

**Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología  
Maestría en Sociología**

**Tesis de Maestría**

**‘El Estado de Bienestar en el Uruguay  
democrático:  
entre la refundación y el desmantelamiento’**

**Nicolás Somma**

**Montevideo, 12 de julio de 2004**

# INDICE

Introducción	3
Primera Parte: teorías sobre el Estado de bienestar	
Capítulo 1. El Estado y el mercado	9
Capítulo 2. Explicaciones sobre la expansión del Estado de bienestar	18
Capítulo 3. Explicaciones sobre el repliegue del Estado de bienestar	35
Capítulo 4. El Estado de bienestar en Uruguay: una sistematización de posturas	59
Segunda Parte: las arenas sectoriales	
Capítulo 5. Los procesos reformistas en la seguridad social	70
Capítulo 6. Los procesos reformistas en la salud	108
Capítulo 7. Los procesos reformistas en la educación pre-terciaria	143
Capítulo 8. Los procesos reformistas en la Administración Central	173
Capítulo 9. Los procesos reformistas en el mercado laboral	198
Tercera Parte: el Estado de bienestar en el Uruguay democrático	
Capítulo 10. La protección social antes del impulso reformista	237
Capítulo 11. La protección social después del impulso reformista	255
Capítulo 12. ¿Refundación o desmantelamiento? Un intento de explicación del Estado de bienestar en Uruguay	275
Bibliografía	302

## Introducción

Hace algunos años comenzó a verse, en los vidrios de los autos de Montevideo, pegotines con la siguiente leyenda: '¡Bajen el costo del Estado, por favor!'. La frecuencia creciente con que estos pegotines se paseaban por la ciudad no fue lo que más llamó mi atención. Por el contrario, lo curioso era que estos pegotines aparecían tanto en imponentes vehículos de última generación y temible aspecto como en modestos autos despintados y abollados, con varias décadas de vida, sin que faltaran, por otra parte, en toda la gama intermedia que iba entre unos y otros. Esta proliferación de pegotines con la misma leyenda no dejaba de parecerme irónica, ya que era probable que buena parte de esos autos se hubiesen adquirido con ahorros personales forjados largamente a la sombra de un empleo público. En términos más generales, me preguntaba si no existía alguna clase de paradoja en que tantas personas gritaran a los cuatro vientos que era necesario reducir el costo del Estado cuando la sociedad en que vivían era en buena medida el resultado del mismo. Esa paradoja no era tal. En principio era razonable, y hasta quizás positivo, que las personas pudieran preguntarse si los resortes sobre los que reposaba su vida cotidiana tenían sentido o no. Sin embargo, no dejaba de ser extraño que el mensaje apareciera en autos que, a juzgar por su apariencia, pertenecían a personas de estratos sociales bastante distintos.

Este pensamiento reúne casi todos los elementos importantes para formular las preguntas que se plantea este trabajo: ¿por qué el Estado protege a los individuos?; ¿qué hace que proteja más a unos que a otros?; ¿qué hace que proteja más la vida de las personas en ciertas áreas que en otras?; ¿por qué algunos parecen querer despojarse de la protección del Estado, y por qué otros intentan impedirlo?; ¿y por qué algunos terceros quieren estar más protegidos que nunca?; ¿por qué algunos fracasan y otros tienen éxito en sus respectivos emprendimientos?

El principal objetivo de este trabajo es explicar a qué se deben los cambios en la protección que el Estado uruguayo brinda a sus ciudadanos. Concretamente buscamos analizar, tanto descriptiva como explicativamente, los procesos de reforma del sector social en el Uruguay que va desde la restauración democrática en 1984-5 hasta el fin de la segunda administración de Julio María Sanguinetti, en 1999. Este trabajo no pretendería ser académico si no vinculara estas cuestiones a discusiones teóricas más amplias. En este sentido, nuestro interés es doble. Primero, interesa conocer cómo pueden ayudar las teorías existentes a comprender la especificidad de los procesos reformistas en el caso uruguayo. Segundo, interesa conocer qué aportes pueden realizar dichas especificidades – en caso que las haya – al desarrollo de nuevas perspectivas teóricas o el afinamiento de las ya existentes.

Es desconcertante, aunque previsible, reconocer que no es en absoluto sencillo decidir cuáles son las herramientas analíticas – teorías, conceptos,

indicadores, métodos – más adecuadas para estudiar las reformas sociales en Uruguay, y menos aún identificar qué aportes puede realizar el caso uruguayo a las discusiones teóricas. Como lo sabe cualquier investigador que se haya internado en estos temas, la literatura sobre políticas sociales y Estados de bienestar es extremadamente abundante y diversa, de calidad dispar, y en los últimos treinta años el volumen de las publicaciones referidas al tema ha crecido exponencialmente. Estas características son, sin embargo, aplicables probablemente a muchas otras temáticas centrales de la sociología contemporánea. Ahora bien, nuestro propósito enfrenta al menos tres desafíos adicionales que es necesario explicitar para reconocer los alcances y límites de nuestro esfuerzo.

En primer lugar, existen evidencias respecto al bajo grado de consenso alcanzado sobre algunas de las principales preocupaciones de los estudiosos de las políticas sociales y los Estados de bienestar. Así, en uno de los temas a los que más energías han dedicado los estudiosos alineados en la perspectiva histórico-comparativa, como es el de los determinantes del ‘esfuerzo de bienestar’ (*welfare effort*) de las naciones, diversos autores reconocen que los intentos por dilucidar la superioridad de ciertas teorías sobre otras han resultado relativamente infructuosos. Por ejemplo, en un estudio comprehensivo, Huber, Ragin y Stephens (1993) reseñan los resultados contradictorios entre los diferentes estudios que intentan explicar el crecimiento y consolidación de los Estados de bienestar entre las democracias occidentales más desarrolladas. Desde su óptica, estas contradicciones son *“largely due to differing operationalizations of dependent and independent variables, which, in turn, result from an insufficiently elaborated theoretical framework”* (Huber, Ragin y Stephens, 1993:712). Estos problemas provienen, por un lado, de la utilización de indicadores simples de ‘welfare state effort’ – generalmente indicadores de gasto. Estos indicadores no son capaces de reflejar la diversidad de aspectos de un Estado de bienestar y oscurecen el hecho de que naciones con similares niveles de gasto pueden poseer estructuras de derechos sociales muy diferentes. Por otra parte, los autores – reconocidos especialistas en la materia - reconocen las dificultades existentes a la hora de definir conceptualmente y operacionalizar con precisión las diversas variables independientes propuestas para explicar el esfuerzo en bienestar.

Otros autores llegan a conclusiones similares. Si bien las explicaciones del desarrollo de los Estados de bienestar basadas en la presencia de partidos gobernantes de izquierda o socialdemócratas han triunfado típicamente sobre otras explicaciones del esfuerzo de bienestar, Edwin Amenta (1993) reconoce que las explicaciones basadas en el impacto de los factores socioeconómicos, la conformación interna del Estado, las estructuras pluralistas, la presión de los movimientos de protesta y el papel de la democracia cristiana también recibieron en distintas ocasiones el beneplácito de los tests cuantitativos. *“This informational territory has often resembled a battlefield, with researchers sending waves of hypotheses across it, hoping to claim sovereignty for one theory or another (...) [Sin embargo,] No theory has yet won recognition as the sole legitimate solution, because proponents of theories that lose a test often claim that their ideas were*

*unjustly undermined by unfair operationalizations or inappropriate analyses”* (Amenta, 1993:752).

Los problemas persisten aún cambiando las unidades de análisis y la variable dependiente. En un estudio que analiza el rendimiento explicativo de tres perspectivas – económica, “democratic politics” y estatista - para la emergencia de programas sociales en los Estados de los Estados Unidos durante la Gran Depresión, Amenta y Carruthers (1988:665) afirman que *“We should consider these alternatives not as mutually exclusive, but as potentially complementary. As research progresses to consider more detailed samples and outcomes, it becomes clear that each perspective has something to offer”*.

En suma, todo indica que no puede afirmarse que en el campo de los estudios histórico-comparativos exista un consenso atendible sobre los factores que explican el desarrollo de los Estados de bienestar. Es probable que el mismo panorama resulte en relación a otros temas que ocupan a los estudiosos del Estado de bienestar, como las explicaciones acerca del repliegue de los beneficios sociales, el efecto de las políticas sociales sobre la constitución de grupos de presión o los procesos de retroalimentación entre ‘policies’ a lo largo del tiempo.

Un segundo desafío proviene del hecho de que el terreno de los estudios de las políticas sociales y el Estado de bienestar se sitúa en el cruce de distintas disciplinas. Por lo general, en él abrevan sociólogos y cientistas políticos y, en ocasiones, economistas. Esto, que constituye un signo saludable de interdisciplinariedad, conduce en ocasiones a fuertes divergencias en los fundamentos teóricos de las concepciones de los actores y las estructuras. Exagerando un poco, cabe decir que los modelos de actor que subyacen a economistas, cientistas políticos y sociólogos son distintos. El ‘homo sociologicus’ suele estar fuertemente orientado por normas y valores internalizados a partir de su pertenencia a grupos y exhibe un grado moderado de racionalidad instrumental y capacidad de previsión de acontecimientos. El ‘homo economicus’, por el contrario, es concebido como un individuo aislado, con información perfecta, gran capacidad de previsión de las consecuencias de sus actos y orientado a maximizar beneficios. El ‘homo politicus’ suele ser presentado, al igual que el ‘homo economicus’, como un actor orientado estratégicamente a la obtención de votos, réditos políticos o poder, y sometido a incentivos y constricciones estructurales. Pero, en común con el ‘homo sociologicus’, es capaz de asociarse con otros actores para formar acuerdos, alianzas y coaliciones.

Los diferentes puntos de partida en relación a los modelos de actor llevan a que la construcción de teorías e interpretación de datos en los estudios sobre las políticas sociales y el Estado de bienestar arrojen resultados distintos. Por ejemplo, un mismo comportamiento – a saber, la protesta de un grupo organizado contra una reforma en la salud de signo mercantilizador -, puede ser interpretado de distintas formas. Para el sociólogo, podría ser una forma de reforzar rituales tendientes a cohesionar el grupo y expresar valores anclados en una cultura política estatista. Para el cientista político, sería una vía para ganar espacios de presión en la esfera pública y lograr coaliciones con otros grupos organizados.

Para el economista, sería un intento por impedir posibles recortes presupuestales ante una privatización de los servicios de salud.

Si bien este planteo puede parecer esquemático – y claramente lo es –, señala una de las dificultades provenientes del hecho de que el estudio de las políticas sociales y el Estado de bienestar se situen en el cruce de disciplinas: ante las mismas evidencias empíricas, las interpretaciones teóricas pueden llegar a ser radicalmente distintas. Para un ‘usuario de teorías de alcance medio’ esto puede ser, en ocasiones, tan apasionante como desconcertante.

En tercer lugar, el autor de este trabajo está obligado a enfrentar, de alguna manera, a la siguiente pregunta: ¿cómo justificar la recurrencia continua a modelos construidos para el desarrollo de los Estados de Bienestar en el mundo desarrollado? Uno de los errores elementales que pueden cometerse en ciencias sociales consiste en aplicar modelos generados en ciertas realidades para explicar otras sustantivamente distintas. Sin embargo, el investigador se encuentra en una situación incómoda cuando nota que la producción teórica más desarrollada y conceptualmente más refinada tuvo como base empírica realidades distintas a las que él pretende estudiar. En este caso, la revisión de la bibliografía sugiere con cierta contundencia que la acumulación de estudios empíricos y desarrollos de modelos teóricos más satisfactoria se produjo en y para situaciones de Europa Occidental y América del Norte. Al menos hasta donde llega nuestro conocimiento, no existe en la literatura latinoamericana un desarrollo teórico comparable sobre la evolución de las políticas sociales. Por tanto, recurrir únicamente a los desarrollos específicamente referidos a América Latina hubiera significado restringir notablemente el arsenal analítico disponible.

Dado este panorama, se optó por considerar modelos teóricos desarrollados en y para las democracias occidentales opulentas e intentar poner a prueba su rendimiento para la realidad uruguaya. Para ello fue necesario modelizar y ‘purificar’, en la medida de lo posible, los elementos más específicos de las realidades europeas y norteamericanas, de modo de acceder a modelos suficientemente simples para ser extrapolados a una realidad distinta como es la uruguaya. Por otra parte, a modo de paliativo de las debilidades implícitas en esta opción, es necesario notar que Uruguay nunca fue una imagen fiel, promedial o representativa de los sistemas de políticas sociales América Latina. Como varios autores lo vienen señalando desde mediados de siglo XX, Uruguay desarrolló tempranamente un Estado de bienestar sui generis bastante similar en varias características a los de los países desarrollados, lo que hace que la extrapolación de teorías resulte menos dramática. Además, la modelización se utilizará no para explicar diferencias de resultados a nivel de distintas naciones, sino resultados sectoriales al interior de un mismo país. Así, se espera que ciertos modelos ‘purificados’ resulten más útiles para ciertos sectores que para otros.

Este trabajo se divide en tres partes. La primera, compuesta por cuatro capítulos, se titula ‘Teorías sobre el Estado de bienestar’ y está destinada a revisar conceptos y teorías que resulten útiles para el resto del trabajo. Así, el capítulo 1 se centra en algunas puntualizaciones sobre el Estado y el mercado como instituciones proveedoras de bienestar, mientras que el capítulo 2 estudia

algunos enfoques explicativos sobre el desarrollo de los Estados de bienestar en el mundo industrializado. El capítulo 3 realiza una discusión de algunos abordajes que pretenden explicar el proceso de repliegue de dichos Estados de bienestar a partir de los 70s. El capítulo 4, por último, se centra en la discusión de las ciencias sociales nacionales y pasa revista a diferentes enfoques para caracterizar y explicar el Estado de bienestar uruguayo en la actualidad.

La segunda parte de este estudio, titulada 'Las arenas sectoriales', analiza las reformas en el Uruguay que va, *grosso modo*, desde la última apertura democrática hasta el año 1999. Consta de cinco capítulos, cada uno de los cuales estudia las reformas e intentos de reforma en cinco áreas del bienestar social en el siguiente orden: seguridad social, salud, educación, Administración Central y mercado laboral.

La tercera parte, titulada 'El Estado de bienestar en el Uruguay democrático', se compone de tres capítulos. El capítulo 10 compara la situación de la protección estatal y privada en las áreas consideradas anteriormente para el período previo al impulso reformista de los 90s. El capítulo 11 hace otro tanto tomando en cuenta los principales cambios introducidos por las reformas para un período que abarca, con matices, la segunda mitad de los 90s. Por último, el capítulo 12 intenta explicar las razones de los cambios percibidos entre ambos momentos echando mano al arsenal de teorías sobre el repliegue, expansión y bloqueo de la protección social que fueron revisadas en la primera parte del trabajo.

Este trabajo condensa buena parte de los enfoques, aprendizajes y puntos de vista a los que he tenido acceso en los últimos tres o cuatro años en el campo de la sociología, y específicamente en el área de estudios sobre el Estado de bienestar. Ellos no han hecho más que reforzar en mí una fuerte vocación por el estudio de la vida social, que crece día a día, y por la que me siento afortunado. Aún así, el dicho atribuido a Sócrates vale aquí más que nunca: cada concepto valioso que se me presenta dispara un abanico de nuevos problemas que me hacen sentir que estoy en los inicios del camino. El que ya he recorrido tuvo y tiene a algunas personas e instituciones como referencias permanentes. Nicolás Trajtenberg, gran sociólogo y mejor amigo, me proporciona nuevos puntos de vista, impensables por mis propios medios, cada vez que lo escucho. De Marcos Supervielle, Tutor de una tesis que por mis retrasos fue más larga de lo debido, debo agradecer todo su apoyo y enseñanzas en la docencia, investigación y reflexión teórica en el Departamento de Sociología y en los cursos de la Maestría. En Equipos-MORI Agustín Canzani me ha enseñado, entre otras cosas, que interpretar datos cuantitativos puede ser algo mucho más apasionante y sutil de lo que alguna vez supuse. La Universidad de la República, y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en particular, me brindaron el privilegio de poder estudiar en forma gratuita durante varios años y conocer otros investigadores, al tiempo que la Comisión Sectorial de Investigación Científica apoyó este proyecto con una beca de Iniciación a la Investigación. Rosina, mi esposa, me demuestra día a día que la vida está llena de cosas bellas que nada tienen que ver con la sociología. Por último, quiero dedicar este trabajo a mis

padres, Teresa y Luis, quienes fueron responsables de que yo haya sido capaz de realizar este esfuerzo en mucha mayor medida de lo que ellos piensan.

# **PRIMERA PARTE: TEORÍAS SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR**

## **Capítulo 1**

### **El Estado y el Mercado**

Gruesamente, el propósito de este trabajo es comprender en qué medida, y por qué razones, algunas reformas sociales en el Uruguay contemporáneo supusieron una transferencia desde el Estado hacia el mercado de las responsabilidades de provisión de bienestar social hacia la población. Las nociones de Estado y mercado son centrales y, por tanto, resulta necesario referirse a algunos aspectos conceptuales antes de entrar en los capítulos destinados a analizar las teorías de expansión y retracción del Estado de bienestar.

Nuestro punto de partida consiste en considerar el Estado y el mercado como fuentes de bienestar. Si bien una vasta literatura en las ciencias sociales se ha centrado en las relaciones entre el Estado y el mercado, el subconjunto de ésta que considera a ambas instituciones específicamente como proveedoras de bienestar también es amplia. Habitualmente también se considera, además del Estado y el mercado, a otras instituciones como proveedoras de bienestar. Estas instituciones se encuentran o bien en la sociedad civil o bien en la esfera doméstico-familiar.

Así, llama la atención la constatación persistente de que varios sociólogos y politólogos contemporáneos, aún de muy diferentes procedencias teóricas y dedicados a diferentes problemáticas, coinciden en la adopción de un marco de análisis de las sociedades contemporáneas compuesto por tres – y a veces cuatro - elementos. El primer elemento hace referencia al Estado o, más globalmente, al sistema político. El segundo elemento refiere a la sociedad civil o las redes sociales. El tercer elemento se centra en el mercado y el intercambio o, en términos generales, el sistema económico regido por el dinero. Esta suerte de tríada conceptual aparece una y otra vez, con diferentes denominaciones pero contenidos bastante similares, en autores diversos.

Por ejemplo, esta tríada conceptual aparece en la teoría sociopolítica de inspiración funcionalista y neomarxista de C. Offe (1990) y J. Habermas (1973), bajo la idea de tres sistemas funcionales de acción articulados entre sí en términos de inputs y outputs. En este esquema, a grandes rasgos el mercado aparece representado por el sistema económico, el Estado por el sistema político-

administrativo y la sociedad civil por el sistema normativo de legitimación. Desde este prisma se interpretan las crisis de los "capitalismos tardíos", prestando especial atención a las relaciones entre las crisis de integración sistémica y las crisis de integración social situadas en el nivel de las estructuras normativas.

El mismo esquema conceptual parece tener un lugar privilegiado en la vertiente politológica de la teoría de la *governance*. Según Narbondo y Ramos (2001), esta perspectiva parte de la idea de que las sociedades contemporáneas poseen tres grandes mecanismos de conducción: la jerárquica, asociada al Estado, la de mercado, asociada a agencias públicas y privadas en situación de competencia, y la de redes, forjada en el espacio de la sociedad civil. Por su parte, la vertiente más estrictamente sociológica de la teoría de la *governance*, interesada en los mecanismos institucionales de la integración social en el nuevo sistema mundial, propone en sus términos más generales que *"the essential principles of social integration and social regulation – that is, modes by which activities are coordinated, resources are allocated, and conflicts are structured – are authority or hierarchical control, exchange or coordination in the form of transactions, and solidarity or normative integration"* (Martinelli, 2002:5).

Otros enfoques revelan esquemas similares. El marco de análisis de Adelantado y otros (1999) para el estudio de las desigualdades parte de la base de que *"las desigualdades sociales que escinden a la población de las sociedades capitalistas operan en cuatro esferas de la actividad social, que denominaremos mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional. La cuestión esencial, de cara al estudio de la política social, es que cualquiera de estas cuatro esferas puede proveer de bienestar social a la población, y hacerlo simultáneamente"* (Adelantado, 1999:9). Rose (1993) afirma que en las sociedades industriales existen cuatro tipos diferentes de fuentes de bienestar social - la familia, el mercado, el Estado y el "intercambio" - que se diferencian en función de si la producción y el consumo del bienestar se encuentran o no monetizados. Streek y Schmitter hablan de centros institucionales que *"Tienden a ser identificados por la institución central que encarna (y que aplica) sus principios guías respectivos y distintivos: la Comunidad, el Mercado y el Estado (o la Burocracia); más preciso sería llamarlos de acuerdo con los principios mismos: solidaridad espontánea, competencia dispersa y control jerárquico"* (Rein, 1993:65).

El mismo esquema se reitera en algunos estudios latinoamericanos. Por ejemplo, para comprender el énfasis en el desarrollo de las Ong's en América Latina, Charles Reilly toma como referencia a Maquiavelo, Adam Smith y Tocqueville e identifica al Estado con el Príncipe, al mercado con el mercader y a la sociedad con el ciudadano (Reilly, 1996). En los estudios recientes sobre vulnerabilidad, activos y estructuras de oportunidades (CEPAL, 1999; Filgueira C., 1999; en Tokman, 1996), el Estado, el mercado y la sociedad civil son conceptualizados como estructuras de oportunidades que proveen bienestar a los agentes capaces de movilizar los recursos necesarios para obtenerlo.

Estas coincidencias están lejos de ser casuales. El hecho de que investigadores de diferentes corrientes teóricas opten por esquemas similares para estudiar distintas problemáticas en diferentes regiones del mundo y para

diferentes momentos del tiempo, sugiere que estas tres o cuatro instituciones – Estado, mercado, sociedad civil y eventualmente esfera doméstica – son decisivas para entender las sociedades capitalistas contemporáneas. Principalmente por razones de abarcabilidad, este estudio se centra en las transferencias de bienestar entre dos de estas esferas institucionales: el Estado y el mercado. Aunque ello hubiera sido ciertamente interesante, ocuparse adicionalmente de la sociedad civil y la esfera doméstica hubiera excedido largamente nuestras capacidades y recursos. Sin embargo, cuando ello arroje luz sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, se harán referencias esporádicas a la sociedad civil.

Como atestiguan las referencias anteriores, pues, el Estado y el mercado pueden concebirse como fuentes de bienestar para la población. Tanto a través del Estado como del mercado los individuos obtienen bienes y servicios que elevan considerablemente su calidad de vida y satisfacen sus diversas necesidades. A pesar de constituirse ambos en fuentes de bienestar, el Estado y el mercado presentan marcadas diferencias institucionales en la naturaleza de la provisión del mismo. En palabras de Rose, *“Los productos de bienestar producidos por diferentes sectores de la sociedad no son completamente sustituibles. La atención personal indisociable de la producción en familia no puede compararse a los impersonales servicios del mercado o del Estado. El profesionalismo de los servidores públicos difiere del carácter de “aficionado” de gran parte de la actividad familiar. Las diferentes normas de acceso – dinero contra derecho anterior – inhiben la sustituibilidad entre el mercado y el Estado”*. (Rose, 1993:96).

Antes de examinar los diversos modelos teóricos sobre el Estado de bienestar en los capítulos siguientes, es necesario explorar brevemente estas diferencias entre el Estado y el mercado. Empecemos por el Estado.

En un nivel de máxima generalidad, el Estado puede contribuir al bienestar de la población de diversas maneras: administrando empresas públicas que brindan servicios de agua, electricidad y telefonía, garantizando la seguridad interna y externa de la nación, apoyando un marco jurídico que haga previsible los acuerdos entre individuos privados y estableciendo reglas claras para las operaciones en los mercados de trabajo y de capitales, tomando decisiones de política nacional y exterior, u ofreciendo beneficios bajo la forma de políticas sociales. Adicionalmente, como bien apuntan C. Filgueira y Kaztman (CEPAL, 1999:24), a través de la provisión directa del bienestar el Estado opera como facilitador para un uso más eficiente de recursos ya disponibles en el hogar. Por ejemplo, a través del cuidado de los niños en agencias estatales, sus madres pueden volcarse al mercado laboral y transformar recursos potenciales en activos. En suma, si no fuera porque el Estado se encarga de brindar algunos bienes y servicios a la población, los individuos deberían arreglárselas para conseguirlos a través del mercado, las instituciones de la sociedad civil o la esfera doméstica.

La literatura sugiere que el Estado opera a partir de criterios que lo distinguen respecto al mercado. Por citar sólo algunos ejemplos, para la versión politológica de la teoría de la *governance* el Estado basa su conducción en las

jerarquías (Narbondo y Ramos, 2001) mientras que según Adelantado (1999) el mecanismo de coordinación de la acción estatal es el poder político, es decir, “*el monopolio estatal de las asignaciones colectivas vinculantes*” (Adelantado, 1999:10). En las sociedades occidentales democráticas, los Estados se consideran típicamente como instituciones legítimas para brindar bienestar a la población. Esta legitimidad se funda en un conjunto de procedimientos electorales que idealmente tienden a asegurar la concordancia entre las decisiones públicas de los representantes y la voluntad de los representados. Partiendo de la necesidad de la delegación del poder en las sociedades complejas, los representantes investidos del poder público están habilitados para recaudar recursos desde la sociedad civil y redistribuirlos en base a medidas legislativas y ejecutivas que, teóricamente, se encuentran respaldadas por la voluntad de los individuos que proveen dichos recursos y los reciben bajo la forma de beneficios. Rose (1993) considera que el tipo de bienestar que ofrece el Estado se produce de manera monetizada y se consume de manera no monetizada. Por ejemplo, para poner en funcionamiento los servicios de educación pública es necesario construir edificios y pagar sueldos a docentes y administradores, pero no se cobra directamente a los ciudadanos por su consumo (Rose, 1993:95). Sin embargo, para que ello ocurra es necesario, por ejemplo, que el Estado haya recaudado previamente impuestos que permitan financiar la oferta educativa.

La pregunta que en este esbozo analítico interesa hacer es la siguiente: ¿en qué medida los criterios de extensión de beneficios realizados estatalmente son radicalmente diferentes o no de los criterios de mercado? Para buena parte de la literatura, los criterios estatales son netamente diferentes a los del mercado. Así, si en una situación de mercado puro prima “la ley del más fuerte” - esto es, el más hábil, el más industrial, el más astuto, el más rico - y la distribución de recursos producto del intercambio queda preservada de cualquier otro mecanismo redistributivo, la asignación de recursos por la vía estatal supondría la incorporación de otro tipo de consideraciones. Por ejemplo, los funcionarios estatales podrían otorgar o reducir beneficios para disminuir las desigualdades, mantener equilibrios financieros, evitar protestas políticas, ganar votos o simplemente cumplir leyes que establecen que los individuos, por el mero hecho de ser ciudadanos de una nación, tienen el derecho a recibir tales o cuales beneficios con independencia de su solvencia económica o su posición ocupada en los mercados. Asociada a la idea de ciudadanía, para buena parte de la teoría política no marxista el Estado es el único actor capaz de expresar el interés general de la ciudadanía y por tanto estaría en condiciones de administrar beneficios con independencia de la capacidad económica de los individuos.

Sin embargo, existen al menos dos argumentos para discutir la idea de que los criterios estatales de provisión del bienestar son nítidamente distintos a los criterios mercantiles. En primer lugar, en base a la vieja tesis de que el Estado se encuentra al servicio de los intereses de las clases dominantes, algunos autores neomarxistas – Offe, Gough, O’Connor - objetan que las políticas sociales, en particular aquellas comprendidas en el Estado de bienestar, constituyen vías para minimizar el potencial conflictivo de las clases trabajadoras y de esta manera reproducir las condiciones sociopolíticas que hacen posible la acumulación capitalista. En este caso, el *locus* último de la provisión de bienestar estatal

residiría en mantener un equilibrio sistémico funcional al capitalismo. Según este razonamiento, a pesar que en su organización interna se distanciara de los criterios de mercado, la política social no sería en definitiva más que un apéndice subordinado a los intereses del capitalismo.

En segundo lugar, también resulta posible discutir la ‘pureza’ de los criterios estatales de provisión de bienestar a partir del encadenamiento de dos premisas: primero, la premisa pluralista – empíricamente respaldada por diversas investigaciones, p. ej. Flora y Alber (1982)<sup>1</sup> - de que la extensión de servicios sociales hacia diversos grupos de beneficiarios se produce de forma fragmentaria y gradual a lo largo del tiempo en función de las capacidades de presión de estos grupos organizados; segundo, la premisa de que la capacidad de presión de éstos es una función parcial de su lugar ocupado en la estructura económica – por ejemplo, en Uruguay, la capacidad del sindicato bancario para presionar al gobierno radica en buena medida en su posición estratégica ocupada en el mercado, que le habilita a paralizar la actividad económica del país; algo similar, aunque de forma más tenue, ocurre con los sindicatos de transportistas. Si este razonamiento es correcto, resultaría que el Estado concede beneficios no por criterios universales de ciudadanía, sino por la capacidad de presión de grupos cuyo poder reside en su posición estratégica en el mercado. En otras palabras, criterios mercantiles – aunque de diferente tipo que los que operan en la provisión puramente mercantil del bienestar – se estarían filtrando o estarían incidiendo, aún mediatizadamente, hacia la concesión estatal de beneficios.

Lejos de pretender saldar esta discusión, o tan siquiera exponer sistemáticamente las principales posturas asociadas a la misma, el objetivo en este capítulo es simplemente señalar que existen variadas formas de argumentar sobre el grado de ‘pureza’ de los criterios que guían la provisión de beneficios por parte del Estado. Pasemos ahora a conceptualizar someramente al mercado en tanto proveedor de servicios sociales. Allí veremos cómo también resulta complejo establecer la existencia de una lógica institucional mercantil impecable.

El mercado puede definirse, en un sentido amplio, como la institución social en que agentes económicos – individuos, empresas y otras organizaciones públicas o privadas - producen, intercambian y consumen mercancías. Desde siempre, el mercado como institución proporciona bienestar a los individuos que participan en él. Como bien lo estudiaron primero Marx, luego Polanyi y posteriormente Esping-Andersen (1990), el avance del capitalismo supuso un proceso de mercantilización creciente, esto es, una transferencia de la provisión del bienestar desde instituciones societales precapitalistas – familia, Iglesia, redes vecinales y locales, etc. – hacia mercados cada vez más vigorosos. Actualmente, la importancia del mercado como fuente de bienestar es indiscutible. Piénsese por un momento la inmensa cantidad de privaciones que sufriría cualquier

---

<sup>1</sup> Estos autores muestran cómo la expansión de la cobertura de beneficios sociales en diversas naciones europeas fue gradual y abarcó varias décadas. Esto sugiere que, detrás de la promulgación formal de los programas sociales, existieron procesos de lucha social y política que efectivizaron, con diferentes ritmos, el acceso real a las prestaciones por parte de grupos sociales dotados diferencialmente de recursos de poder y capacidad de presión sobre el Estado.

habitante de una sociedad moderna si los procesos de producción, intercambio y consumo mercantil se detuvieran.

El mercado es una institución con una anatomía compleja. Una clasificación de los mercados basada en el tipo de mercancías intercambiadas permitiría distinguir entre grandes tipos de mercados – de trabajo, de capitales, de consumo e industrial (Swedberg, 1993:274). Otra clasificación, basada en la estructura de provisión de las mercancías, permitiría hablar de monopolios, oligopolios o mercados competitivos. Por último, atendiendo al grado de importancia de reglamentaciones explícitas – estatales, gremiales, transnacionales u otras – en la regulación del comportamiento de los agentes, cabría hablar de mercados protegidos o de libre competencia.

La literatura sobre el mercado en la teoría social y económica clásica es naturalmente amplia y fuertemente divergente. Desde los albores de la economía moderna, A. Smith sentó las bases para estudiar al mercado como un orden construido espontáneamente por individuos que siguen una racionalidad económica impecable. Esta línea fue continuada desde supuestos normativos por liberales como H. Spencer y más tardíamente por neoclásicos como M. Friedman y F. Hayek.

Los padres fundadores de la sociología analizaron diferentes aspectos del mercado en la modernidad desde un punto de vista bien diferente: K. Marx dejó claro que los valores que se intercambian en el mercado son construcciones sociales, E. Durkheim descubrió los efectos cohesionadores de la división social del trabajo, M. Weber encontró en la moderna economía capitalista un ámbito de encarnación de la acción racional con arreglo a fines y G. Simmel describió los efectos despersonalizantes de la economía monetaria. Décadas más tarde, la corriente de la teoría crítica frankfurtiana y post-frankfurtiana ha rescatado, sobre bases marxistas y/o weberianas, los procesos de alienación y el déficit de sentido a que se enfrenta una sociedad predominantemente basada en el mercado y la razón instrumental<sup>2</sup>.

Salteando las fuertes discrepancias existentes en la literatura, para nuestros fines utilizaremos provisoriamente una noción de mercado “puro” a partir de los siguientes rasgos:

- (i) Los agentes se encuentran en una situación de competencia y en un contexto de recursos escasos.
- (ii) El intercambio en el mercado es monetizado. Según Rose (1993), la provisión de servicios sociales por parte de los mercados se caracteriza por el hecho de que tanto la producción como el consumo se encuentran monetizados. Así, para ofrecer servicios educativos una institución debe pagar a sus profesores y adquirir la infraestructura, mientras que los consumidores sólo pueden obtener ese servicio si lo pagan.

---

<sup>2</sup> Para una excelente revisión del tratamiento de mercado en la teoría social y económica véase Swedberg (1993).

- (iii) El intercambio de mercancías entre agentes es estrictamente voluntario. No existen coerciones explícitas o formales para regular lo que se intercambia, sus cantidades, precios o condiciones.
- (iv) No existen mecanismos de redistribución obligatoria y sistemática de los réditos que obtienen los agentes a través del intercambio.
- (v) Los agentes se orientan a la maximización de beneficios económicos o materiales.

Este esbozo de definición de mercado permitirá identificar en qué medida la provisión de servicios sociales en el Uruguay contemporáneo se asemeja a un mercado, sin que los casos de estudio deban ser, en rigor, mercados 'puros'. Adicionalmente pueden señalarse otros procesos que habitualmente no son considerados tan decisivos para definir un mercado, pero que caracterizan gruesamente las reformas sociales latinoamericanas en los 80s y 90s de signo mercantilizador y serán analizadas más adelante: descentralización, new public management, flexibilización contractual, incentivos por productividad y rendimiento, mejoramiento de los sistemas de información, estímulos a la competencia y licitaciones, entre otras.

Ahora bien, así como existen argumentos a favor de que en la lógica estatal de provisión de servicios puede estar teñida por influencias del mercado, lo opuesto también parece cierto. A esta altura, pocos declaran concebir al mercado como una entidad suprasocial que actúa autónomamente al margen de los agentes económicos y que se compone tan sólo de precios, cantidades y valores de cambio. La perspectiva neoinstitucionalista (Elias, 1999) fue quizás la que se opuso con más vigor a la noción hipostasiada del mercado. Para los neoinstitucionalistas el mercado es un producto histórico de condiciones políticas y sociales extramercantiles, que incluyen luchas, acuerdos, leyes, negociaciones y conflictos, de orden tanto material como simbólico, desplegados entre agentes sociales, políticos y económicos. En palabras de Martinelli, *"markets are major integrative institutions of legitimate authority as well as communities ... Markets are socially constructed entities that need regulation"* (Martinelli, 2002:6). Así, a nuestro entender, un mercado "puro" no equivale a un mercado desenclavado del contexto social y político. Mas bien significa una situación, dependiente de y creada por condiciones sociales y políticas, donde esas mismas condiciones se han replegado "por voluntad propia" y han hecho posible que los agentes se enfrenten exclusivamente a partir de sus propias fuerzas y recursos, con escasas o nulas mediaciones, garantías o arbitrajes externos.

La constatación de cómo autores de corrientes muy diversas y preocupaciones variadas acuerdan el mismo punto sugiere sin duda una sorprendente convergencia. Así, un teórico que ha realizado una de las más convincentes síntesis de marxismo y funcionalismo como es C. Offe (1990), afirma que el Estado tiene un papel imprescindible en la conformación de una mano de obra proletaria que sea funcional a los intereses de desarrollo del capital. Desde la ciencia política, Przeworski (1992) argumenta que *"Cualquier economía capitalista, en la que los mercados son inevitablemente incompletos y los agentes económicos particulares tienen acceso a diferente información,*

*incluye varios tipos diferentes de principales y agentes” no mercantiles, por lo que “El desempeño de empresas particulares – y finalmente de toda la economía – depende del diseño de instituciones que regulan estas relaciones” (Przeworski, 1992:145). Desde la perspectiva del análisis de las desigualdades, Adelantado (1999:15) cuestiona las hipótesis tradicionales de que Estado y mercado constituyen dos campos rivales, y que la política social dirigida desde el Estado oficia como un mecanismo para corregir o compensar las desigualdades provenientes del mercado. Lejos de limitarse a realizar un papel exclusivamente compensatorio, la política social estatal tiene un efecto específico de generación de desigualdades que impacta en los mercados, en la medida que no asigna los mismos recursos a todos los individuos. Por otra parte, el concepto de mercado organizado de Bengt-Ake Lundvall (s/f), forjado para explicar la ocurrencia de innovaciones tecnológicas, apunta a la inexistencia de mercados ‘puros’: “The fact that product innovations are frequent in the real world demonstrates that most real markets are ‘organized markets’ rather than pure markets. The actually observed relative efficiency of the capitalist system, in terms of innovative behaviour, can only be explained by the fact that the invisible hand of the pure market economy has been replaced by bastard forms, combining organization elements with market elements” (Lundvall, s/f:352). Por último, proveniente de la economía política de los países en desarrollo, la noción de ‘embedded autonomy’ (autonomía enraizada) de Peter Evans (1996) apunta al rol fundamental del Estado desarrollista para fomentar el desarrollo industrial de los países del tercer mundo y al delicado equilibrio que debe mantener con la sociedad civil y los grupos empresariales.*

Así como el mercado es construido por el Estado y viceversa, un nuevo argumento más general también abona la idea de que resulta riesgoso concebir el Estado y el mercado como esferas nítidamente separadas: no siempre los agentes actúan en las diferentes esferas o subsistemas tal como lo predice la teoría. Como dice Martinelli, el esquema conceptual triádico de Estado, mercado y sociedad civil *“is a useful simplification, but it also risks ignoring cases where a social relation is integrated or a given institution is regulated by either a different principle from the one usually associated with it, or a mix of principles, as often happens”* (Martinelli, 2002:6). Si ello no se reconociese se cometería el viejo error de confundir un tipo ideal con la realidad. Por ejemplo, en los mercados existen relaciones de cooperación y consenso – como entre dos empresas que establecen un acuerdo de precios – así como poder y jerarquías – como las amenazas explícitas de productores a distribuidores y comerciantes ante la eventualidad de la venta de productos de la competencia. De la misma forma, en el Estado existen intercambios monetizados regidos por la eficiencia – como los imperativos de administración eficiente de escuelas, hospitales y empresas públicas.

