags.51-55). La confianza en las instituciones políticas también decayó sistemáticamente, con respecto al Presidente en 1996 el 47% confiaba en el mismo, mientras en 2001 disminuyó al 37% de la población; los niveles de confianza en el Parlamento disminuyeron de 50% en 1996 a 46% en 2001; y el grado de confianza en los partidos políticos se redujo del 41% en 1996 al 33% en 2001 (Latinobarómetro 1995-2004, www.latinobarometro.org).

17 Un ejemplo dramático de esto fue la denominada minireforma constitucional del año 1994 rechazada por la ciudadanía. Dicha reforma constituyó un acuerdo tan mínimo de apenas algunos artículos de modificaciones puntuales que no fue comprendida por la ciudadanía generando expectativas frustradas en los impulsores de la misma.

18 Varias investigaciones han resaltado la predisposición conservadora de la elite política con respecto a cambios sociales rápidos o profundos, así como la aversión al conflicto como mecanismo de resolución de problemas colectivos (Moreira, 1997, pag.151-152).

19 Solari, 1991, pag.84. Costa Bonino, 1995, pag.5.

20 Este crecimiento aperturista se acompañó de cambios a largo plazo de la estructura productiva que se expresaron entre otros aspectos en una participación diferencial de los sectores en el PBI. Por una parte, los sectores productores de bienes pasaron de representar el 44,2% del PBI en 1984 al 29,1% en 2000, mientras que los productores de servicios y otros pasaron de 56,1% del PBI en 1984 al 70,9% en 2000.

La fragilidad de los logros del crecimiento económico de América Latina en los noventa se agravó además por su escasa entidad con respecto a períodos históricos previos y con desempeños dispares entre las diversas subregiones (Matus, 2001, pag.3 <sup>(21)</sup>).

Las insuficiencias del crecimiento económico de los noventa, se hicieron aún más evidentes debido a cambios negativos en el mundo del trabajo. Uno de los aspectos más notorios fue la incapacidad de lograr un impacto positivo sobre la generación de nuevos empleos. Por el contrario el desarrollo económico de los noventa fue acompañado de un incremento sistemático de las tasas de desempleo abierto, llegando a tasas anuales cercanas al 8% para el conjunto de América Latina, siendo casi un tercio más de los valores que tenía en la década del ochenta.

Más aún, cuando se comparó la situación del desempleo en Uruguay con la del resto de América Latina se observó un peor desempeño, con tasas de desempleo superiores a la región con una media de 10% de desempleo urbano <sup>(22)</sup>.

Las crecientes situaciones de exclusión del acceso al empleo afectaron predominantemente a categorías sociales más vulnerables, principalmente a los segmentos más jóvenes, a las mujeres primero y hombres después, en el otro extremo a la población más adulta, y más fuertemente a los trabajadores de baja calificación.

Tampoco se observaron mejoras significativas en los ingresos salariales que mantuvieron globalmente su valor promedio real en la década del '90, lo cual se agravó debido a la creciente estratificación de ingresos dentro de la estructura ocupacional (Cepal, 2000, pag.13). De un lado, un aumento significativo de los ingresos de los ocupados en actividades calificadas de los sectores económicos más dinámicos, y por otro lado, la contracción de los salarios en el sector público, el crecimiento de los empleos de menor ingreso en el sector informal, y en los sectores menos dinámicos de la economía.

La creciente polarización de ingresos se manifestó de diversas formas, por el aumento de la brecha salarial entre ocupaciones de alta y baja calificación <sup>(23)</sup> y por la reproducción de desigualdades de ingresos entre mujeres y hombres reforzada por una incorporación segmentada de las mujeres al mercado de trabajo que se produjo sobre todo en el sector terciario de la economía.

El anquilosamiento de los salarios se reforzó por la regulación de los salarios mínimos reales urbanos en América Latina y Uruguay durante la década del noventa manteniendo valores medios similares, aunque con leve tendencia a la baja. El salario mínimo fue más sensible a las fluctuaciones coyunturales, sea por su vulnerabilidad a los contextos negativos de incertidumbre económica, sea por ser utilizado como variable económica de ajuste de las políticas macroeconómicas <sup>(24)</sup>.

La tendencia al crecimiento de las situaciones diversas de informalidad y la pérdida de centralidad de los ingresos salariales fue acompañada de una disminución de la calidad de esos empleos en términos, tanto de ingresos notoriamente inferiores al sector formal, como en precariedad debido a menor cobertura de prestaciones. En Uruguay las situaciones de precariedad y subempleo laboral se incrementaron del 15% de la población ocupada en 1991 a un 33% en 2003, crecimiento que se concentró principalmente en los servicios, y más marcadamente en los servicios personales en relación al empleo femenino (Supervielle, Quiñones, 2001, pag.18, e INE).