Dicho esto, ambos argumentos no resultan sin embargo suficientemente poderosos como para desvirtuar la atribución de características distintivas a la provisión de bienestar de los Estados y los mercados. Que existan zonas de solapamiento o determinaciones recíprocas no quiere decir en absoluto que no existan diferencias contundentes y sistemáticas en las lógicas de acción, resultados y racionalidades de ambas instituciones.



## Capítulo 2

### Teorías sobre la expansión del Estado de bienestar

Este capítulo pretende analizar los principales modelos teóricos que intentan explicar la expansión de los Estados de bienestar en los países desarrollados. Ahora bien, debería esperarse que antes de explicar los factores que impulsaron el desarrollo de los Estados de Bienestar los estudiosos estuviesen obligados a ponerse de acuerdo sobre la definición de este concepto. Como era previsible tratándose de un concepto relativamente abstracto y complejo, este acuerdo no va de suyo. Adicionalmente, como señala Esping-Andersen (1990:37), frecuentemente los estudios sobre el Estado de Bienestar fueron el resultado de otras inquietudes teóricas relativas al poder, la industrialización o las contradicciones del capitalismo. Sin embargo, todo parece indicar que en los hechos la investigación académica sobre el nacimiento y desarrollo del Estado de Bienestar no se atuvo a definiciones demasiado rigurosas. Mas bien, parecería que ésta estuvo orientada por criterios pragmáticos de disponibilidad de información, incidencia global de los países estudiados en el resto de los países o, simplemente, la nacionalidad de los investigadores dedicados al tema<sup>1</sup>.

Así, la enorme masa de estudios histórico-comparativos sobre el tema se centró, en la mayor parte de los casos, en las quince o veinte democracias occidentales más ricas y poderosas del planeta. Estos países solían ser los que contaban con registros cuantitativos más precisos, completos y confiables para largos períodos de tiempo. Además, eran los países de pertenencia de los principales investigadores dedicados al tema y revestían una innegable significación para el resto de las regiones del globo por su capacidad de incidencia en el destino de los demás países. Estos criterios pragmáticos, y no definiciones puristas sobre cuáles son las condiciones necesarias para que un Estado pueda calificarse como Estado de Bienestar, parecen haber prevalecido a la hora de escoger naciones para estudios comparativos. De otra manera, resulta inexplicable cómo Estados con posturas tan diversas respecto a la provisión social como son el británico y el sueco, por citar casos extremos, pueden englobarse bajo el rótulo de Estados de Bienestar<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para la historia del concepto de Estado de Bienestar véase Flora y Heidenheimer (1982:17)

<sup>2</sup> No obstante, como es sabido, el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones entre las democracias opulentas llevó a autores como Titmuss, Esping-Andersen, Korpi y muchos otros a construir diversas tipologías sobre Estados de bienestar.

Más allá de esta heterogeneidad, la vieja definición de Briggs sigue siendo un buen punto de partida para concebir el Estado de Bienestar. En 1961 Briggs (citado en Flora y Heidenheimer, 1982:29) escribió: “A *‘Welfare State’ is a state in which organised power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their property; second by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services*”.

Existen varias perspectivas sobre el desarrollo del Estado de Bienestar y, como muestra Coimbra (Coimbra, s/f:68-76), las tipologías que se han construido sobre estas diversas perspectivas son también variadas. Este capítulo revisa las que parecen ser las principales perspectivas halladas en la literatura. No intenta ser una revisión exhaustiva ni en términos de perspectivas existentes, ni en términos de los autores que las integran. Su objetivo, por el contrario, es suministrar algunas guías generales para estudiar las reformas y los intentos de reforma en el caso uruguayo. A continuación se pasará revista a los enfoques de la industrialización, neomarxistas, de ‘oleadas’ (Rose, Marshall y Esping-Andersen), de las fallas de las organizaciones mercantiles, de la influencia de los grupos de presión, electoralista, estatista y socialdemócrata.

## **1. Teoría de la industrialización**

La tesis de la industrialización, que tiene su obra más representativa en el libro de Harold Wilensky *‘The welfare state and equality’*, parte de la base de que los procesos de urbanización, industrialización y proletarización de la fuerza de trabajo en las etapas de consolidación de las sociedades modernas desencadenan nuevos riesgos que ya no pueden ser absorbidos por un modelo deteriorado de familia tradicional o por instituciones religiosas y comunales de la sociedad civil. Se concibe el surgimiento de los modelos de política social estatal como un mecanismo de transferencia de las necesidades de cuidado y provisión de ingresos desde la comunidad hacia el Estado; esto es, como una manera de absorber por la vía estatal los riesgos generados en la esfera de un mercado en expansión (Esping-Andersen, 1993:714; Muñoz de Bustillo, 1993:25; Amenta y Carruthers, 1988:664).

Así, esta perspectiva predice que crecimiento económico, el nivel de desempleo y la inflación se asocian positivamente con el esfuerzo en bienestar. La primera asociación – crecimiento económico y esfuerzo de bienestar – únicamente parece estar respaldada cuando se consideran amplios grupos de países – y no únicamente las democracias más desarrolladas (Huber, Ragin y Stephens, 1993:723). Se espera que el crecimiento del desempleo aumente las demandas hacia programas de seguro de paro y políticas laborales activas, activando así aumentos del gasto. También se espera que, en la medida que la inflación disminuya el poder adquisitivo, exista una compensación de parte del

Estado para mantenerlo que lleve a un aumento del gasto social (Huber, Ragin y Stephens, 1993:723).

## **2. Neo-marxismo**

Una visión muy similar a la perspectiva de la industrialización, sólo que en términos negativos, es propuesta por las versiones que combinan un esquema de razonamiento funcionalista con una interpretación histórica marxista. Según ellas el Estado de bienestar, lejos de modificar las contradicciones sociales inherentes a las economías capitalistas, permite absorberlas de dos maneras. Primero, a través de la administración dosificada de mejoras materiales – “funciones de legitimación”, en la terminología de O’Connor – el Estado de Bienestar minimiza la intensidad de los conflictos llevados a cabo por las clases subalternas. Segundo, a través de la regulación de aspectos de las condiciones de trabajo y la provisión de servicios educativos, el Estado de Bienestar suministra a las empresas una fuerza de trabajo sana y educada que está en condiciones de utilizar al máximo las posibilidades que brinda el desarrollo tecnológico.

En este sentido, Offe (1990) considera que la política social es una manera de efectuar, vía acción estatal, la transformación de obreros no asalariados en obreros asalariados. La política social permite que la fuerza laboral disponible o liberada tras la destrucción de la vida agrícola pueda integrarse al mercado laboral capitalista, lo que Offe llama ‘proceso de proletarización’. En consecuencia, lejos de ser la política social una mera reacción del Estado ante las demandas de la clase obrera, la propia constitución de la clase obrera está fundada en la política social. Alejándose de la dicotomía del esquema marxista, para Offe la política social no es una forma de preservación de los intereses de una clase particular. Por el contrario, maximiza las oportunidades de relaciones de intercambio entre capitalistas y trabajadores y tiende a universalizar la forma mercantil del valor (Offe, 1982:110-1). Para O’Connor, por su parte, los programas de seguridad social contribuyen a la función de acumulación capitalista mientras que la asistencia basada en el test de medios (means tested) contribuye a funciones de legitimación (Amenta y Carruthers, 1988:665).

## **3. Modelos ‘de oleadas’**

En tercer lugar, hemos clasificado bajo el nombre de ‘modelos de oleadas’ a algunas concepciones que conciben al desarrollo del Estado de bienestar como el resultado de la expansión de ciertos arreglos institucionales que involucran al Estado, el mercado y las instituciones de bienestar en general, y que impactan fuertemente en las relaciones sociales.

En primer lugar, en su famoso ensayo titulado “Ciudadanía y clase social”, T. H. Marshall (1950) desarrolla un modelo de estatización vía desmercantilización en términos de la expansión histórica sucesiva de tres oleadas de derechos: los derechos civiles, los políticos y los sociales. En primer lugar, *“El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad*

*individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia*” (Marshall, 1950:23). Las instituciones encargadas de asegurar el cumplimiento de los derechos civiles son los tribunales de justicia. En segundo lugar, los derechos políticos refieren al *“derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros”*, (Marshall, 1950:23 ) siendo las instituciones respectivas el Parlamento y las juntas del gobierno local. Por último, los derechos sociales abarcan *“todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales”* (Marshall, 1950:23 ).

La implantación histórica de esta tríada de derechos durante la Inglaterra de los siglos XVIII a XX puede entenderse como un proceso de estatización vía desmercantilización. De hecho, las instituciones señaladas por Marshall como encargadas de garantizar las tres clases de derechos son en todos los casos instituciones estatales - más allá que, para el caso de los derechos sociales, puedan existir modalidades privadas de educación y servicios sociales.

En primer lugar, la instauración de los derechos civiles en Inglaterra durante el siglo XVIII representa ciertamente un fenómeno ambiguo de comprender desde la noción de estatización vía desmercantilización. Por una parte, fue en este período cuando se construyó el mercado como institución social. Marshall describe el cambio de actitud desde una concepción altamente restrictiva del derecho al trabajo, hacia una concepción para la que cualquier restricción al trabajo honesto suponía un ataque a las libertades del individuo. Las limitaciones del trabajo servil - acotado territorialmente y circunscripto a relaciones preestablecidas de servidumbre - estallaron y dejaron paso al trabajo libre. Adicionalmente, en este período se expande la institución del contrato moderno. Un contrato supone que las partes contratantes son libres y formalmente iguales - aunque no necesariamente sean iguales en términos de poder. El contrato va ligado a la propiedad privada, entendida como la capacidad que se asigna a los individuos para luchar pacíficamente por los bienes que quieren poseer y protegerlos cuando los consiguen. En síntesis, trabajo libre, contrato entre iguales y propiedad privada son los tres pilares sobre los que se asienta la construcción del mercado en virtud de la expansión de los derechos civiles. Este proceso supone, claramente, un avance de la mercantilización.

Sin embargo, no debe olvidarse que se trata de una mercantilización promovida por las instituciones del Estado: las Common Law, los juzgados, los tribunales, etc. Por lo tanto, se trata de un proceso por el cual el Estado toma posesión de la regulación de un conjunto de esferas de la sociedad, que anteriormente estaban regidas por pautas precapitalistas y tradicionales, y las transfiere al libre juego de un mercado construido política y jurídicamente desde el propio Estado.

En segundo lugar, la instauración de los derechos políticos durante el siglo XIX puede interpretarse como un avance neto de la estatización sobre el mercado. A lo largo del siglo XIX se asistió a un proceso de ampliación de la

ciudadanía política. Se abandonó progresivamente el sufragio fuertemente selectivo, basado en propiedades, tierras y riquezas, y se lo extendió a capas cada vez mayores de la población. Además, con el fin de minimizar el peso de las diferencias económicas de los candidatos en la arena electoral, se establecieron restricciones al gasto en campañas electorales. En otros términos, tendió a disminuir el peso de quienes detentaban el poder económico en los resultados electorales, y el sufragio ofició como un derecho independiente de la situación de los individuos en el mercado. En este sentido puede decirse que la instauración de la democracia formal supuso una desmercantilización.

En tercer lugar, la implantación de los derechos sociales en el siglo XX significa, con mayor claridad que en el caso de los derechos civiles y políticos, una retracción del mercado y un avance del Estado. En la época de la Poor Law la ayuda social suponía todavía que quien aceptaba la política social dejaba de ser un ciudadano. Creada como una forma de ayuda “*a quienes, por enfermedad o vejez, eran incapaces de continuar luchando, o a los débiles que abandonaban la pelea, admitían la derrota y reclamaban compasión*” (Marshall, 1950:33), la Poor Law no consiguió combinar la ciudadanía política y civil con la ciudadanía social. Quien aceptaba la ayuda social debía renunciar, por ley, a sus derechos políticos y civiles. Por tanto, no existía un modelo integrado de ciudadanía.

Este panorama cambia desde finales del siglo XIX a la luz de un conjunto de modificaciones: se reconoce la necesidad de aumentar la educación de toda la sociedad, ya que ella constituye las bases de la civilización nacional, y las diferencias entre clases disminuyen, tanto en términos de rentas como en términos de estilos de vida y pautas de consumo. El Estado garantiza la provisión mínima de servicios de asistencia médica, educación y vivienda y una renta monetaria mínima, desplazando hacia los sectores más pudientes la alternativa de utilizar los servicios sociales privados. En suma, el proceso de estatización vía desmercantilización adquiere mayor plenitud.

En segundo lugar, la noción de desmercantilización de Esping-Andersen (1990) retoma implícitamente la tesis de la lógica de la industrialización y provee un punto de partida para entender tendencias a la estatización. El avance del capitalismo supuso un intenso proceso de mercantilización. Por este término Esping-Andersen entiende una progresiva retracción de las formas de vida e instituciones no mercantiles que garantizaban la reproducción social por fuera del contrato laboral, y una expansión a gran escala de los mercados en tanto fuentes de bienestar y supervivencia. Con esto, una dimensión de la vida de los individuos - la correspondiente a su rol como trabajadores - se convierte en mercancía.

Con la introducción de los modernos derechos sociales y la implantación de los Estados de bienestar se acelera el proceso de desmercantilización. En términos ideales, la desmercantilización conduce a que la reproducción material de los individuos no dependa más del mercado y el circuito monetario. El bienestar, bajo la forma de bienes y servicios, se concede no ya por haber prestado un bien o servicio intercambiable a otro agente, sino por la creencia en que los individuos tienen el derecho legítimo a recibirlo. A su vez, la desmercantilización altera las relaciones de poder a favor de los trabajadores y en

contra de los empresarios, que dejan de ser la única fuente de ingresos y bienestar de aquellos.

Esta noción, aunque fecunda, ha recibido críticas atendibles. Por ejemplo, Adelantado (1999:17) recuerda que las personas se convierten en beneficiarias de recursos desmercantilizados sólo luego de haber transitado por el mercado de trabajo, por lo que *“esos recursos no son tanto un derecho como la retribución de un salario diferido (y/o indirecto) que administra el Estado”*. Esto es válido para algunos programas (seguros de desempleo, seguridad social y ciertos tipos de cobertura médica) pero no para otros (educación pública, cobertura médica masiva, planes de alimentación, etc.). Cuándo ocurre una u otra cosa, sólo puede determinarse mediante el análisis empírico en cada país.

Por último, Rose (1993) considera que en los últimos dos o tres siglos existieron dos grandes cambios en la composición de la mezcla de bienestar de la sociedad. El primero se refleja en lo que Rose llama monetización, esto es, el tránsito de la producción no monetizada a la producción monetizada del bienestar como consecuencia de la industrialización – en términos de Esping-Andersen, mercantilización. El segundo se trata de un proceso de fiscalización, por el cual el Estado logra recaudar una gran cantidad de dinero en impuestos y lo emplea en programas públicos de educación, salud y mantenimiento del ingreso. Así, *“Una teoría de una sola y predominante fuente de beneficencia tendría como hipótesis que la familia fue la primera en dominar la mezcla de bienestar, hasta que fue remplazada por el mercado y, por último, el Estado se ha vuelto la fuente principal o monopólica de bienestar”* (Rose, 1993:96-7).

#### **4. Teoría de las ‘fallas’ de las organizaciones mercantiles**

La perspectiva de las ‘fallas de los mercados’ o ‘endogenistas’ explica la estatización de la política social a partir de las fallas de las organizaciones mercantiles. El nuevo institucionalismo económico, por ejemplo, ha abordado la cuestión de los determinantes del tránsito desde mercados abiertos hacia organizaciones jerárquicas a la hora de prestar servicios. Según Oliver Williamson, existen tres condiciones que estimulan el tránsito de la organización mercantil a la organización “interna” de las actividades: una racionalidad limitada, el oportunismo y condiciones de número pequeño e impacto de la información. La racionalidad limitada hace referencia a las dificultades de cálculo y previsión de los hombres en contextos de incertidumbre y complejidad propios de los mercados. En estas situaciones, la organización mercantil de las actividades introduce azares peligrosos y por tanto es preferible “salirse” del mercado y construir organizaciones jerárquicas. Por otra parte, las organizaciones jerárquicas pequeñas disminuyen el comportamiento oportunista al permitir una supervisión directa de los desempeños de cada individuo (Brodkin y Young, 1993:157).

Por su parte, la teoría de la governance brinda elementos para entender los procesos de estatización como el resultado de los efectos indeseables de la lógica de mercado en la provisión de servicios sociales. Lejos de tener el mismo

efecto que en los mercados de bienes y financieros, en la provisión de servicios sociales las empresas privadas puede presentar al menos algunas de las siguientes fallas (Narbondo y Ramos, 2001).

En primer lugar, la cesión de un contrato es una mala réplica de la quiebra. Si en el mercado “puro” quien no es eficiente es sancionado con la baja de rentabilidad y a largo plazo la quiebra, cuando se contrata a empresas para prestar servicios sociales la ineficiencia no siempre se traduce en el equivalente funcional a la quiebra, que en este caso sería la decisión política de no renovar el contrato. La cuestión es que puede presionarse a las agencias estatales para que no dejen sin efecto el contrato, perdiéndose la autonomía que se buscaba.

Segundo, en el mercado la accountability se mide sin ambigüedades a partir de los beneficios económicos que logran las empresas. Diferentemente, los servicios públicos no se limitan al cumplimiento de un solo objetivo que pueda cuantificarse con tanta sencillez, sino que a menudo los objetivos son diversos y los factores a lograr no son fácilmente cuantificables. En consecuencia, se torna muy difícil la evaluación de la gestión de actores privados.

Tercero, la mercantilización va de la mano de la fragmentación de las agencias responsables de brindar los servicios públicos y la construcción de un entorno de competencia entre las mismas. Esto hace que estas agencias estén más preocupadas en su propia gestión y que nadie se haga plenamente responsable de la conducción global. También existen problemas de flexibilidad: si las autoridades públicas quieren cambiar de estrategia, deberán renegociar con las entidades privadas, quienes por lo general mantienen objetivos más autónomos que las agencias públicas. Además, al fortalecerse el rol de consumidor y disminuir el de ciudadano, las demandas se expresan atomizadamente y no políticamente a través de la acción colectiva.

Cuarto, los criterios de evaluación pueden generar efectos perversos. Al introducirse la lógica de mercado en la gestión de personal, se evalúa a los funcionarios por criterios de performance basados en la eficiencia. Esto los estimula a perseguir objetivos de eficiencia en detrimento de otros objetivos no mensurables por los que no recibirá compensación, como la contribución a tareas comunes o la transferencia de conocimientos por vías informales a otras áreas de la organización. Estos aspectos de difícil evaluación estandarizada pueden ser, sin embargo, sumamente positivos para la organización considerada globalmente. La carencia de estímulos a nivel individual para llevar a cabo estos aspectos puede representar una pérdida del capital de la organización y conducir a un descenso de la calidad de los servicios públicos.

Por último, pueden estar ausentes los estímulos para producir bienes no rentables: *“Si la meta principal del Estado es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la solvencia económica de los ciudadanos, entonces el mercado no parece ser el mecanismo más adecuado. En efecto, la lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar los mismos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores no solventes, no provienen de la lógica de mercado, sino de la lógica política”* (Narbondo y Ramos, 2001:136).

## 5. Teoría pluralista

Los pluralistas se centran en cómo la disputa de diversos grupos y organizaciones de intereses, dotados de diferentes recursos y movidos por diferentes propósitos, conducen al Estado a otorgar beneficios sociales. La lógica pluralista es esencialmente no determinista, y con ello se aleja de algunas perspectivas clásicas. A diferencia de la perspectiva de la industrialización, se considera que las variables socioeconómicas y demográficas por sí mismas no pueden explicar el desarrollo del Estado de Bienestar. A diferencia del marxismo clásico, para el modelo pluralista en la pugna por los beneficios sociales intervienen mucho más que dos clases. Sin embargo, incluso dentro de un marco pluralista puede aceptarse que las estrategias del amplio espectro de grupos políticos en acción pueden estar constreñidas, hasta cierto punto, por las ligazones de las élites a las clases dominantes. A esto apunta el concepto de 'pluralismo limitado' de Peter Hall (citado en Coimbra, s/f:98).

A pesar de la supuestamente escasa generalizabilidad del modelo pluralista (Coimbra), existen algunas proposiciones establecidas que cuentan con cierta evidencia empírica. Por ejemplo, según Hicks y Misra (1993:678) la teoría pluralista predice que "*the weight of needy groups such as the aged and unemployed within a population positively affects welfare effort*". También se afirma que acciones de protesta por parte de actores con escasos recursos – trabajadores, pequeña burguesía, granjeros - aumenta las concesiones desde el Estado debido a las amenazas de generar alianzas con otros sectores más poderosos (Hicks y Misra, 1993:679). Del mismo modo, la perspectiva de la política no-electoral (nonelectoral politics) explica la expansión de políticas sociales a través de los mecanismos de presión y protesta de movimientos sociales durante períodos de crisis (Amenta y Carruthers, 1988:666; Hicks y Misra, 1993).

Una de las características principales de la perspectiva pluralista consiste en su flexibilidad para combinar conceptos provenientes de diversas fuentes teóricas a la hora de explicar el desarrollo del Estado de Bienestar.

Por ejemplo, integrando enfoques neomarxistas, estatistas y de protesta social, Jenkins y Brents (1989) proponen una interpretación de los orígenes del Estado de bienestar en EEUU a través de una teoría del conflicto político. La sucesión causal es la siguiente: la crisis económica durante la gran depresión habría producido dos efectos – una sostenida ola de protesta por los grupos excluidos de diversas clases, y la aparición de divisiones en la clase capitalista entre una coalición conservadora y otra liberal. Esto habría generado en las élites políticas un sentimiento de crisis e inestabilidad electoral, que habría dado lugar a la redefinición de agendas y permitido la incorporación de propuestas reformistas tales como el Social Security Act. (Jenkins y Brents, 1989).

De manera similar, Hicks y Misra (1993) desarrollan un modelo de recursos políticos que integra diferentes perspectivas que pretenden explicar el nivel de esfuerzo de los Estados en políticas de bienestar. Hicks y Misra parten de la base de que los determinantes de las políticas de bienestar son el resultado

de actores que persiguen intereses a través de la manipulación de recursos diversos en contextos determinados marcados por algunas situaciones estructurales. Para definir ambos niveles, Hicks y Misra distinguen entre recursos instrumentales e infrarecursos. Los primeros son recursos usados por actores específicos para realizar sus intereses, mientras que los segundos facilitan los propósitos de los actores condicionando la efectividad de sus recursos instrumentales. La lógica de este marco de análisis es esencialmente política. A diferencia de la perspectiva de la industrialización, no resulta suficiente con explicaciones directamente económicas que no tomen en cuenta las mediaciones políticas. Consistentemente, en otro trabajo Hicks, Misra y Ng (1995:332) afirman que *“socioeconomic development per se sets broad parameters on welfare-state formation, while political-institutional forces directly determine it”*.

Si bien resulta en una pérdida de especificidad en la determinación de las variables más relevantes, la fortaleza de este enfoque reside en su capacidad integrativa. Hicks y Misra concluyen que ninguno de los factores asociados a las diferentes perspectivas explicativas de los niveles de welfare effort (socialdemócratas, pluralistas, estatistas e insurgencia de masas) puede ser considerado decisivo. Sin embargo, todos estos factores pueden acomodarse en el esquema actor/intereses/recursos – tanto instrumentales como infraestructurales. A pesar de esta conclusión general, los autores concluyen que los gobiernos de izquierda generan un mayor efecto de apoyo al Estado de Bienestar en períodos de generalizado descrédito – post OPEC – que durante los años de consolidación de la protección social, y que los grupos de desempleados y jubilados, el crecimiento económico y la inflación causan un efecto similar.

El modelo de Flora y Alber (1982) también puede enmarcarse dentro de las perspectivas pluralistas en un sentido amplio, aunque también tienen componentes electoralistas. Flora y Alber parten de la presunción de que el Estado de Bienestar surge como respuesta a cambios socioeconómicos y políticos. En primer lugar, una serie de nuevos problemas emergen con el avance de la urbanización y la industrialización: condiciones de trabajo y contratos laborales inadmisibles, necesidad de provisión de ciertos bienes que ya no son cubiertos por instituciones premodernas y crecientes contingentes de población desposeída o no involucrada en la producción (niños, viudas, ancianos). Adicionalmente, la concentración de la población en ciudades y el aumento de la información y las comunicaciones interpersonales elevan las expectativas de bienestar y conducen a formas de protesta política y agregación de intereses. El crecimiento de las democracias de masas generan tarde o temprano mecanismos de agregación de intereses que permiten efectivizar las demandas de grupos sociales, crear o consolidar partidos trabajadores, instaurar la lógica de competencia política por la captación de votos y erigir, en cada país, alguna versión de Estado de Bienestar.

Según Flora y Alber, este conjunto de problemas socioeconómicos y reacciones políticas pueden ser encauzadas en grados diversos por asociaciones no estatales como iglesias, sindicatos, cooperativas u organizaciones de caridad. La fuerza de estas estructuras asociativas y su capacidad de contención de la

movilización impacta en la urgencia en contar con un Estado de Bienestar, e igualmente determina las características del mismo.

Lejos de saldar la discusión, los resultados del estudio de Flora y Alber arrojan evidencias que sustentan diversas explicaciones del Estado de Bienestar. Sin embargo, como veremos a continuación, aparentemente las explicaciones basadas en variables políticas serían más útiles para una diversidad de situaciones. Esto sugiere que este modelo puede incluirse dentro del amplio espectro de explicaciones sociopolíticas antes que socioeconómicas. Dentro de las explicaciones sociopolíticas, no obstante, recurre tanto a aspectos de estructura institucional como a aspectos de competencia estratégica entre actores, por lo que no sería un modelo pluralista en sentido estricto.

Primero, para un grupo importante de países el factor explicativo más fuerte es denominado 'desarrollo sociopolítico', que surge de la combinación de dos factores bien diferenciados en la discusión teórica: el nivel de desarrollo socioeconómico y el grado de presión política: "*we should here consider the introduction of social insurance schemes as a function of the combined effects of growing social problems (socioeconomic development) and an increasing political pressure (mobilization of the working class). Although differing widely in levels of industrialization and urbanization on the one hand and political mobilization on the other, these countries enacted social insurance laws at similar levels of sociopolitical development*" (Flora y Alber, 1982: 69).

Para otro grupo de países en los que no resulta válida la anterior explicación, Flora y Alber recurren al tipo de régimen (monarquías constitucionales duales vs. democracias parlamentarias) como variable explicativa. Si bien esta diferencia no es relevante para entender las reformas actuales, desarrolladas en contextos democráticos, sí es útil la explicación brindada dado que arroja elementos para entender cómo ciertos gobiernos se encuentran más necesitados de legitimidad popular y por ende pueden avanzar reformas que no se llevarían a cabo en situaciones de mayor 'holgura' de legitimidad. Flora y Alber hipotetizan que las monarquías constitucionales duales tendieron a introducir reformas sociales antes que las democracias liberales por dos razones principales: "*First, they had a greater need to solidify the loyalty of the working class since they were competing with a growing and hostile labor movement that threatened the legitimacy of the nonparliamentary political regimes. Second, the constitutional-dualistic monarchies had already developed a stronger state bureaucracies capable of administering such systems and preserving a paternalistic heritage*" (Flora y Alber, 1982: 70). En términos generales, esto sugiere la hipótesis de que gobiernos que combinan a. amenazas en su legitimidad por la competencia de actores con pretensiones y posibilidades de gobernar, con b. burocracias fuertes y forjadoras de lealtades, estarían en mejores condiciones para extender el Estado de Bienestar. Mientras que el primer punto se acerca a la perspectiva electoralista o, más generalmente, pluralista, el segundo punto reforzaría la hipótesis estatista de que burocracias fuertes están más capacitadas para expandir el Estado de Bienestar.

## 6. Teoría electoralista

Según la perspectiva electoralista, la competencia de partidos en sistemas políticos democráticos lleva a que los candidatos expandan las políticas sociales y aumenten el gasto público con el objetivo de captar votos. Esta relación sería aún más importante (a) en escenarios electorales parejos y (b) en períodos cercanos a los comicios (Amenta y Carruthers, 1988:665). Por ejemplo, Huber, Ragin y Stephens (1993:745) afirman que *“Christian-democratic parties are most likely to be pushed toward generous welfare state expenditures if they are in political competition with a strong left that can make a credible bid for participation in governmental (executive) power and if a strong labor movement is present”*. De la misma manera, un estudio de Wilensky para 19 países desarrollados entre 1919 y 1976 muestra que en situaciones de competencia intensa entre partidos católicos y de izquierda el gasto social aumenta. Inversamente, *“the long, stable, comfortable rule of left parties slows the adoption of new programs or the rapid expansion of old ones while simultaneously keeping high hopes in check”* (Wilensky, 1982:369-70).

Sin embargo, como bien sugieren Amenta y Carruthers (1988:665), la relación entre competencia electoral e incrementos del gasto también puede ser opuesta. Como las políticas sociales pueden requerir impuestos impopulares, los políticos pueden evitarlas justamente debido a la necesidad de mantener impoluta su imagen. Las relaciones entre impuestos, legitimidad y movimientos de protesta son estudiadas en la investigación arriba mencionada de Wilensky (1982). Este muestra que los partidos de izquierda recurren a impuestos más visibles y por ende generan “backlash” más frecuentemente que partidos católicos, quienes recurren a impuestos visibles en menor grado. La explicación residiría en las expectativas que generan los partidos de izquierda y la brecha subsecuente entre expectativas y realizaciones. Según Wilensky, *“left parties with a substantial mass base increase popular expectations, make promises beyond their capacity to deliver, and thereby increase backlash”* (1982:369).

## 7. Teoría estatista

En su paradigmático artículo, Theda Skocpol (1989) explica el renacimiento de los estudios basados en el Estado a partir de mediados de los setenta. La idea básica de Skocpol es mostrar cómo luego de un largo período de predominio de las perspectivas sociocéntricas en las diferentes vertientes teóricas de las ciencias sociales comparadas, diversos estudios provenientes de bien distintas tradiciones y referidos a distintos momentos históricos y regiones comienzan a considerar al Estado como una entidad con cierto grado de autonomía que genera impactos en otras áreas de la sociedad y la política – en la jerga metodológica, como una ‘variable independiente’. Según Skocpol, *“Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por ‘autonomía del Estado”* (Skocpol, 1989:86).

En dicho artículo, Skocpol proponía diversas condiciones favorables para una acción autónoma de los Estados: la influencia de corrientes internacionales de comunicación sobre las conductas de los altos funcionarios, la necesidad de mantener el control y el orden, y la independencia de los funcionarios estatales respecto a los intereses socioeconómicos dominantes (Trimberger) o presiones sociales concretas (Krasner), las etapas de socialización previa y unificación ideológica entre los funcionarios estatales (Stephan) o la cohesión técnica, profesional y organizativa de la burocracia (Hecló y Skocpol), entre otras.

Posteriormente, en una aplicación de esta perspectiva a los orígenes de la política social norteamericana, Skocpol (1992) resumirá los principales aspectos conceptuales de la perspectiva estatista en cuatro grandes núcleos. En primer lugar, es necesario centrarse en las relaciones entre la formación del Estado y las iniciativas de los políticos. Skocpol parte de la premisa de que los políticos y administradores del Estado se encuentran constreñidos por las organizaciones en las que operan. Sin embargo, estas organizaciones políticas no sólo imponen constricciones a los funcionarios. Además son centros de autoridad, poder y recursos propios – recaudan impuestos, mantienen la soberanía y el orden sobre un territorio y una población, imponen reglas, etc. Por tanto, los funcionarios disponen de recursos organizacionales que los habilitan a perseguir ciertos objetivos. Los funcionarios y políticos tienen ideas e intereses de carrera propios, pretenden llevar a cabo ciertas políticas por voluntad propia y pueden hacer contribuciones inpedendientes, originales y autónomas, ajenas a las presiones y demandas de los grupos sociales<sup>3</sup>.

En el mismo sentido Skocpol y Weir (1985) proponen que las diferencias en las respuestas de los gobiernos de Suecia, Inglaterra y EEUU a la gran depresión obedecen a diferencias en las estructuras del Estado y los legados de las políticas públicas previas. Allí también aparece la idea general de que el grado de autonomía estatal es central en la determinación de las políticas: Esta autonomía viene dada por el hecho de que *“both appointed and elected officials have organizational and career interests of their own, and they devise and work for policies that will further those interests, or at least not harm them”* (Skocpol y Weir, 1985:118). Skocpol, pues, parte de la base de que los individuos que forman parte de las diversas estructuras estatales persiguen intereses propios, y que esos intereses, si bien pueden estar afectados por su extracción socioeconómica, surgen como un resultado de las capacidades y constreñimientos fiscales, judiciales y administrativos que impone la estructura del Estado en la que actúan. Dotados de recursos que son ajenos a los grupos socioeconómicos externos al Estado, y persiguiendo fines propios, los oficiales del Estado están incentivados a tomar decisiones que van mucho más allá de las demandas de estos grupos.

En segundo lugar, las identidades, objetivos y capacidades de los grupos políticamente activos son influidos por los procesos y estructuras políticas y

---

<sup>3</sup> Téngase, a modo de ejemplo de esta autonomía respecto a presiones sociales, el estilo anticipacionista de las políticas sociales en el Uruguay de José Batlle y Ordóñez.

burocráticas del Estado y los partidos políticos (p. ej. pautas electorales, extensión del voto, etc.). En Skocpol (1989) aparece la idea de que las acciones más o menos autónomas del Estado impactan fuertemente sobre las capacidades de movilización de movimientos sociales ya existentes e incluso sobre las posibilidades de creación de nuevos movimientos sociales, sobre la distribución de riesgos y beneficios entre las clases sociales, sobre el modelo de desarrollo económico y las formas y contenidos de las políticas públicas.

En “Los orígenes ...”, esta hipótesis es explorada para el caso norteamericano. Skocpol (1992) caracteriza el sistema de partidos de EEUU a principios del siglo XX como formado por partidos competitivos, con electorados no clasistas y volátiles, con bases locales cambiantes que tendían a fomentar intereses especializados y poco disciplinados en vez de asociaciones centralizadas y disciplinadas por categorías laborales. A diferencia de lo ocurrido en algunos países europeos, en EEUU no existió tempranamente una burocracia centralizada que forjara partidos obreros y sindicatos fuertes. Los trabajadores *“fueron desalentados de llegar a tener conciencia política de clase, a causa de su incorporación plena a las rutinas democráticas electorales y de partido arraigadas en comunidades que se definieron étnicamente con mucha frecuencia. Como ya votaban, los trabajadores estadounidenses no necesitaron movilizarse a lo largo de líneas de clase para superar su exclusión del sufragio”* (Skocpol, 1992:85).

Esto permite entender por qué EEUU se apartó del modelo paternalista de políticas sociales: *“Las distintas pautas de las organizaciones políticas británica y estadounidense fomentaron la orientación de clase en la elaboración de las políticas sociales públicas para los trabajadores en la primera nación, y orientado a la variable sexo, desde las pensiones de la Guerra Civil a las reglamentaciones y los beneficios sociales de protección a la mujer, en los Estados Unidos”* (Skocpol, 1992:70). Esta estructura de partidos y reglas electorales tuvo efectos sui generis: se formaron alianzas interclase y los movimientos de mujeres de clase media mediante asociaciones voluntarias que pugnaban por políticas sociales de protección a las mujeres: *“comprendí que los dispositivos institucionales distintivos y la formación histórica de la organización política estadounidense podrían ayudar a explicar por qué hubo grupos voluntarios de mujeres, no votantes en su mayoría, que fueron capaces de jugar un papel más intenso que los movimientos de trabajadores industriales en la política social de los Estados Unidos en torno al cambio de siglo”* (Skocpol, 1992:16)

Como consecuencia de ello, en las primeras décadas del siglo XX, bastante antes de la Ley de Seguridad Social de 1935, se promulgaron un conjunto de leyes de protección de mujeres sustantivamente distintas de las medidas tradicionales de protección de varones asalariados cabeza de familia prevalentes en la construcción de los Estados de bienestar paternalistas de Europa occidental.

En Skocpol y Weir (1985) se vuelve a plantear la idea de que las estructuras de incentivos y reglas del Estado influyen a los grupos sociales. Sus reglas y capacidades influyen en lo que estos grupos – sean comunidades intelectuales, grupos empresariales o clase trabajadora - consideran deseable y posible. A través del análisis de las reacciones de EEUU, Suecia e Inglaterra a la

Gran Depresión, Skocpol y Weir muestran que *“political parties, even those historically formed as programmatic agents for working-class interests, defined their goals in the 1930s in close relationship to existing policies and capacities on the states with which they were dealing. We have found, too, that political coalitions of social groups willing to support deficit-spending programs gained leverage only through state structures and came together – or broke apart – partially in response to the sequence and effects of state policies themselves”* (Skocpol y Weir, 1985:148-9). Asimismo, muestran que la capacidad de los economistas suecos para influenciar el desarrollo de un Estado de bienestar se debió a la posibilidad de insertarse en centros estratégicos de política pública.

Tercero, para Skocpol los resultados de las ‘policies’ surgen a raíz del grado de ajuste o desajuste entre instituciones políticas y las capacidades de los grupos sociales. En sus palabras, *“La estructura general de las instituciones políticas proporciona acceso e influencia a algunos grupos y alianzas, alentando y recompensando así sus esfuerzos para configurar las políticas gubernamentales mientras, simultáneamente, se niega acceso e influencia a otros grupos y alianzas que operan en la misma organización política nacional (...) los grados de éxito en el logro de objetivos políticos, incluyendo la promulgación de legislación social, dependen de las oportunidades relativas que las instituciones políticas existentes ofrecen al grupo o movimiento en cuestión y, simultáneamente, de las que niegan a sus adversarios y competidores”* (Skocpol, 1992:91).

¿Cómo explicar el resultado atípico, si se compara con las naciones europeas, de que los movimientos femeninos de protección a la mujer fueron más efectivos que los movimientos que intentaban promulgar políticas dirigidas a asalariados varones? A diferencia de los profesionales reformistas y los sindicatos, las organizaciones de mujeres fueron capaces de formar alianzas locales para presionar a las legislaturas para la aprobación de leyes de protección maternal. Al mismo tiempo, los partidos políticos ‘masculinos’ en esta etapa se debilitaron y los tribunales y legisladores estaban proclives a los planteos maternalistas.

En cuarto lugar, las políticas previas influyen en las políticas futuras. La implementación de políticas aumenta o transforma las capacidades administrativas de los Estados, promoviendo nuevos caminos en el futuro en el mismo sentido. En “Los orígenes ...”, Skocpol encuentra evidencias favorables a esta hipótesis: *“... el pasado tuvo importancia para el futuro de la elaboración de las políticas sociales estadounidenses. Los objetivos y las capacidades políticas de los proponentes posteriores del seguro social estaban influidos por los recuerdos de las pensiones de la Guerra Civil (...) En los niveles federal y estatal, los programas sociales institucionalizados de la era maternalista sobrevivieron para convertirse en parte del nuevo sistema nacional de previsión pública de los Estados Unidos impulsado en el decenio de 1930 (...) las raíces y las consecuencias de las fases más tempranas de la moderna política social estadounidense continúan lecciones aplicables a la política de previsión social en los Estados Unidos precisamente hasta nuestros días”* (Skocpol, 1992:35).

El impacto de las políticas previas sobre las políticas futuras también puede deberse a otras razones. En ocasiones, la evolución de variables demográficas, laborales y económicas llevan de manera automática a una expansión de la base de beneficiarios de una política social. Esto obliga a los Estados a aumentar el gasto ya que deben cubrir nuevos contingentes.

La perspectiva estatista no sólo sentó algunos principios generales para estudiar las políticas sociales. También dio lugar a la generación de hipótesis específicas. Por ejemplo, la perspectiva estatista predice que los aumentos en la proporción de empleados estatales, los aumentos en las rentas estatales y la existencia de legados paternalistas burocráticos constituirían tres factores que aumentarían el esfuerzo en bienestar. (Hicks y Misra, 1993:676). Sin embargo, la discusión más fuerte parece referir a las hipótesis que vinculan el grado de dispersión del poder con el desarrollo de las políticas sociales y, específicamente, el Estado de Bienestar.

La hipótesis estatista básica sobre este punto afirma que estructuras estatales unitarias y centralizadas antes que federalistas y descentralizadas disminuirían la fuerza de veto de los grupos antirreformistas típicamente formados a nivel subnacional, y por ende facilitarían las reformas welfaristas y aumentarían el esfuerzo de bienestar (Hicks, Misra y Ng, 1995:332). La propia Skocpol brinda elementos para tematizar esta hipótesis, o al menos para limitar su aplicabilidad a algunas situaciones. Skocpol constata que algunas de leyes de protección social se expandieron por la mayoría de los Estados de EEUU en pocos años. Este resultado sorprendente puede ser explicado mediante una *“emulación competitiva, esto es, un proceso en el que la rivalidad interestatal promovió - más que retrasó - la promulgación de las políticas sociales por toda la nación dentro del no parlamentario y descentralizado sistema federal de Estados Unidos”* (Skocpol, 1992:92).

La perspectiva estatista se opone a una visión socioevolutiva del nacimiento y desarrollo de las políticas sociales. Buena parte de las perspectivas que intentan explicar el desarrollo del Estado de Bienestar consideran al Estado como la arena donde se reflejan presiones socioeconómicas estructurales, la influencia de la clase trabajadora, los grupos organizados o los debates intelectuales. Esto no quiere decir, no obstante, que los factores manejados en explicaciones alternativas no sean relevantes; simplemente ocurre que no son suficientes. No logran captar el grado de autonomía estatal en la determinación de las políticas. Así, *“sólo si se consideran seriamente los procesos de formación del Estado y las pautas de organización política, notando que éstos se entrecruzan en maneras variadas con las transformaciones económicas y sociales, pueden hacernos romper con la noción progresista de las políticas sociales como aspectos de la evolución social”* (Skocpol, 1992:73).

En algunos de sus trabajos Skocpol se encarga de criticar estas perspectivas alternativas. En *“Los orígenes ...”* afirma que el modelo de la lógica de la industrialización resulta insuficiente para explicar el surgimiento de las políticas sociales en EEUU. Primero, a pesar de sus altos niveles de industrialización y urbanización, EEUU nunca llegó a construir un Estado de

bienestar tan abarcador como el que sí construyeron en las primeras décadas del siglo XX países mucho menos industrializados, urbanizados y ricos. Segundo, al interior de EEUU los Estados *“menos industrializados y urbanizados fueron con frecuencia los pioneros en la legislación social”* (Skocpol, 1992:40). Tercero, este modelo no permite comprender las variaciones de los contenidos y formatos de las políticas sociales.

El modelo de los valores nacionales, que explica el excepcionalismo de EEUU a partir de la impronta liberal, privatista e individualista de la cultura norteamericana, es poco específico en identificar los mecanismos causales específicos por los cuales este influjo cultural podría darse. Tampoco puede explicar por qué en el período de supuesto auge de esta cultura emergieron las generosas pensiones de la Guerra Civil. Por último, recurriendo a estudios historiográficos recientes, Skocpol argumenta que el supuesto de una cultura monolítica y homogénea debe ser reemplazado por el de la coexistencia de diferentes éticas cívicas más variadas, heterogéneas y en estado de tensión.

El modelo socialdemócrata, por su parte, tiene al menos tres puntos débiles. Primero, no puede explicar por qué las pensiones de la Guerra Civil en EEUU no fueron impulsadas por los sindicatos o la clase obrera. Segundo, el énfasis casi exclusivo en el conflicto entre trabajadores y empresarios impide considerar otros conflictos basados en la raza, el sexo o la etnia, así como la existencia de coaliciones interclasistas. Tercero, dicho modelo supone que *“todas las políticas sociales importantes son dirigidas hacia los trabajadores asalariados o los empleados”* (Skocpol, 1992:55). Este supuesto colisiona con el hecho de que las principales políticas sociales pioneras en EEUU estaban dirigidas a madres y soldados y no a grupos de trabajadores como tales.

Por otro lado, el modelo del capitalismo de bienestar, que supone que los grupos empresariales tienen una importancia decisiva en el desarrollo de las políticas sociales, no considera que *“los capitalistas estadounidenses (...) se han opuesto con regularidad al establecimiento inicial de nuevas políticas públicas que (en su percepción) se inmiscuirían en sus prerrogativas de gestión o elevarían los costes empresariales de cualquier forma”* (Skocpol, 1992:58).

Las críticas hacia el modelo socialdemócrata también aparecen en Skocpol y Weir (1985). Allí se critican las explicaciones de las reacciones de los gobiernos a la crisis del 29' que se basan en la fuerza de la clase trabajadora. Los trabajadores de EEUU tuvieron capacidad de presión durante los 30s y 40s y los grupos empresariales no estaban férreamente opuestos a una respuesta keynesiana, y en Inglaterra existía un partido laborista fuerte y una clase trabajadora sólida y antigua, tanto más que en Suecia. Sin embargo, en los países sajones no existió una respuesta keynesiana como sí ocurrió en Suecia. Otros autores habitualmente asociados a la perspectiva estatista han hecho comentarios similares. Por ejemplo, Hugh Hecló afirma que el Estado de Bienestar fue impulsado por los técnicos y expertos antes que por los trabajadores: *“Almost nowhere can one find a worker's movement that initiated or enthusiastically supported early social insurance proposals. Rather, social insurance was a program created by experts and policy middlemen who believed they knew what was good for ordinary wage earners and their families”* (Hecló, 1982:390).

## **8. Teoría socialdemócrata**

Para la perspectiva socialdemócrata el actor central en el desarrollo del Estado de Bienestar son los partidos reformistas. Cuando los partidos reformistas - en particular los de izquierda – llegan al poder, involucran a la clase trabajadora en la hechura de las políticas sociales y llevan a un aumento del gasto social (Hicks y Misra, 1993). Así, diversas investigaciones muestran que los partidos socialdemócratas y los de izquierda suelen expandir la provisión desmercantilizada de bienes públicos, aumentan el empleo en el sector público y tienen efectos distributivos mayores que gobiernos de partidos católicos. Estos efectos aumentarían mientras mayores sean la fuerza del movimiento laboral y el grado de corporatismo (Huber, Ragin y Stephens, 1993: 716-18). La democracia cristiana y las coaliciones de centro-izquierda también tienen efectos de expansión del gasto en bienestar, pero el impacto redistributivo es menor dado que las transferencias son el resultado de la posición ocupada por los individuos en el mercado de trabajo (Huber, Ragin y Stephens, 1993: 716-17).

## **Capítulo 3**

### **Teorías sobre el repliegue del Estado de bienestar**

El capítulo anterior repasó algunos enfoques explicativos del nacimiento y expansión de los Estados de bienestar. Todos estos enfoques están centrados en mostrar cómo, bajo ciertas condiciones, los Estados se responsabilizan de una porción mayor del bienestar de los ciudadanos a través de la creación de nuevos programas, el aumento del gasto, la expansión de la cobertura, la dilatación de los criterios de elegibilidad y otras medidas análogas.

Sin embargo, también es posible que en otros contextos los Estados se retiren de la provisión de ciertos bienes y servicios. La idea de 'retrenchment' (repliegue o desmantelamiento) condensa un conjunto de medidas de signo inverso a las medidas expansivas. Ellas incluyen desde recortes en los gastos y tercerizaciones en la provisión de los beneficios hacia el mercado u organizaciones de la sociedad civil, hasta aumentos de las exigencias para recibir beneficios o el levantamiento de programas. A su vez, diversas condiciones económicas, demográficas, políticas e institucionales parecen estar a la base del éxito o fracaso de los intentos de repliegue.

Este capítulo estudia algunas perspectivas que proponen (i) por qué bajo ciertas condiciones estructurales o coyunturales el repliegue sería esperable o al menos plausible y (ii) cuáles son las estrategias y modalidades mediante las que los gobiernos pueden llevar adelante el repliegue. Al igual que en el capítulo anterior, no se pretende exhaustividad ni profundidad sino simplemente disponer de un conjunto de explicaciones que permitan enmarcar los procesos de reforma del sector social para el caso uruguayo.

#### **1. El 'nuevo pesimismo' de los 70s**

Las tendencias al repliegue no surgieron en el vacío. Lo hicieron sobre el trasfondo de un particular clima intelectual de la política y la academia occidentales de los 70s, que Hugh Hecló (1982) denominó 'el nuevo pesimismo'. Lejos de ser un cuerpo muerto, este 'nuevo pesimismo' estaba cargado de pujantes perspectivas y propuestas. Al tiempo que las teorías clásicas de la sociedad industrial y la modernización se desmoronaban y el marxismo cobraba un vigor renovado, la crítica conservadora y liberal del Estado de bienestar empezaba a ganar adeptos en todas partes del mundo. Varios factores explican esta irrupción. Primero, la alarmante combinación de estancamiento económico e inflación en varias democracias occidentales acostumbradas a crecer sostenidamente durante el período de la posguerra dirigieron la mira conservadora hacia el Estado de Bienestar. Segundo, durante los 60s varios estudios llevados a cabo en países socialdemócratas empezaron a mostrar la persistente desigualdad en la distribución de la renta y niveles de pobreza que se

creían superados. A pesar de los altos niveles de gasto social como porcentaje del producto nacional y la universalidad de los programas sociales, las promesas del Estado de Bienestar no se habían cumplido (Mishra, 1992:50). De la mano de procesos de volatilización de los electorados (Heclo, 1982), aumentaba la desconfianza hacia la clase política asociada con los programas welfaristas y el aparato de bienestar empezaba a caer en el descrédito.

Para colmo, no sólo se trataba de que el state no hubiese sido efectivo para los fines propuestos. Los críticos enfatizaban, adicionalmente, que el Estado de Bienestar había generado efectos indeseados tanto o más graves que los problemas que habían propulsado inicialmente su expansión y no había podido resolver. Como consecuencia de esto, desde diversos ámbitos académicos – los economistas M. Friedman y F. Hayek como exponentes principales – y políticos – los gobiernos conservadores de Reagan y Thatcher como ejemplos paradigmáticos -, empezaron a arreciar críticas feroces y nuevas concepciones y planteos prácticos sobre cómo debía concebirse la política social y, más generalmente, el rol del Estado sobre la sociedad.

La embestida conservadora se basó al menos en cuatro clases de críticas hacia el modelo welfarista: una crítica económica, una crítica sobre el funcionamiento del gobierno y el Estado, una crítica sobre la intromisión en la libertad individual y una crítica en términos de igualdad y justicia.

La crítica económica apunta a las medidas keynesianas de expansión del gasto público y la liquidez. Según la crítica conservadora, el exceso de liquidez como medidas reactivadoras en escenarios con grupos de presión fuertemente organizados conduce a elevadas tasas de inflación. Por otra parte, los elevados costos del factor trabajo y las pesadas cargas impositivas destinadas a financiar a las políticas sociales disminuyen los incentivos de los empresarios para invertir. Esto condena a los empresarios a tasas decrecientes de rentabilidad, castiga al capital injustamente e impide un crecimiento sostenido de la producción de las economías nacionales (Mishra, 1992:79; Offe, 1982).

En segundo lugar, los conservadores encontraron en los efectos indeseados del juego político democrático parte de las razones del deforme Estado de bienestar, principal responsable de la crisis. La constitución de un mercado político en donde los electores actúan como consumidores de propuestas y los políticos como empresarios que buscan votos para llevarlas adelante condujo a una subordinación de las propuestas políticas a imperativos de popularidad y legitimidad a corto plazo. Aprovechándose de esta dinámica, los grupos de interés se acostumbraron a presionar sobre el Estado para recibir beneficios particularistas despreocupándose de las consecuencias agregadas de sus comportamientos, y a considerar legítimo este accionar por parte de todos los actores. Los burócratas estatales, lejos de operar como los servidores públicos al estilo del viejo modelo weberiano, se constituyeron como un grupo de interés con objetivos tan particularistas como los demás grupos. Al tiempo que las burocracias crecen desmesuradamente en tamaño y aumentan los salarios de sus integrantes, la permanencia en la función pública no está regida por criterios de eficiencia y los burócratas desarrollan un expertise inalcanzable por grupos externos al Estado, que impide separarlos de sus cargos (Mishra, 1992:57-64). Así, el Estado de Bienestar genera una superestructura administrativa costosa e

ineficiente que vive parasitariamente de la economía productiva y retrasa su crecimiento.

Ligado a esto último, los críticos liberales también afirman que la expansión de la ciudadanía social asociada al Estado de Bienestar ha minado las libertades individuales proporcionadas por la expansión de la ciudadanía política y civil. Las poderosas burocracias estatales engendradas por los programas sociales son capaces de entrometerse en las vidas de los individuos a través de múltiples elementos de regulación, clasificación e intervención. Esta sobrerregulación pone en peligro la libertad individual y la capacidad de expresión y autodeterminación de los beneficiarios, y en casos extremos conduce a situaciones totalitarias (Hecló, 1982).

Para finalizar, los conservadores también afirmaron que el Estado de Bienestar es esencialmente injusto porque pretende alterar las desigualdades producto de las diferentes capacidades de los individuos. Los argumentos conservadores para la explicación de las desigualdades sociales se basan en la distinción entre igualdades legales o formales (p. ej. igualdad ante la ley o igualdad de oportunidades) e igualdad de resultados. La búsqueda “artificial” de la igualdad de resultados a través de políticas sociales de efectos redistributivos no es admisible porque contradice el principio de la igualdad legal o formal. Además, la desigualdad por sí misma es considerada como un elemento generador de dinamismo, por lo que una sociedad que no exhibiera desigualdades sería una sociedad sin iniciativa. Como dice Gilder, “*para tener éxito (...) los pobres necesitan, por encima de todo, el acicate de su pobreza*” (Gilder, citado por Mishra, 1992:67). Desde esta perspectiva, las sociedades deben promover interacciones competitivas entre individuos dotados diferencialmente de talento y ambiciones. Las desigualdades de bienes y recompensas producto de tales diferencias debería considerarse legítimas<sup>1</sup>. (Crompton, 1994: 22 y sigs).

Sobre estas premisas, los conservadores afirman que las políticas sociales que intentan reducir las desigualdades existentes entre grupos a partir de la elevación del nivel de vida de los menos favorecidos están distorsionando la lógica por la cual a cada individuo le corresponde aquello que condice con su esfuerzo. Lo que es quizás más grave es que, con estas medidas, el Estado de Bienestar mina las reservas morales de la sociedad civil que en un tiempo hicieron posible el predominio del capitalismo sobre otros sistemas de organización económica. El Estado de Bienestar despliega un arsenal de mecanismos amortiguadores, tales como generosos seguros de paro o medidas asistencialistas, que le quitan al trabajo su condición de actividad imprescindible para la supervivencia del individuo. En el marco de una sociedad civil subsidiada por el Estado, no existen las presiones estructurales suficientemente intensas para sostener niveles de trabajo sacrificados. En suma, a través de su sistema de retribuciones inmerecidas, el Estado de Bienestar distorsiona la dinámica natural de las sociedades y sus tesoros morales (Offe, 1984: 373).

---

<sup>1</sup> Además de los textos clásicos de Friedman y Friedman (1980) y Hayek (1944), véase el viejo ensayo de Herbert Spencer titulado “Sobre la beneficencia”.

## 2. Los desafíos de las teorías del repliegue

Al menos hasta donde llega nuestro conocimiento, todo indica que la producción teórica sobre el repliegue del Estado de Bienestar es más incipiente y se encuentra menos desarrollada que la producción teórica sobre la expansión del Estado de Bienestar. Probablemente esto es, en buena medida, resultado de la novedad de los procesos de repliegue en comparación a los procesos de expansión. Mientras que la expansión de los Estados de Bienestar empezó visiblemente en algunos países pioneros en las últimas décadas del siglo XIX, fue necesario que transcurrieran unos cien largos años para que las amenazas de repliegue empezaran a cobrar vigor. Así, en varias dimensiones relevantes - nivel de acumulación empírica, desarrollos teóricos, consolidación de perspectivas adversarias, etc. -, las teorías de la expansión del Estado de Bienestar han sido más desarrolladas que las teorías del repliegue<sup>2</sup>.

Esto ha llevado de manera natural y comprensible a que, ante la aparición de las amenazas y procesos de repliegue – las primeras siempre más acentuadas que los segundos -, los sociólogos y científicos políticos hayan echado mano a las viejas teorías para ‘ponerlas cabeza abajo’, como diría Marx, e intentar explicar los nuevos acontecimientos. Si la presencia de ciertas condiciones permitió explicar con cierto grado de éxito la expansión de los Estados de Bienestar, entonces parecía lógico asumir que la desaparición o debilitamiento de dichos factores debería conducir a un repliegue del Estado de Bienestar.

Ahora bien, como ha argumentado convincentemente Paul Pierson (1994, 1996), este sentido común sociológico puede llevar a grandes equivocaciones. Para Pierson el repliegue consiste en una situación cualitativamente diferente a la expansión de los Estados de Bienestar. Por tanto, se precisan nuevas teorías. Tres razones subyacen a la argumentación.

En primer lugar, la política en situaciones de repliegue es diferente a en situaciones de expansión de los Estados de bienestar. Mientras que la expansión de los Estados de bienestar supuso el despliegue de medidas de amplia aceptación popular en un contexto de bajo grado de articulación de grupos de interés, el repliegue supone medidas impopulares en situaciones en que poderosos grupos de interés se han creado y organizado – a menudo como consecuencia de las políticas de bienestar previamente desarrolladas. Por tanto, una lógica de reversibilidad de encadenamientos causales sería infructuosa. Según Pierson (1996), esto conduce a que la aplicación de las principales teorías explicativas del desarrollo de los Estados de bienestar a las políticas del repliegue estén condenadas al fracaso. Por ejemplo, las teorías basadas en la lógica del industrialismo parten de un determinismo económico que no permite explicar cómo las estrategias de los políticos y la oposición de fuerzas políticas definen las

---

<sup>2</sup> Aún así, en los últimos veinte años la literatura sobre el repliegue del wstate ha crecido. Posturas básicamente ‘narrativas’ o ensayísticas (Mishra, 1992; Hecló, 1982) han precedido a esquemas conceptuales más afinados (Pierson, 1994, 1996; Palier, 2001), rigurosos estudios cuantitativos basados en el método histórico-comparativo (Hicks y Zorn, 2002; Huber, Stephens y Ray, 1997), tipologizaciones de los modos de repliegue (Esping-Andersen, 1996) y estudios de caso, como los trabajos de Ruben Lo Vuolo sobre el retrenchment en Argentina adoptando el marco analítico de Pierson.

políticas sociales. Por otra parte, la teoría de los recursos de poder de los partidos y movimientos sociales de izquierda olvidan que el camino del repliegue no es simplemente una vuelta atrás en el camino expansivo, y que incluso en situaciones de pérdida de poder de los partidos de izquierda y los sindicatos, habitualmente propulsores del Estado de Bienestar, la impopularidad de las medidas de repliegue impone obstáculos inexistentes en la etapa expansiva<sup>3</sup>.

En segundo lugar, la crítica de Pierson se orienta a aspectos metodológicos. Buena parte de las teorías tradicionales miden el grado de expansión del Estado de Bienestar a través del porcentaje del gasto social en el PBI. Sin embargo, diversos estudios realizados en los 90s demostraron que niveles similares de gasto podían encubrir diferentes formas de gasto para diferentes propósitos, modificando sustancialmente la naturaleza de los Estados de Bienestar. De la misma forma, medir el repliegue únicamente con indicadores de gasto es insuficiente. El repliegue puede realizarse manteniendo el nivel de gasto pero introduciendo nuevos programas y reformando otros, cambiando los incentivos y recursos de los actores y las lógicas de funcionamiento de las instituciones, y generando modificaciones a largo plazo en aspectos esenciales del Estado de Bienestar – esto es, ‘systemic retrenchment’ (Pierson, 1996:14). Así, algunos estudiosos – como Esping-Andersen (1996) - demostraron que *“there are (broadly three) different ways of reforming welfare states and that differences among the welfare regimes explain difference in reforms implemented”* (Palier, 2001:5-6).

En tercer lugar, buena parte de las teorías existentes no resultan adecuadas para evaluar los desempeños sectoriales dentro de una nación. Así, *“One of the problems with theories of Estado de Bienestar development is that they generally fail to disaggregate these discrete policies. System-level variables, such as the structure of political institutions or the strength of the political left, cannot alone explain variations within the system”* (Pierson, 1996:6). Esto es especialmente relevante para nuestro análisis del caso uruguayo, que consiste justamente en intentar explicar las diferencias en las reformas e intentos de reforma entre sectores de la política social uruguayana.

### **3. Factores que explican el éxito o fracaso del repliegue**

---

<sup>3</sup> A pesar de las críticas a las teorías existentes, Pierson puede considerarse más cercano a la perspectiva estatista que a cualquiera de las demás. Sin embargo, la postura de Pierson sobre la perspectiva estatista – o del nuevo institucionalismo, como suelen llamarlas los cientistas políticos – parece haber cambiado a través del tiempo. En Pierson (1994), refiriéndose al nuevo institucionalismo y en particular los trabajos de Theda Skocpol y sus colaboradores, afirma que *“My analysis of retrenchment draws heavily on this school of thought”* (Pierson, 1994). Sin embargo, en Pierson (1996), afirma que estas teorías no son válidas porque el repliegue, a diferencia de la expansión, no requiere cohesión de las burocracias o legados políticos previos para imponer sus medidas. Sea como fuere, queda suficientemente claro que para Pierson las instituciones políticas importan.

Las explicaciones sobre las condiciones que facilitan o impiden el repliegue son diversas. Algunos autores se centran en la incidencia de los factores demográficos combinados con procesos de cambio en la estructura ocupacional y la economía, aunque sin descuidar las variables político-institucionales (Esping-Andersen, 1996). En una vena estatista, otros ponen énfasis en cómo las instituciones políticas moldean las oportunidades y constricciones de los políticos y grupos sociales, generando incentivos para desencadenar alianzas y bloqueos que deciden la suerte de los intentos de repliegue (Pierson, 1996), o bien proponiendo que la carencia de sólidas coaliciones políticas y sociales durante la 'época dorada' minó las expectativas hacia el Estado de bienestar en los tiempos de crisis (Hecló, 1982). Desde una perspectiva distinta, otros trabajos consideran que el repliegue está básicamente motivado por las insuficiencias de las organizaciones estatales para proveer servicios en una sociedad diferenciada y plural. Por último, hay quienes han puesto a prueba algunas de estas explicaciones del repliegue acudiendo a comparaciones cuantitativas entre varias naciones utilizando series de datos temporales (Hicks y Zorn, 2002) o combinando análisis de regresión con estudios de casos (Huber, Stephens y Ray, 1997). A continuación se analizan estas interpretaciones del repliegue con el objetivo, al igual que en el capítulo anterior, de contar con herramientas conceptuales para abordar el caso uruguayo.

### **3.1 Factores demográficos**

Un primer tipo de factores que imponen presiones hacia el repliegue son de índole demográfica. Cabe mencionar tres: la elevación de las tasas de dependencia, la heterogeneización de la estructura familiar y la desestandarización del ciclo vital.

Primero, la combinación del envejecimiento de la población y el descenso de las tasas de fecundidad generan altas tasas de dependencia que significan un aumento de la carga fiscal. En sí mismas las variables demográficas no son un problema para los Estados de bienestar. El punto es que la edad determina en buena medida las chances de que las personas sean económicamente activas. Así, a pesar de que se incremente la edad en que las personas se retiran del mercado laboral, el aumento de la expectativa de vida tiende a ser aún mayor, lo que lleva a un incremento de la cantidad de años-individuo ociosos. Sin embargo, otras tendencias pueden llegar a compensar o al menos atenuar el efecto gravoso de las variables demográficas. Primero, los aumentos de productividad pueden compensar hasta cierto punto los efectos demográficos adversos (Esping-Andersen, 1996). Segundo, la recesión económica y los cambios culturales de índole posmaterialista (Inglehart, 1992) pueden llevar a un aumento de la participación laboral femenina, con análogos efectos<sup>4</sup>. Tercero, incrementos en el

---

<sup>4</sup> Existe el temor de que el aumento de la participación laboral femenina conduzca a una disminución de la fecundidad, lo que equivaldría a 'cubrir un flanco a costa de descubrir otro'. Sin embargo, según Esping-Andersen, este temor es infundado ya que "Ha sido ampliamente documentado que es posible aumentar el empleo femenino y a la vez la fecundidad si se dispone

nivel de formalidad laboral aumentan la base fiscal y disminuyen las presiones sobre el sistema de prestaciones.

En segundo lugar, se produjeron intensas transformaciones en la estructura familiar. La primacía absoluta de un modelo familiar nuclear, estable y homogéneo, se va debilitando ante los nuevos formatos de los hogares: aquellos con un sólo progenitor a cargo producto de divorcios o separaciones, hogares en que ambos cónyuges desarrollan actividad profesionales y laborales y aportan ingresos a un fondo común, hogares unipersonales, etc. (Esping-Andersen, 1996; véase Castells, 1997 tomo II:163 a 182, para un análisis comparativo sobre el declive de la familia patriarcal). La diversificación de los formatos de familia conduce a una diversificación de necesidades y la aparición de nuevos sectores vulnerables que deben ser asistidos con programas específicos, que no todos los Estados de bienestar están en condiciones de implementar.

Tercero, el ciclo vital se ha vuelto menos lineal y estandarizado debido al aumento de las actividades y roles desempeñados por las personas a lo largo de su vida. Con esto se desdibujan y hacen impredecibles los estereotipos tradicionales sobre los comportamientos que resultan adecuados para géneros y grupos etarios. Por ejemplo, existen oportunidades para que personas de edad avanzada con buen estado de salud sigan activamente involucradas en el mercado laboral, al tiempo que otras pueden retirarse anticipadamente para disfrutar de las últimas décadas de su vida sin mayores preocupaciones. Esto genera efectos de signo opuesto en la estructura ocupacional. Nuevamente, las nuevas, complejas y a veces ambiguas demandas no pueden hacerse frente desde las viejas estructuras universalistas e igualitarias de prestaciones (Esping-Andersen, 1996).

### **3.2 Factores socioeconómicos**

Tres procesos de cambio socioeconómico pueden llevar a un repliegue en los programas de bienestar.

En primer lugar, el Estado benefactor fue diseñado originalmente para atender necesidades provenientes de una estructura social basada en una clase obrera industrial comparativamente homogénea. Este diseño original resulta inefectivo luego de los profundos procesos de diferenciación en las ocupaciones que caracterizan a la sociedad posindustrial. A esto se añade el aumento la rotación de los trabajadores en puestos de trabajo y ramas de actividad, el incremento de la inestabilidad laboral producto de la flexibilización de los mercados y el declive de la industria y la expansión de los servicios. Los riesgos que enfrentan ahora los ciudadanos son más heterogéneos, y las viejas políticas universalistas y homogéneas ya no satisfacen las demandas de la población (Esping-Andersen, 1996). En segundo lugar, el enlentecimiento del crecimiento económico reduce las bases financieras de las prestaciones (Esping-Andersen, 1996). En tercer lugar, la apertura económica puede conducir a fugas de capital que disminuyan la inversión interna y la generación de puestos de trabajo (como

---

*de servicios sociales y de cláusulas generosas vinculadas con las licencias por maternidad"* (1996:529).

ocurrió en Suecia a partir de 1982), lo que puede llevar a aumentos del desempleo con el consecuente incremento de la carga fiscal y por ende desencadenar o bien recortes en los gastos, o bien una focalización de beneficios (Esping-Andersen, 1996).

Basándose en estas hipótesis, en un nivel operativo Hicks y Zorn (2002) predicen entonces que el crecimiento económico y la desindustrialización (aumento del empleo no industrial ni agropecuario), en la medida que promueve políticas sociales compensatorias, deberían retardar el repliegue. El esfuerzo de bienestar previo también debería inhibirlo. Por el contrario, los déficits económicos del Estado deberían acelerarlo.

### **3.3 Factores de institucionalidad política y reglas de juego**

Para algunos autores, las características de las instituciones del sistema político no sólo ayudan a explicar la expansión de los Estados de Bienestar sino también su repliegue. Como dice Esping-Andersen, *“Una de las conclusiones más importantes de los estudios comparativos es que los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses y de formación de consensos políticos afectan enormemente el manejo de los objetivos asistenciales, de empleo y de crecimiento”*, (Esping-Andersen, 1996: 526). Este aserto, que ha sido reconocido por varios autores en los últimos diez años, ha encontrado uno de sus desarrollos más satisfactorios en los trabajos de Paul Pierson (1994, 1996). Conviene detenerse en ellos por un momento.

En un nivel macro, Pierson parte de la premisa de que las instituciones políticas son cruciales para entender el repliegue. Las instituciones configuran las reglas de juego que pautan los incentivos, constricciones y recursos de los actores políticos, que a su vez los conducen a impulsar o resistir ciertas medidas y construir o romper coaliciones. Como buen seguidor de la obra de Skocpol, a Pierson le importa (i) la estructura de las instituciones formales, (ii) las capacidades gubernamentales para impulsar ‘policies’ y (iii) el feedback de dichas ‘policies’.

Primero, respecto a la estructura de las instituciones formales, Pierson considera dos variables: la integración horizontal y la integración vertical. La primera refiere a la distribución del poder dentro del gobierno nacional. Esto permite distinguir entre gobiernos parlamentarios, con un alto grado de concentración - como Gran Bretaña -, y gobiernos con bajo grado de integración horizontal. La integración vertical, por su parte, refiere al grado en que el poder se encuentra disperso en ámbitos subnacionales (federalismo vs. centralismo).

Lo relevante aquí es que Pierson desafía la hipótesis de que un gobierno más centralizado - tanto en términos verticales como horizontales - estaría en mejores condiciones para perseguir el repliegue que uno descentralizado. Pierson reconoce que un gobierno centralizado posee mayor capacidad para imponer decisiones por encima de los órganos deliberativos y las demandas de grupos sociales a nivel nacional. En gobiernos con bajo grado de integración horizontal existen mayores espacios en que las minorías pueden vetar políticas de repliegue, al tiempo que en gobiernos con bajo grado de integración vertical

pueden existir dificultades entre autoridades nacionales y locales para llegar a acuerdos de reformas. En el mismo sentido, Hicks y Zorn (2002) plantean que las estructuras exclusionarias ('exclusionary structures'), con vetos competitivos y ausencia de vetos cooperativos, deberían inhibir el repliegue.

Sin embargo, también es cierto que la centralización del poder suele aumentar la atribución de responsabilidades sobre el resultado de las políticas. Así, un gobierno que hubiera tomado decisiones unilateralmente recibirá todas las críticas producto de los malos resultados. Los políticos son sensibles a esta clase de repercusiones potenciales y a los costos políticos asociados a ellas. Antes de tomar una decisión cuyos resultados no admiten deslindes de responsabilidades lo pensarán dos veces. De la misma manera, si bien un gobierno descentralizado tiene teóricamente menor capacidad de implementar reformas de repliegue, tiene sin embargo la ventaja de poder diluir la responsabilidad por los eventuales resultados negativos y transferirla hacia otros niveles institucionales en la toma de decisiones.

En segundo lugar, respecto a las capacidades gubernamentales para impulsar 'policies' de repliegue, para Pierson son los políticos - más que los burócratas - los actores clave. Las políticas de expansión del Estado de Bienestar descansaban en las capacidades organizativas y administrativas de las burocracias, como sostuvieron Skocpol, Hecló y otros. Por el contrario, dado que los esfuerzos administrativos del repliegue son bajos, un bajo grado de expertise técnico de las burocracias no suele ser obstáculo para implementar políticas de recorte. El punto central, pues, reside en la capacidad de los políticos para desactivar resistencias al repliegue. Adicionalmente, las capacidades financieras siguen siendo importantes, en particular porque permiten llevar adelante estrategias de compensación de pérdidas en grupos de beneficiarios y de esta manera minimizar la oposición al repliegue.

La tercera dimensión institucional que Pierson considera refiere al "policy feedback", que se resume en la expresión "policies produce politics". Las 'policies' previas son un elemento crucial para comprender las posibilidades del repliegue al menos por dos razones. Primero, las 'policies' crean constituencias o grupos de beneficiarios que podrían organizarse para resistir recortes. Una nueva política social puede operar, al menos de manera latente, como un mecanismo de agregación de intereses. Al otorgar beneficios a personas que no estaban previamente unidas por otros lazos, crea sentimientos de pertenencia a un grupo e intereses y objetivos estratégicos comunes. A su vez, los servicios o transferencias que constituyen el fin inmediato de la política, pueden reforzar la capacidad organizativa de estos grupos. Adicionalmente, el propio proceso de otorgamiento de los beneficios puede llevar a que los beneficiarios establezcan contactos con políticos y funcionarios estatales y aumenten su capacidad de presión. Segundo, los políticos y burócratas aprenden de las experiencias de las pasadas 'policies'. Descubren nuevos procedimientos técnicos y administrativos, aprenden a sortear resistencias y negociar con opositores, generan información, investigaciones y diagnósticos, y testean el impacto de los diseños de los programas. Todos estos mecanismos específicos conducen a aumentar los costos de producir innovaciones y, consecuentemente, incrementan las probabilidades de repetir procedimientos previos (*path dependence*).

El papel de las coaliciones políticas en el desmantelamiento del Estado de Bienestar también había sido considerado tempranamente por Heclo (1982), quien identifica a partir de los 70s una fase de reformulación del Estado de Bienestar. Según Heclo, el Estado de Bienestar se formó en buena medida como consecuencia del imponente crecimiento económico sostenido durante la época dorada. Esto hizo posible expandir fácilmente los beneficios sociales sin necesidad de formar coaliciones políticas resistentes que pudiesen operar para su defensa en épocas de crisis. Esto condujo a que en momentos de austeridad no existieran apoyos suficientemente fuertes para defenderlo. En sus palabras, “*the more social policy became dominant in the economy and helped absorb its product, the more it became viewed as a mere appendage to the economy, whose growth was taken for granted. In an earlier period of risk and austerity, consolidators of the welfare state had been inclined to see social policy as a support to their none-too-strong capitalist economies (...) In our own wealthy postwar period, social policy increasingly came to be regarded as a kind of luxury good produced by the ever-rolling surpluses of economic growth*” (Heclo, 1982:398).

Sin embargo, este diagnóstico de Heclo impide explicar, tal como lo plantea Pierson, varios otros autores y el mismo Heclo, por qué los gobiernos de los países desarrollados – incluyendo los conservadores de Reagan y Thatcher - les resultó tan complejo implementar una estrategia integral de repliegue. Para esto es necesario observar cómo los grupos de beneficiarios pueden transformarse en grupos de presión electoralmente valiosos.

### **3.4 Factores de presiones de grupos sociales**

Los apoyos o resistencias de los grupos de la sociedad civil son uno de los factores decisivos para definir el éxito de las estrategias de repliegue. La literatura ha enfatizado al menos cuatro proposiciones fundamentales:

- (i) Los programas sociales crean grupos de beneficiarios organizados que se oponen a los recortes. Por tanto, cuanto mayor sea la capacidad de presión de estos grupos, mayores serán las dificultades para llevar a cabo el repliegue.
- (ii) La opinión pública y el electorado están generalmente predispuestos negativamente a las medidas de recorte. Las situaciones de apoyo generalizado a los recortes no sólo suelen ser escasas, sino también transitorias.
- (iii) Sin embargo, cuando se desarrollan mercados de servicios privados y las clases medias y altas abandonan los servicios públicos, existen mayores presiones sociales para el repliegue.
- (iv) Así como los partidos socialdemócratas y de izquierda y los marcos de negociación corporativistas fueron elementos importantes para desarrollar el Estado de Bienestar, su ausencia o debilidad favorece el éxito de las propuestas de repliegue.

En primer lugar, como argumentaron Pierson y Skocpol, una de las manifestaciones de la expresión 'policies produce politics' se aprecia examinando el impacto del desarrollo del Estado de Bienestar en la formación y consolidación de grupos de beneficiarios que adquieren capacidad de presión sobre el gobierno. Desde cierto punto de vista, podría argumentarse que un Estado de Bienestar desarrollado, con servicios universalistas y generosos, estaría en mejores condiciones para enfrentar una crisis ya que dispondría de un amplio espacio para efectuar recortes. Pero desde otro punto de vista es probable que cada programa establecido hubiese generado coaliciones sociales de beneficiarios que se opusieran a recortes que disminuirían su calidad de vida. Análogamente, habitualmente se considera que, al ser los programas universales aquellos que gastan más, un político inspirado en el retrenchment se vería más inclinado a cortar beneficios de programas universales que en programas residuales. Sin embargo, mientras que el capital defensivo de los beneficiarios de los programas means-tested o residuales suele ser menor, los programas universales benefician a grupos más grandes, suelen estar respaldados por las clases medias organizadas y por ende son más resistentes.

En segundo lugar, las bases sociales que determinan el éxito del repliegue no se limita a sus beneficiarios directos. También es decisivo el peso de la opinión pública y el cuerpo electoral en general, compuesto tanto por beneficiarios como por no beneficiarios de los distintos servicios sociales. Así, el apoyo o rechazo al repliegue no es exclusivamente el resultado de un cálculo de costos y beneficios como el que podrían llevar a cabo algunos beneficiarios. También puede ser el resultado de muchos otros factores tales como el apoyo o rechazo al repliegue de los partidos políticos con los que las personas se sienten identificadas, la simpatía o antipatía hacia los líderes que proponen el repliegue, las orientaciones ideológicas globales de las personas, o la influencia de los grupos de pertenencia tales como familia, amistades y otros.