Estas formas de precarización e inestabilidad laboral resintieron a su vez la organización sindical de los trabajadores cuya tasa de sindicalización cayó progresiva y abruptamente. En 1987 el 26% de los trabajadores ocupados estaban sindicalizados mientras que en 2001 apenas alcanzaron al 11%. Esta caída se produjo además con un fuerte desplazamiento de las posibilidades de organización sindical de los trabajadores entre los diferentes sectores de la economía. Mientras que el sector privado de la economía pasa de emplear el 79% de los trabajadores ocupados en 1991 al 83% en 2000, la distribución sectorial de trabajadores sindicalizados se invirtió, reduciendo la participación de los privados del 47% al 40% entre 1990 y 2001, y aumentando la participación de los públicos del 53% al 60% en el mismo período. (Supervielle, Quiñones, 2001, pag.21-22).

Los sindicatos de trabajadores en el Uruguay tuvieron algunos rasgos típicos, como su autonomía frente al Estado, la postura anticapitalista, su organización en una única central de trabajadores -cuya continuidad en el tiempo se mantuvo a pesar de la represión autoritaria-, así como un alto poder de convocatoria social y alta capacidad de movilización colectiva. Estos rasgos se tradujeron en una acción

21 La comparación de la década del noventa con la del ochenta, mostró un desempeño favorable, de un saldo negativo de -0,9% en las tasas de crecimiento del PBI se pasó a un saldo positivo de 1,5%, a pesar de lo cual los avances fueron modestos y bastante inferiores a las tasas de crecimiento comparadas con otras regiones del mundo (Cepal, 1999-2000, pag.63) y también fueron menores a las observados en América Latina durante el período previo de sustitución de importaciones (1945-1980) que según algunos cálculos se situaba en una tasa de crecimiento anual de 5,5% (Cepal, 1999-2000).

22 "Los incrementos en el desempleo y en la duración del desempleo en 1995 y 1996 ponen de manifiesto la extrema sensibilidad del mercado de trabajo ante los shocks externos y la lentitud del ajuste del empleo ante la recuperación del nivel de actividad." (Buxedas, Aguirre, Espino, 1999, pags.52).

23 "En tanto en 1991 el salario medio por hora en la ocupación principal de los sectores de alta calificación poco más que duplicaba a los de baja calificación, en el 2000 casi los triplicaba" (IDH, Uruguay, 2001, pag.87)

24 El estancamiento del valor real del salario mínimo en la década del noventa significó además que cayó a la mitad del valor real que tenía en la década del ochenta (CEPAL 1999-2000) tanto en el país como en la región.

doblemente orientada, por un lado contestatarios al statu quo capitalista, y por otro, instrumental, en tanto grupo de presión por demandas específicas en el mundo del trabajo. En el primer plano, los sindicatos continuaron manteniendo protagonismo social en la resistencia ante las reformas económicas o en momentos de conflictos sociales, sin embargo, en el ámbito de las conquistas materiales vieron acotados sus márgenes de acción en las formas de lucha y la influencia en el mundo del trabajo.

En América Latina, las "reformas" económicas neoliberales tuvieron además impactos en términos de cambios significativos de los patrones de inequidad social<sup>(25)</sup>. Uruguay escapó a esta tendencia, gracias a sus índices de reformas económicas estructurales más bajos y más graduales que el resto, unido al contrapeso de factores sociopolíticos que mitigaron los efectos más negativos de las reformas económicas<sup>(26)</sup>. Sin embargo, el mantenimiento de pautas históricas generales relativamente igualitarias de distribución del ingreso en el contexto latinoamericano no impidió que existieran desplazamientos de ingresos internos de amplios sectores medios y trabajadores, así como en la distribución territorial del país.

Otra dimensión de la desigualdad social ha sido la evolución de los niveles de pobreza que constató la persistencia de magnitudes muy altas afectando alrededor de un tercio de la población latinoamericana que vive en centros urbanos<sup>(27)</sup>. Uruguay, junto a la región del cono sur, partió de niveles históricos de pobreza mucho menores al resto de América Latina, contaba con un 9% de los hogares en condiciones de pobreza en 1980. A inicios de los noventa Uruguay había elevado los niveles de pobreza, la que entonces afectaba al 12% de los hogares y al 19% de la población. Al final de la década (1999), la pobreza se había reducido al 6% de los hogares y al 9% de la población.

No obstante, cuando la metodología del cálculo de la línea de pobreza elaborada por la CEPAL para América Latina se ajusta a los parámetros nacionales de Uruguay, la magnitud de la pobreza resulta notoriamente más alta. En 1990 la pobreza alcanza el 21% de los hogares y el 28% de las personas; disminuye hasta 1994 y después comienza a revertirse,

ubicándose en 1999 en el 15% de los hogares y el 23% de la población. Los resultados para el año 2000 fueron aún peores, incrementándose la pobreza al 16% de los hogares equivalente al 25% de las personas, tendencia que se acentúa hasta el 2003 que alcanza al 41% de personas pobres (INE, LP-1997, Uruguay, 2004).

Los procesos de estabilización económica, la reducción de las altas tasas de inflación y la orientación del gasto público social en los noventa contribuyeron a un leve descenso de la magnitud de la pobreza derivada de la restricción de ingresos monetarios, aunque fue insuficiente para contrarrestar el incremento registrado en la década del '80.

Además, los moderados avances en la reducción global de la pobreza fueron acompañados por una creciente heterogeneidad y generalización de las situaciones de pobreza unida a una creciente polarización y diferenciación social.

Investigaciones realizadas en el país para la medición de las condiciones estructurales de la pobreza, a través del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas revelaron diversas facetas de las carencias sociales. En efecto, se constató una reducción global a la mitad de los hogares con carencias básicas en el periodo 1984-1999 (IDH Uruguay, 2001, pag.44). Sin embargo, cuando se analizó cada una de las seis dimensiones específicas del índice la carencia básica que se mantuvo fue el hacinamiento. A esto debe agregarse el incremento de las viviendas precarias en tierras ocupadas irregularmente en la capital del país, que se expandieron sostenidamente en el periodo<sup>(28)</sup>.

Otros estudios realizados en la Universidad de la República incorporaron nuevas dimensiones e indicadores de pobreza estructural (Cobertura de Salud, Calefacción, entre otras) a partir del último censo de población, de cuyos resultados se desprende que el 38,7% de la población en 1996 estaba afectada por algún tipo de carencia básica (Calvo, 2000, pag.11).

La heterogeneidad social de los sectores pobres se apreció en rasgos tales como la tendencia a la "infantilización" de la pobreza<sup>(29)</sup> y el aumento de situaciones de precariedad ocupacional de los jóvenes y adultos mayores que inciden en la vulnerabili-

25 El análisis de los grados de concentración del ingreso en América Latina medido a través del Índice de Gini, mostró la reproducción de patrones inequitativos en la década del noventa con una leve tendencia a una mayor concentración que en la década del ochenta. En 1986 el índice de Gini daba 0,41 para la región mientras que en 1997 saltó al 0,43 (hogares).

26 En 1986 el índice de gini se ubicaba en 0,39, se redujo gradualmente a 0,30 en 1997, aunque dicha disminución se revirtió hacia 1999 que se incrementó a 0,31.

27 Durante la década del ochenta la tendencia registrada fue al aumento sistemático de la pobreza urbana que en 1980 alcanzaba al 25% de los hogares mientras que en 1990 los hogares bajo la línea de pobreza se incrementaron al 35% que constituía el 41% de la población latinoamericana. La magnitud de la pobreza urbana en los noventa se redujo levemente hasta 1998, posteriormente comenzó a elevarse nuevamente superando los niveles iniciales abarcando al 30% de los hogares y el 38% de la población urbana en 2002 (CEPAL, 1998-2004).

28 Entre 1984 y 1994 los asentamientos crecieron a una tasa de 9,7% por año. Así pues, los déficits de vivienda se retroalimentaron con la generación de fenómenos de segregación residencial en Montevideo, especialmente expresada por una creciente homogeneidad social de los barrios de composición social baja.