Existen evidencias de que, por lo general, los electorados no suelen apoyar el repliegue. Lo que es más, tal como muestran Pierson (1994, 1996) y Mishra (1992), en situaciones de inicial apoyo popular al repliegue la implementación de políticas de recorte, lejos de desencadenar una dinámica autosostenida que conduzca a una expansión de los recortes, genera casi inmediatamente una resurgencia del apoyo popular hacia el Estado de bienestar. Esto es esperable si se tiene en cuenta que las personas suelen estar más agradecidas si se les otorga antes que si se les quita algo de lo que disfrutaban. Por cierto, no todos los grupos sociales disfrutaban de igual medida del Estado de Bienestar, por lo que los apoyos no deberían ser unánimes ni tener el mismo grado de intensidad. Además, algunos grupos pueden estar convencidos de que una de las maneras de aumentar su bienestar pasa por recortar servicios a otros grupos.

En este sentido, varios autores (Muñoz de Bustillo, 1993:49; Korpi y Palme, 1998) han mostrado que la huida de sectores medios y altos hacia los servicios privados en busca de mayor calidad, status y comodidad, reduce las bases sociales de apoyo al Estado de bienestar. Cuando ello ocurre, los sectores que optan por la 'salida' empiezan a cuestionar a un Estado de bienestar que los beneficia escasamente pero al cual tienen que contribuir obligatoriamente por la vía impositiva. Adicionalmente, estos grupos suelen tener lazos con o formar

parte de los núcleos decisorios políticos, por lo que su influencia es mucho mayor que lo que su número sugeriría.

En sentido análogo, según Heclo (1982) parte de la explicación sobre la emergencia en los 70s de una nueva fase de 'reformulación' del Estado de Bienestar se vincula al comportamiento de grupos sociales. Además de la ya mencionada ausencia de coaliciones políticas resistentes como factor explicativo de la fase de reformulación, Heclo propone que el Estado de Bienestar fue incapaz de generar una solidaridad macrosocial y fomentó un juego de suma cero entre grupos de beneficiarios. Respecto a lo primero, los programas sociales implementados en el marco del Estado de Bienestar no lograron crear un sentimiento de 'experiencia compartida'. Por ejemplo, respecto a la seguridad social, *"since the program manifests itself only in terms of individuals' own monthly payments, this extraordinary accomplishment produces little sense of collective achievement in the welfare state"* Heclo (1982:396). Respecto a lo segundo, la concesión de beneficios en un contexto de crecimiento sostenido condujo a que cada beneficio otorgado a cada grupo llevara al resto de los grupos a demandar beneficios similares. Se instauró una lógica de competencia entre grupos por los beneficios estatales en la que ninguno de ellos estaba en principio dispuesto a perder posiciones relativas, llevando a cuellos de botella conflictivos en la etapa de recesión económica.

Por último, algunos autores han reinterpretado proposiciones clásicas sobre el desarrollo del Estado de Bienestar para contextos de repliegue. Siguiendo la perspectiva socialdemócrata, y olvidando las enseñanzas de Pierson, Hicks y Zorn (2002) han sugerido que, así como los partidos de izquierda y en menor medida los demócrata cristianos promueven expansión del Estado de bienestar, su ausencia o declive promueve el repliegue. También han hipotetizado que el neocorporatismo, entendido como el involucramiento del movimiento de trabajadores en la producción de políticas y la ganancia de poder de trabajadores organizados respecto a empleadores, propulsa el Estado de Bienestar, por lo cual, *"Consistent with the simple rule that what promotes social spending retards its repliegue, we hypothesize that neocorporatism inhibits welfare repliegue"* (Hicks y Zorn, 2002:8).

### **3.5 Factores de recursos estrategicos de políticos**

Pierson (1994, 1996) ha analizado cómo en ciertas coyunturas políticas y apelando a ciertas estrategias concretas los políticos pueden llevar a cabo con mayores probabilidades de éxito medidas de repliegue. Pierson parte de la premisa de que los políticos buscan tanto ser reelectos como poder llevar adelante sus agendas políticas. Por tanto, están obligados a minimizar los costos políticos y de legitimidad de sus propuestas y medidas. Ahora bien, existen dos razones por las cuales los gobiernos encuentran políticamente costoso el repliegue (Pierson, 1994:17-19).

Primero, los costos del repliegue son concentrados pero los beneficios son difusos. Cuando un gobierno recorta un programa está infligiendo un daño tangible y concreto a los beneficiarios. Sin embargo, por lo general no queda tan

claro con qué fines se utilizarán los recursos ahorrados. Dichos recursos – monetarios y no monetarios – simplemente son retenidos, sin que exista por lo general, al momento del repliegue, la decisión de una comunicación a la opinión pública sobre su reasignación a uno u otro programa. Mas bien, los recortes suelen ser justificados ante imperativos de mediano y largo plazo que teóricamente tendrían efectos benéficos sobre toda la sociedad, permitirían sustentar el crecimiento o evitarían una crisis financiera. Sin embargo, éstas justificaciones suelen ser demasiado vagas y generales para suscitar adhesiones y defensas de grupos específicos. Por definición, los grupos de interés persiguen los beneficios de sus miembros o afiliados y no los de la sociedad en su conjunto.

Segundo, existen evidencias de un sesgo negativo en los votantes. Estos recuerdan más los daños que los beneficios, y ante daños y beneficios simétricos, los castigos electorales a los políticos responsables de los mismos son mayores que los beneficios electorales concedidos. De la misma manera, los grupos de beneficiarios suelen organizarse más sólidamente para evitar un recorte que para ganar un nuevo beneficio.

Ahora bien, ¿qué pueden hacer, incluso en estas condiciones estructuralmente negativas, elencos políticos deseosos de implementar medidas de repliegue? Para Pierson existen tres estrategias que los defensores del repliegue pueden poner en práctica para minimizar resistencias políticas: ‘obfuscation’ u oscurecimiento, división y compensación. Primero, el oscurecimiento consiste en realizar el repliegue minimizando la visibilidad pública de la política y sus impactos. De esta manera, se torna difícil para la sociedad identificar las cadenas causales que ligan a los políticos a ciertas medidas de política pública, y éstas a sus eventuales efectos negativos. Segundo, los políticos pueden diseñar sus recortes de manera tal de dividir los grupos de beneficiarios y restarles capacidad de resistencia. Los clivajes en torno a los cuales resulta posible dividir grupos de resistencia son diversos (sexo, edad, niveles de ingreso, ubicación geográfica, etc.). También resulta posible dividir los intereses de los productores de un servicio y sus consumidores. Por último, pueden implementarse estrategias de compensación para los grupos afectados por el repliegue capaces de organizarse y plantear resistencia. Los beneficios otorgados pueden variar desde nuevos servicios en el sector privado hasta nuevas transferencias o subsidios.

Además de las condiciones estructurales desfavorables y las estrategias posibles, Pierson añade un tercer elemento al análisis y plantea que existen ciertas condiciones coyunturales favorables para que los políticos implementen el repliegue:

- (i) Cuando ocurre un ‘electoral slack’, esto es, cuando los gobiernos creen que están en una situación suficientemente fuerte para absorber las consecuencias electorales de decisiones impopulares.
- (ii) Cuando la crisis financiera es suficientemente aguda para que los gobiernos, con la ayuda del apoyo puntual de la oposición, puedan presentar el repliegue como una estrategia inevitable – incluso para salvar el propio Estado de bienestar.

- (iii) Cuando pueden cambiarse las reglas de juego de manera tal de modificar el balance de poder a favor de los partidarios del repliegue, o ganando nuevos adherentes.

### **3.6 Factores de características del diseño de los programas**

Arriba se argumentó que el éxito del repliegue podría estar parcialmente determinado por la medida en que los grupos de beneficiarios perciban ilegítimos los recortes a sus beneficios y se organicen para resistirlos. Adicionalmente, Pallier (2001) ha sugerido que un factor determinante en la disposición de los grupos de beneficiarios está dado por algunas características del diseño de los programas amenazados por el repliegue. Por tanto, el diseño de los programas debería tomarse en cuenta a la hora de analizar las posibilidades de éxito o fracaso del repliegue.

Si bien Pierson (1994, 1996) argumenta que el repliegue es esencialmente impopular, Palier sugiere que el grado de deslegitimación y protesta producido por el repliegue puede variar en función de tres dimensiones institucionales de los sistemas de protección social. Estas dimensiones resultan centrales para explicar cuán deslegitimadoras pueden ser las reformas de repliegue.

En primer lugar Palier señala la importancia de **la estructura de beneficios**, que establece quiénes reciben qué tipo de prestaciones y por ende quiénes apoyarán o no las reformas. Así, a modo de hipótesis, es esperable que las clases medias y altas defiendan los beneficios relacionados con los aportes o ingresos ('earnings-related benefits') más que los beneficios focalizados y pequeños ('targeted or low flat-rate benefits'). Mientras que los primeros serían percibidos como recompensas legítimas proporcionales a las contribuciones, los segundos serían vistos como beneficios inmerecidos. Inversamente, las clases desfavorecidas deberían considerar más legítimos a estos últimos que a los primeros. Por tanto, en términos polares, los gobiernos deberían enfrentarse o bien a coaliciones de clases medias y altas en el caso de recortes a beneficios vinculados a ingresos, o bien a coaliciones de clases bajas en situaciones de recortes de beneficios focalizados.

En segundo lugar, Palier menciona que los **mecanismos de financiamiento** – directos o indirectos - de las prestaciones determinan la legitimidad atribuida a los recortes. La defensa de un beneficio será más encarnizada si los beneficiarios son quienes lo financian directamente, ya que percibirán la contribución como un 'salario diferido' que les corresponde recibir en algún momento del futuro. Por el contrario, los recortes de prestaciones financiadas indirectamente a través de impuestos serán en principio menos resistidos que las basadas en esquemas en donde existe un vínculo directo entre contribuciones y prestaciones.

Por último, **la distribución de responsabilidades de la administración del programa** también pueden determinar la legitimidad de los recortes. Cuando las políticas sociales son administradas centralizadamente por el Estado, los aumentos de beneficios refuerzan la legitimidad del gobierno e, inversamente, las medidas del repliegue la socavan. Cuando la administración se comparte entre

gobierno, sindicatos y empleadores, las responsabilidades ante el repliegue se diluyen y el grado de impopularidad del gobierno disminuye.

Las consideraciones de Palier pueden complementarse señalando otros factores vinculados a las características de los programas que, esperablemente, reforzarían o inhibirían el potencial de presión efectiva de los grupos de beneficiarios. Cabe señalar al menos tres más.

Primero, debe tenerse en cuenta la importancia relativa de los beneficios en la vida de las personas: a mayor importancia relativa, mayor presión. Por ejemplo, es esperable que el grado de resistencia a recortes en beneficios monetarios que significan una parte importante de los ingresos individuales o del hogar (por ejemplo, políticas de sostenimiento de ingresos) sean mayores que en beneficios de servicios comparativamente tangenciales, como la salud.

Segundo, cabe considerar la forma de otorgamiento del beneficio (monetarios vs no monetarios). Sobre este punto existen posiciones contrapuestas. Por un lado, para algunos autores la provisión no monetaria de servicios produce grupos corporativos más fuertes que las transferencias monetarias – seguridad social y pensiones, sostenimiento de ingresos, subsidios -, en la medida que se generan fuertes burocracias y proveedores de los servicios que se alían a los beneficiarios para evitar recortes. Por un lado, existen dos argumentos para sostener la postura opuesta. Primero, en las actuales sociedades occidentales, crecientemente diversificadas y que privilegian cada vez más la capacidad de elección de alternativas de consumo, cabría esperar que, a idénticos valores monetarios, los beneficios monetarios resultasen más defendidos que los no monetarios ante medidas de recorte. Segundo, como sugiere Pierson (1994:170-1), los servicios ofrecen a los políticos defensores del repliegue diversas estrategias de división y compensación que pueden resultar exitosas para dismantelar los grupos de beneficiarios.

Tercero, el grado de permanencia/transitoriedad en el grupo de beneficiarios debería ser otro elemento importante. Ulrich Beck (1985) y Ronald Inglehart (1992) sostuvieron que en las sociedades del riesgo o sociedades posmaterialistas, respectivamente, las comunidades de clase pierden relevancia como focos de organización de protesta social y emergen nuevas configuraciones basadas en intereses más coyunturales y específicos. Mientras que movimientos afincados en identidades sólidas y con objetivos duraderos están en mejores condiciones de desarrollar recursos organizativos y de presión efectivos, lo opuesto ocurre para algunos – aunque no todos - de los movimientos emergentes. En este contexto, puede hipotetizarse que la fuerza de los grupos de beneficiarios para resistir el repliegue varía en función del grado de permanencia o transitoriedad de los individuos en el grupo. Por ejemplo, es esperable que los ancianos se movilicen más por evitar recortes en los beneficios de la seguridad social que los desempleados por hacer otro tanto en los seguros de desempleo. Mientras que la condición de anciano es permanente – una persona que llega a ser anciana en un momento de su vida lo seguirá siendo mientras viva -, la condición de desempleado no lo es – con un poco de suerte y algunos recursos, un desempleado puede mantener expectativas razonables de salir del desempleo en el corto o mediano plazo. Por tanto, en este último caso disminuyen los

incentivos para invertir energías en organizarse (ejemplo tomado de Pierson, 1994:165-6).

### **3.7 Factores organizacionales endógenos**

Algunos autores señalan que las limitaciones de la provisión estatal de servicios pueden estar a la base de la mercantilización de las políticas sociales. Por ejemplo, Douglas (en Brodtkin y Young, 1993:160) recuerda que el gobierno tiende a prestar servicios de manera uniforme y universal cuando hay sectores de la población que demandan servicios diferenciados. Para el Estado puede ser muy costoso y políticamente complejo brindar servicios diferenciados para satisfacer a estos segmentos más “exigentes”. Además, el Estado puede transformarse en una organización tremendamente impersonal y generar dificultades de acceso a los servicios por razones burocráticas. Adicionalmente, Wolf (en Brodtkin y Young, 1993:160) señala que la búsqueda de ganancias privadas por parte de los funcionarios públicos o la duplicación de servicios puede tornar ineficiente la provisión de servicios por parte del Estado. Todas estas condiciones forman “nichos” para que el sector no lucrativo y el mercado ofrezcan servicios.

## **4. Los procesos de repliegue**

El anterior apartado estuvo dedicado a señalar los principales factores mencionados en la literatura que pueden aumentar o disminuir el éxito de los intentos de repliegue. Los estudiosos también se han centrado en analizar cuáles son las reacciones de los gobiernos ante las presiones producidas por uno o varios de estos factores. Algunas preguntas que los inspiran son las siguientes: ¿todos los gobiernos reaccionan de la misma manera ante las mismas presiones por el repliegue?; ¿a qué obedecen las diferencias existentes?; ¿cómo varían las respuestas de los gobiernos ante las distintas configuraciones posibles de presiones hacia el repliegue?; ¿existen sucesiones o fases por las que atraviesen las naciones en la implementación de procesos de repliegue?; ¿qué grado de involucramiento debe tener el Estado para llevar adelante los recortes? Mientras que Esping-Andersen (1996) ofrece respuestas sobre las tres primeras preguntas, Mishra (1989) aporta elementos para la cuarta y Ruggie (1992) para la última. Veamos sus análisis en cada uno de estos puntos.

Según Esping-Andersen (1996), desde comienzos de los 70s han existido tres tipos de reacciones o caminos de los Estados de bienestar ante los cambios estructurales que impulsan al repliegue. La adopción de uno u otro tipo ha dependido del modelo de Estado de bienestar históricamente desarrollado: en términos generales, los países con Estado de Bienestar socialdemócratas

reaccionaron de manera similar entre sí, y lo mismo ocurrió con los conservadores y los liberales.

El 'camino escandinavo', llevado adelante por Suecia, Dinamarca y Noruega, consistió en una estrategia para enfrentar los problemas arriba reseñados y otros específicos de la región – principalmente la alta dependencia del mercado de empleo en el sector público -, manteniendo la estructura del Estado de bienestar universalista y con alto potencial desmercantilizador que caracteriza a los países nórdicos. Las principales medidas, llevadas a cabo en uno u otro de estos países, consistieron en introducir días de espera para acogerse a los beneficios por enfermedad, reducir los índices de reposición por enfermedad, las licencias por maternidad o paternidad y los seguros de desempleo, aumentar la cantidad de años durante los cuales deben hacerse aportes jubilatorios y aumentar los requisitos para acogerse a los seguros de desempleo. También se pusieron en práctica algunas políticas activas de empleo tales como subsidios marginales a los salarios en el sector privado, ingresos mínimos temporarios a personas que comienzan a trabajar por cuenta propia y programas de educación permanente para adultos. El cambio más drástico se produjo en Suecia, donde se establecieron jubilaciones basadas en aportes individuales. De todas formas, en absoluto se trató de convertir a los robustos Estado de Bienestar escandinavos en Estados liberales o residuales. En otras palabras, según Esping-Andersen el peso de los legados previos sigue siendo muy importante a pesar de la crisis de los 80s.

El camino neoliberal, llevado a cabo por Gran Bretaña, Nueva Zelanda y EEUU entre otros, lograron imponer estrategias de mercado marcadamente más acentuadas con un estilo 'pasivo'. Evitando ajustes por inflación se flexibilizaron los salarios y se disminuyó el salario mínimo. Disminuyó el porcentaje de trabajadores beneficiados con planes de jubilación y salud ofrecidos por las empresas, se hizo más selectivo el otorgamiento de beneficios para niños y familias. Todo esto condujo, en algunos países, a aumentos de la pobreza y la desigualdad del ingreso.

El camino de la reducción de la fuerza de trabajo, llevado a cabo por los países de la Comunidad Europea, consistió en términos generales a elevar la edad de la jubilación, disminuir los aportes sociales obligatorios e impulsar planes asistenciales privados.

Así como Marshall estudió la secuencia del proceso de mercantilización durante la construcción de la Inglaterra moderna, autores como Mishra (1989) han estudiado la secuencia de la mercantilización en los países anglosajones bajo los regímenes liberales de los 80s. El proceso de repliegue. Para Mishra (1989), el moderno Estado de bienestar se define por tres características:

(i) El Estado interviene en la economía intentando mantener el pleno empleo o al menos asegurar un nivel elevado de ocupación.

(ii) El Estado instrumenta la provisión pública y universal de una serie de servicios sociales destinados a cubrir las necesidades humanas básicas (educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda).

(iii) El Estado se responsabiliza en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida para todos los ciudadanos. Dicho nivel de vida es considerado como un

derecho social independiente de los ingresos, esfuerzos, capacidades o desventuras de los individuos (Mishra, 1989:56).

Esta definición operativa permite observar cuál fue la secuencia del proceso desmercantilizador, tomando como evidencia empírica los casos de la Gran Bretaña de Thatcher y los EEUU de Reagan. Según Mishra, el relativo desmantelamiento del Estado de bienestar empezó por la fuga del objetivo del pleno empleo, siguió - aunque no con demasiado éxito - por el sistema de servicios sociales universales, y culminó con el deterioro de los niveles de vida y el aumento de la pobreza.

Ahora bien, el repliegue, en la medida que supone una modificación de las fuentes de provisión de bienestar y una redistribución del mismo en los estratos sociales y grupos de interés, involucra recursos políticos y requiere esfuerzos institucionales para superar las resistencias. Una pregunta que se han hecho los estudiosos en este campo es la del papel que le cabe al Estado en la implementación del repliegue. Si el repliegue es, en cierta medida, una operación de descarga de responsabilidades desde el Estado hacia el mercado, la sociedad civil o la esfera doméstica, ¿qué recursos debe poner el Estado para ‘tirar por la borda’ el peso del bienestar? Aquí existe un debate interesante. Algunos autores manifiestan que el repliegue no requiere demasiados esfuerzos e intervenciones del Estado. Por ejemplo, Pierson afirma que *“closing offices, curtailing services, and cutting services do not require formidable administrative capacity”* (Pierson, 1996:153).

Sin embargo, otros autores afirman lo contrario. Aunque para el contexto latinoamericano – y no el anglosajón, como en el caso de Pierson -, la siguiente afirmación de Ozslak es una ilustración válida de una postura contraria: *“Prácticamente en cada uno de los ámbitos en que el Estado nacional se ha desprendido de funciones de producción o prestación directa, es necesario que asuma otras responsabilidades, generadas precisamente por esa renuncia funcional”* (Ozslak, 1997:13). Así, cuando se producen procesos de descentralización hacia el mercado o la sociedad civil, el Estado debe asumir nuevas funciones. Debe, por ejemplo, evaluar *“la relación costo-efectividad de los servicios públicos prestados por los gobiernos locales, monitorear los efectos redistributivos de la transferencia o ejercer firmemente la conducción macroeconómica resolviendo los desequilibrios resultantes de los procesos de descentralización”* (Ozslak, 1997:13). Por cierto, los procesos de descentralización a los que alude el autor argentino no necesariamente significan un recorte de los servicios. Pero con independencia de si la transferencia viene o no acompañada por recortes, el Estado debe estar presente – o *debería*, según Ozslak.

Más allá de criterios normativos, el estudio de Ruggie (1992) abona una hipótesis contraria a la de Pierson. A través del análisis de cambios en Medicare y Medicaid en EEUU, Ruggie plantea el concepto de la paradoja del “intervencionismo liberal”. Sugiere que modificaciones de signo liberal, como el recorte de costos del Estado, pueden llevar a una mayor intervención estatal en niveles organizativos y regulatorios y que, más que una retirada del Estado de bienestar, esto debería interpretarse como una profundización del mismo. Esto

alerta sobre una enseñanza valiosa: la necesidad de analizar en diversos niveles las tendencias a la mercantilización del bienestar social. Por ejemplo, una misma reforma puede contener elementos mercantilizadores en términos de financiamiento y elementos estatizadores en términos organizativos y regulatorios.

Ruggie muestra cómo, en su cometido de disminuir los costos de la salud, el gobierno estadounidense de principios de los 80s se involucró más en la regulación de las actividades de los hospitales y los médicos. La principal modificación del nuevo sistema DRG consistió en sustituir una financiación retrospectiva, basada en un reembolso de los costos producto de los servicios efectivamente realizados por los hospitales, por una determinación prospectiva, basada en una estimación de costos del servicio. El DRG preveía que, al tratar a nuevos pacientes, los médicos realizaran una estimación de los costos del tratamiento. Los recursos son asignados a partir de la agregación de estas estimaciones. Los hospitales están incentivados a controlar costos, ya que si logran atender a los pacientes con menores costos que los previstos pueden guardar para sí la diferencia, mientras que si se exceden deben hacerse responsables de los costos no previstos.

Ahora bien, para monitorear estos costos el gobierno tuvo que expandir su burocracia. De esta manera, el gobierno ejerce un mayor control fiscal, coordina los gastos con objetivos económicos más amplios, y controla a médicos y hospitales, aún dentro de un intento de reducción de costos. Paradójicamente esta medida, que introduce una mayor intervención del gobierno, fue el resultado de un intento del gobierno federal por controlar costos y reducir la financiación gubernamental en cuidados de salud.

El aporte fundamental de Ruggie es que si bien uno de los propósitos de los Estados liberales fue tradicionalmente el de mantener una separación entre el Estado y el orden privado, pueden existir dos tipos de “anomalías” que, aun dentro de un proyecto liberal, colisionen con dicho propósito. Según Ruggie, la necesidad de establecer límites precisos entre el Estado y el mercado puede requerir especificaciones que, acumulativamente, supongan mayores niveles de intervención. Segundo, el sector privado puede tratar de manipular al gobierno a partir de su capacidad de presión como proveedor monopsónico de servicios. El Estado debe entonces intervenir para limitar esa vulnerabilidad ante eventuales comportamientos agresivos del sector privado (Ruggie, 1992:922).

Otra preocupación de los autores que estudian las tendencias a la mercantilización de la política social refiere a las modalidades de privatización. Una definición sencilla de privatización es la que propone Bendick (1993:117): se trata de *“un cambio a manos no gubernamentales de algunos o de todos los papeles al producir un bien o un servicio que antes era producido públicamente o que podía ser producido públicamente.”*

Por su parte, Ozslak (Ozslak, 1997:11) define a la privatización sistémica como *“una expansión de la esfera de las actividades consideradas personales y privadas y un achicamiento de la esfera de actividades consideradas como áreas legítimas del dominio y la intervención pública”*. Esto tiene dos consecuencias: el

Estado se auto-deslegitima y se produce un desplazamiento de poder hacia el mercado.

Los estudiosos también se han ocupado de categorizar los mecanismos mediante los cuales la privatización se lleva a cabo. La literatura (Raczyinski, 1996; Paul Starr, 1993; Bendick, 1993; y Ozslak, 1997) permite distinguir diversas situaciones. En primer lugar, el gobierno puede decidir transferir parte de las responsabilidades de la provisión de servicios públicos a empresas privadas. Esto puede realizarse de cuatro maneras: a través de subsidios, a través de contratos parciales, a través de privatizaciones de servicios públicos o a través de la desregulación de mercados monopólicos.

En el caso de los subsidios, el gobierno ofrece a empresas privadas oportunidades de ganancia a través del subsidio de algunos de sus insumos de producción que tendrían efectos positivos para la sociedad. Por ejemplo, el gobierno puede subsidiar la contratación de trabajadores en desventaja, u otorgar subsidios de capital para localizar plantas manufactureras en zonas económicamente deprimidas con el cometido de reactivarlas.

El gobierno también puede contratar a un actor privado para que administre los activos y provea un servicio público – lo que Paul Starr (1993:37) denomina ‘privatización parcial’. En el mismo sentido, Bendick (1993) realiza una clasificación de versiones de privatización de programas sociales en función de la combinación de dos variables: la responsabilidad de la financiación del programa (estatal vs. no estatal) y la responsabilidad sobre la prestación del servicio (estatal vs. no estatal). Denomina como “dar poder a instituciones mediadoras” a los casos en que “*el gobierno conserva parte o toda la responsabilidad de dar fondos al servicio, mientras delega la producción y la entrega*” en organizaciones privadas con o sin fines de lucro (Bendick, 1993:126); y llama “pérdida de la carga del gobierno” a “*las disposiciones según las cuales tanto los medios de financiamiento como los medios de prestación de un servicio quedan divorciados del gobierno*” (Bendick, 1993:117-118). Según Bendick (1993:128), la razón principal de los contratos con empresas privadas es minimizar los costos estatales, fomentando de la competencia entre empresas que trabajan con menores trabas burocráticas y con políticas de personal más flexibles. Los contratos también ayudarían a mejorar la eficiencia cuando las actividades contratadas son “*directas, inmediatas, mensurables, supervisables y de naturaleza técnica*” (Bendick, 1993:128), como la recogida de basura, el procesamiento de datos o el alumbrado público.

De manera similar, Paul Starr distingue entre privatización según sitio de producción - estatal o mercantil - o formas de consumo - esto es, si el servicio se financia por gasto público o ingresos privados de los hogares (Paul Starr, 1993:36).

Por último, el gobierno puede transferir activos públicos a la propiedad privada, por ejemplo, privatizando empresas de servicios públicos.

En segundo lugar, el gobierno puede privatizar servicios públicos a través de acuerdos con la sociedad civil. En el caso más típico, el gobierno deja en manos del sector privado no lucrativo la provisión de ciertos bienes o servicios, no financiándolo o haciéndolo total o parcialmente. Adicionalmente, el gobierno puede efectuar transferencias de ingresos a ciudadanos para aumentar su

capacidad de adquirir un tipo específico de bienes o servicios en dependencias privadas. Por ejemplo, en lugar de recibir educación en escuelas públicas, el gobierno puede transferir recursos al ciudadano – bajo la forma de dinero o vouchers - que únicamente pueden ser empleados en la contratación de servicios educativos dentro de un espectro de instituciones privadas, debiendo el ciudadano efectuar su opción por alguna de ellas.

En tercer lugar, la literatura se refiere a la ‘privatización implícita’ para referirse a los diversos procesos de deterioro de los servicios públicos – como las reducciones en su volumen, capacidad y calidad -, que inducen la demanda de los consumidores hacia el sector privado e incentivan a las instituciones privadas a ofrecer servicios atractivos en calidad y precio, en particular para los sectores medios y altos. Para distinguir entre la privatización implícita y los intentos explícitos de privatización, se ha distinguido entre privatización impulsada por la oferta y por la demanda. La privatización impulsada por la oferta supone que es el propio Estado quien decide deliberadamente transferir parte de la prestación de servicios públicos. La privatización impulsada por la demanda ocurre cuando las organizaciones privadas ofrecen por su propia cuenta servicios que pueden resultar rentables. En ocasiones puede darse un fenómeno interesante: que, en un contexto de manutención o incluso incremento de los servicios estatales, el crecimiento de la oferta privada sea tan grande que signifique, en los hechos, un incremento del peso relativo de los actores privados en las prestaciones.

En cuarto lugar, los gobiernos pueden promover la privatización a través de la desregulación del ingreso de firmas privadas en actividades que antes eran tratadas como monopolio público. Paul Starr (1993:38), sin embargo, prefiere distinguir entre liberalización – entendido como una reducción del control del gobierno y una mayor competencia entre actores, sean públicos o privados – y privatización – transferencia a actores privados. Es posible privatizar sin liberalizar y a la inversa.

## **5. Consecuencias del repliegue**

En 1982, en un contexto de fortalecimiento de la embestida liberal, Hecló afirmaba lo siguiente: *“Nowhere is there evidence of major welfare state programs being dismantled. What can be seen here and there among the Western democracies are efforts to slow down some expenditures’ growth rates, to institute more cost controls, to refrain from undertaking major new social policy commitments, or to stretch out their implementation over time”* (Hecló, 1982:403). Estas líneas se escribieron cuando los gobiernos de Reagan y Thatcher estaban en sus comienzos y la promesa liberal se extendía vigorosamente por las cabezas de políticos, académicos y analistas. ¿Qué ocurrió al cabo de los siguientes años?

Una de las conclusiones más sorprendentes de la literatura sobre el repliegue es que, a pesar de las persistentes amenazas al Estado de Bienestar que emergieron en los 70s en buena parte de Occidente, el Estado de Bienestar

se mantuvo saludable y básicamente robusto en la mayoría de los países estudiados. Por ejemplo, luego del análisis del repliegue en cuatro naciones con condiciones políticas diferentes – Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Alemania -, Pierson concluye que *“The unpopularity of retrenchment makes major cutbacks unlikely except under conditions of budgetary crisis, and radical restructuring is unlikely even then”* (Pierson, 1996). En ninguno de los cuatro países se produjo un desmantelamiento del Estado de bienestar. Los gastos sociales como porcentaje del Producto Bruto Doméstico en los cuatro países entre 1974 y 1990 se mostraron sorprendentemente estables más allá de variaciones relativamente menores en algunos países, períodos y sectores. Si bien existieron reformas radicales en algunas áreas que involucraron reducción de beneficios o limitación de la elegibilidad, como en la vivienda pública en Gran Bretaña, las reformas fueron generalmente graduales y los líderes políticos que las impulsaron buscaron apoyos y consensos en partidos y organizaciones sociales. Este gradualismo es aun mayor si se lo compara con las drásticas reformas llevadas a cabo en otras áreas de la política pública, como las relaciones laborales, la política macroeconómica o la privatización de empresas públicas (Pierson, 1996:174).

Coincidiendo con Pierson, Esping-Andersen (1996:532) afirma que *“En los últimos diez años los síntomas de la crisis se han vuelto evidentes, pese a lo cual (y a despecho de lo que se cree popularmente) el grado de desmantelamiento del Estado benefactor ha sido modesto, y no hubo cambios significativos en los países donde ese sistema estuvo más desarrollado”*.

No obstante, aunque goza de bastante respaldo, esta visión no es compartida por todos los académicos. Basados en diferentes premisas, los estudios de Quadagno (1999) y Ronsanvallon (1995) arriban a conclusiones bastante diferentes que Pierson (1996) y Esping-Andersen (1996).

A través del análisis de las reformas propuestas en la seguridad social y salud (Medicare) en EEUU, Quadagno diagnostica un tránsito desde un históricamente débil Estado de bienestar hacia un ‘capital investment welfare state’. *“This transition is visible, first, in efforts to restructure public benefits to coincide with trends in the private sector; second, in efforts to reduce collective responsibility for social welfare needs and increase individual responsibility, and third, in proposals to transform public welfare programs from cash benefits and direct services into incentives for personal saving and investing”* (Quadagno, 1999:3).

Quadagno muestra el resurgimiento del excepcionalismo norteamericano, esto es, una concepción de la vida en sociedad como un conjunto de relaciones de mercado donde la provisión de servicios sociales es considerada como un asunto presupuestario. Según Quadagno, esta concepción transforma las tradicionales estructuras de comunalización de riesgos ante eventuales fallas de mercado, en sistemas de mercado en donde la responsabilidad del bienestar se transfiere desde el gobierno al individuo. Mientras el viejo Estado de bienestar pretendía asegurar a los trabajadores y sus familias de riesgos a partir de criterios de historia laboral y siguiendo un patrón redistributivo que beneficiaba a los menos ricos, el ‘*capital insurance Welfare State*’ busca promover ahorros e

inversiones, decide el nivel de beneficios de manera tal de premiar a quienes tengan las mayores cuentas de ahorro en salud y seguridad social, y de esa manera genera efectos regresivos. (Quadagno, 1999:4-5). Ajeno a metas de redistribución de la riqueza, este cambio genera un Estado de Bienestar en dos escalones, segmentando entre grupos afluentes, capaces de invertir y ahorrar lo suficiente para ponerse a salvo de imprevistos, y grupos que recibirán los beneficios mínimos sin poder aprovechar las oportunidades que el sistema idealmente brinda (Quadagno, 1999).

Al igual que Quadagno, el análisis de Rosanvallon (1995) sobre el 'Estado providencia pasivo' en las sociedades europeas - con énfasis en la francesa - conduce a una visión diferente sobre el resultado del repliegue. Rosanvallon diagnostica una nueva cuestión social marcada empíricamente por una brecha creciente entre los ingresos fiscales y el gasto público social, el crecimiento de la desocupación y la emergencia de nuevas formas de pobreza desde comienzos de los 80'. Todo ello vuelve obsoletos los formatos tradicionales de la solidaridad, basados en la adjudicación de una serie de derechos sociales universales. Más que intentar una reinserción en el mercado de trabajo, en el Estado providencia pasivo el enfrentamiento de la cuestión social se reduce a otorgar indemnizaciones a aquellos grupos situados en condiciones desventajosas. Bajo el imperativo de la indemnización, grupos cada vez más amplios que no pueden reinsertarse en el mercado laboral reciben las prestaciones que previamente se otorgaban tan sólo a grupos reducidos. A su vez la lógica de la indemnización tiene efectos perversos, ya que contribuye a institucionalizar la exclusión y a financiar a los excluidos a costa de alejarlos de los espacios en que podrían subsistir sin necesidad del Estado. En este punto, Rosanvallon confluye en el mar de las críticas que achacan al Estado de Bienestar su excesivo paternalismo. Pero no es éste el caso de una postura conservadora. En definitiva, el núcleo de la crítica de Rosanvallon al Estado providencia clásico reside en que las medidas que éste toma para minimizar las consecuencias de las debilidades de los grupos sociales termina por crear contingentes aún más vulnerables, cuyas capacidades para revertir autónomamente las situaciones adversas resultan más erosionadas a medida que la dependencia del fisco se hace más intensa.

## **Capítulo 4**

### **El Estado de bienestar en Uruguay: una sistematización de posturas**

La cuestión de las reformas del Estado de bienestar en el Uruguay contemporáneo no constituye en absoluto un tema virgen en las ciencias sociales uruguayas. Existe una voluminosa y creciente producción, alimentada tanto por sociólogos como por científicos políticos, destinada a estudiar las características del Estado de bienestar uruguayo, la intensidad, contenidos y 'timing' de las reformas que viene sufriendo desde la restauración democrática en 1985 y los factores que las explican. Este capítulo tiene como propósito evaluar las características de los principales trabajos que representan este debate con el cometido de establecer cuál es el estado de la discusión, cuáles son los acuerdos y disensos alcanzados y, por último, qué clase de contribuciones podría hacer esta investigación. Por razones de espacio nos centraremos únicamente en aquellos trabajos que privilegian abordajes trans-sectoriales y globales, esto es, que involucran a más de un área de la reforma social. Los estudios de caso y sectoriales son considerados en los respectivos capítulos de este trabajo.

En términos generales, la principal idea que surge de revisar esta literatura es la siguiente: si bien existe un acuerdo en que Uruguay se caracterizó por llevar a cabo reformas graduales y heterodoxas, existe una discusión importante respecto a los factores que explican este fenómeno. Comenzaremos fundamentando el primer término de esta afirmación y continuaremos por el segundo.

#### **1. El consenso: una mercantilización moderada**

En las tres administraciones posteriores a la restauración democrática, Uruguay llevó a cabo una serie de reformas e intentos de reforma en diversas áreas de la política social. Los contenidos y orientación de las reformas se encuadran dentro de la tendencia de reformas de 'segunda generación' en América Latina. Luego de una serie de reformas de 'primera generación' llevadas a cabo entre los 70s y los 80s y centradas fundamentalmente en aspectos económicos, la ola siguiente de reformas estaría orientada a reforzar la institucionalidad de las sociedades latinoamericanas y dotarlas de mejores mecanismos para gobernarse y elevar la calidad de vida de sus habitantes (Ozslak, 1999).

A pesar que las reformas llevadas a cabo en Uruguay supusieron cambios importantes en los sistemas de provisión de bienestar social, y a pesar que, salvo en el caso de la Reforma Educativa, existió una tendencia a privilegiar al mercado

en detrimento del Estado, no puede decirse que la pauta mercantilizadora se haya desplegado con virulencia extrema.

De esta manera, los autores nacionales que han investigado el tema a partir de perspectivas abarcadoras y trans-sectoriales coinciden en la hipótesis del gradualismo y la heterodoxia para la reforma del sector social. Filgueira y Lombardi (1995:149-155), por ejemplo, reconocían en el momento de inflexión del proceso reformista que el nuevo discurso orientado hacia las políticas compensatorias y focalizadas e influido por los organismos internacionales no había producido un cambio de modelo sino simplemente algunos “apéndices de focalización”<sup>1</sup>. Aunque no se restringe a las áreas de la reforma social, sino que considera también las medidas de política económica, de Sierra (1994:12) coincidía por los mismos años con Filgueira y Lombardi al afirmar que las particularidades del caso uruguayo remiten *‘en primer lugar [a] el ritmo más lento y zigzagueante en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica de tipo neoliberal; [y] en segundo lugar una mayor dificultad para dismantelar las viejas estructuras estatales y su capacidad de intervención en la sociedad y la economía’*.

Algunos años después, luego de haber ocurrido las tres reformas sociales de los inicios del segundo gobierno de Sanguinetti, la academia siguió manteniendo un diagnóstico similar. Midaglia (2000:27-28), por ejemplo, habla de un “quiebre relativo” respecto a la matriz originaria de políticas sociales universalistas. Las administraciones democráticas no habrían buscado dismantelar el Estado de bienestar pero tampoco se habrían propuesto restaurarlo. Como consecuencia de ello, las reformas económicas y sociales se implementaron de manera gradual y tímida, mientras que el desarrollo de políticas focalizadas y el peso creciente del Tercer Sector funcionaron más como complemento que como sustitución del modelo universalista.

Otros autores han dado a esta tesis un alcance más general. Por ejemplo, Moreira (2001) acepta la hipótesis gradualista y heterodoxa pero sólo para el período democrático. Apoyada en el Índice de Reformas Estructurales de Morley, Moreira recuerda que antes de 1985 Uruguay procesó importantes reformas económicas de signo liberalizador, por lo que dicha calificación sólo es válida para las reformas del período democrático. En el mismo sentido, otros autores han planteado recientemente que el Estado uruguayo muestra una orientación hacia el mercado más ambigua en el terreno social que en el terreno económico, incluso a pesar de las reformas de mediados de los 90s (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003:1993). La hipótesis gradualista sigue vigente: si bien *‘El Estado social se mercantiliza, el Estado empresario se terciariza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado [,] Aún, este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tantos países de la región han abrazado’* (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003:200-201).

Los estudios comparados en América Latina arrojan resultados análogos. A ello llega Porzecanski (2000) en un estudio que abarca seis países de la región,

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el trabajo mencionado se escribió en 1995, cuando la ‘segunda ola de reformas’ – educación, Administración Central y seguridad social - estaba en sus inicios.

destinado a analizar la incidencia de los tipos de democracia en los contenidos e intensidad de algunas áreas de la política económica y social. Desde la economía, recurriendo a estudios comparativos en la región que abarcan diversos campos de la reforma institucional y económica Talvi llega a conclusiones similares (Talvi, 1997), y otro tanto ocurre con el estudio de Elías (1999), esta vez desde el marco de la economía institucionalista.

## **2. El desacuerdo: las razones de la moderación**

Este acuerdo generalizado – que no sólo abarca a la academia nacional, sino también a los diagnósticos de los organismos internacionales – contrasta con la diversidad de posturas referidas a los factores que explican el gradualismo y la moderación. Un esfuerzo de escisión analítica permite identificar cuatro tipos de factores destinados a comprender este fenómeno. Como se verá inmediatamente, cada una de estas perspectivas apelan a argumentos y patrones de comprensión más o menos ligados a los diferentes enfoques sobre el Estado de bienestar, discutidos en los capítulos 2 y 3, que configuran el debate internacional. Puede hablarse, para el caso uruguayo, de cuatro perspectivas: una perspectiva ‘politológica’, una perspectiva de ‘coaliciones de veto’, una perspectiva de ‘ideologías y cultura política’, y una última perspectiva – que ha sido notoriamente menos desarrollada que las otras tres – que denominamos de ‘mercantilización espontánea’. En rigor, las perspectivas no son tan modélicas y puras como aquí se las presentan, y es habitual que un mismo autor, en el contexto de un mismo trabajo, apele con soltura a varias de ellas. A pesar de estas limitaciones, se trata de un esfuerzo imprescindible para situar posteriormente nuestra perspectiva.

### **2.1 La perspectiva ‘politológica’**

Desde una perspectiva netamente politológica, algunos autores han enfatizado la importancia de los sistemas de reglas formales en la determinación de las estrategias de los políticos conducentes a la aprobación de leyes (incluyendo las leyes que sancionan reformas u otras). Tempranamente, Mancebo (1991) había estudiado el impacto del presidencialismo y otros arreglos institucionales sobre la proclividad a formar coaliciones interpartidarias en el Uruguay de las dos primeras administraciones democráticas. Sin embargo, no se analizaba el impacto de dichos acuerdos – la ‘Entonación Nacional’ en la primera administración Sanguinetti y la ‘Coincidencia Nacional’ durante el gobierno de Lacalle – sobre los resultados en los procesos de reforma de la política pública.

Varios años después se publicó un estudio que, aunque éste no constituía su principal cometido, avanzó algunas respuestas a esta pregunta. En base a un marco institucionalista y una sólida sistematización empírica, Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) establecieron que en Uruguay existe un Poder Ejecutivo institucionalmente fuerte pero políticamente débil. Lo primero obedece al hecho de que el sistema político uruguayo presenta buena parte de los rasgos (aunque no todos) que caracterizan a un sistema presidencialista. Lo segundo viene dado por la ausencia de mayorías de la fracción del partido de gobierno en el

Parlamento. Este fenómeno, agudizado por el sostenido crecimiento electoral del Frente Amplio desde su primera participación en los comicios en 1971, sería un estímulo para lograr acuerdos entre los partidos tradicionales y aprobar reformas.

Esta configuración institucional impone, al mismo tiempo, tanto dificultades para llegar a acuerdos, como incentivos para superar dichas dificultades. En un sistema altamente fraccionalizado, en donde el Ejecutivo posee un sabroso botín de cargos a repartir y el resto del espectro partidario posee el necesario recurso del apoyo político a las propuestas del Ejecutivo, los actores se ven incentivados a superar estas distancias y estarían habilitados para aprobar reformas importantes<sup>2</sup>.

Adicionalmente, este patrón de interacción entre la fracción gobernante y el resto de la clase política no es estático. Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) y Filgueira y Filgueira (1997) han demostrado, desde abordajes diferentes, que entre 1985 y 1994 en Uruguay el ciclo político constituye un factor que define si este patrón de interacción se inclinará hacia la cooperación para la aprobación de leyes o, por el contrario, al conflicto y bloqueo de propuestas del Ejecutivo. En primer lugar, en las fases iniciales de cada administración, cuando las próximas elecciones son distantes, las fracciones y partidos en el llano pueden desdibujar su perfil opositor y conformar coaliciones o estrategias de cogobierno con la fracción oficialista. Cuando las elecciones se acercan aquellas deberán 'desmarcarse' para rescatar nuevamente un perfil propio y evitar compartir el descrédito que sufrirá el partido de gobierno. En segundo lugar, en caso que las reformas supongan medidas impopulares, la distancia respecto a las próximas elecciones atenuará considerablemente el efecto negativo de tales reformas sobre la fracción de gobierno. Asimismo, en caso que se estime que las reformas tendrán efectos positivos palpables, es necesario dejar pasar un tiempo para que estos efectos se manifiesten ante la población y puedan ser tomados como bandera o leit-motiv para la próxima campaña. Por ambas razones, para la fracción oficialista sería racional intentar sus reformas en los primeros años de gobierno.

Estas hipótesis fueron continuadas y actualizadas por otros estudios en los años siguientes, cubriendo la segunda administración de Sanguinetti<sup>3</sup>. Una de las principales conclusiones de uno de estos estudios (Chasquetti y Moraes, 2002) es que los efectos del ciclo político y la configuración institucional sobre la consecución de acuerdos políticos plasmados en leyes es independiente de la orientación de las políticas públicas. Así, dichos efectos se observan tanto en una

---

<sup>2</sup> Garcé también suscribe la tesis de que el presidencialismo facilita la cooperación de la oposición con el Presidente, aunque por motivos que se apartan de la lógica del político buscador de beneficios instrumentales. Guiados no ya exclusivamente por los beneficios del intercambio sino también por el logro de ciertas políticas programáticas, en sistemas presidencialistas como el uruguayo los políticos en el 'llano' estarían más dispuestos a cooperar con el Presidente en programas de ajuste estructural que en sistemas parlamentaristas. Esto ocurriría porque en los sistemas presidencialistas los políticos 'colaboradores' estarían menos expuestos a sufrir los costos electorales de ajustes impopulares, que recaerían, por fenómenos de visibilidad pública, enteramente en el gobierno (Garcé, 2002:370).

<sup>3</sup> Además de Chasquetti y Moraes (2002), véase Jorge Lanzaro (2001) y Lanzaro y Chasquetti (2001). Para una sistematización concisa de estos y otros factores véase Bergara et. al. (2003), Forteza et. al. (2003) y Moreira (2001).

administración liberal como la de Lacalle, como en otra más ecléctica como la segunda de Sanguinetti – y ello a pesar de los efectos unificadores de la reforma constitucional de 1996.

Para los intereses de este trabajo, una de las enseñanzas más novedosas de estos estudios es que identifican los bloqueos y facilidades del sistema político uruguayo para aprobar – aunque no necesariamente implementar – reformas. En contra de la extendida visión según la cual la fraccionalización partidaria condena al sistema político uruguayo a un bajo grado de productividad, *‘no resulta nada claro que los bloqueos sean un rasgo decisivo de la dinámica política uruguaya, por lo menos un bloqueo que pueda ser calificado de crónico o estructural. Los tres gobiernos posdictatoriales han logrado acuerdos interpartidarios (fundamentalmente, pero no solamente, entre los partidos tradicionales) que les han permitido, no sin dificultades, aprobar leyes importantes’* (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1999:82). Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el estudio recién citado no alcanzó a cubrir la tercera administración de Sanguinetti, en cuyos inicios se aprobaron las reformas de la educación, la seguridad social y la Administración central, reforzando más aún el argumento de los autores.

Por último, dentro de las explicaciones políticas sobre la aparición de una coalición reformista también aparecen los efectos de la evolución electoral. La ruptura del bipartidismo con la consolidación definitiva del Frente Amplio, logrando un tercio de los escaños en las elecciones de 1994, fue un estímulo decisivo entre los partidos tradicionales para unir fuerzas. Su única alternativa para aprobar una agenda de reformas estructurales consistía en implementar un régimen de coalición que fuese más allá de acuerdos puntuales y representase un verdadero esfuerzo en pro de objetivos comunes<sup>4</sup>.

## **2.2 La perspectiva de las ‘coaliciones de veto’**

Una segunda vertiente en la literatura nacional ha enfatizado el rol de las coaliciones de veto para explicar por qué Uruguay no siguió senderos reformistas tan radicalmente mercantilistas como sus vecinos. Estas coaliciones pueden estar integradas, según el caso, por al menos cinco clases de actores: parlamentarios de la oposición política, fundamental – pero no exclusivamente – de izquierda; los sindicatos de los sectores reformados; el movimiento sindical movilizado globalmente; los grupos de beneficiarios amenazados por las reformas; y en algunos casos la sociedad civil a través de instancias de consulta popular. Vale advertir que los autores que han suscripto esta perspectiva no han dejado de considerar en absoluto otros factores, identificados aquí en otras posturas.

En un trabajo pionero, de Sierra (1992) articulaba factores ‘politológicos’ con factores ‘coalicionales’ para explicar la moderación y lentitud del proceso neoliberal en Uruguay en comparación a países tales como Chile, Bolivia, Argentina y México (de Sierra, 1992). Así, el trabajo menciona, por un lado, factores estrictamente políticos tales como las trabas constitucionales, el peso de

---

<sup>4</sup> La cuestión de la ‘ruptura del bipartidismo’ ha concitado la atención de sociólogos, politólogos, economistas y analistas políticos. Véase, p. ej., Errandonea (1994), Filgueira y Filgueira (1997), Lanzaro (s/f a. y s/f b.), Forteza et. al. (2003:15) y Podetti (2003), en particular el capítulo 2.

los partidos en las decisiones del gobierno, la condición minoritaria de la fracción de gobierno en el Parlamento, que la obliga a negociaciones largas, costosas e inciertas, y la ausencia de un patrón verticalista y afecto a la violación constitucional en la figura presidencial. Por otra parte, de Sierra también menciona factores 'coalicionales' tales como el poder y legitimidad de los sindicatos y, en lo que constituye una novedad en la literatura, el hecho de que varios sectores empresariales se hubieran beneficiado - y lo siguieran haciendo en la actualidad - del estatismo regulador y proteccionista.

Los recientes trabajos de Hernández (2000 y 2003), aunque centrados en la reforma de la seguridad social, establecen hipótesis generales sobre el peso de las coaliciones de oposición y las reglas políticas en las reformas sociales en Uruguay. En este sentido, comparte con de Sierra (1992) el hecho de constituirse como un enfoque situado a medio camino entre la perspectiva 'politológica' y la de las 'coaliciones de veto'. La idea principal de Hernández (2003) es que una mayor complejidad en el proceso político previo a una reforma estructural, donde intervienen diversos actores con intereses divergentes y donde el peso de actores de la sociedad civil es mayor, conducirá a reformas más apartadas del modelo residual y orientado al mercado, propuesto por el Banco Mundial, y más cercanas al modelo de responsabilidad estatal promovido por la OIT. Así, *"political processes where the president has less autonomy and discretion and with high participation of extra governmental actors had a positive effect on the policy outcomes in terms of their social and redistributive components"* (Hernández, 2003:49).

Aplicando esta hipótesis a la comparación de las reformas de la seguridad social en Perú, Argentina y Uruguay, Hernández explica el mayor gradualismo del caso uruguayo por la presencia de *'una alianza conservadora, defensora de las estructuras del 'Estado batllista', que bloqueó exitosamente varios intentos de reforma estructural ligados a distintos espacios de política pública (...)* Básicamente, el conflicto se debatía entre un gobierno relativamente débil o minoritario en el Parlamento y una coalición conservadora o de veto conformada por la oposición de izquierda, el sindicalismo y otros actores sociales ligados a la lógica sectorial de la política. Generalmente dicha coalición lograba captar el apoyo del segundo partido tradicional en la oposición que, como ya fue descrito en el trabajo, operaba con la lógica del 'free rider', trasladando el bloqueo de las iniciativas al Palacio Legislativo (...). A partir de 1995 parece inaugurarse un nuevo patrón de conflicto, al menos en lo sectorial, donde los gobernantes conforman una coalición con amplia base parlamentaria, que es su instrumento para la implementación de acuerdos no necesariamente gestados en el congreso nacional. La disciplina partidaria combinada con la elección del momento más favorable del ciclo electoral (p. e. al comienzo del período de gobierno) y el conocimiento cabal de la configuración de intereses y poderes, permitió hacer de éste un estilo eficiente para la implementación de transformaciones estructurales" (Hernández, 2000:22).

Al mismo tiempo, una de las expresiones más desarrolladas de esta perspectiva se encuentra en los trabajos de Fernando Filgueira, escribiendo en 'tandem' con otros autores nacionales. En Filgueira y Papadópulos (1996) ya se planteaba lo que constituía el 'excepcionalismo' de Uruguay en el concierto

latinoamericano. Uruguay reunía las condiciones que deberían empujarlo, como el resto de los países de la región, hacia una transformación netamente neoliberal: agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, ‘castigos’ económicos como resultado de la internacionalización de la economía y endeudamiento con organismos internacionales. Sin embargo, hasta la primera mitad de los 90s no se habían procesado en Uruguay reformas estructurales profundas. Filgueira y Papadópulos explicaban este resultado, atípico para los modelos interpretativos y predictivos vigentes, por variables de política doméstica – referidas fundamentalmente a la disponibilidad de recursos per cápita, la autonomía del movimiento sindical y la penetración de los partidos en el Estado - y factores de la estructura social - alto nivel de incorporación de los sectores populares al modelo de desarrollo y escasa segmentación de prestaciones públicas.

Una vez ocurridas las tres reformas de la segunda administración de Sanguinetti, un trabajo posterior (Filgueira y Moraes, 1999) explicaba la persistencia de la pauta gradualista en base a un marco analítico un poco más sofisticado. La mirada ahora se centraba en la interacción entre (i) condiciones políticas generales (presencia o ausencia de coaliciones con pretensiones reformistas), (ii) configuraciones sectoriales específicas (acumulación técnica, poder de los beneficiarios, las corporaciones y la burocracia, etc.) y (iii) recursos estratégicos (momentos del ciclo electoral, identificación de ganadores y perdedores, etc). Por tanto las ‘coaliciones de veto’, si bien jugaban un papel importante, no eran – y nunca lo serían – el único elemento explicativo. Otro trabajo (Filgueira y Filgueira, s/f c.) también consideraba, en base a una utilización libre de las categorías de Hirschman (1970), la presencia de coaliciones con gran capacidad de veto y “voz”.

Por último, en un sentido similar, Castiglioni (2000) considera que la presencia de instrumentos de democracia directa posibles de ser utilizados por coaliciones de veto en Uruguay, y su ausencia en Chile, contribuye a explicar la tónica más gradualista de las reformas en el primero de estos países<sup>5</sup>.

### **2.3 La perspectiva ‘culturalista’**

La perspectiva ‘culturalista’ ha considerado la importancia de los factores de ‘cultura política’ en la opinión pública y las élites, así como los legados históricos estatistas en el estilo de la clase política, para explicar el gradualismo uruguayo.

---

<sup>5</sup> Si bien uno de los principales recursos de las ‘coaliciones de veto’ son los referéndums y plebiscitos, éstos tienen sus limitaciones. Para derogar leyes aprobadas en que el Ejecutivo tiene iniciativa privativa, como la de la seguridad social, la oposición debe llamar a un plebiscito para reformar la constitución. Pero los plebiscitos sólo pueden ser convocados con las elecciones nacionales, por lo que *‘by pushing a reform through at the beginning of its period of administration, a government is assured of more than four years in which to organize the new system before it can be put to the test of a plebiscite’* (Forteza et. al., 2003:16). Para profundizar en el tema de los instrumentos de democracia puede verse Payne et. al. (2003). Para su utilización en el Uruguay véase Horacio Pérez (1993), que analiza la revocación de la Ley de Empresas Públicas de 1992, y Ferrando (1997), que aunque se centra en el plebiscito de reforma constitucional de 1996 reconstruye el proceso de ‘incremento plebiscitario’ en el Uruguay democrático.

Una de las principales contribuciones en esta perspectiva es la de Constanza Moreira. A pesar de haber considerado otros factores explicativos en trabajos posteriores (Moreira, 2001), en una publicación basada en su Tesis Doctoral, Moreira (s/f) adopta un enfoque basado en la 'cultura política' para comprender el tono de las reformas en Uruguay. El supuesto fuerte de este enfoque es que *"Concepciones, creencias y actitudes deben ser tomados en cuenta en la formulación de políticas, ya que influyen en los costos y moldean los resultados políticos de las mismas"* (Moreira, s/f:157). La autora ha hipotetizado que el fuerte estatismo de la cultura política, tanto de las élites políticas y económicas como de la población en general, explican el gradualismo de las reformas de segunda generación en Uruguay. Así, las resistencias a la reforma de aspectos sustanciales del Estado *"parece comprensible, dado el peso que ha tenido el Estado en la conformación de la identidad de los uruguayos 'qua uruguayos'"* (s/f:122). Un conjunto de evidencias provenientes de encuestas de opinión a la población urbana, así como una encuesta a élites llevada a cabo en 1993, lo atestiguan.

Respecto a lo último, Moreira (2001) explica el gradualismo de las reformas de segunda generación durante la democracia, entre otras razones, por la ausencia de acuerdos ideológicos consistentes entre las élites políticas y sociales. Sus investigaciones demuestran que mientras que los empresarios, la alta burocracia pública y parte de la clase política perteneciente a la coalición de gobierno – en particular los políticos del Partido Nacional – eran partidarios de reformas de corte ortodoxo, un nutrido bloque opositor compuesto por el sindicalismo, la izquierda y diversos sectores afectados movilizados a través de referendos y plebiscitos, logró vetar algunas iniciativas y contrapesar los acuerdos que se generaban en la coalición.

Adolfo Garcé ha sido otro de los investigadores locales tempranamente preocupado por el peso de las ideas y las ideologías en la confección de las políticas públicas. En el campo que nos ocupa, Garcé ha propuesto una explicación de la coalición entre los partidos tradicionales que considera, además de factores de 'interés público', el peso de factores ideológicos. Así, los partidos tradicionales *'Cooperaron, pues, porque han aprendido de la experiencia pasada que fracasar en el desafío del desarrollo rebota sobre la estabilidad democrática y, por ende, atenta contra su propia supervivencia política. Pero, a la vez, cooperaron en función de su ideología, para calmar su obsesión programática y estructuralista ... En suma: el nuevo nivel de la cooperación entre blancos y colorados se explica tanto por motivos de conveniencia política como de coincidentes preferencias ideológicas'* (Garcé, 2002:372-3; subrayado nuestro).

Otros trabajos en que Garcé ha participado, han explicado el menor avance del mercado en las funciones sociales del Estado que en sus funciones económicas apelando a factores discursivos e ideológicos. Así, *'La explicación de esta relativa asimetría es muy sencilla: mientras que en el plano de la dinámica económica el país cuenta con un discurso liberal bien arraigado, en el terreno de las políticas sociales la visión liberal ha emergido mucho más tibia y tardíamente'* (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2002:192).

Por su parte, dentro de un abanico de factores más amplio, Castiglioni (2000) considera la dimensión ideológica como una clave explicativa de los

diferentes senderos que tomó la reforma social en Uruguay y Chile. Esto comprende tanto las posturas de las élites, caracterizadas en su globalidad por el fuerte peso electoral de las fracciones de centro y centro derecha en el espectro político, como las preferencias estatistas de la opinión pública (Castigioni, 2000:24).

Autores recién mencionados también han incursionado en esta perspectiva, ratificando el fuerte eclecticismo de la academia uruguaya en contraste con medios académicos más especializados. Aunque considera otros elementos fundamentales en la explicación del tono de las reformas uruguayas, Gerónimo de Sierra<sup>6</sup> ha mencionado la existencia de una tradición democrática y participativa, combinada con opinión pública estatista (de Sierra, 1992), así como la plataforma *'sociocultural relativamente sólida y diversificada con que contaba el país en el momento que comienzan a aplicarse la nuevas políticas'* y *'la cultura política de la ciudadanía'* (de Sierra, 1994:13). Otros trabajos del autor (de Sierra, s/f:a) van en el mismo sentido. Adicionalmente, Filgueira y Papadópulos (1996) incorporan, como una de las variables explicativas del 'rezago' reformista uruguayo, las *'culturas y estilos de política y liderazgo'*, que definen *'los márgenes de las formas legítimas de hacer política'* (1996:137) y transferir poder entre los grupos sociales. Por último, Filgueira y Filgueira (s/f) también consideran la vieja herencia del Estado social.

## **2.4 La perspectiva de la 'mercantilización espontánea'**

Por último, si bien no llega a constituir una 'perspectiva' por la escasa consideración que se le ha prestado, no se ha olvidado la importancia del desarrollo autónomo de los mercados privados de servicios tradicionalmente brindados por el sector público. Filgueira y Filgueira (s/f) señalan que la ausencia de estímulos para "salir" de la oferta de bienes públicos, en particular por parte de las clases medias y altas, que son las que pueden ejercer mayor presión para desmantelar una prestación social, matizaron la orientación mercantilista de los contenidos de las reformas, tuvieron impactos redistributivos y mejoraron en algunos casos la calidad de los servicios.

En general, la conclusión que surge del análisis de la literatura académica uruguaya sobre el Estado de bienestar y las reformas sociales es que los autores han optado por considerar simultáneamente diversos factores sociales, políticos, de configuración institucional y reglas de juego, cultura política y aspectos socioeconómicos. Lo que es más, no es infrecuente observar entre este conjunto de estudiosos la adopción de diferentes enfoques explicativos en sus distintos trabajos o incluso en un mismo trabajo. Esta situación contrasta con lo que ocurre en el debate internacional sobre el Estado de bienestar, donde, merced a un

---

<sup>6</sup> Como señala de Sierra, Uruguay tiene la peculiaridad de que a pesar de ser un 'pequeño país' - lo que lo hace más vulnerable ante los procesos de redimensionamiento estatal -, la densa trama de la política y la cultura doméstica ha logrado preservar parte de sus características tradicionales al respecto.

elevado desarrollo de la 'división del trabajo' intelectual, resulta relativamente fácil identificar conjuntos de autores con la defensa de uno u otro paradigma explicativo.

La literatura analizada, pues, ha arrojado un conocimiento valioso sobre los diferentes factores de impulso y freno en los procesos de reforma. Las cuatro perspectivas identificadas podrían sintetizarse en la siguiente frase: si bien los partidos y el gobierno en Uruguay han logrado acuerdos importantes para promulgar reformas sociales, la combinación de poderosas 'coaliciones de veto', un legado cultural e ideológico estatista en la población y en la clase política y un escaso desarrollo de los mercados privados, conspiraron contra la realización de reformas más radicales.

Sobre la base de éstos y otros hallazgos más específicos, este trabajo intenta hacer fundamentalmente cinco contribuciones a los estudios sobre el Estado de bienestar en Uruguay. Son las siguientes:

1. Ampliar el número de áreas de estudio. En general los estudios transectoriales sobre el Estado de bienestar en el Uruguay contemporáneo se focalizan en la comparación de dos (ej. Castiglioni, 2000) o a lo sumo tres (ej. Filgueira y Moraes, 1999) áreas de la política social. A través de la consideración de cinco áreas se busca aumentar la varianza de situaciones individuales y de combinatorias de comparaciones posibles, ampliando de este modo la diversidad de hipótesis emergentes.
2. Explicitar la conexión con teorías. Si bien una buena parte de los factores presentes en las teorías repasadas en los capítulos 2 y 3 son utilizados implícitamente por los estudiosos locales, salvo excepciones no hay una preocupación por vincular explícitamente la realidad nacional a dichas teorías. En los capítulos 10, 11 y 12 se realiza un intento por identificar qué teorías permiten entender procesos específicos en cada área, fundamentar por qué algunas muestran rendimientos superiores a otras, y especificar o relativizar la validez de algunos postulados generales de estas teorías de acuerdo a terceras variables que resultan decisivas en el análisis de casos.
3. Expandir el universo de lo que se considera como 'políticas sociales'. En los estudios nacionales, por 'política social' se consideran o bien las áreas 'tradicionales' (educación, seguridad social, salud y vivienda) o bien las nuevas áreas de la intervención social (infancia, familia, drogadicción, juventud, etc.). Además de las áreas clásicas (salvo vivienda), este trabajo intenta concebir como políticas sociales a dos áreas que habitualmente no lo son: la Administración Central y la regulación del mercado laboral. En los capítulos 8 y 9, respectivamente, se argumenta sobre la pertinencia de considerar ambas áreas como políticas sociales en un sentido amplio, lo que permite interpretar los procesos reformistas que ocurren en ellas a través de las mismas categorías que en el resto de las áreas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Es necesario reconocer que el tratamiento de ambas áreas como políticas sociales implica problemas conceptuales que no hemos resuelto satisfactoriamente.

4. Tomar en cuenta las características de los programas. Uno de los factores explicativos en los que este trabajo hace énfasis para intentar comprender los resultados de las reformas, y que apenas se considera en los estudios nacionales, remite a las características de los programas. Cuestiones tales como si los beneficios se expresan bajo la forma de prestaciones monetarias, servicios o legislación, o si su implementación depende de procedimientos legales y coercitivos o de acuerdos informales y tácitos, parecen tener cierto impacto sobre los estímulos a la acción colectiva por parte de los beneficiarios, la visibilidad del deterioro de la calidad de la prestación o la complejidad de la aprobación de medidas. Aquí se intenta rescatar esta dimensión, que permanece mas bien oculta en los estudios nacionales.
5. Tomar en cuenta las 'condiciones originarias' Los estudios nacionales suelen centrarse más en evaluar qué cambios produjeron las reformas, antes que el trasfondo sectorial sobre el que esos cambios fueron producidos. Nuestra hipótesis es que la aplicación de la misma clase de medidas en dos áreas con condiciones iniciales muy diferentes no tendrá los mismos significados e impactos sobre el resto de las dimensiones del sector. Por ejemplo, un recorte de la oferta pública de una prestación tendrá efectos muy distintos en función de si existe o no una oferta privada accesible y equivalente que pueda suplir dicho recorte. El capítulo 10 está dedicado a establecer en cada área las 'condiciones originarias' previas al impulso reformista de los 90s, con el objetivo de indagar en qué medida ello permite explicar los éxitos o fracasos de las propuestas de reforma.

## **SEGUNDA PARTE: LAS ARENAS SECTORIALES**

### **Capítulo 5**

#### **Los procesos reformistas en la seguridad social<sup>1</sup>**

Este capítulo estudia las principales transformaciones ocurridas en la seguridad social uruguaya durante el período estudiado. Comienza describiendo algunos aspectos morfológicos del sistema tales como su organización institucional y su cobertura. Continúa con una identificación de los principales problemas del sistema, y sigue con una narración de los procesos políticos y sociales que condujeron a los diversos intentos de reforma durante los diez primeros años de vida democrática. Culmina exponiendo las características, razones y algunas implicancias de la aprobación de la reforma de 1995.

#### **1. Morfología del sistema**

El sistema de seguridad social uruguayo está compuesto por diversos organismos públicos (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social – BPS -, Servicio de Retiros y Pensiones Militares – dependiente del Ministerio de Defensa – y Servicio de Retiro de Pensiones Policiales – dependiente del Ministerio del Interior), públicos no estatales (Cajas Paraestatales, a saber: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios) y, desde la sanción de la ley 16.713 en 1995, privados (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y empresas aseguradoras) (BPS, s/f c.:7). El BPS, institución central dentro del sector público, se encarga de las prestaciones de ‘materidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte, la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social y la administración de los servicios de apoyo’ (BPS, s/f c.:7)

En la comparación internacional la cobertura de la seguridad social en los países de América Latina y el Caribe es por lo general baja. Para 1994, en el promedio de los países de la región sólo contribuía el 38% de la PEA y únicamente se pagaban pensiones al 31% de los mayores de 60 años. Por otra parte, la cobertura varía según sectores de actividad. Por lo general los empleados públicos y del sector manufacturero están cubiertos en una elevada proporción,

---

<sup>1</sup> En este capítulo y los cuatro siguientes se prefiere hablar de ‘procesos reformistas’ que de ‘reforma’ ya que no en todos ellos los sectores se procesaron reformas integrales - aunque sí existieron en todos, cuando menos, cambios de mediana magnitud.

mientras que ésta desciende para los agricultores o el trabajo doméstico. Como es sabido, Uruguay ha mostrado una buena performance en la región, siendo el país que presenta la mayor cobertura de la población activa en la región (cerca del 70%) (BID, 1996b.:216-7). Adicionalmente, en 1996 el 50% de las personas entre 61 y 65 años que habitaban las áreas urbanas recibían una jubilación, y esa proporción se incrementaba hasta casi un 70% para las personas entre 66 y 70 años (CINVE, 1999:2)

Como muestra el cuadro 5.1, el BPS es el prestador mayoritario de beneficios de jubilaciones y pensiones en el país. El resto de las fuentes de beneficios, fuertemente acotadas a sectores ocupacionales y profesionales específicos, representan aproximadamente un 12% del total de las concesiones. Esto subraya dos elementos: en primer lugar, la fuerte vocación pública, estatal y universalista de la seguridad social en Uruguay. En segundo lugar, la existencia de un nivel moderado, aunque atendible, de segmentación de las prestaciones según clivajes ocupacionales y profesionales, que responden a lo que la literatura (Korpi y Palme, 1998; Esping Andersen, 1990) denomina como 'modelo corporativista' o 'corporatista'. Por último, el cuadro 5.1 muestra el aumento sostenido del número total de beneficiarios hasta 1998. En este año se verifica el comienzo de un descenso como resultado, puede suponerse, de la implementación de la historia laboral como requisito de acceso a los beneficios.

**Cuadro 5.1 Número de beneficiarios del BPS y las cajas paraestatales, militar y policial**

	Jubilaciones, pensiones y subsidios transitorios BPS	Caja bancaria	Caja de profesionales universitarios	Caja notarial	Servicio de retiros y pensiones de las FFAA	Servicio de retiros y pensiones policiales	Total
1986	634,070	10,414	6,673	1,278	29,525	28,027	709,987
1987	665,407	10,559	6,713	1,325	30,897	28,436	743,337
1988	672,746	10,733	6,783	1,345	31,178	28,761	751,546
1989	683,136	10,926	6,857	1,384	33,585	29,169	765,057
1990	691,962	11,355	7,080	1,413	35,416	29,158	776,384
1991	698,839	11,698	7,326	1,450	36,642	29,495	785,450
1992	696,365	11,929	7,590	1,475	38,823	30,513	786,695
1993	694,282	12,293	7,770	1,498	39,419	30,058	785,320
1994	697,628	12,651	7,963	1,370	40,859	30,193	790,664
1995	701,356	13,006	8,221	1,414	41,643	25,455	791,095
1996	710,972	13,437	8,497	1,476	41,978	25,932	802,292
1997	725,500	13,746	8,828	1,566	42,270	26,470	818,380
1998	730,884	14,120	9,025	1,581	42,628	25,870	824,108
1999	727,995	14,400	9,240	1,635	42,761	26,166	822,197
2000	722,999	14,688	9,507	1,705	42,957	24,580	816,436
2001	717,572	15,000	9,876	1,772	43,268	24,749	812,237
2002	716,550	15,354	10,190	1,866	44,019	24,698	812,677

Fuente: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy))

El cuadro 5.2 confirma la natural focalización de las jubilaciones en los sectores de mayor edad. Cabe observar que dicha focalización se fue acentuando en los últimos quince años. Así, si en 1989 el 29% de los beneficiarios era menor

de 65 años, dicha proporción desciende sistemáticamente hasta llegar al 17% en 2002. Habida cuenta de la lentitud con que suele cambiar la composición etárea de las poblaciones, puede especularse que este cambio aparentemente sorprendente se explica, además de por un leve aumento en la expectativa de vida, por un retraso de la edad de retiro del mercado laboral, como resultado tanto de la necesidad de sumar fuerza de trabajo al hogar como de la difusión de modelos culturales que enfatizan la 'juventud de la tercera edad'.

**Cuadro 5.2 Distribución de jubilados del BPS por edad**

Año\Edad	22 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 69	70 - 79	Más de 79	Total
1989	4	8	17	21	35	15	100
1990	3	6	15	21	36	18	100
1991	3	6	15	21	36	19	100
1992	2	5	15	22	37	19	100
1993	2	5	14	22	37	20	100
1994	2	4	14	22	38	20	100
1995	3	5	15	22	36	18	100
1996	3	5	15	22	37	18	100
1997	3	6	15	22	37	18	100
1998	3	5	15	22	37	18	100
1999	2	5	14	22	39	19	100
2000	2	4	13	21	40	20	100
2001	2	3	13	21	41	21	100
2002	2	3	12	20	42	22	100

Fuente: elaborado en base a datos del INE

El cuadro 5.3 suministra información de dos clases. Primero, sirve como indicación indirecta del valor de las jubilaciones a través de su relación con el salario mínimo. Segundo, permite identificar el nivel de disparidad de las jubilaciones.

Respecto a lo primero la principal tendencia consiste, inequívocamente, en un aumento de la proporción de las jubilaciones situadas en los tramos que representan una mayor cantidad de salarios mínimos. El principal cambio ocurrió al comienzo del período: como consecuencia del plebiscito de 1989 las jubilaciones iguales o menores a un salario mínimo pasaron, de representar los ingresos del 45% de los jubilados, a disminuir al 1% en 1990 y 1991 para luego desaparecer. Al mismo tiempo, la proporción de jubilaciones situadas entre uno y dos salarios mínimos disminuye sostenidamente a partir de 1992 y constituye, en los últimos años del período, tan solo el ingreso de poco más de uno de cada diez jubilados. Los tramos jubilatorios situados entre 2 y 4 salarios mínimos aumentaron en los años centrales del período y descendieron levemente sobre el final, al tiempo que el porcentaje de las jubilaciones que representan cuatro salarios mínimos o más tiende a aumentar en todo el período. Respecto a lo segundo, la última fila que presenta el desvío standard de cada año evidencia una reducción de la desigualdad a lo largo del período.

**Cuadro 5.3 Distribución del valor de las jubilaciones, medidas como proporción del salario mínimo**

Sal. Mínimos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Hasta 1</b>	45	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>1 - 2</b>	36	66	58	44	19	13	5	7	9	10	11	11	12	11
<b>2 - 3</b>	9	12	14	16	32	31	42	34	32	31	29	28	27	25
<b>3 - 4</b>	6	9	10	14	14	15	13	13	12	12	12	12	11	12
<b>4 - 5</b>	2	5	6	8	10	11	10	12	12	12	12	12	12	12
<b>5 - 6</b>	1	3	4	5	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7
<b>6 - 7</b>	1	2	3	4	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
<b>7 - 8</b>	0	1	1	3	3	4	4	5	5	5	5	5	5	5
<b>8 - 9</b>	0	1	1	2	3	3	3	4	4	5	5	5	5	5
<b>9 - 10</b>	0	0	1	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
<b>10 - 11</b>	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3
<b>11 - 12</b>	0	0	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
<b>12 - 13</b>	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
<b>13 - 14</b>	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
<b>14 - 15</b>	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
<b>Más de 15</b>	0	0	0	1	2	2	2	3	3	3	4	4	4	4
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Desvío std.</b>	14	16	14	11	9	8	10	8	8	8	7	7	7	6

Fuente: elaborado en base a datos del INE

El índice presentado en el cuadro 5.4 presenta de forma sintética una medida de la evolución de las jubilaciones respecto al salario mínimo nacional. Surge de multiplicar el porcentaje de jubilaciones de cada año por el valor intermedio del tramo de salario (3.5 para el tramo de 3 a 4 salarios mínimos, 7.5 para el tramo de 7 a 8, etc.). Si bien no discrimina las variaciones del valor de las jubilaciones al interior de cada tramo, y considera el último tramo – 15 y más salarios mínimos – de manera arbitraria (15.5), da una idea cabal del aumento vertiginoso de las jubilaciones hasta 1994 y la posterior disminución del ritmo de crecimiento, aun con mantenimiento de la tendencia ascendente, para el resto de los años.