29 Según los estudios oficiales en el periodo de la crisis los niños entre 0 y 12 años, en el 2001 el 49% pertenecían a hogares pobres, en tanto que tres años después en 2004 el 65% de los niños en esas cohortes eran de hogares en situación de pobreza (INE, LP-97, 2004). Se constataron situaciones de vulnerabilidad ocupacional de los jóvenes dado que el 46,8% de los jóvenes en el periodo 1999-2000 estaba desempleado y el 46,1% no había completado el ciclo básico de enseñanza media (IDH, Uruguay, 2001, pag.103).

dad a la pobreza. Estos patrones recurrentes en América Latina, se reforzaron por la aparición de mecanismos sociales de reproducción intergeneracional de la pobreza que han obstaculizado las posibilidades de superar las situaciones de vulnerabilidad social (CEPAL, 1997; IDH Uruguay, 2001, pag.107). Existe cierta evidencia empírica acumulada que los adolescentes que provienen de hogares de clima educativo y social bajo encuentran mayores dificultades para el acceso al empleo y a ocupaciones de calidad. A su vez, la reproducción de las desigualdades no se limita al ámbito del trabajo, sino que se vincula a la propensión al abandono del sistema educativo y a la segmentación educativa entre instituciones del sistema público y privado.

El otrora Uruguay de las medianías se ha visto atravesado por una multiplicidad de diferencias sociales, las que han puesto en cuestión las instituciones tradicionales de integración social del Estado, el trabajo y la sociedad <sup>(30)</sup>.

### A modo de conclusión

Al inicio se planteó una situación aparentemente paradójica, Uruguay era uno de los países de América Latina que había combinado en forma bastante equilibrada el avance en la implementación de las reformas económicas estructurales durante los últimos quince años con un desarrollo sociopolítico favorable. Sin embargo, la percepción ciudadana mostraba un creciente "malestar social" con la política. Para comprender el desfase entre ambas "imágenes" del país, se planteó la pertinencia de realizar un doble recorrido comparado, con respecto a la región y a su vez en relación con su pasado histórico.

La contribución más relevante a nuestro entender del ejercicio comparativo regional es identificar problemas y factores comunes que operaron en las reformas económicas realizadas en las últimas décadas en América Latina y cómo se manifestaron en el caso uruguayo. En ese sentido se ha señalado recurrentemente la posición privilegiada en términos del desarrollo del país, la recuperación de un legado democrático destacable en el concierto latinoamericano y el estilo moderado de las reformas de los noventa que lo llevó a mitigar los efectos sociales más negativos. No obstante, esas ventajas comparativas se explicaron en gran parte por el peso del legado histórico social y de la matriz estatal previa, más que por diseños institucionales alternativos o avances sociales sustantivos realizados en las últimas décadas.

Una mirada comparada longitudinal con el pasado del país, mostró que la implantación de las reformas económicas estructurales se produjo paralelamente a la progresiva ruptura del modelo de ISI y de un modo de desarrollo histórico sociopolítico integrador y amortiguador de las diferencias sociales en múltiples planos.

La inauguración de las reformas económicas neoliberales en el cono sur durante la década del 70' se dieron en un contexto de crisis social estructural, quiebre de las democracias y advenimiento de regímenes autoritarios, siendo Uruguay uno de los casos que avanzó más tempranamente en la implantación de las reformas de primera generación acompañadas de un deterioro regresivo en el desarrollo social.

El regreso del ciclo democrático en los ochenta dio un tono más gradual a la implantación y expansión de las reformas económicas de segunda generación. La explicación de esta modalidad gradualista y la lentitud en el procesamiento de las mismas estuvo en buena medida en el peso de los contrapesos y frenos del sistema político representativo y los canales de participación directa de la sociedad civil organizada, más que en la intencionalidad de los políticos reformadores o el diseño institucional propuesto. Ello se expresó por un lado, en la configuración de una oposición de izquierda en tanto alternativa de gobierno ante el agotamiento de la matriz bipartidista tradicional. Por otro, la reconversión de la cultura política participante en plebiscitos contestatarios a la coalición reformista gobernante.

A pesar de los contrapesos del sistema político y la moderación de las reformas económicas estructurales se produjeron consecuencias sociales negativas que deterioraron el modelo de desarrollo histórico integrador de la sociedad.

Las insuficiencias del crecimiento económico y los ciclos recesivos regionales en la década del noventa produjeron profundos cambios en el mundo del trabajo, agravando el desempleo estructural, la informalización y la flexibilización de las relaciones laborales, así como la precariedad de las condiciones de empleo e ingresos. Estos cambios modificaron tanto la composición de las clases subalternas, reduciendo la magnitud de los trabajadores asalariados y de sectores medios, como la equidad de la estructura social, acentuando las brechas salariales y las diferencias en términos de acceso a beneficios de bienestar social de amplios sectores de la sociedad.