**Cuadro 5.4 Evolución de los beneficios en relación al salario mínimo**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Índice de beneficios en relación al salario mínimo	146	238	272	328	408	450	457	499	500	501	515	517	520	533

Fuente: elaborado en base a datos del INE

A su vez, como muestra el cuadro 5.5, la cobertura de las jubilaciones se distribuye de manera bastante similar en los diferentes deciles de la población. A diferencia de la mayor parte de los indicadores socioeconómicos, que muestran un carácter regresivo, el primer y décimo decil presentan los valores más cercanos entre sí – correspondientes a los sectores con cobertura algo menor. “*En consecuencia, si se observa la participación y no los montos de las jubilaciones, puede afirmarse que cualquiera sea el criterio que se use, el sistema que estuvo*

*vigente hasta la reciente reforma de la seguridad social, ha sido altamente inclusivo e igualitario en materia de cobertura, por lo que, la estructura de oportunidades generada desde la esfera del Estado fue capaz efectivamente de abrir posibilidades a la gran mayoría de los miembros de la sociedad” (Katzman, 1999:251)*

**Cuadro 5.5 Distribución del total de jubilaciones y pensiones según decil, 1994-95**

Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
7.4	9.3	11.1	9.5	11.8	10.5	10.8	11.4	9.8	8.4

Fuente: Katzman (1999:253). Basado en Encuesta de Ingresos y Gastos del INE

No obstante, esta cobertura igualitaria esconde desigualdades en el monto de las prestaciones. Si bien las pasividades otorgadas no refuerzan las desigualdades provenientes de las otras fuentes de ingresos de los hogares, y hasta en el caso de Montevideo alcanzan cierto potencial redistributivo, cabe señalar que la población de los deciles de ingresos superiores recibe montos jubilatorios mayores que la población de los deciles más pobres (Katzman, 1999:255-6). A pesar de ello, un estudio de Longhi (1996) realizado en el Uruguay urbano demostró que en los hogares pobres el peso de los ingresos por conceptos de pasividades en el ingreso total es mayor que en los hogares no pobres (38% para hogares en pobreza extrema, 30% para hogares en pobreza relativa y 14% para hogares no pobres). Esto sugiere que, a pesar de que los hogares más pobres obtienen menores ingresos absolutos por concepto de pasividades que los hogares más ricos, el rendimiento en el total del presupuesto del hogar es mayor, lo que haría a dichos ingresos más ‘imprescindibles’ y aumentaría la importancia relativa de la prestación estatal en los núcleos familiares más carenciados. Otros trabajos han mencionado que el gasto en pensiones y jubilaciones tiene un componente regresivo, en la medida que se orienta a los trabajadores formales y no se dirige explícitamente a los más pobres, que tienen mayores dificultades para encontrar trabajo formal. (World Bank, 2001:58). No obstante, la extensión de las prácticas clientelísticas durante décadas (Rius, 2001 y 2003; Forteza, 2003b; Filgueira, 1994:38-42) han significado en los hechos el incumplimiento de los preceptos legales y la asignación de jubilaciones y pensiones a personas que podrían encontrarse fuera del mercado formal, por lo que existe una interrogante sobre el real efecto de este punto.

En síntesis, los principales rasgos de la ‘morfología’ de la seguridad social en Uruguay son, o fueron, los siguientes:

- (i) El nivel de cobertura de las jubilaciones y pasividades en la población mayor del país es elevado en la comparación internacional
- (ii) Hasta la reforma de 1995 el sistema fue administrado completamente por el sector público estatal, y hasta que el nuevo sistema mixto comience a otorgar beneficios será la única entidad prestataria.
- (iii) Dicho sistema está conformado por un gran actor que administra la mayor parte de las prestaciones (BPS) y pequeños fondos que

administran los aportes de colectividades profesionales y ocupacionales específicas. Por tanto, se trata de un sistema básicamente universalista con reminiscencias corporativistas<sup>2</sup>.

- (iv) Este cuasi - universalismo y alta cobertura se combinan con una participación muy similar en los diferentes deciles de ingreso de la población.
- (v) Sin embargo, los sectores de más altos ingresos reciben jubilaciones más altas, lo que no obsta para que éstas representen proporciones mayores del ingreso en los hogares más pobres.
- (vi) Desde fines de los 80s hasta años recientes se observa un envejecimiento de la población receptora de los beneficios y, como resultado del plebiscito de indexación de las jubilaciones y pasividades de 1989, un aumento del valor de las pasividades en relación al salario mínimo.

## **2. Las debilidades del sistema**

A partir de los 80s las características problemáticas de los viejos sistemas de seguridad social condujeron a que, con diferentes ritmos, buena parte de los países latinoamericanos comenzaran a implementar reformas estructurales. La reforma pionera – y también la más radical desde el punto de vista de su grado de mercantilización – fue la chilena, en 1981. Tuvo que pasar más de una década para que el impulso reformista calara decididamente en el continente. Siguió la de Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Uruguay (1996), México y Bolivia (1997), El Salvador (1998) y Costa Rica y Nicaragua (2000) (Mesa-Lago, 2000).

En términos generales, la principal innovación de las reformas estructurales de la seguridad social consiste en la introducción, ya sea en términos de exclusividad, competencia o complementariedad con el sistema público, de un sistema de capitalización individual. Los sistemas de capitalización se basan en el aporte que cada trabajador realiza, a partir de la deducción de un porcentaje de su ingreso, a la formación de un capital que, junto con sus rendimientos financieros, determinan el monto de la jubilación individual. Salvo el caso chileno, en los demás países que llevaron a cabo reformas el sistema público de reparto intergeneracional se mantuvo de una u otra manera, existiendo bajo ciertas

---

<sup>2</sup> Como se verá en la tercera parte de este trabajo, aunque el resultado de las prestaciones del BPS es cuasi-universalista, el modo de acceso a los beneficios siguió patrones particularistas y secuenciales a lo largo del tiempo, dependiendo de la capacidad de presión de grupos corporativos. Es necesario diferenciar, por tanto, el modo de acceso a los beneficios de una política social de su resultado en cierto punto del tiempo, y tener presente que en una misma política concreta ambas variables pueden asumir distintos valores en el eje universalismo - particularismo.

condiciones opciones para afiliarse al mismo en lugar de hacerlo al pilar de capitalización individual (BID, 1997).

De esta forma, las reformas de la seguridad social pasan de la noción del trabajador que contribuye durante su vida activa para adquirir posteriormente el derecho a percibir una jubilación, a la del trabajador que ahorra para acceder a un patrimonio. Se trata de que cada trabajador postergue parte de su consumo durante su vida activa para formar un capital individual que debería obtener mejores retornos financieros que en el viejo sistema de reparto. Según sus defensores, esto permitiría aumentar el monto futuro de las jubilaciones y al mismo tiempo generar un capital que, hasta el momento de la jubilación, pudiera invertirse y generar empleo, resultando en externalidades positivas para el resto de la sociedad.

La administración de los fondos previsionales es realizada por empresas con patrimonios separados del fondo previsional que administran, en oposición a administración por entidades estatales donde las reservas se confunden con el presupuesto para las operaciones. (Uthoff, 1997:44). Se supone que, en la medida que los fondos previsionales serán administrados por entidades bajo un régimen de competencia, éstas intentarán maximizar la rentabilidad de los fondos a través de inversiones exitosas (Uthoff, 1997:24 y 51).

Adicionalmente los sistemas de capitalización individual, al menos cuando son llevados a cabo extensivamente, se basan en reglas homogéneas para todos los contribuyentes, a diferencia de los múltiples esquemas superpuestos para diferentes sectores ocupacionales de los viejos sistemas 'corporatistas'. Como se verá más adelante, en Uruguay, sin embargo, la reforma no afectó a las cajas paraestatales, por lo que la afirmación admite sus excepciones.

Ahora bien, ¿qué ocurría en Uruguay? Desde el punto de vista de su sustentabilidad interna, el gran problema que enfrentaba el sistema de seguridad social uruguayo durante los años posteriores a la apertura democrática era básicamente de índole financiera: de no mediar cambios, en el mediano plazo el sistema estaría desfinanciado. Durante los 80s estas manifestaciones se habían hecho más virulentas, y crecientes sectores de las élites políticas y los elencos técnicos de los organismos internacionales vaticinaban que era imperioso llevar a cabo algún tipo de reforma. Estos anuncios no se hacían en el vacío. Aunque basado en información fragmentaria, el cuadro 5.6 muestra claramente las tendencias negativas y convergentes en algunos indicadores durante el período estudiado:

- (i) durante la primera mitad de los 90s la seguridad social tuvo un comportamiento deficitario creciente;
- (ii) en el período 1987-1996, el sistema aumentó sus egresos como porcentaje del PBI;
- (iii) de 1993 a 1997 un porcentaje creciente del PBI fue transferido desde el Estado hacia la seguridad social;

- (iv) entre 1985 y 1995 una proporción creciente de los egresos del gobierno central se destinaron al BPS.

**Cuadro 5.6: indicadores financieros de la seguridad social en Uruguay**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Déficit del sistema como % de erogaciones del BPS	-----	-----	28.7	-----	-----	9.4	-----	-----	20.9	-----	-----	25.7
Egresos del sistema como % del PBI	-----	-----	11.9	-----	-----	13.9	-----	-----	17.4	-----	-----	18.4
%PBI de las transferencias estatales hacia la seguridad social	-----	-----	-----	-----	-----	2.5	-----	-----	4.4	5	5.3	5.8
% de egresos del gobierno central que se destina al BPS	47	-----	-----	-----	-----	-----	-----	80	-----	-----	93	-----

Fuentes: CINVE (1999:4); BID (1997:218); Elías (1999:115); Filgueira y Moraes (1999:14); Rius (2003)

En síntesis, la seguridad social, asediada por mayores exigencias, requería al resto del país crecientes subsidios para poder llevar a cabo su tarea. Incluso a pesar de haber sido cada vez más subsidiado por el Estado<sup>3</sup>, el sistema exhibió un déficit creciente producto de una tendencia de gastos también creciente. ¿Cómo se llegó a esta situación? La literatura señala al menos cuatro factores: las tendencias demográficas, el predominio de la lógica de rentabilidad política cortoplacista en detrimento de la lógica de rentabilidad económica a largo plazo, la evasión de aportes y la descapitalización de los fondos. Veamos cada uno de ellos.

## 2.1 Tendencias demográficas

En primer lugar, una de las dimensiones que afectan sensiblemente la performance de los sistemas de seguridad social es la demográfica, y más concretamente, la estructura de edades de la población. La situación más deseable para un sistema de seguridad social de reparto intergeneracional es aquella en que el país posee una elevada proporción de población joven laboralmente activa y contribuyente, y una pequeña proporción de población adulta pasiva que recibe los beneficios. Esto le garantizaría al sistema un importante flujo de ingresos y un modesto flujo de egresos, habilitando el engrosamiento de sus fondos para enfrentar las erogaciones futuras. Como es sabido, Uruguay ha sido de los primeros países de la región que implementó programas de seguridad social (1919) junto con Cuba (1920) y Chile (1924)

<sup>3</sup> Las estrategias de disminución del déficit de la seguridad social basadas en transferencias estatales han recibido críticas por sus presuntos efectos desigualitarios. Para algunos analistas no es equitativo que un sistema como el de seguridad social, que satisface las necesidades de una porción de la población, sea financiado a través de impuestos que son pagados por casi toda la población con independencia de si reciben o no sus beneficios. Lo mismo ocurre cuando el déficit se financia por rentas generales estatales, esto es, por dinero que es recolectado de toda o casi toda la población (Márquez Mosconi, 7:1997)

(Mesa-Lago, 55:2000). Por esta razón, hace ya mucho tiempo que Uruguay no puede usufructuar las ventajas – que sí tienen los sistemas jóvenes – producto de una elevada cantidad de contribuyentes por beneficiario.

Sin embargo, como es sabido, a medida que se suceden las distintas etapas señaladas por la teoría de la transición demográfica<sup>4</sup> los sistemas de seguridad social se enfrentan con riesgos severos. Los países que alcanzan la tercera fase de la transición demográfica se caracterizan por exhibir bajas tasas de natalidad y una elevada expectativa de vida. Esto conduce a estructuras de población en que los sectores adultos representan proporciones comparativamente importantes. En este sentido, la estructura etárea de Uruguay se asemeja más a las de las naciones europeas desarrolladas que a la mayoría de los países de la región. El peso de la población mayor de 65 años alcanza el 13% (2001), proporción similar a la de países desarrollados como Canadá (12%), Estados Unidos (13%) o Francia (14%), y muy diferente a lo observado en los países de la región (Argentina, Brasil y México 5%; Brasil, 9%; Paraguay, 4%) (INE, 2002).

Esto condujo a una adversa relación entre activos y pasivos<sup>5</sup>. En 1980 Uruguay presentaba la relación más baja activo/pasivo de toda América Latina (1.5) (CINVE, 1999:4). Esta cifra descendió a 1.3 para 1994, cuando el promedio para América Latina era de 5 y para los países de la OCDE era de 2.6 (BID, 1997:219). El incremento explosivo de la actividad femenina a partir de los 70s (Aguar, 1981) no fue suficiente para atenuar el desequilibrio entre activos y pasivos.

Esta situación, aunque con menor nivel de gravedad, afecta a buena parte de los países de la región. En opinión de Uthoff (1997:21), de no mediar cambios en la estructura de los sistemas de pensiones de la región, la única manera de mantener los niveles de beneficios sería a través de un aumento sistemático de la productividad, que debería crecer con una tasa acumulativa anual de 1.6% entre 1990 y 2025. Estas exigencias se elevarían sustancialmente para el caso uruguayo.

## **2.2 El clientelismo**

En segundo lugar, además de las tendencias demográficas, un conjunto de factores político-institucionales parecen haber contribuido a la crisis de la seguridad social. Según Saldain (1997) los administradores y el gobierno no

---

<sup>4</sup> Véase una excelente síntesis y discusión de esta teoría en Carlos Filgueira (1984).

<sup>5</sup> Nótese que la estructura de edades y la relación activos-pasivos son dos dimensiones analíticamente independientes. El dilema directo de los sistemas de seguridad social no es, en rigor, lo primero, sino lo segundo. Una sociedad envejecida en la que las personas trabajaran activa y productivamente hasta edades avanzadas podría no tener problemas de sustentación de la seguridad social, ya que la relación activos-pasivos sería elevada (es decir, muchos activos para pocos pasivos). El punto es, naturalmente, que la edad y la situación de actividad correlacionan fuertemente, por lo que una estructura envejecida equivale en los hechos a una baja relación activos-pasivos. Las sociedades más desarrolladas han agudizado ese problema porque los aumentos en la expectativa de vida han sido mayores que los aumentos en el tiempo de actividad de los individuos (debo esta última idea a una conversación con César Aguar).

suelen tener incentivos adecuados ni mecanismos de control público que los presionen eficazmente para manejar los fondos de la seguridad social cuidadosamente y en base a consideraciones de rentabilidad a largo plazo. Mas bien, tienen fuertes estímulos para hacer lo contrario. Actuando en base a una lógica de rentabilidad política, los directivos estatales que administraban las carteras de inversión en Uruguay fueron tradicionalmente muy permeables a las influencias políticas y el clientelismo. Esto explica la incorporación de nuevos beneficios sin la búsqueda de las respectivas fuentes de financiamiento, la utilización dispendiosa de recursos para las tareas de administración y la resistencia de los dirigentes de las entidades de la seguridad social a tornar más exigentes los requisitos para acceder a las prestaciones y ajustar las tasas de aportación (Saldain, 1997).

Ahora bien, el predominio de la lógica de rentabilidad política cortoplacista no benefició por igual a todos los grupos de la población. Los sistemas de seguridad social no se construyeron a partir de una planificación integral basada en una concepción universalista de las prestaciones. Mas bien se construyeron a instancias de los logros parciales y fragmentados que iban alcanzando grupos de presión relativamente poderosos ligados a determinados sectores de actividad. Los grupos corporativos menos poderosos debieron esperar años para poder obtener los beneficios que los más poderosos habían conseguido tempranamente. A esto se agrega la falta de pericia técnica y profesional de las instituciones encargadas de administrar los fondos y realizar inversiones, agravada por la carencia de información confiable para realizar estudios rigurosos; (Saldain, 1997).

Estos problemas se resumen en lo que Saldain denomina 'la estrategia del avestruz'. Esta consiste en *"mantener en el derecho positivo un sistema de protección social formalmente generoso en cuanto a las condiciones de acceso a las prestaciones y a la cuantía inicial de las mismas (tasa de reemplazo, especialmente), a cambio de la inmediata y sistemática pauperización del nivel de las prestaciones por la vía de deficientes procedimientos de ajuste de las mismas al costo de vida, en contexto de altas tasas de inflación (...) Esta actitud consiste en negar la existencia del problema, como forma de no asumir opciones explícitas que pudieran implicar costos electorales. La ausencia de acciones volitivas de parte de los decisores políticos es suplida, en esta estrategia, por la acción de mecanismos no volitivos, implícitos en el funcionamiento tradicional de la economía de nuestros países durante décadas, fundamentalmente la inflación"* (Saldain, 95-6:1997). El impulso que cobró el movimiento de jubilados y pensionistas, que en 1989 llevó a plebiscitar con todo detalle cuándo y bajo qué criterios debían indexarse las prestaciones, puede considerarse como un descubrimiento por parte de los beneficiarios de los efectos negativos sobre sus ingresos a que había llevado la estrategia del avestruz.

### **2.3 La evasión**

En tercer lugar, uno de los aspectos que caracteriza a los sistemas de pensiones en América Latina es la evasión en el pago de los aportes. Los trabajadores pueden no contribuir a la seguridad social por diversas razones.

Primero, en algunos casos pueden desconocer la existencia de la obligación legal de los aportes a la seguridad social. Segundo, pueden tener remuneraciones tan bajas que no les alcance para subsistir y destinar parte de ellas a su futuro. Tercero, aún en casos no tan extremos pueden preferir la utilización de ese dinero en el presente, o ahorrarlo para un futuro más cercano (Uthoff, 24:1997). Por último, la escasa percepción de la relación entre las contribuciones actuales y los beneficios futuros puede desincentivar los aportes. (BID, 218-9:1997).

Antes de la reforma, el sistema previsional uruguayo ofrecía pocos incentivos para aportar. Papadópulos demuestra, sobre la base de algunas simplificaciones razonables, que el dinero que recibiría un jubilado 'promedio' bajo condiciones 'promedio' en caso de afiliarse al sistema sería bastante menor a lo que recibiría si depositara el equivalente a los aportes en una cuenta bancaria. Adicionalmente, dado que el salario jubilatorio se calcula sobre el promedio del salario recibido en los últimos seis años de actividad, los primeros años del aporte jubilatorio pueden considerarse inútiles, existiendo fuertes incentivos para no aportar siempre y cuando ello no pueda probarse y por ende no constituya un obstáculo para percibir la jubilación (cosa que se lograba por el derecho al beneficio a través de la declaración de testigos). Tercero, en situaciones de incertidumbre, como es una vuelta a la democracia, las preocupaciones por el futuro a largo plazo disminuyen, y los aportes tenderán a percibirse más como una quita actual que como una salvaguarda para los últimos años de vida. (Papadópulos, 1992:116-18)

La evasión lisa y llana puede combinarse con otras formas que también afectan la recaudación de la seguridad social. Por ejemplo, pueden subdeclararse los ingresos, constituyendo una evasión parcial, o pueden efectuarse contribuciones irregularmente. La evasión se ve incentivada en algunos países en que los aportes de trabajadores por cuenta propia y empleados domésticos son voluntarios y no obligatorios. A su vez, ciertas tendencias de creciente magnitud en los mercados de trabajo de América Latina tales como el subempleo, la informalidad, la proliferación de micro-empresas - donde resulta difícil efectuar fiscalizaciones -, y las tercerizaciones agravan el problema.

En Uruguay, la combinación de tres tendencias recientes que afectaron a los ingresos de los hogares funcionaron probablemente como incentivos para la evasión de los aportes y la reducción de los ingresos del sistema: el aumento del desempleo abierto (Supervielle y Quiñones, 2003:291) y el empleo informal (Longhi, 2003:110) y la disminución del empleo público (Supervielle y Quiñones, 2003:291). A pesar de las discrepancias en las cifras, habida cuenta de la dificultad de estimar la evasión, los estudios disponibles son razonablemente consistentes. Según un estudio de Camacho, el 20% de los egresos del BPS por jubilaciones y pensiones en 1995 fueron recibidos por personas que no habían realizado aportes (Forteza, 2003:143). Algunas estimaciones sugieren que el 28% del total de pensiones fueron otorgadas sin otra prueba que evidencia de testigos (CINVE, 1999), y la dinámica política de las décadas previas hace pensar que una proporción más que importante de dicho porcentaje no involucró los aportes correspondientes.

La evasión no sólo se constituía en una alternativa tentadora para personas de ingresos bajos como estrategia para aumentar su liquidez. La existencia de

topes a las prestaciones jubilatorias - US\$ 600 en 1996, en el momento de entrada en vigencia de la Reforma de la seguridad social - también desincentivaba los aportes de los perceptores de ingresos altos (CINVE, 1999:4-5; Márquez Mosconi, 1997:3).

## **2.4 Descapitalización**

Por último, otra de las causas de la crisis financiera del sistema proviene de las altas tasas de inflación, que erosionaron el valor de los recursos acumulados en las etapas iniciales de los programas (Elias, 1999).

# **3. La dinámica sociopolítica del proceso reformista**

## **3.1 1985-1989: bloqueos al repliegue y expansión de beneficios**

La seguridad social fue el centro del debate referido a las políticas sociales en la restauración democrática. Más concretamente, desde abril de 1985 hasta la aprobación de la ley 15.900 en octubre de 1987 la política previsional girará en torno a la revaluación de las pasividades. (Papadópulos, 1992:121). A la salida del gobierno militar la situación de los jubilados era precaria: la pasividad promedio era aproximadamente la mitad del salario mínimo nacional (Papadópulos, 1992:115). A raíz de las reivindicaciones de jubilados y pensionistas por un aumento de las remuneraciones, en 1985 el Poder Ejecutivo elevó por decreto las pasividades. Sin embargo, en lugar de basar la indexación de las pasividades según el índice medio de salarios de toda la economía, el Poder Ejecutivo – que deseaba no ampliar el déficit económico más que el déficit político – lo hizo tomando el índice medio de salarios de los funcionarios públicos, sustancialmente menor. En términos precisos, en lugar de hacerlo en un 107%, las pasividades fueron aumentadas en un 80%. La medida recibió críticas desde la oposición de izquierda. El senador Gargano, por ejemplo, denunció que el mecanismo del ajuste, que no había seguido la variación del salario mínimo nacional durante el año anterior, había llevado a un incremento menor del necesario (Papadópulos, 1992).

En 1986 el Ejecutivo decretó una nueva revaluación nuevamente por debajo del 'índice técnico', lo que abrió un nuevo cuestionamiento desde el Parlamento. En la discusión se enfrentó el oficialismo con los defensores del proyecto de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados, compuesta por integrantes de diversos partidos. Representantes colorados se opusieron al Ejecutivo, mostrando indisciplina parlamentaria al interior del partido de gobierno por primera vez en el período democrático. ¿Cómo se explica este comportamiento en un momento en que la democracia se estaba consolidando y, bajo el imperativo de la gobernabilidad, las disensiones eran más castigadas que nunca? En parte porque *'las barras de la Cámara de Diputados estaban repletas*

de jubilados' (Papadópulos, 1992:128, a pie de página). Finalmente el decreto del Ejecutivo no pudo ser levantado, aunque éste sancionó un aumento similar al pedido por la oposición (Papadópulos, 1992).

A partir de estas experiencias en los primeros años de la vida democrática se formó una oposición política a las propuestas de revaluación del Ejecutivo. Esto se explica por tres razones: el peso creciente de las organizaciones de jubilados y pensionistas y su recurso de la amenaza electoral, el aprendizaje de los políticos, que en buena parte de los casos estaban en su primera experiencia parlamentaria, y la propia consolidación de las instituciones democráticas, que habilitaba al Parlamento a oponerse al Ejecutivo sin que ello supusiera riesgos sobre una vuelta atrás al autoritarismo.

Por otra parte, más allá de la cuestión revaloratoria, durante este período el Ejecutivo propuso tres iniciativas de suerte dispar. Tempranamente, en agosto de 1984, el Ejecutivo intentó llevar a cabo un primer atisbo de privatización parcial de la seguridad social a través del decreto-ley 15611. Este decreto planteaba la creación de "Fondos complementarios de Seguridad Social", esto es, sistemas de retiro privados para los sectores de mayores ingresos - lo cual, no obstante, no los exoneraba del pago de aportes al sistema estatal. En segundo lugar, en mayo de 1986 el Ejecutivo aumentó la flexibilización de los requisitos de asignación de beneficios jubilatorios. La medida, que fue dejada sin efecto por el propio directorio del BPS en 1992, era un manjar para el clientelismo: consistía en la asignación a cada uno de los cuatro directores del BPS de hasta 300 permisos anuales para asignar jubilaciones por 'pronto despacho', que en los hechos significaba la posibilidad de otorgar el derecho a los beneficios en un plazo muy breve con el solo testimonio de testigos. Estas habilitaciones equivalían nada más ni nada menos que el 7% de las jubilaciones expedidas anualmente. Como resultado de esta medida, el número de beneficiarios por vejez e invalidez aumentó de 21.475 en enero de 1986 a 64.645 en diciembre de 1990 (Forteza, 2003:145-6). En tercer lugar, en 1986 el Poder Ejecutivo propuso modificar la forma de cálculo de los beneficios jubilatorios con el propósito de incentivar el retiro postergado a través de una reducción de las tasas de reemplazo. Si bien esta iniciativa no tuvo apoyo parlamentario, sentó las bases para la discusión del proyecto de ley 15.900 (BPS, s/f c.:4).

En 1987 el Ejecutivo propuso un proyecto de ley por el cual los ajustes de las pasividades se determinarían por el promedio de los aumentos porcentuales del IPC y el índice medio de salarios, pudiendo el Ejecutivo optar por uno de los dos índices para el ajuste según consideraciones discrecionales relativas a la situación financiera (Papadópulos, 1992). El proyecto recibió la oposición de fracciones de ambos partidos tradicionales. Además de aspectos de contenido, varios legisladores colorados se opusieron porque no habían sido consultados para la elaboración del proyecto. Al mismo tiempo, las organizaciones de jubilados y retirados levantaron protestas: convocaron a manifestar frente al Palacio Legislativo y se presentaron ante el MTSS varios reclamos, de carácter individual y colectivo, para revocar el decreto de abril de 1987. "*La formidable cantidad de recursos interpuestos en 1987 da una idea, tanto de la politización de la demanda, como del crecimiento del poder de convocatoria de las organizaciones gremiales de jubilados y pensionistas*" (Papadópulos, 1992:142). Luego de intensas

negociaciones que desgastaron a ambos partidos tradicionales se aprobó un proyecto similar al propuesto inicialmente, aunque con diferencias en la forma de calcular el reajuste, el salario jubilatorio mínimo y la forma de financiamiento. (Papadópulos, 1992).

La discusión previa a la aprobación de la ley 15.900 se caracterizó *'por la inestabilidad decisoria en materia de revaluación de pasividades; por los intentos reiterados del Poder Ejecutivo de adecuar la política previsional a su proyecto macroeconómico y con ello a las políticas de ajuste acordadas o recomendadas por los organismos financieros internacionales'* (Papadópulos, 1992:158). Mediante el establecimiento de esta ley se buscaba limitabar la discrecionalidad del Ejecutivo en la determinación de las revaluaciones. De este modo se despolitizaba un tema de fuertes repercusiones electorales, estableciendo claramente las reglas del ajuste y transfiriendo la responsabilidad de sus impactos desde el Ejecutivo a la operativa ciega de un mecanismo automático. Sin embargo, esto no llevó a una reducción de la oposición.

Finalmente se impuso la alternativa sostenida por el Ejecutivo mediante la aprobación de la Ley 15.900 de octubre de 1987. Esta establecía el nuevo mecanismo de revaluación, la fijación de topes mínimos y máximos de las jubilaciones y la implementación de un programa de construcción de viviendas para los pasivos. Si bien hubo un aumento de las prestaciones éste no fue del monto esperado por los jubilados, lo que nuevamente generó expectativas insatisfechas en este decisivo contingente de electores (F. Filgueira, 70:1992; Asesoría Económica y Actuarial del BPS, 19:1997).

Tras la insatisfacción con el mecanismo de indexación de las pasividades que Sanguinetti había instaurado en 1987 los jubilados habían sido espolcados a garantizar constitucionalmente la forma de cálculo de sus ingresos. La convergencia de perspectivas entre la izquierda, el movimiento sindical y el movimiento de los jubilados condujo a un referendum en 1989 para realizar modificaciones en la Constitución. El proyecto de reforma que presentaba este heterogéneo movimiento social establecía que los beneficios de la seguridad social debían indexarse según la evolución del salario medio de la economía, medido por el índice medio de salarios, en todas las oportunidades en que se realizaran indexaciones de los salarios de los funcionarios públicos. Esto impedía el ajuste financiero "de hecho" a través de la inflación. Adicionalmente se planteaba la supresión de la posibilidad de fijar topes a las jubilaciones. Finalmente, el proyecto fue aprobado con más del 80% de los sufragios.

Varios factores explican el triunfo de la propuesta. En primer lugar, en 1989 el 43% de los hogares uruguayos urbanos tenían al menos un pasivo. Esto posiblemente despertó solidaridades domésticas que se tradujeron en votos a favor del proyecto de los jubilados (Papadópulos, 1992:187). Además, un aumento del ingreso de los jubilados significaba una mejor situación económica no sólo para el receptor, sino para todos los integrantes del hogar.

En segundo lugar, los analistas coinciden en afirmar que el plebiscito fue aprobado por el efecto sobre el electorado del apoyo que brindó a la propuesta la mayoría de la clase política, temerosa de los costos electorales de una postura opositora al mismo. Si bien el referendum no establecía una modificación

estructural del sistema, sí llevaba a un aumento de la demanda de recursos dentro del mismo esquema de reparto intergeneracional. Con independencia de si percibían o no las inminentes consecuencias fiscales de su aprobación, la cercanía de las elecciones y la necesidad de sumar votos llevó a los líderes políticos a no oponerse a la propuesta (Filgueira y Moraes, 12:1999). El poder electoral de los jubilados en los partidos tradicionales era más grande aun de lo que sugiere su importancia cuantitativa en el total del electorado, ya que una proporción muy elevada de dicho contingente había votado en el pasado a blancos y colorados. Por tanto, la pérdida de apoyos en los jubilados tendría costos electorales especialmente graves para los partidos tradicionales.

Por cierto, este patrón presumiblemente atribuible a razonamientos electoralistas no fue homogéneo. Si bien algunos líderes que primero se habían opuesto a la iniciativa de los jubilados finalmente la terminaron apoyando, otros fueron inmovibles. Jorge Batlle, por ejemplo, había intentado impulsar una reforma al “estilo chileno” y se había opuesto abiertamente al referéndum. Esto explica por qué su desempeño electoral en las elecciones de 1989 fue tan pobre<sup>6</sup>.

El resultado del plebiscito tuvo repercusiones económicas y políticas. Respecto a las primeras, la aprobación del proyecto de ley condujo a que entre 1990 y 1994 la pasividad promedio se incrementase un 40% en términos reales. (Filgueira, 1994: 70-2; CINVE, 1999:4). Respecto a las segundas, al atar el nivel de las jubilaciones a la evolución del índice medio de salarios, se creaba una alianza entre los pasivos y los trabajadores activos (Filgueira y Papadópulos, 1996:117). Más importante aun, varios analistas han subrayado que la conjunción de las repercusiones políticas y financieras del plebiscito, sumado al contexto crítico de las décadas anteriores, desencadenó una reducción de los márgenes de maniobra del gobierno en la cuestión previsional que terminó acelerando la aprobación de una reforma estructural como la que tendría lugar siete años más tarde. Así, Filgueira y Papadópulos escriben que “*La reforma constitucional [de 1989] abrió una etapa a partir de la cual las disfuncionalidades del sistema de seguridad social no podían continuar siendo atacadas empleando el valor de las prestaciones como variable de ajuste*” (Filgueira y Papadópulos, 1996:117). En el mismo sentido, Rius (2001) afirma que “*las mismas élites políticas que habían optado por la ‘estrategia del avestruz’ [esto es, no enfrentar seriamente las deficiencias estructurales del sistema] fueron forzadas [por la iniciativa popular de 1989] a enfrentar los problemas estructurales del sistema o afrontar sus implicaciones políticamente onerosas*” (Rius, 2001:5).

### **3.2 El movimiento de jubilados y pensionistas: crónica de un actor exitoso**

---

<sup>6</sup> Aun a pesar del resultado adverso, Batlle no habría aprendido del todo la lección. ‘*In the last election (1999), he just suggested that the country should revise that measure [el plebiscito de 1989] and, after the immediate reactions of some political leaders, he had to sign a written statement where he promised not to go against the “popular will” in this issue*’ (Hernández, 2003:30).

Como queda en evidencia de los sucesos recién narrados, el movimiento de los jubilados y pensionistas fue un actor clave durante la primera administración democrática. Conviene, por tanto, dedicarle algunos párrafos, en particular porque constituye un claro ejemplo de los postulados de la teoría pluralista (Pampel y Williamson, 1985).

Como resultado de ciertas conquistas relevantes a mediados de siglo y la inclusión de sus demandas en la CNT en 1964, los antecedentes de asociaciones de jubilados y pensionistas en el país antes de 1985 eran escasos. En las primeras instancias de la restauración democrática, un conjunto de factores conspiraron contra la creación de alianzas entre los jubilados y pensionistas y otros movimientos sociales. Por un lado, uno de los grupos con mayor influencia sobre las élites políticas – a saber, los profesionales universitarios – estaban preocupados específicamente por devolver la autonomía a sus organismos previsionales y por tanto no tenían estímulos para aliarse con los jubilados. Por su parte, el movimiento sindical estaba más preocupado por recuperar el salario real de los trabajadores activos. A esta relativa desatención en los movimientos sociopolíticos potencialmente comprometidos con el tema se suma la vuelta a la vigencia de la constitución de 1967, que otorgó las iniciativas de modificaciones en la previsión social al Poder Ejecutivo a través del envío de proyectos al Parlamento (Papadópulos, 1992:118-120). Por último, en los inicios de la vuelta a la democracia los partidos políticos estaban más concentrados en lograr estabilidad y orden para alejar los riesgos de una vuelta al autoritarismo. A esto se le suma la lejanía de los futuros comicios en 1989. Construir una alianza con los jubilados no era, por el momento, redituable electoralmente, y siempre se corría el riesgo de aumentar los niveles de polarización y conflicto social en una frágil situación.

Estas circunstancias de relativo aislamiento contribuyeron, paradójicamente, al fortalecimiento del movimiento, y le otorgaron un sentido de autonomía y por ende de identidad que lo cohesionó fuertemente. Las demandas de los jubilados surgieron con fuerza como reacción a la revaluación de las pasividades decretada en 1985. Ante la ausencia de una traducción legislativa del conflicto se abrió un vacío de representación que las organizaciones de jubilados decidieron llenar por sí mismas.

Por cierto, a pesar de su inicial aislamiento las organizaciones de jubilados no carecían de recursos organizativos propios. Estas organizaciones mantienen lazos con otras instituciones políticas: muchos de sus miembros son ex dirigentes sindicales retirados o miembros activos de partidos políticos. Adicionalmente, lograrían con el transcurso de los años una estructura organizativa en tres niveles que les permitiría un eficiente ida y vuelta de demandas y resultados entre bases y dirigencias. Como muestra Hernández (2000:13), la organización de jubilados y pensionistas se agrupa en tres niveles: ONAJPU, que cuenta con 130 filiales en todo el país, la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas, con 27 organizaciones, y otras organizaciones con raíces partidarias. Por último, cabe especular que la fuerza del movimiento se nutrió de la existencia de otros propósitos además de la cuestión revaloratoria: *“En general el núcleo reivindicativo se encuentra en estas asociaciones de carácter intermedio, existiendo un sinnúmero de asociaciones en*

*el interior del país y también en Montevideo con fines recreativos y de entretenimiento”* (Hernández, 2000:13; subrayado nuestro).

Así, el movimiento de jubilados se nutrió del capital social y político y la experiencia acumulada de sus dirigentes en la militancia en partidos políticos y sindicatos. Algunas evidencias sugieren que en situaciones conflictivas entre las organizaciones de pertenencia habría primado el criterio corporativo antes que el político-partidario. Por ejemplo, si bien el Presidente de la Coordinadora de Afiliados a la Seguridad Social era simpatizante del Partido Colorado, se opuso al decreto del ejecutivo de 1985. Además, las evidencias de otros estudios sugieren el carácter trans-partidario del movimiento: las organizaciones eran presididas por personas provenientes tanto del Frente Amplio como de los partidos tradicionales.

Durante este período el movimiento de jubilados se fortalece. Aumenta la cantidad de miembros, crece el número de asociaciones, obtienen espacios de prensa radial y escrita, publican boletines internos y concurren a las barras del Parlamento cuando se trataban temas de su interés. Para lograr decisiones favorables en aspectos revaloratorios el movimiento presionaba a través de apariciones públicas, pedidos de entrevistas con legisladores y solicitud de recursos al Poder Judicial. Los resultados no fueron magros. El aumento de la capacidad de presión del movimiento puede explicar las indisciplinas al interior del Partido Colorado respecto a los proyectos de revaluación enviados por el Ejecutivo. Por otra parte, este dinamismo parece haber estado respaldado por la población de jubilados en general. Encuestas públicas a pasivos en 1987 mostraron su alto nivel de conocimiento sobre sus derechos y su relativa independencia respecto a afiliaciones partidarias a la hora de considerar cuestiones vinculadas a las jubilaciones (Papadópulos, 1992).

Hasta aquí llegan los principales acontecimientos y procesos de lo que Papadópulos (1992), en el que quizás sea el trabajo más detallado sobre el tema, denomina como ‘primer período’. El ‘segundo período’ arranca en 1987 con la aprobación de la ley 15.900, que satisfizo parte de los reclamos revaloratorios de los jubilados y quitó momentáneamente al tema de la agenda política. Sin embargo la fuerza obtenida durante los años previos pareció impulsar, antes que agotar, las reivindicaciones. Apenas quedó en evidencia que la Ley 15.900 suponía retrasos en la revaluación, que en un contexto de inflación esto conducía a un descenso de su valor real, y que por la Constitución sólo el Ejecutivo – y no el Parlamento – estaba habilitado a proponer iniciativas en materia previsional, se inició un tercer período.

Taponeada la influencia por vías parlamentarias, y ante un Ejecutivo reticente, los jubilados buscaron un nuevo mecanismo de revaluación a través del plebiscito ya mencionado. En apenas 17 días el movimiento de jubilados presentó ante la Corte Electoral un número muy superior de firmas al requerido para realizar el referéndum. Inicialmente la oposición al proyecto fue diversa y provino de sectores de todos los partidos políticos, así como del PIT CNT, el director del BPS y el CERES, organismo de investigación social de orientación liberal. También existieron fisuras al interior de las organizaciones de jubilados. Sin embargo, cuando el proyecto ingresó en el trámite parlamentario casi todos los sectores políticos lo apoyaron. En las elecciones nacionales de 1989, con 1.600.000 votos - casi el 82% del total - se aprobó la reforma. Como bien apunta Papadópulos, la

simultaneidad del plebiscito y las elecciones nacionales tuvo efectos perversos: *“todo el debate se produjo simultáneamente al debate que confrontaba las candidaturas a los cargos electivos nacionales y departamentales. Por lo tanto la lógica técnica que apunta a la propiedad o impropiedad de la reforma debió ceder el lugar a la lógica política. Esta no debatía sobre la adecuación o no de la reforma a las posibilidades de la reproducción global de la sociedad”* (Papadópulos, 1992:176).

En suma, el principal cambio político en este período consiste en el desplazamiento de los partidos políticos por las organizaciones de jubilados en tanto mediadores de los intereses de los jubilados. Al no discutir el tema seriamente y resultar incapaces de hacer propuestas de transformación del sistema, los partidos dejaron un ‘vacío político’ que fue prontamente aprovechado por los propios jubilados. En una situación de provisión monopólica como era la seguridad social antes de la reforma de 1995, la ‘salida’ (Hirschman, 1970) hacia otras alternativas de seguridad social no existía. La única posibilidad al alcance de los jubilados era la ‘voz’, y no la de otras organizaciones sino la suya propia (Papadópulos, 1992:186). El conflicto entre los jubilados y el Ejecutivo también puede verse, como lo hace Papadópulos, en términos de un choque de racionalidades que actúan en el mismo sentido que los vectores corporativos. El Ejecutivo concibe a la seguridad social como un componente que debe limitarse en la medida que perjudique otros aspectos de la administración de gobierno y suponga déficits; para los jubilados, por el contrario, se trata de un derecho universal que debe mantenerse obligatoriamente a toda costa.

Hernández (2003), por su parte, ha señalado que la capacidad de pequeños grupos para convocar a plebiscitos e influir en el diseño de las leyes puede llegar a ser un punto de extrema importancia, en particular en países como Uruguay en los que el voto en plebiscitos es obligatorio. Esto, sumado a la alta visibilidad pública de estas iniciativas, hace que los líderes políticos no puedan mantener un ‘perfil bajo’ y deban pronunciarse sobre los temas (Hernández, 2003). El mismo autor explica la mayor capacidad de influencia del movimiento de jubilados en Uruguay que en Argentina por algunos de los factores ya mencionados: la elaboración de una agenda propia y autónoma respecto a la de partidos políticos y sindicatos; la posibilidad constitucionalmente sancionada de recurrir a mecanismos de democracia directa, lo que refuerza su grado de autonomía respecto a los partidos políticos; la existencia de un partido de izquierda tradicionalmente opuesto al repliegue de los beneficios y las privatizaciones, que constituye una amenaza electoral real para la coalición en el gobierno y con el que puede aliarse para presionar al Ejecutivo y el Parlamento; por último, cabe agregar que el contingente de jubilados en Uruguay representa una mayor proporción en el electorado, en el marco de un sistema de voto obligatorio para todas las edades<sup>7</sup> (Hernández, 2003:44).

### **3.3 1990-1994: bloqueo parlamentario y maduración de tensiones**

---

<sup>7</sup> En Argentina, por el contrario, el voto es obligatorio únicamente hasta los 70 años.

El referendun aprobado en 1989 hizo más crítico aun el déficit de la seguridad social. Además del ya señalado crecimiento de las pasividades en términos reales, entre 1990 y 1994 las contribuciones del gobierno central al sistema crecieron dos puntos y medio como porcentaje del PBI (Rius, 2001:6). Para alimentar la maquinaria de la seguridad social debieron implementarse medidas fiscales tales como el incremento de las tasas de IVA y el aumento de las cotizaciones patronales (BPS, s/f a.: 19)

La administración de Lacalle debió enfrentar esta situación con medidas impopulares, y planteó nuevamente la necesidad de reformar la seguridad social. Ignacio de Posadas, en aquel momento Ministro de Economía, razonaba que la única manera de mantener el nivel de gasto luego del referendun de 1989 era emitiendo dinero. Esto llevaba a un aumento de la inflación, cuya contención era uno de los bienes más preciados de la administración nacionalista. En consecuencia, se consideraba imprescindible reformar el sistema (Filgueira y Moraes, 12:1999). Aparentemente el Ejecutivo no era el único que lo consideraba: *“En 1991 el 43% de los uruguayos estimaba como necesaria la introducción de ‘Grandes Cambios’ en la seguridad social. Esa cifra ascendía a 74% si se le sumaban aquellos que evaluaban la necesidad de ‘Algunos cambios’”* (Hernández, 2000:15). Pero a pesar de la voluntad del gobierno y, más vagamente, de la opinión pública, la administración de Lacalle estuvo marcada por la proliferación y fracaso de diversos intentos de reforma de la seguridad social.

En setiembre de 1990 el Ejecutivo propuso un proyecto de ley de orientación residual que establecía algunos cambios en la seguridad social, principalmente un incremento de la edad de retiro y un endurecimiento de las causales jubilatorias. Este proyecto fue estudiado entre 1990 y 1991 por una comisión de técnicos designados por todos los partidos y las organizaciones sociales. Según Filgueira y Papadópolos (1996) se trató de un intento de destrabar el bloqueo político a través de un intento de legitimación del proyecto por la vía de la actuación de técnicos de todos los partidos. De todas formas, la comisión de técnicos estaba fuertemente permeada por criterios políticos y no se trataba de individuos políticamente neutrales. Este intento de transferencia de legitimidad no tuvo andamio (Filgueira y Papadópolos, 1996) y fue rechazado por el Parlamento. (Castiglioni, 2000:19-20).

Una historia similar se repetiría en 1991 cuando Lacalle formó dos grupos de trabajo, uno coordinado por el Ministro Carlos Cat, y compuesto por líderes sociales y políticos, y otro liderado por Rodolfo Saldain, entonces Presidente del BPS, de carácter más técnico. Cuatro alternativas se examinaron, dos se evaluaron como viables y una fue enviada al Parlamento bajo la forma de ley de urgente consideración en abril de 1992. También fue rechazado, a pesar del apoyo del foro batllista. (Castiglioni, 2000:19-20).

En 1992 el gobierno intentó, nuevamente sin éxito, una reforma del sistema a través de la creación de una comisión multipartidaria, encargada de redactar un proyecto de ley. Si bien se trataba de un proyecto más moderado y estatista que la ley finalmente aprobada en 1995, enfatizaba una relación estrecha entre contribuciones y beneficios (Filgueira y Moraes, 15:1999) y planteaba la creación de un sector basado en cuentas individuales, así como un aumento de los niveles de exigencia para recibir beneficios. Aun cuando había sido resultado de una

comisión multipartidaria, las organizaciones de jubilados y el Parlamento terminaron oponiéndose (Hernández, 2003:30). Una de las razones puntuales del rechazo de esta propuesta, que no estaba presente en la reforma aprobada en 1995, consistió en la carencia de recursos para implementarla. La propuesta de 1995 obtendría un préstamo de 150 millones de dólares del BID, destinados a amortiguar los costos de transición producto del cese parcial de contribuciones de los traspasados al régimen privado (Filgueira y Moraes, 16:1999).

A finales de 1993 el Ejecutivo envió al Parlamento un nuevo proyecto de reforma de similares características al primero del año anterior. Proponía un sistema mixto, establecía en 65 la edad mínima de retiro y una tasa de remplazo del 65% del salario promedio durante los últimos diez años de trabajo. Nuevamente, fue rechazado por el Parlamento. (Hernández, 2003:31).

En forma paralela a estos intentos fallidos, durante la administración de Lacalle existieron algunos acuerdos que dieron lugar a avances legislativos. En primer lugar, *“En 1992 el Parlamento reglamentó la integración corporativa del BPS, lo que permitió a las organizaciones de jubilados, al movimiento sindical y a las cámaras empresariales tener un canal institucional de ingreso de demandas al sistema”* (Filgueira y Papadópulos, 1996:117). En segundo lugar, en junio de 1991, ante el insistente reconocimiento en que era necesario encontrar nuevas ‘variables de ajuste’ y que el nivel de las jubilaciones ya había dejado de ser una alternativa viable para ello, el Parlamento aprobó la ley 16.190, que exige al BPS *‘mantener registros actualizados de contribuyentes y contribuciones, e informar a los trabajadores al menos una vez al año sobre los períodos trabajadores que consten dichos registros, los salarios computados y aportes efectuados’* (Rius, 2001:8). Con esto se intentaba, al menos nominalmente, poner algún freno a la discrecionalidad con que se habían otorgado jubilaciones durante toda la historia del sistema de la seguridad social, aunque en la práctica los instrumentos con que la ley dotaba al BPS hacían esta tarea de difícil implementación.

Por último, en noviembre de 1992 se introdujeron algunas reformas parciales de la seguridad social a través de la ley de Rendición de Cuentas (Asesoría Económica y Actuarial del BPS, 1997:19). Se proponía ampliar el período utilizado para calcular el nivel de los beneficios de tres a los diez últimos años de trabajo, y se disminuía el retiro básico al 55% del salario promedio durante dicho período. Sin embargo, el impulso reformista sufrió un nuevo freno cuando en 1994 una iniciativa popular, aprobada con el 72% de los votos bajo la forma de un plebiscito estableció, con poder retroactivo, que las disposiciones sobre la seguridad social incluidas en las leyes presupuestales debían ser declaradas inconstitucionales, como las sancionadas en la ley de Rendición de Cuentas de 1992 (Asesoría Económica y Actuarial del BPS, 1997:19) (Elías, 1999:17). (Hernández, 2003:31).

En síntesis, si se mide la calidad de un gobierno por la capacidad del Ejecutivo para que el Parlamento y los grupos de la sociedad civil acepten sus propuestas, el resultado en el campo de la seguridad social de la segunda administración democrática fue francamente desalentador. ¿Por qué todos estos intentos fracasaron? Filgueira y Moraes explican este fenómeno a partir de una incongruencia entre las posturas de los elencos políticos y los proyectos de reforma: *“Los reformistas orientados al mercado percibían a estos proyectos como*

*demasiado tímidos, los defensores del sistema de reparto intergeneracional los percibían como destructores de principios de solidaridad básicos”* (Filgueira y Moraes, 16:1999). Dentro de estos últimos todavía existía bastante renuencia a aceptar todo lo que se pareciese a privatizar las funciones estatales (Filgueira y Moraes, 15:1999). El cuerpo electoral lo había demostrado en el plebiscito por la Ley de Empresas Públicas de diciembre 1992. Los políticos, con independencia del credo ideológico, no podían desconocerlo y debían balancear costos y beneficios de cualquier proyecto que supusiese transferir funciones del Estado al mercado.

Sin embargo, en estos años se produjo un doble proceso de aprendizaje que allanaría el camino para permitir una vuelta de tuerca en el fracaso de los reformistas: un aprendizaje político, orientado a construir consensos al interior de la coalición de gobierno y a tomar en cuenta el “second best”, y un aprendizaje técnico, destinado a encontrar soluciones viables (Filgueira y Moraes, 16:1999).

### **3.4 Los preámbulos de la Reforma de 1995**

Más allá de su fracaso, la existencia en las dos primeras administraciones democráticas de varios intentos de reforma del sistema de seguridad social indicaba que el tema había logrado notoriedad en la agenda pública y que ya existía un acuerdo respecto a la situación de crisis del sistema y la necesidad imperiosa de efectuar transformaciones (CINVE, 1999:55). Tal es así que para la segunda administración de Sanguinetti la reforma de la seguridad social era el puntal del proyecto de gobierno. En palabras de Elías Bluth, Secretario de la Presidencia, *“La Reforma de la Seguridad Social era considerada el objetivo número uno (...) seguida por la Reforma Educativa, la Reforma Política en tercer lugar y la Seguridad Pública en cuarto (...) La Seguridad Social era la madre de todas las batallas. La derrota o triunfo iba a marcar el tono del gobierno de ahí en más”* (Luján, 2002:114). Además, existía una razón concreta por la cual la flamante coalición de gobierno estaba interesada en aprobar la reforma cuanto antes: dada su relevancia cuantitativa en la Ley de Presupuesto quinquenal era necesario conocer si el diseño del sistema se mantendría o se modificaría (Podetti, 2003:209).

Por otra parte, el acuerdo parecía trascender la esfera de la clase política. Según una encuesta de la consultora CIFRA de julio de 1995, el 58% de los uruguayos consideraba que el sistema de seguridad social funcionaba ‘mal’ o ‘muy mal’ y el 74% opinaba que había que hacer ‘cambios’ (Podetti, 2003). Ahora bien, tal como habían mostrado las experiencias durante la administración anterior, el acuerdo general del Ejecutivo y la ciudadanía no eran en absoluto condiciones suficientes para aprobar una reforma. Se precisaba, además, que la mayoría de la clase política estuviese más o menos de acuerdo sobre el tipo de medidas

concretas a sancionar, cosa que no había estado presente durante la administración de Lacalle<sup>8</sup>.

El punto de partida de la discusión del proyecto de ley finalmente aprobado fue el proyecto propuesto en 1992, redactado por técnicos y políticos blancos (Podetti, 2003:212). Esto sugiere que existió un 'aprendizaje político' en el sentido de Peter Hall (1995). En enero de 1995 se formó la Comisión Multipartidaria de Seguridad Social, coordinada por el entonces Presidente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Ariel Davrieux e integrada por representantes políticos y técnicos provenientes de filas coloradas, blancas, frenteamplistas y nuevoespacistas. Al poco tiempo se formó una sub-comisión integrada por representantes de las asociaciones de jubilados y pensionados y el PIT-CNT – que, sin embargo, no tenían voto en la Multipartidaria. Luego del fracaso de los intentos anteriores, los partidos habían aprendido que una reforma de tales magnitudes debía contar con un consenso previo a su ingreso al Parlamento. (Podetti, 2003)

La negociación en la Comisión llevó casi dos meses. En ese lapso se discutió, sobre la base de un borrador presentado por Davrieux, distintas alternativas más o menos privatistas y más o menos estatizantes. Mientras que figuras tales como Lacalle, Batlle y el propio Davrieux pugnaban por una reforma más cercana al modelo chileno, con un mayor énfasis en una amplia cobertura del pilar de capitalización individual y una reducción del rol del BPS, otros tales como Volonté, Carlos Julio Pereyra y Batalla defendían un mayor peso del pilar de reparto a través de un reforzamiento institucional del BPS. Lo relevante aquí es señalar, como bien apunta Podetti, que *'las posiciones se correspondían con las fracciones y no con los partidos'* (Podetti, 2003:218).

La negociación en la Multipartidaria no estuvo exenta de tensiones. Discusiones entre Volonté y Davrieux sobre el rol del Estado llevaron a momentos de tensión, pero finalmente se llegó a acuerdos. Al interior del EP/FA, por su parte, existieron discrepancias. A pesar que Astori y Seregni estaban básicamente de acuerdo con la propuesta a que estaban arribando los demás partidos, finalmente el EP/FA se opuso. (Podetti, 2003:213-220).

En síntesis, como observa Luján (2002) la clase política se articuló en tres grandes posturas a la hora de considerar la propuesta de reforma que finalmente sería aprobada. Una primer postura, sustentada básicamente por el Frente Amplio, acentuaba la continuidad y ajuste del viejo sistema de previsión social a partir de una reforma no estructural. Una segunda postura, sustentada por la coalición de gobierno, defendía el proyecto de reforma del sistema que finalmente resultó aprobado, que buscaba un equilibrio entre el componente público y el privado, garantizando incluso la existencia de una AFAP estatal. Por último, algunos líderes de la coalición como Jorge Batlle, Luis Alberto Lacalle e Ignacio de Posadas propugnaban un cambio radical del sistema de signo mercantilizador (Luján, 2002).

---

<sup>8</sup> La narración de la discusión del proyecto de ley se basa en Podetti (2003), que constituye, hasta donde llega nuestro conocimiento, la fuente con mayor detalle empírico sobre este proceso. Para un sugerente análisis de los equilibrios del proceso de negociación de la reforma véase Luján (2003).

Luján (2002) ha sintetizado las principales orientaciones del debate entre los impulsores de la reforma y sus opositores. Conviene rescatar este debate en, al menos, tres dimensiones: el diagnóstico de la situación, los valores generales y los valores específicos de la reforma.

Respecto al diagnóstico de la situación, los reformistas basaban su postura aludiendo básicamente a las debilidades económicas del viejo sistema (la situación de crisis del sistema previsional, el déficit fiscal, el incremento de las transferencias desde el Estado al sistema previsional, el elevado porcentaje de la recaudación impositiva destinado a cubrir los compromisos del BPS, el bajo cociente entre activos y pasivos), aunque también se reconocían las debilidades administrativas (la opacidad del sistema en el otorgamiento de las jubilaciones) y consideraciones de justicia (la elevada evasión impositiva en los aportes al BPS) que, naturalmente, tenían impacto económico. Por su parte, los opositores a la reforma propuesta defendían un diagnóstico bastante diferente, bajo la premisa de que el viejo sistema no funcionaba tan mal como se pensaba: el sistema no necesariamente estaría en crisis ni en el corto ni en el mediano plazo, se cumplían rigurosamente con las obligaciones con los pasivos y ello se hacía de manera cada vez más generosa debido a la reforma constitucional de 1989.

El debate por la reforma también se situó en el nivel de los valores generales que estaban en juego. Los reformistas afirmaban que la reforma se sustentaba en valores tales como la libertad económica, el derecho de propiedad, el papel central del mercado en el ordenamiento económico y los efectos benéficos de la competencia económica con una intervención acotada del Estado. Se defendía, pues, el paradigma de la política social residual, aunque no de manera radical y ortodoxa como pudiera corresponder, por ejemplo, con la reforma chilena. Por su parte, los opositores reafirmaban el rol central del Estado, la seguridad económica, la justicia social, la equidad, la solidaridad, los derechos de la comunidad y la soberanía nacional.

Respecto a los valores específicos de la reforma, sus partidarios hacían referencia a un benéfico juego de controles recíprocos entre el Estado y las AFAPs: mientras que la existencia de las AFAPs evitaría que el Estado jugase un papel discrecional como empleador – como tradicionalmente había ocurrido –, la AFAP estatal jugaría un rol de regulación del mercado. A su vez, no se trataba de una situación de libremercado: el Banco Central regularía fuertemente el destino de los fondos previsionales y éstos no serían propiedad del patrimonio de las AFAPs. Además, la construcción de un escenario de competencia entre AFAPs y aseguradoras a la larga disminuiría los costos del sistema, se obtendrían intereses sobre los ahorros, existiría libertad del afiliado para cambiar de AFAP y las aseguradoras no podrían discriminar a los usuarios por características individuales. Por otra parte, los no reformistas consideraban que la reforma suponía una dependencia excesiva respecto a los organismos internacionales de crédito, los capitales privados lucrarían con la seguridad social y se generarían oligopolios que tendrían cautivo en el sistema al afiliado, ofreciendo el Estado pocas garantías respecto al comportamiento de los privados. Además, la reforma se circunscribía al BPS sin afectar a las cajas paraestatales, existía una discriminación por el hecho de que por encima de cierto nivel de ingresos pudiera no aportarse, y los altos costos de publicidad y marketing que tendría la captación

de afiliados podrían evitarse creando una única AFAP del Estado o a través de cuentas personales administradas por el BPS (Luján, 2002).

Una vez llegado a un acuerdo, un equipo de redacción integrado por representantes y técnicos de los partidos tradicionales se encargó de especificar, con minucia técnica y sensibilidad política, los detalles del texto, y en agosto de 1995 el Parlamento aprobó la reforma. Según Podetti la reforma representaba el primer gran producto del acuerdo del gobierno de coalición entre blancos, colorados y en menor medida nuevoespacistas. (Podetti, 2003)

Una vez aprobada la reforma en el seno de la coalición de gobierno la oposición cambió de estrategia. El EP/FA, el PIT-CNT y la Asociación Nacional de Jubilados y Pensionistas formaron una Comisión Pro Referendum, destinada a recolectar las firmas necesarias para llevar a cabo una iniciativa popular que derogase la ley. A fines de febrero de 1996 se presentaron 60 mil firmas. El pedido fue rechazado por la Corte Electoral por un motivo constitucional. La reforma de 1966 había subsumido la modificación de causales y beneficios jubilatorios a proyectos de iniciativa privativa del Ejecutivo, y la Constitución impedía someter a referendum a dichos proyectos. Si bien la solicitud apuntaba a algunos artículos de la ley y no a ésta en su conjunto, se entendió que la cantidad de artículos impugnados significaría en los hechos impugnar la ley (Podetti, 2003).

En julio de 1996 un Plenario del EP/FA decidió iniciar una nueva campaña de recolección de firmas, esta vez para someter la nueva ley a un plebiscito a realizarse junto con las elecciones nacionales de fines de 1999. Al igual que había ocurrido durante el proceso de negociación previo, al interior del EP/FA existieron diferentes posturas. Para algunos, plegarse al reclamo del PIT-CNT y la ONAJPU significaba no sólo poner en peligro la viabilidad del nuevo sistema, sino además claudicar ante las posibilidades de captar electorado de centro que resultaría imprescindible en caso que se instaurara un balotaje, como finalmente ocurrió. Para otros sectores era necesario defender el componente solidario del viejo sistema, que quedaría peligrosamente reducido, al tiempo que la nueva ley dejaría en manos del interés privado nacional e internacional los ahorros de los trabajadores uruguayos. En abril de 1999 la Comisión de Defensa de los Principios de la Seguridad Social presentó ante la corte electoral 311 mil firmas. Como 77 mil no se ajustaban a los requisitos de validez por diferentes motivos, finalmente faltaron casi 8 mil firmas para habilitar el referendum. (Podetti, 2003)

### **3.5 Las razones de la aprobación**

Las razones que pueden aducirse para comprender por qué se aprobó la reforma son diversas, pero pueden sintetizarse en cinco.

Primero, la reforma logró un punto óptimo en términos de la tensión entre posturas estatistas y posturas privatistas al interior de la clase política. Si bien transfiere poder al mercado y quiebra el monopolio estatal en las prestaciones de la seguridad social, no puede calificarse a esta reforma como neoliberal o residual, al menos en el sentido extremo de estos términos. El pilar estatal se mantiene robusto y activo, recoge buena parte de los aportes, administra su propia AFAP y supervisa el resto del sector privado, y provee una pensión mínima para toda la

población, al tiempo que no modifica la situación de los beneficiarios del viejo régimen (Hernández, 2003:37). Una propuesta estatista estaba mucho más a tono con las preferencias de la ciudadanía en general y la mayor parte de la clase política. El grupo de líderes políticos que deseaba impulsar una reforma al estilo chileno, si bien estaba compuesto por figuras de indudable peso político, era minoritario. Como advierte Márquez Mosconi, en una nación remolona en materias de reformas una propuesta radical no hubiese seducido a la mayor parte de la clase política: *“Desde un punto de vista puramente político es más fácil convencer al Parlamento de llevar adelante una reforma que, en principio al menos, mantiene la mayoría de los derechos adquiridos de retirados y trabajadores activos, que buscar una transición hacia una reforma que crea un sistema enteramente nuevo cuyos resultados son percibidos como inciertos o directamente dañinos para quienes tienen esos derechos”* (Márquez Mosconi, 1:1997).

Segundo, proponer una reforma no ortodoxa significaba minimizar la dureza de la oposición que levantaría, en cualquier escenario, la coalición antirreformista formada por el EP/FA, el movimiento de jubilados y el movimiento sindical. Si bien es evidente que el bloque opositor se activó tanto a través de la discusión y votación parlamentaria como a partir de las iniciativas populares, es de esperar que la respuesta hubiera sido más masiva y contundente en caso que la reforma hubiera mostrado un perfil privatista más afilado. En ese caso es razonable pensar que figuras moderadas de la fuerza política de izquierda, que apoyaron a la propuesta finalmente sancionada, se hubieran opuesto, y lo mismo podría haberse esperado de la población a la hora de apoyar las iniciativas de recolección de firmas para una consulta popular.

Por otra parte, el movimiento de los jubilados no estaba en condiciones de repetir su actuación decisiva en la primera administración democrática, y ello al menos por tres razones. Primero, sus recursos organizativos eran probablemente menores. A propósito, Hernández (2000) distingue dos períodos en el movimiento de jubilados: de 1985 a 1994, caracterizado por una activación de la voz, un aumento de la capacidad de presión sobre el sistema político y la consecuente obtención de reivindicaciones fundamentales, y el período que se inicia a partir de 1995, marcado por una pérdida de la eficacia de la voz (Hirschman), la exclusión del nuevo sistema de pensiones (*“quedan cubiertos por el Régimen General de Pasividad, sistema llamado a agotarse luego de cubiertas la obligaciones con sus beneficiarios”*) y la emergencia de divisiones internas (Hernández, 2000:19). Así, *‘el movimiento de jubilados se enfrenta a un fuerte vacío de demandas, no existe un ‘nosotros’ alrededor de un bien que aglutine, como en 1989, a los jubilados y pensionistas del país’* (Hernández, 2000:18). Segundo, en la medida que el valor de las pasividades había aumentado sostenidamente y los jubilados habían logrado integrar a uno de sus representantes en el directorio del BPS, buena parte de las reivindicaciones básicas estaban agotadas y los incentivos para revertir la pérdida de voz habían disminuido sustancialmente<sup>9</sup>. Por último, la reforma no afectaba el destino de los jubilados actuales, que se mantenían en el viejo sistema sin sufrir modificaciones en sus beneficios, por lo que no existía una percepción de perjuicios graves.

---

<sup>9</sup> Es lo que Hernández (2000) llama el efecto ‘logro de meta’.

En tercer lugar, la reforma de 1995 cuidó en no imponer pérdidas a actores poderosos: no sólo los jubilados y pensionistas del momento, que no eran afectados en sus derechos, sino tampoco a las cajas paraestatales.

En cuarto lugar, la propia inminencia de una verdadera debacle financiera pudo haber actuado como un elemento desencadenante. Esta es la interpretación que propone Podetti, para quien *“Frente a la situación crítica de la seguridad social, los partidos tradicionales, al asumir el paso de la coalición, se obligaron a una fuerte disciplina interna que permitió acotar los disensos, verdaderamente, a lo estrictamente técnico, impidiendo que las especulaciones electorales hicieran imposible el alcance del consenso”* (Podetti, 2003:241).

Por último, más allá del ‘óptimo’ en términos ideológicos que logró la propuesta de reforma al interior de la clase política, la obtención de un tercio de las bancadas parlamentarias por el EP/FA en las elecciones de 1994 probablemente ejerció un efecto disciplinador dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, mientras la reforma electoral de 1997 - que instauraba el mecanismo del balotaje e indudablemente restringía las posibilidades del acceso al gobierno por parte de la izquierda - no se hubo aprobado, los partidos tradicionales pueden haber experimentado una sensación de que estaban ante la última oportunidad para aprobar un conjunto de reformas estructurales cuya sanción en un gobierno de izquierda era improbable. Como se mencionó en el capítulo 4, este argumento general es válido también para las reformas de la educación y la Administración Central.

### **3.6 Consecuencias políticas de la reforma y la opinión pública**

Por otra parte, los ‘méritos’ estratégicos de la reforma no se agotan en el hecho de haber logrado aceptación de los políticos de los partidos tradicionales y haber minimizado la efectividad del bloque opositor. Como atinadamente señala Hernández (2000), la reforma también constituye un ejemplo de la consigna sostenida por los autores neoinstitucionalistas de que el diseño de las políticas públicas aprobadas tiene impacto sobre las futuras arenas del conflicto político y social (*‘policies create politics’*). Concretamente, la reforma generó tres efectos convergentes, tendientes en todos los casos a reforzar su sustentabilidad sociopolítica – aunque no necesariamente financiera – para las próximas administraciones. En primer lugar la legislación creó actores privados poderosos como las AFAPs que, por depender su existencia de la misma pervivencia del nuevo régimen, estarían dispuestos a oponerse ante cualquier intento de derogación de la ley vigente. En segundo lugar, *‘... el creciente efecto ‘lock-in’ al que se ven expuestos los afiliados a las administradoras de fondos previsionales ...)’* convierte a este grupo en potencial defensor de la modalidad de la política en el futuro y a medida que vaya creciendo en número, hace más improbable una vuelta atrás del paso dado en 1995’ (Hernández, 2000:21). Por último, la reforma no sólo creó nuevos grupos de interés sino que también debilitó otros. Así como el plebiscito de indexación de las pasividades de 1989 unificaba los intereses de trabajadores activos y pasivos, la reforma de 1995, al proponer planes diferentes

para actuales y futuros retirados, rompía un potencial bloque de veto o alianza. (Hernández, 2003:33).

Por otra parte, la opinión pública parece haber reaccionado de manera fragmentada ante la reforma. Sondeos de opinión pública realizados luego de la aprobación de la ley evidenciaron resultados ambiguos: el 28% consideraba que la reforma era “buena” y 27% que era “mala”. Sólo el 50% de los afiliados a las AFAPs aprobaba la reforma, lo que podría indicar niveles importantes de afiliación compulsiva al sistema. Sin embargo, un 45% del total de los votantes de izquierda estaban afiliados a una AFAP, lo que constituía un porcentaje mayor que entre los votantes de los partidos tradicionales. Más que explicarse por una virtual desobediencia partidaria, este hecho se liga a que los votantes de izquierda son más urbanos, educados, jóvenes y están más insertos en el sector formal de la economía que los votantes de los partidos tradicionales, características todas ellas que aumentan las chances de afiliación al nuevo sistema. (Filgueira y Moraes, 20:1999). Adicionalmente, según una encuesta de la consultora Factum a mediados de 1997, el 39% de los encuestados consideraban que la seguridad social estaba igual que hacía un año atrás, el 18% mejor y el 29% peor. Las perspectivas sobre la situación durante el año siguiente también mostraban una paridad de posiciones, con un leve sesgo hacia la opción por una situación negativa (Podetti, 2003:240).

Esta situación de virtual indefinición del conjunto de la opinión pública refleja en cierta medida las oscilaciones previas de la clase política. Por un lado, puede especularse que una reforma que no alteraba la situación de los beneficiarios actuales y no hacía definiciones demasiado precisas sobre el nivel de beneficios de los beneficiarios futuros, tenía todas las chances de suscitar bajos niveles de impacto en la agenda pública. Por otro lado, como muestra el análisis de Podetti (2003), las posturas durante la discusión parlamentaria reprodujeron típicamente los clivajes partidarios y al interior del EP/FA existieron conflictos atendibles. Por tanto, la definición de posiciones en la opinión pública a partir de posturas partidarias en bloque fue imposible. El electorado involucrado en el tema tuvo que remitirse o bien a la identificación con fracciones o líderes puntuales, o bien a la elaboración de una postura propia a partir de la información disponible sobre la ley.

#### **4. La reforma de 1995: un residualismo controlado**

La reforma de la seguridad social finalmente aprobada consistió en la modificación más importante desde la década de los 50s, cuando se incluyó en el sistema a las últimas categorías de trabajadores (Filgueira y Moraes, 11:1999). La principal característica de la reforma consiste en la introducción de un pilar de capitalización individual que se combina con el viejo pilar de reparto intergeneracional y da lugar a un régimen mixto. El pilar antiguo obtiene sus recursos de los aportes que realizan los trabajadores activos y los patrones, así como de la asistencia financiera estatal y los tributos afectados. El pilar de

capitalización individual lo hace a partir de la acumulación de aportes de cada afiliado en una cuenta personal a lo largo de su vida activa (arts 4º, 5º y 6º de la Ley Nº 16.713). Cuando el individuo cumple con los requisitos para jubilarse recibe una prestación definida por el pilar de reparto y – en caso que le corresponda – una renta vitalicia proveniente del ahorro acumulado en la cuenta individual (CINVE, 1:1999)

#### **4.1 La continuidad con el sistema anterior**

Uno de los problemas principales que debieron afrontar los países que llevaron adelante reformas estructurales fue el de reconocer los aportes que habían realizado en el viejo sistema los trabajadores que optaron por el nuevo pilar (BID, 227:1997). Uno de los puntos más esgrimidos por los reformadores uruguayos ante los ataques de la oposición refiere a que los derechos y beneficios de las personas que se habían retirado por el viejo sistema permanecen intactos. Esto le quita a la reforma el componente de ‘discontinuidad’ que suele ser altamente resistido por varios sectores sociales y políticos.

Específicamente, el nuevo sistema previsional comprende obligatoriamente a todos los menores de 40 años al 1 de abril de 1996 y a todos aquellos que, con independencia de su edad, ingresen al mercado laboral formal posteriormente a la fecha de entrada en vigor de la ley (1º de abril de 1996). No afecta a quienes en ese momento gozaban de pasividades con el viejo sistema o quienes hubiesen configurado causal jubilatoria hasta el 31 de diciembre de 1996 (art. 2º de la Ley Nº 16.713). Sin embargo, sí abrió la posibilidad a que los mayores de 40 años se afiliaran al pilar de capitalización individual<sup>10</sup>.

Otros tres aspectos también apuntan a una atendible continuidad con el sistema anterior.

Primero, si bien se instrumenta un pilar de capitalización individual sin antecedentes en la historia de la seguridad social en el país, el viejo pilar se mantiene, a diferencia de otros países – como Chile – que tempranamente erradicaron el sistema de solidaridad intergeneracional.

Segundo, la reforma sólo afecta beneficios por ancianidad, incapacidad y supervivencia. Los seguros de desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones no contributivas continúan siendo administrados como antes. (Filgueira y Moraes, 19:1999).

Por último, los sectores militares y policiales y bancarios y algunos grupos profesionales quedaron por fuera de la reforma, probablemente por ser grupos de presión demasiado poderosos y porque su exclusión no afectaba al funcionamiento del sistema (Filgueira y Moraes, 1999). Es cierto que la ley obliga al Ejecutivo a elaborar proyectos para extender el régimen a los sectores no considerados en primera instancia, pero en los hechos su tratamiento fue muy lento. A fines de 2001 el Cr. Ariel Davrieux, director de la OPP, mencionaba que

---

<sup>10</sup> A diferencia de otros países, en Uruguay no existe la posibilidad de transformar los derechos adquiridos en el viejo sistema hacia derechos en el nuevo – el llamado ‘bono de reconocimiento’. (Mesa-Lago, 2000:23).

las cámaras estaban discutiendo proyectos de reforma de las cajas notarial y profesional, mientras que reconocía el atraso en las propuestas de reforma de la caja militar y bancaria (Davrieux, 2001). Por tanto no cabría calificar a la reforma como 'universal', sino mas bien como dotada de pretensiones de universalidad cuya realización estaría sujeta, en última instancia, a los vaivenes políticos y corporativos.

## 4.2 Los dos pilares: reparto intergeneracional y capitalización individual

El nuevo sistema clasifica a los individuos en tres categorías en función de tramos del nivel de ingreso, según muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 5.7 Aportes según tramos de ingreso**

Nivel	Tramo de salario mensual *	Financiación de prestaciones	Instituciones que administran los fondos	Opciones voluntarias de distribución de aportes
Primer nivel (Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional)	Hasta 5.000 pesos	Patronal, personal y estatal	BPS/AFAPs	Opción 1: 50% al BPS – 50% a AFAP (bonificación del 50%) Opción 2: 100 al BPS
Segundo nivel (Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio)	5.001 a 15.000 pesos	Exclusivamente personal	AFAPs	El tramo de 5.000 a 15.000 pesos aporta a la AFAP Posibilidad de realizar aportes voluntarios a la cuenta individual
Tercer nivel (Ahorro voluntario)	Más de 15.000 pesos	Exclusivamente personal	AFAPs	No hay obligación de contribuir

\* Valores constantes de mayo de 1995.

Fuente: elaboración propia en base a texto de Ley 16.713.

A su vez, la reforma modifica los criterios de elegibilidad, esto es, las condiciones de retiro. El siguiente cuadro compara estas condiciones para los diferentes tipos de jubilación en ambos sistemas.

**Cuadro 5.8 Condiciones de retiro**

Tipo de prestación	Tipo de sistema	Edad mínima	Años de trabajo	Sueldo básico de pensión	Tasa de reemplazo
Jubilación común	Sistema antiguo	60 años (hombres) y 55 (mujeres)	30 años	Promedio mensual de salarios actualizados de los últimos 3 años	65% a 80% según años de trabajo
	Sistema nuevo	60 años (hombres) y 55 (mujeres)	35 años	Prom. Mensual actualizado de últimos 10 años o de los 20 mejores	50% a 82.5% según años de trabajo y edad al retiro
Jubilación especial o por incapacidad total y permanente	Sistema antiguo	No se requiere mínimo de edad	No se requiere período mínimo de trabajo	Promedio mensual de salarios actualizados de los últimos 3 años	70%
	Sistema nuevo	No se requiere mínimo de edad	2 años por incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo	Prom. Mensual actualizado de últimos 10 años o de los 20 mejores	65%
Jubilación anticipada	Sistema antiguo	Edad mínima, depende de la ocupación	Período mínimo, depende de la ocupación	Promedio mensual de salarios actualizados de los últimos 3 años	50% más 1% por cada año de trabajo que exceda el mínimo
	Sistema nuevo	Se eliminaron las jubilaciones anticipadas			
Jubilación por edad avanzada	Sistema antiguo	70 años (hombres) y 65 (mujeres)	10 años	Promedio mensual de salarios actualizados de los últimos 3 años	40% más 1% por cada año de trabajo que exceda el mínimo
	Sistema nuevo	70 años (hombres) y 65 (mujeres)	15 años	Prom. Mensual actualizado de últimos 10 años o de los 20 mejores	50% más 1% por cada año de trabajo que exceda los quince
Pensión de sobrevivencia	Sistema antiguo	Viudas sin límite, hijos hasta 21 años	No se requiere período mínimo de trabajo	Promedio mensual de salarios actualizados de los últimos 3 años	50% a 75% según el parentesco
	Sistema nuevo	Viudos(as) sin límite, hijos hasta 21 años	No se requiere período mínimo de trabajo	Promedio mensual actualizado de últimos 10 años o de los 20 mejores	50% a 75% según el parentesco

Fuente: CINVE, 1999

El cuadro 5.8 evidencia los diversos mecanismos previstos por la reforma para hacer frente al déficit. Para intentar minimizar el déficit financiero varios países de la región que reformaron sus sistemas de seguridad social aumentaron los períodos de aportes para poder recibir la jubilación. En Uruguay se aumentó el

período de aportes en la jubilación común – de 30 a 35 años -, se introdujo la condición de reunir dos años de aportes en las jubilaciones por incapacidad – que anteriormente no presentaban requisitos de este tipo, y se aumentó de 10 a 15 el número de años de aportes necesarios para obtener la jubilación por edad avanzada.

Por el mismo motivo, en varios países de la región se elevó la edad mínima para acceder a la jubilación (BID, 230-1:1997). En Uruguay se igualó la edad de hombres y mujeres en 60 para la jubilación común y en 70 para la jubilación por edad avanzada, lo que supone un aumento de 5 años para las mujeres en ambos casos. Al mismo tiempo, mientras que el sistema antiguo sólo consideraba pensiones de supervivencia para las viudas, ahora se han extendido a los viudos sin límite de edad. Además de las razones financieras, estas medidas igualitarias pueden haber sido el resultado de la percepción, por parte de los reformadores, de la necesidad de equiparar a hombres y mujeres luego de la explosión de la oferta laboral femenina en los 70s, de la mayor expectativa de vida de las mujeres y de la creencia de que hombres y mujeres deben compartir no sólo derechos, sino también obligaciones.

En tercer lugar, uno de los factores del desequilibrio financiero ha sido la utilización del salario promedio de un lapso de los últimos años previos a la jubilación. Según algunos autores esto incentiva la sobredeclaración de ingresos de los últimos años. Por esto, algunos consideran que lo más adecuado sería que la base de salarios comprendiese a los salarios percibidos durante todo el período de afiliación al sistema. La ausencia de registros históricos confiables es indudablemente un obstáculo para implementar esta clase de medidas, que requieren un mayor rigor administrativo (BID, 231:1997). En Uruguay, para todas las prestaciones descritas en el cuadro 5.8 se sustituyó el cálculo basado en el promedio mensual de los salarios actualizados de los últimos tres años, por el promedio de los últimos 10 años o los 20 mejores años de actividad.