El desarrollo económico no sólo fue insuficiente en términos de sus resultados en el mundo del trabajo sino que además fragilizó el tejido social incrementando nuevas formas de desigualdad social, tanto en

30 "En el nuevo escenario económico las personas con escasa calificación se encuentran en una situación de vulnerabilidad no sólo de la pobreza sino también de la exclusión social. En rigor, ése es el problema social fundamental que la sociedad uruguaya enfrenta en la actualidad. No se trata de si hay más o menos pobres, o de si hay más o menos trabajos precarios y salarios bajos. Se trata, en esencia, de la salud de los mecanismos sociales que hacen posible que los más afectados puedan escapar de estas situaciones." (IDH, Uruguay, 2001, pag.99)

términos de creciente heterogeneidad de las situaciones de pobreza como en diversas formas de exclusión social. Los cambios estructurales socavaron las capacidades de los mecanismos de protección social de instituciones clásicas de integración y desarrollo social del país, como ser el mundo del trabajo y el Estado de Bienestar.

Estos cambios si bien no pusieron en cuestión las instituciones representativas de la democracia ni la gobernabilidad sistémica, generaron un clima ciudadano de descontento popular con las reformas que se canalizó a través de la participación directa de la ciudadanía y la reorientación de las preferencias electorales hacia nuevas alternativas políticas.

Las transformaciones estructurales y el impacto de las crisis han resquebrajado también la imagen tradicional de la cultura política democrática nacional, en varias dimensiones. Por un lado, las reformas económicas y el contexto de crisis reciente erosionaron las visiones optimistas del "país modelo", de la "singularidad" del desarrollo nacional en el concierto latinoamericano; así como la concepción autocomplaciente del Uruguay en tanto sociedad "hiperintegrada", "mesocrática". Por otro, reforzaron las visiones críticas de los límites del desarrollo, de "país pequeño", "dependiente" de los avatares de la economía internacional; y de una sociedad más "latinoamericanizada" en sus problemas y diferencias sociales, tanto como en la fragilidad de los mecanismos de integración social.

## Bibliografía

Antía Fernando (2001) "La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia. 1985-2000" en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía 2001 Universidad de la República, Ed. Banda Oriental, Montevideo.

Buxedas Martín, Aguirre Rosario, Espino Alma, (1999) *Exclusión social en el Mercado del Trabajo. El caso de Uruguay*, OIT, Santiago de Chile.

Costa Bonino Luis (1995) *La crisis del sistema político uruguayo. Partidos políticos y democracia hasta 1973*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Calvo Juan José (2000) *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay*, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República DT 50, Montevideo.

Canzani Agustín (2000) "Tendencias recientes en Uruguay y el contexto latinoamericano. Significados del desencanto en una 'democracia dura'" en *Revista Prisma* n15, Montevideo, UCUDAL.

Cavarozzi Marcelo (1991) "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista Paraguaya de Sociología* Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos Año 28, N° 80, Enero-Abril.

CEPAL (2000-2003) *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CEPAL (1998-2004) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

CINVE (2002) *Balance y Perspectivas de la Economía Uruguaya*, Boletín de agosto.

De Sierra, Gerónimo (coord.) (1994) *Los pequeños países de América Latina en la hora Neoliberal*, Nueva Sociedad-UNAM, UNRISD, UNHCR, Caracas.

(1994) (comp.) *Democracia emergente en América del Sur*, México, CIIH-UNAM.

Errandonea Alfredo (1994) *El sistema político uruguayo*, Ed. La República, Montevideo.

Filgueira Carlos (1997) "La formación de las 'naciones nuevas' y sus trayectorias divergentes, algunas pautas comparativas", en *Cuadernos del CLAEH* Montevideo Año 22, N° 78-79.

Fitoussi Jean-Paul, Rosanvallon Pierre, (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

González Luis Eduardo (1993) *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Haggard Stephan y Kaufman Robert, *The political economic of democratic transitions*, Princeton University Press, Princeton.

Instituto Nacional de Estadística (2005), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso*, Montevideo., <http://www.ine.gub.uy>

Katzman Ruben, Filgueira Fernando, y Furtado Magdalena (2000) "Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay", en *Revista de la Cepal* 72, Santiago de Chile, diciembre.

Lissidini Alicia (2001) "Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)" en Mallo Susana, Serna Miguel. *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, AUGM - UNESCO, EBO, Montevideo.

Longhi Augusto (2003) *Un esquema de representación de la estructura de clases: hacia un enfoque multidimensional, relacional y sintético*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Informes de Investigación N°35, Montevideo.

Mainwaring Scott, Scully Timothy (1994) "A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina", en *Revista de Ciências Sociais DADOS*, Vol. 37, n 1, Rio de Janeiro, pags. 43 a 79.

Mallo Susana, Serna Miguel (2003) "Las promesas incumplidas de las reformas estructurales: democracia y exclusión" en el Enrique Mazzei (comp) *El Uruguay desde la sociología*, Departamento de Sociología, Universidad de la República, Montevideo.

(2001) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Asociación de Universidades

Grupo Montevideo – UNESCO, Editorial Banda Oriental, Montevideo.

(1993) “Las privatizaciones en Argentina y Uruguay: la eficiencia privada versus el Estado Social” en la *Revista de Ciencias Sociales* n° 7 del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Montevideo.

Matus Mario (2001) “Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América Latina durante la década de los noventa” en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, Edición n 8 y 9, mayo*.

Moreira Constanza (2001) “La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando la gradualidad y la heterodoxia” en Pierre Calame, Andre Talmant (autores varios) *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Editora Vozes-Ed. Trilce, Montevideo.

(1997) *Democracia y Desarrollo en Uruguay*, Ed. Trilce, Montevideo.

Notaro Jorge (2001) “La batalla que ganó la Economía. 1972-1984” en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía, UdelaR, EBO, Montevideo.

O'Donnell Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires. Paidós.

Panizza Francisco (2002) “The primacy of politics: the symbolic economy of civil service reform in Uruguay” ponencia al *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca, julio.

PNUD, (2001) (1999) *Desarrollo Humano en Uruguay*, Montevideo.

Real de Azúa Carlos (1984) *Uruguay, una sociedad amortiguadora?*, CIESU, Montevideo.

Santiso Carlos (2001) “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en Amé-

rica Latina” en *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, Edición n 8 y 9, mayo*.

Serna Miguel (2004) “*Reconversão Democrática das Esquerdas no Cone Sul*” EDUSC, Associação Nacional da Pós-graduação em Ciências Sociais, San Pablo.

(2001) “La polarización política en el Uruguay: transformación o renovación?” en Mallo Susana, Serna Miguel *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, AUGM – UNESCO, EBO, Montevideo.

(2001) “Desarrollo “desigual” e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur” en Gerónimo de Sierra *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs.As.

(1998) “Los usos del análisis comparado: de la etiqueta metodológica a las comparaciones sustantivas” en Miguel Serna, Susana Mallo, Rafael Paternain, (orgs.) *El fin de siglo y la política en Argentina y Uruguay*, Ed. Alejandría, Montevideo.

(1998) “Las redes sociales de la corrupción en el Uruguay contemporáneo” en la *Revista de Ciencias Sociales* N°14, Depto de Sociología, Univ. de la República, Montevideo.

Solari Aldo (1991) *Uruguay Partidos políticos y sistema electoral*, FCU, Montevideo.

Supervielle Marcos, Quiñones Mariela (2001) “La Reforma Laboral y las nuevas funciones del Sindicalismo en Uruguay” en *Revista Estudios del Trabajo*, Número 22, Buenos Aires.

(2000) “La instalación de la flexibilidad en Uruguay” en *Revista Estudios Sociológicos* del Colegio de México, vol. XVIII: 54, set-dic.

Veiga Danilo, Rivoir Ana Laura (2004) *Desigualdades sociales en el Uruguay. Desafíos para las políticas de desarrollo*, Departamento de Sociología, CSIC, Universidad de la República, Montevideo.

## Resumen:

*El objetivo del artículo es plantear interpretaciones explicativas del aparente desfase entre las imágenes “optimistas” y “pesimistas” de la democracia y el desarrollo del Uruguay de los noventa. El análisis comparativo permite relativizar las visiones excesivamente “optimistas” de la consolidación política y económica del Uruguay. Por una parte, porque los logros apreciados se compararon con un contexto regional regresivo, y cuyos indicadores positivos se asociaron más al mantenimiento de algunos rasgos del desarrollo pasado que a avances sustantivos recientes. Por otra, porque el desarrollo de los noventa no evitó los efectos económicos y sociales negativos de las reformas económicas.*

*Se plantea como hipótesis central que el rasgo gradualista de las reformas estructurales en Uruguay no se debió a una intencionalidad política de las coaliciones de gobierno, ni a un diseño institucional preestablecido, sino a los frenos de la oposición política y los plebiscitos ciudadanos que expresaron y capitalizaron el descontento popular con las reformas.*

**DESCRIPTORES:** Desarrollo humano / Consolidación democrática / Reformas económicas / Cultura cívica