Otro aspecto relevante es el de la tasa de remplazo, que define qué proporción del ingreso promedio ganado durante el período de actividad considerado debe ser repuesto por la prestación. La reforma en Uruguay procedió de manera dispar en este aspecto según el tipo de prestación: dejó intactas las tasas de remplazo de las pensiones de sobrevivencia, la aumentó para las jubilaciones por edad avanzada, la redujo en las jubilaciones especiales y amplió el rango de situaciones posibles para las jubilaciones comunes (de 60% hasta 80%, a 50% hasta 82.5%).

Otra estrategia general para afrontar el desequilibrio entre las contribuciones y los beneficios consiste en aumentar las tasas de contribución. Esto ocurrió en países como Perú y Colombia, que tenían previo a la reforma tasas de contribución bajas (9% y 8% de los ingresos respectivamente), pero fue imposible en países como Uruguay y Argentina que detentaban desde antes de la reforma proporciones elevadas (27%). (BID, 230:1997)

En suma, la reforma ha impuesto criterios más restrictivos y orientados a una política residual: un mayor énfasis en la recaudación, una tendencia a la disminución de los beneficios y un aumento de los niveles de exigencia para recibir jubilaciones. Sin embargo esta tendencia residual se combina, como veremos a continuación, con medidas orientadas a lograr un cambio gradual entre

el viejo sistema y el nuevo, un atendible 'respeto' hacia los derechos adquiridos en el viejo sistema, y un formato institucional en que el Estado mantiene un peso innegable.

### **4.3 La institucionalidad de la reforma: control estatal, historia laboral y libertad de elección**

#### El control del Estado

En términos de formato institucional, el principal cambio que establece la reforma consiste en la liquidación del monopolio estatal en la prestación de la seguridad social – exceptuando, obviamente, las cajas paraestatales -, y la creación de un mercado en que los actores privados tienen una participación decisiva y se disputan los aportes de los trabajadores.

La ley establece que los aportes realizados a las cuentas individuales serán administrados por personas jurídicas de derecho privado denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Las AFAPS podrán ser creadas tanto por agentes privados como por instituciones estatales (BROU, Banco Hipotecario, BPS y Banco de Seguros), en forma separada o conjunta - (art. 92º de la Ley Nº 16.713). Por tanto, en principio el mercado de las AFAPS estaba abierto a todos aquellos agentes públicos o privados que cumplieren con ciertas condiciones exigidas por la Ley. Además se incorpora un nuevo actor como son las empresas aseguradoras, encargadas de realizar el pago de una renta vitalicia una vez que el afiliado hubiera cumplido con las condiciones establecidas (art 56). El afiliado puede elegir libremente la empresa aseguradora al momento de su retiro.

Ahora bien, más que tratarse de un libre mercado carente de regulaciones, la reforma condujo a un mercado mixto rigurosamente regulado por un entramado de instituciones estatales. La distribución de tareas es la siguiente: el MTSS es el responsable del conjunto de la seguridad social, mientras que el BPS se encarga del sistema de reparto, y el Banco Central de supervisar las AFAPS. Para esto último se creó la División Control de AFAP, encargada de controlar las disposiciones vinculadas a la administración y nivel de fondos, valores e inversiones, así como aspectos tales como la publicidad y suministro de información adecuada al público. La OPP, por su parte, coordina la implantación de la reforma a través del Comité de Evaluación y Seguimiento y del Programa de Reforma de la Seguridad Social. Este organismo, que es financiado por un préstamo BID y cuenta con apoyo técnico del PNUD, está destinado a aplicar la reforma, apoyar técnicamente al BPS, promover estudios y consultorías sobre el mercado de capitales y capacitar al nuevo personal. (Comisión de seguimiento OPP, 1998:4).

Como se verá en los próximos capítulos, esta estrategia de reforzamiento institucional no estuvo ausente en otras áreas de la política social y el Estado uruguayo. Para fines similares fueron creados MEMFOD y MECAEP en el caso de la reforma educativa, y el CEPRE en el caso de la reforma de la administración central. Estas nuevas instituciones 'a medida' parecen haber resultado cruciales

para acumular pericia técnica e investigación, formular políticas con cierta independencia de las viejas estructuras sectoriales, y concentrarse en los objetivos de las reformas, descargando de responsabilidades a los organismos preexistentes que debían hacer frente a varios otros objetivos y demandas.

En este entramado institucional no deja de llamar la atención la inexistencia de un organismo destinado a representar los intereses de los afiliados de las AFAPs, máxime cuando el directorio del BPS tiene entre sus integrantes a representantes de los trabajadores activos y pasivos. Esta característica puede deberse al menos a dos razones. En primer lugar, dados los generalmente mayores niveles de movilidad interinstitucional, en el sector privado suelen existir menos incentivos para constituir organismos de representación de beneficiarios. Esto puede explicar parcialmente la ausencia o debilidad de instituciones que representen a los afiliados de las mutualistas o a los padres de los estudiantes de institutos privados. En segundo lugar, la propia naturaleza individual de la acumulación en el nuevo pilar puede hacer pensar a varios segmentos de afiliados que los emprendimientos colectivos son innecesarios dadas las reglas de juego existentes, y que resulta más rendidor dedicarse a aumentar la cuenta individual que a bregar por logros generales que tendrán inciertos beneficios individuales<sup>11</sup>. Esta característica indudablemente afectará las posibilidades futuras de conformación de movimientos de afiliados a través de su participación en los fondos de las AFAPs.

Se trata, pues, de un marco institucional diverso, con división de tareas sumamente específicas, conformado tanto por agencias directamente vinculadas al Ejecutivo – Ministerios y OPP - como por otras que no lo son. En este sentido, cabe señalar el mayor involucramiento de los Ministerios vinculados a la seguridad social, que lo ocurrido en otras áreas de reforma – p. ej. el débil papel que jugó el Ministerio de Educación y Cultura en la reforma educativa.

Este entramado institucional no sólo sirvió para impulsar la reforma, sino también para intentar garantizar cierta estabilidad y perdurabilidad. Dado que este sistema nunca está absolutamente exento de riesgos, involucrar organismos estatales en las responsabilidades de supervisión y coordinación constituye una forma de incentivar a sus jerarcas a ‘mantener las cosas en su sitio’. Pero fundamentalmente, la ley preve un conjunto de reglamentaciones destinadas a minimizar estos riesgos y asegurar un funcionamiento transparente y responsable del sistema<sup>12</sup>. Aunque las reglamentaciones son diversas y atacan varios posibles focos de riesgo, hay cinco de especial relevancia.

Es probable que la disposición más importante para minimizar los riesgos de funcionamiento del sistema y evitar utilizations indebidas de los fondos sea la que establece responsabilidades patrimoniales distintas, esto es, que las administradoras de fondos y los propios fondos previsionales deberán manejarse como entidades separadas. La ley establece que las AFAPs deberán administrar un único Fondo de Ahorro Previsional y deberán *“llevar su propia contabilidad*

---

<sup>11</sup> El tratamiento clásico de esta cuestión está en Ölson (1965) y Olson (1998).

<sup>12</sup> Aunque luego de los sucesos del 2002 en Uruguay vinculados a las fallas de los controles del Banco Central en depósitos de bancos privados, no dejan de subsistir dudas sobre la fiabilidad de estos mecanismos.

*completamente separada de la del respectivo Fondo*”; (art. 95º de la Ley N° 16.713; ver también art. 101º).

En segundo lugar, las operaciones de inversión de las AFAPs que involucran a los fondos previsionales son reguladas y vigiladas para evitar inversiones demasiado riesgosas e intentar mantener un nivel mínimo de rentabilidad para los afiliados. Así, la ley impide invertir en cierta clase de activos y topea las inversiones en otros activos permitidos en función del porcentaje que representen en el total del Fondo de Ahorro Previsional. El texto afirma que *“El Fondo de Ahorro Previsional se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad, rentabilidad, diversificación y compatibilidad de plazos, de acuerdo con sus finalidades y respetando los límites fijados por la presente ley y las normas reglamentarias”* (art. 123º de la Ley N° 16.713). La Ley permite a las AFAPs invertir en seis rubros con sus correspondientes topes en términos de la proporción del FAP, a saber:

- a. Valores emitidos por el Estado uruguayo (límite del 60 %)
- b. Valores emitidos por el BHU y el BCU (límite del 30%)
- c. Depósitos en instituciones de intermediación financiera instaladas en el país (límite del 30%)
- d. Valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas autorizadas por el BCU (límite del 25%)
- e. Valores en inversiones inmobiliarias, industriales, forestales u otros sectores productivos con radicación en el Uruguay que cuenten con la autorización del BCU (límite del 20%)
- f. Colocaciones en instituciones públicas o privadas para que éstas concedan préstamos a beneficiarios del sistema de seguridad social (límite del 15%)

Las inversiones en valores emitidos por el Estado uruguayo pueden alcanzar el 100% del FAP. Sin embargo, existen tres restricciones importantes a las inversiones: primero, los rubros b, c, d, e y f no podrán exceder el 20% del valor del FAP en el primer año. Este porcentaje se incrementará entre 5% y 10% anualmente hasta un máximo del 70%. Segundo, la suma de las inversiones en los rubros d, e y f no podrán exceder el 40% del FAP. Tercero, no podrán realizarse inversiones en valores emitidos por otras administradoras, empresas aseguradoras, sociedades constituidas en el extranjero, sociedades financieras de inversión, empresas vinculadas a la propia AFAP, y tampoco podrá tomarse al FAP como garantía o prenda de otras operaciones financieras. (art. 124º de la Ley N° 16.713).

El siguiente cuadro ilustra la evolución de las posibilidades de inversión en valores del Estado uruguayo. Se advierte que, si bien se trata de una liberación progresiva, ésta es rápida y en pocos años de funcionamiento del sistema los límites disminuyen sustancialmente.

**Cuadro 5.9 Proporción de valores del Estado permitida en el portafolio de las AFAPs**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001-2005
Límite inferior	80	70	60	50	40	30
Límite superior	100	90	80	70	60	60

Fuente: Márquez Mosconi (1997:9)

En tercer lugar, la ley exige a las AFAPs el cumplimiento con ciertas metas de solvencia técnica y económica. La ley afirma que se autorizará el funcionamiento de las AFAPS “*en función de la solvencia y capacidad técnica de los solicitantes, así como de oportunidad por la realidad del mercado*”. (art. 93º de la Ley N° 16.713). Para poder constituirse y funcionar las AFAPs deben contar con niveles patrimoniales mínimos estipulados legalmente. En caso de una disminución del patrimonio por debajo de dicho límite, las AFAPs tienen un plazo de 3 meses para alcanzar el nivel aceptable bajo pena de liquidación (art. 97º de la Ley N° 16.713). Adicionalmente, deberán mantener en todo momento una reserva monetaria denominada Reserva Especial, que fluctuará entre el 0.5% y el 2.0% del FAP y estará destinada a cubrir eventuales déficits en la rentabilidad de la AFAP. (art. 121º de la Ley N° 16.713).

En cuarto lugar, la ley impide que la totalidad de los agentes sean propiedad de privados, al obligar al BPS a constituir una AFAP con patrimonio propio que actúe en base al derecho privado (art. 81º de la Ley N° 16.713). Adicionalmente, ninguna AFAP propiedad de privados podrá comenzar a funcionar antes de que empiece a hacerlo al menos una AFAP perteneciente al sector público (art. 94º de la Ley N° 16.713). Esto significó, en los hechos, la constitución de República AFAP, líder del mercado en términos del número de afiliados y valor del FAP.

En quinto lugar, la ley obliga a las AFAPs a informar a sus afiliados sobre la situación de sus cuentas individuales y sobre la situación de la institución en el mercado. La administradora debe enviar al domicilio de sus afiliados, con una frecuencia no menor a 6 meses, información sobre el saldo de la cuenta, los tipos de movimiento con sus respectivas fechas y montos, la rentabilidad del FAP y la rentabilidad promedio del régimen, entre otros datos. El afiliado podrá obtener esta información en cualquier momento que lo solicite. (art. 100º de la Ley N° 16.713). Adicionalmente, en sus oficinas la AFAP deberá ofrecer al público de manera visible información actualizada mensualmente sobre los antecedentes de la institución, identidad de directores y administradores, balances generales, valores de los Fondos de Ahorro Previsional, niveles de rentabilidad, régimen e importe de las comisiones, composición de la cartera de inversiones del FAP e identidad de las empresas aseguradoras con que trabaja la institución para proveer seguros de invalidez y fallecimiento en actividad. (art. 99º de la Ley N° 16.713).

### La introducción de la historia laboral

Como ya se mencionó, una de las fuentes principales de los problemas financieros de la seguridad social uruguaya residió en la concesión de derechos jubilatorios a la población con la sola prueba de testigos. Varios autores (Aguiar, s/f; Rius, 2001 y 2003; Forteza, 2003; Saldain, 1997) han señalado o sugerido que la excesiva laxitud de este requisito llevó a que personas que nunca habían aportado a la seguridad social, o que lo habían hecho insuficientemente, recibieran beneficios vitalicios. A pesar de sus efectos corrosivos sobre las finanzas públicas, este mecanismo clientelar permitió en un marco de fuerte competencia bipartidista la disputa del voto de poblaciones de bajos recursos. Esta población, al mismo

tiempo, podía utilizar los 'beneficios' de la democracia para garantizarse cierto nivel de vida durante los últimos años de sus vidas.

El clientelismo, por otra parte, no ocurrió en todos los sectores del sistema de seguridad social. Las cajas de profesionales universitarios, notarial y bancaria, parecen no haber estado expuestas a prácticas clientelísticas como sí lo estuvieron las jubilaciones administradas por el Estado. La explicación es simple: los administradores de estas entidades privadas no estaban expuestos a los incentivos propios de los políticos para otorgar beneficios inmerecidos a cambio de apoyo electoral (Forteza, 2003:142).

En contra de esta tendencia, la Ley hace modificaciones de la Ley N° 15.800 del 17 de enero de 1986 y concreta el espíritu de la ley 16.190 de 1991. Con ellas no sólo se pretendió eliminar los mecanismos jubilatorios espúreos, sino también incentivar la formalización de la actividad laboral<sup>13</sup> (CINVE, 10:1999). Primero, la ley elimina la prueba testimonial como condición habilitante para los beneficios (Art. 18° de la Ley N° 16.713). Segundo, su artículo 85<sup>14</sup> prohíbe a los funcionarios del BPS operar como gestores de los trámites jubilatorios, eliminando una de las principales arenas de la acción clientelística (Rius, 2001). En el mismo sentido, se obliga al BPS a llevar *"el registro de historias laborales y los demás registros y cuentas de sus afiliados activos, pasivos y contribuyentes, de acuerdo a las leyes y reglamentaciones pertinentes"* (Art. 80° de la Ley N° 16.713). La ley detalla la información que debe constar en la historia laboral<sup>15</sup>, las responsabilidades de los empleadores, trabajadores y organismos del Estado, y habilita a los trabajadores a controlar más efectivamente la regularidad de los aportes realizados por las empresas en que trabajan. Además, el trabajador podrá solicitar en cualquier momento la información de su historia laboral, y el BPS podrá enviarla a instituciones financieras que la requiriesen si el trabajador así lo autorizara (art. 89° de la Ley N° 16.713).

La creación del pilar de capitalización individual contribuyó a una efectiva implementación de la historia laboral. Resulta imposible realizar contribuciones a una cuenta individual si no existe un registro de cada uno de los trabajadores. En un negocio tan voluminoso, en el que tanto las AFAPs como los trabajadores

---

<sup>13</sup> Sobre este punto no hay un total consenso: *'el efecto esperable neto de la reforma aprobada en 1995 sobre la informalidad laboral es, en principio, ambiguo. Pueden señalarse canales por los cuales podría tener efectos formalizadores, pero también pueden identificarse razones por las cuales la reforma reciente podría inducir una mayor informalidad de la fuerza de trabajo'* (Forteza, 2003:152).

<sup>14</sup> Vale citar el texto por su contundencia: *"Los funcionarios del Banco de Previsión Social, cualquiera sea su jerarquía, no podrán realizar, al margen de su relación funcional, gestiones de ningún tipo, directas o indirectas, que tengan por finalidad diligenciar con o sin ánimo de lucro, pasividades de terceras personas afiliadas a dicha institución, así como trámites administrativos con idéntico propósito so pena de configurar falta administrativa grave pasible de destitución, previo sumario administrativo. Las personas físicas o jurídicas que con fines de lucro realicen gestiones vinculadas al otorgamiento de pasividades, serán sancionadas por el Banco de Previsión Social por cada infracción, con multas que se determinarán entre un mínimo de UR 10 (...) y un máximo de UR 100 (...) sin perjuicio de las acciones penales que puedan corresponder"* (art. 85° de la Ley N° 16.713)

<sup>15</sup> Las historias laborales deben contener los siguientes datos: tiempo de servicios, asignaciones computables y aportes de cada empresa. (art. 86° de la Ley N° 16.713)

tienen intereses en que ello se cumpla al pie de la letra, es imprescindible generar información individualizada sobre los aportes (Forteza, 2003).

Además de su indudable impacto práctico, la introducción de la historia laboral en la reforma de 1995 constituye un acontecimiento teóricamente relevante. Ante la inminente situación fiscal crítica del sistema de seguridad social, y eliminada la posibilidad de utilizar el nivel de los beneficios como variable de ajuste a raíz de la indexación de las pasividades con el plebiscito de 1989, los legisladores optaron por eliminar la concesión de beneficios espúreos a través de la efectivización de la historia laboral. Según Rius (2001), sin embargo, podrían haberse considerado otras variables de ajuste igualmente efectivas pero que significasen una menor reducción del nivel de discrecionalidad que supone esta medida.

Esto plantea el siguiente dilema: ¿por qué los políticos eliminaron un recurso del que se habían aprovechado tradicionalmente para fines electorales y cuya anulación no parecía imprescindible? Según Rius, la razón de este comportamiento radica en las imperfecciones del conocimiento de los reformadores respecto a los efectos de sus políticas, en un contexto de superación de los umbrales de tolerancia hacia la gravedad de los indicadores de la crisis. Ante una situación que se presentaba, cuando menos, como grave para los integrantes de la coalición de gobierno, éstos decidieron invertir todos sus recursos políticos en intentar subsanar las fallas del sistema e implementar medidas que, para los fines de evitar el desfinanciamiento, quizás podrían haber sido prescindibles. Dentro de esta adopción 'en paquete' de la reforma se instaló la exigencia de la historia laboral. Si bien suponía eliminar el recurso clientelístico, que los políticos continuarían apreciando, ello contribuía a obtener el 'fin superior' de evitar esta crisis inminente (Rius, 2001).

### ¿Una mayor libertad de elección?

Por último, un eje de la discusión sobre los sistemas de capitalización individual refiere a la medida en que las reglas del sistema permiten al individuo ejercer una mayor libertad de elección, y a la medida en que dicha libertad o bien le permite aumentar sus ganancias si 'sabe hacer bien las cosas', o bien le condena a una situación peor que bajo el sistema antiguo. Según los defensores de la reforma, mientras que los sistemas de reparto inhibirían cualquier opción de parte de los afiliados, los nuevos sistemas promoverían la libertad de elección en varios niveles. Si bien no resulta posible aquí dar una respuesta sobre si esta supuesta libertad genera mayores beneficios promediales en los trabajadores, sí interesa señalar en qué medida el nuevo sistema permite mayores áreas de acción que el anterior. A partir del análisis de la ley se desprende la existencia de al menos cuatro situaciones en que el afiliado gana libertad de elección.

Un primer espacio de libertad de opción refiere al ingreso al nuevo sistema. Como señala el artículo 8 de la ley, los afiliados con ingresos totales que no superan al tramo I – el más bajo - pueden elegir o no participar en el pilar individual. Por este motivo la cobertura real del sistema es definida, en cierta medida, por las propias decisiones de los contribuyentes. Adicionalmente, los contribuyentes del BPS que al momento de entrada en vigencia de la ley contasen

con más de 40 años de edad pero no hubiesen configurado causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996 pueden optar por el régimen mixto. De lo contrario serán amparados por un régimen de transición. (art. 64º de la Ley N° 16.713)

En segundo lugar, existe libertad en la elección de AFAP. Las condiciones de competencia que promueven las reformas tornan al afiliado no sólo un contribuyente y beneficiario sino también un consumidor de los servicios de las administradoras. Este consumidor puede comparar rentabilidades, informarse sobre quiénes están al frente de las AFAPs, pronosticar escenarios futuros y por esta vía elegir la administradora o cambiarse a otra sobre la base de consideraciones racionales. Quien se incorpore voluntariamente al nuevo sistema puede elegir libremente la AFAP, no pudiendo peligrar dicha libertad *“por ningún mecanismo ni acuerdo, quedando prohibido condicionar el otorgamiento de beneficios o premios, a la afiliación o cambio del trabajador a una determinada Administradora”* (art. 106º de la Ley N° 16.713). Igualmente, con un máximo de dos veces al año todo afiliado puede cambiar de Administradora en el momento que lo desee, siempre y cuando se registren seis meses de aportes a la entidad que se abandona (art. 109º y 110º de la Ley N° 16.713).

Esta hipótesis sobre la ‘racionalidad del consumidor’ ha sido discutida nada menos que por uno de los máximos expertos en el tema como es Carmelo Mesa-Lago. En su opinión *“Los asegurados parecen escoger a las administradoras no basados en el mejor desempeño de éstas, sino debido a su nulo o escaso conocimiento o falta de calificación para hacer la selección, así como la labor de los vendedores que cambian a los asegurados para ganar una comisión”*. (Mesa-Lago, 26 y 57:2000). Si bien este juicio parece razonable, no debe olvidarse que los sistemas de capitalización individual son relativamente nuevos en la mayoría de los países, por lo que esta orientación escasamente racional podría ser progresivamente abandonada por un modelo de comportamiento más analítico – sin esperar, obviamente, que los ciudadanos se conviertan en economistas. Lo relevante es que con independencia de cómo se utilice al nuevo pilar, éste ofrece dichas posibilidades, al menos para los segmentos más instruidos de la población.

En tercer lugar, otro núcleo de libertad del contribuyente se presenta a aquellos situados en el nivel 2, que contribuyen parcialmente al sistema de capitalización individual. Además de los aportes personales deducidos mensualmente de los ingresos, el afiliado puede realizar depósitos voluntarios a su cuenta con el fin de acrecentar su monto personal, y también puede hacerlo cualquier persona física o jurídica en nombre del afiliado. (art. 45º, 48º y 49º de la Ley N° 16.713).

Por último, el contribuyente puede elegir la empresa aseguradora que le abonará sus prestaciones. Cuando el afiliado esté en condiciones de jubilarse la AFAP transferirá la cuenta de ahorro individual del afiliado a una empresa aseguradora, que se encargará de abonar las prestaciones de jubilaciones y/o pensiones (art. 56º de la Ley N° 16.713). El afiliado realizará un contrato con una empresa aseguradora de su elección para el pago de las prestaciones, y la AFAP está obligada a transferir a la misma el fondo del afiliado.

## **Capítulo 6**

### **Los procesos reformistas en la salud**

A diferencia de la educación pre-terciaria, la seguridad social y la Administración Central, y a pesar de los variados intentos, entre 1985 y 1999 el sector de la salud no fue objeto de ninguna reforma integral. La explicación de ello no radica en la inexistencia de un diagnóstico compartido sobre las deficiencias del sector. Tal como muestran de Fernández y Moreira (1998), tanto los actores vernáculos de diferentes procedencias políticas y corporativas como los diagnósticos de los organismos internacionales estaban de acuerdo en que el sistema de salud tenía graves deficiencias institucionales, de formación de recursos humanos y de administración, entre otras. Sin embargo, este gran acuerdo general no fue suficiente para erradicar los obstáculos a una reforma integral. Como se verá más adelante, las condiciones políticas e institucionales del sector y el juego de intereses de los actores involucrados hicieron imposible concretar las diversas propuestas esgrimidas.

Esto no equivale a decir que no se hubiesen procesado cambios durante el período analizado. Al igual que en otros sectores de la sociedad uruguaya, diversas manifestaciones de una transferencia de funciones públicas hacia el mercado y de una internalización de lógicas de mercado en las agencias públicas pueden encontrarse consistente y claramente en los cambios ocurridos en la salud.

Este capítulo está dedicado a estudiar cómo se procesaron estos cambios, qué resistencias existieron y qué resultados emergieron de todo ello. Comienza con un análisis sobre la morfología de las prestaciones de salud. Continúa exponiendo un conjunto de factores que, en mayor o menor medida, formaban parte de los diagnósticos de los actores con pretensiones reformistas y culmina con una exposición cronológicamente organizada de los principales procesos de cambio y resistencia en la institucionalidad del sector.

#### **1. La morfología del sector de la salud**

Esta sección se centra en algunos aspectos estructurales o “morfológicos” del sistema de salud uruguayo tales como la estructura de la oferta, la cobertura, los criterios de asignación de las prestaciones, su potencial desmercantilizador y la estructura de financiación.

## 1.1 Estructura institucional de la oferta

El sistema de salud está al mismo tiempo fuertemente fragmentado y estructurado (Mitjavila y Fernández, s/f). Respecto a lo primero, lejos de estar monopolizado por el sector público o el sector privado, el sistema de salud uruguayo es extremadamente complejo y combina entidades de ambos sectores que interactúan en múltiples niveles y se distribuyen la protección de la población. Respecto a lo segundo, justamente – y no a pesar – de dicha fragmentación, el sistema presenta serias dificultades para implementar cambios profundos en su organización.

La provisión de salud a través del Estado uruguayo se produce por diversas vías. La Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), principal entidad del Ministerio de Salud Pública (MSP), está encargada de gestionar las instituciones de salud pública y cubre a la población mediante una red de 68 hospitales y 200 centros de atención ambulatoria (Informe Delphi MSP, 1999:31). También son de carácter público instituciones como el Servicio de Sanidad de las FFAA, el BPS – que presta servicios de atención al embarazo e infancia –, el Servicio de Sanidad Policial, el Hospital de Clínicas de la UDELAR, el BSE y las Intendencias Departamentales (Informe Delphi MSP, 15:1999). Por último el sistema cuenta con los Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE), destinados a intervenciones de alto costo y baja incidencia, cuya cobertura es universal para todos los residentes en el país (Informe Delphi MSP, 33:1999).

La oferta privada, por su parte, consiste mayoritariamente en prestaciones a través de las Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada (IAMC), con el complemento de empresas privadas de emergencia móvil y seguros parciales. Las mutualistas son el actor más importante del sector privado de la salud en Uruguay, tanto en términos de cobertura como de gasto. Se conformaron partir de mediados del siglo XIX a raíz de la organización de comunidades de inmigrantes – básicamente italianos y españoles, aunque también británicos, israelitas y otros – para proporcionarse seguros de salud a través de una colectivización de los recursos, constituyéndose en fuertes núcleos de reproducción del capital social de ultramar. Otras mutualistas surgieron de comunidades religiosas o la propia corporación de médicos (Kaztman, 1999:250 y sigs.).

El sector mutual opera en un entorno de mercado competitivo aunque provisto de regulaciones, procedentes tanto de medidas oficiales tomadas por el MSP, como de los diversos planos de articulación política entre las instituciones.

La dimensión de mercado competitivo de las IAMC proviene fundamentalmente de la libertad del usuario para elegir entre diferentes alternativas. Por un lado, los afiliados individuales pueden contratar la mutualista que consideren más conveniente. Los trabajadores formales pueden hacer otro tanto a través de DISSE, entidad creada para administrar e intermediar en las relaciones entre los trabajadores y las sociedades de ayuda mutua<sup>1</sup>. Como el

---

<sup>1</sup> Además de la atención médica, el afiliado a DISSE tiene derecho a un subsidio por enfermedad que equivale al 70% del sueldo básico habitual, un complemento por accidente de trabajo y prestaciones asistenciales que no se encuentran en las mutualistas como afecciones psiquiátricas (Apezchea, Francés y Campodónico, 1983:231).

porcentaje del salario que se deduce a modo de contribución a DISSE es fijo, con independencia de la mutualista elegida, en la elección de los trabajadores el componente del precio reduce su importancia, lo que supone un factor de desmercantilización parcial. Si bien un actor racional también tendría en cuenta otros costos monetarios provenientes del uso de los servicios, tales como las órdenes de atención y los medicamentos, así como otros costos no monetarios, esta configuración institucional castiga, al menos en la teoría, a las mutualistas que brindan un peor servicio, y premia a las que hacen lo contrario. Además, en la medida que durante el período estudiado no existieron restricciones al cambio entre mutualistas – cosa que sí ocurrió posteriormente -, los usuarios podían modificar sus elecciones a medida que experimentaban con distintas instituciones e iban afinando sus criterios. Esto ha llevado a que las mutualistas funcionen, en ciertos aspectos, como verdaderas empresas, y que compitan encarnizadamente por ganar afiliados. Muchas utilizan modelos de "*managed care*" como estrategia para competir (*listas básicas de procedimientos, simplificación de servicios, auditoría de exámenes, medicamentos y tratamientos, etc.*)" (BID, 1998:3), y destinan una parte atendible de sus recursos a desarrollar estrategias de marketing, publicidad e investigación de mercado.

No obstante, las IAMC no funcionan en un contexto de libre mercado. En primer lugar, ello ocurre porque existen asociaciones que regulan los comportamientos de las instituciones. La mayor parte de las mutualistas se encuentran agrupadas en asociaciones de segundo grado (Federación Médica del Interior – FEMI, que agrupa a 35 instituciones aproximadamente -, Unión de la Mutualidad del Uruguay y Plenario de IAMC) (OPS, 2002:10). En segundo lugar, como se verá a continuación, las mutualistas operan bajo ciertas condiciones que son impuestas por el Ministerio de Salud Pública.

Durante los 80s las IAMC incrementaron notablemente su cobertura. Una publicación del Sindicato Médico del Uruguay (SMU, s/f) afirma que el porcentaje de la población nacional con cobertura de las IAMC pasó del 41.2% en 1982 al 43.6% en 1986, alcanzando en 1990 al 49.6% de la población. En la medida que la Encuesta Continua de Hogares del INE comenzó a registrar el tipo de cobertura de salud a partir de los 90s carecemos de medios oficiales para verificar la validez de estas cifras, aunque parecen 'empalmarse' razonablemente con las series del INE presentadas en el cuadro 6.3.

La principal explicación de este incremento reside en la posibilidad de afiliación a través de DISSE. Durante los 60s y 70s se creó un mecanismo mediante el cual los funcionarios públicos, mediante un pequeño descuento de sus salarios, podían afiliarse a las sociedades de ayuda mutua. Este mecanismo se extendió posteriormente a crecientes sectores del mercado de trabajo privado, hasta alcanzar a todas las categorías ocupacionales hacia 1984. De esa manera, "*estos grupos pasaron a tener atención médica en las IAMC de su preferencia, y las instituciones se vieron aliviadas por la captación de una población joven, trabajadora, a través de un Estado buen pagador*" (Fernández y Moreira, 1998:54). El crecimiento también se debe a la mejora de los beneficios sociales de muchos empleados públicos a partir de la restauración democrática, que incluían el reintegro del monto total o parcial de la cuota mensual de afiliación a una mutualista. De esta forma, durante todos estos años, la vinculación entre el

mercado laboral y el modelo mutual se ha consolidado (Moreira y Setaro, 233:2002).

El crecimiento de las IAMC en los años de la apertura democrática llevó al Estado a impulsar medidas destinadas a regular este mercado floreciente. El período 1986-89 estuvo marcado por algunos decretos que versaban sobre el funcionamiento de las mutualistas: el decreto 102/986 permitía a estas instituciones establecer límites de edad para el ingreso de afiliados y limitaciones en los derechos de usuario en caso que se hubieran padecido previamente ciertas patologías; el decreto 103/986 disponía que las IAMCs llevaran adelante acciones de prevención y programas de educación para la salud, mientras que el decreto 301/987 establecía, entre otros aspectos, que la Dirección Técnica debía ser ejercida por Especialistas en Salud Pública o en Administración de Servicios de Salud. De esta manera se comenzaba a poner énfasis en la dimensión gerencial de las instituciones que, como se verá, tendría importancia creciente en la década siguiente (SMU, s/f) Además, lejos de poder definir libremente las características de su oferta de servicios, las mutualistas brindan un único plan de cobertura médica regulado por el MSP (BID, Programa de reforma del sector salud, 3:2001). Sin embargo, la mayor restricción está dada por la fijación estatal de los toques máximos de las cuotas mensuales (OPS, 2002:10).

Además de los procesos de crecimiento y regulación estatal, durante los últimos veinte años el sector de las IAMCs sufrió un proceso de transformación interna, pautado por tres aspectos. Primero, durante los 80s, ocurrió una disminución del número de instituciones. Esto puede explicarse por la dinámica de mercado instaurada con la creación de DISSE: *“Los afiliados a las mutualistas de menor calidad asistencial, que ingresaron al sistema de DISSE, optaron por cambiarse a las que brindaban mejores servicios, vaciando a las más ineficientes”* (Piotti, 1998:35). Segundo, como consecuencia natural de la disminución del número de mutualistas y el aumento de la cobertura, se produjo una ampliación del tamaño de las existentes. Tercero, operó un cambio del tipo predominante, caracterizado por una disminución del peso de las instituciones llamadas en sentido estricto “mutualistas”<sup>2</sup> (cuadro 6.1).

---

<sup>2</sup> Desde 1981 las IAMCs pueden adoptar tres formas jurídicas: a. asociaciones asistenciales, que mediante seguros mutuos otorgan asistencia a sus afiliados, las primeras de las cuales fueron creadas en Uruguay hace unos 150 años; b. cooperativas de profesionales, y c. servicios de asistencia, creados y financiados por empresas privadas que prestan atención médica al personal y la familia de dichas empresas.

**Cuadro 6.1 Cambios estructurales en las IAMCs**

	1981*	1982	1989	1991	1993	1994	1995	1997	1999	2000
Institucion	81	79	51	52	52	52	51	51	51	50
Nº afiliados	s/d	1298604	1512722	1518958	1510816	1510816	1506349	1534537	1540659	1498557
Promedio de afiliados por institución	s/d	16438	29661	29211	29054	29054	29536	30089	30209	29971
% de mutualistas en el total de las IAMCs	41*	s/d	s/d	s/d	s/d	15*	s/d	s/d	s/d	14**

Fuente: elaborado en base a Anuarios Estadísticos, INE.

\* Datos tomado de SMU, s/f

\*\* Dato tomado de OPS, 2002:9.

Ahora bien, más allá del sector de las IAMC, en las últimas dos décadas el mercado de la salud privada sufrió otras transformaciones estructurales importantes. En 1980 apareció, con más fuerza en Montevideo que en el Interior del país, una tercera forma de servicio médico: las unidades de emergencia móvil. La creación del mercado de las emergencias móviles fue veloz, dinámico y espontáneo. Para mantenerse a tono con el resto del sistema, ello aumentó más aun la superposición de servicios y duplicación de costos (SMU, s/f).

Adicionalmente, desde hace más de una década se establecieron en Uruguay los seguros parciales de salud, esto es, empresas con fines de lucro dedicadas a la comercialización de planes de salud que funcionan en el entorno de un mercado competitivo escasamente regulado y se orientan fundamentalmente, aunque no en exclusividad, a poblaciones de altos ingresos. Los servicios de seguro parcial proveen dos tipos de 'paquetes' asistenciales: algunos para grupos de altos ingresos, destinados a cubrir necesidades especiales que exigen tratamientos de alta calidad – cirugía especializada, diagnósticos de alta tecnología, emergencias -, y otros de cobertura mínima para grupos de ingresos medios que no pueden pagar las ordenes de las mutualistas aunque por razones de confianza o status rechazan utilizar el sector público - estos servicios cuestan entre el 35% y 50% de la cuota mutua).

Si bien cubren aproximadamente tan sólo al 3% de la población, los seguros parciales representan un 10% del gasto en salud. Las empresas de seguros parciales son muy dinámicas, tienen una gran capacidad para modificar su oferta, suelen desarrollar fuertes estrategias de marketing destinadas a la captación de clientes (BID, 2001:4) y se apoyan en la oferta de tecnologías de última generación que no siempre se disponen en el sector público y mutua. Así, en 1993 ya existían 35 empresas de seguro parcial registradas en el MSP.

El desarrollo de los servicios de seguro parcial estuvo determinado por la existencia de una fuerte demanda insatisfecha entre los sectores medios y altos con las mutualistas. Esto fue un resultado del excesivo tiempo de espera, la sobreexposición a tratamientos complejos e ineficaces y el costo asociado a la compra de medicamentos y tickets de órdenes. Ante esta situación, algunos sectores estuvieron dispuestos a pagar dos veces por el mismo servicio. *“En un sistema caracterizado por la fuerte cautividad del usuario con respecto a la institución, basta con que surja un servicio que muestre su eficiencia y su*

*accesibilidad, para que se transite hacia el mismo*” (Piotti, 1998:35). Siguiendo a Piotti, cabe pensar que uno de los efectos no buscados de esta ‘salida’, en sentido hirschmaniano, al mercado privado, consistió en la neutralización de posibles focos de protesta y ‘voz’ hacia el sistema más consolidado y estatalmente regulado de las mutualistas, lo que en definitiva hubiera redundado en una crisis de legitimidad estatal.

A pesar de estas silenciosas externalidades positivas, la emergencia de los seguros parciales suscitó temores y desconfianzas en los actores del sector. En primer lugar, el gobierno temió que estas empresas ofertaran servicios de baja calidad. A diferencia de otros servicios y mercados, los usuarios de servicios de salud se encuentran en una posición de radical asimetría de información respecto a las instituciones de salud y el cuerpo médico. Salvo excepciones, el usuario suele estar en malas condiciones para evaluar si la atención que recibe es adecuada. Adicionalmente, los efectos de una mala atención pueden manifestarse a largo plazo, y la razón de ello quedar encubierta dentro de la multiplicidad de causas posibles de las afecciones de salud. Adicionalmente, se temía por una especificidad de esta clase de oferta: como las empresas de seguros parciales tienen incentivos para lucrar, podían sesgar su contingente de afiliados hacia la población joven y saludable, transfiriendo los segmentos más riesgosos al sector público y cargando a éste con mayores costos por afiliado.

En segundo lugar, dado que estos seguros “*tienen menores obligaciones en materia de asistencia, regulación de precios, habilitación, control de calidad, sistemas de información, recursos humanos, control de inversiones y aportes al FNR*” (Piotti, 2002:204), sumado al hecho de que no se les obliga a brindar asistencia integral, constituyen una fuerte competencia para las mutualistas. Por su menor costo constituyen una opción atractiva para poblaciones de bajo riesgo, que no creen necesitar una cobertura integral, y que si bien no están en condiciones de financiarse una mutualista, tampoco desean quedar en manos de la salud pública. Si bien en situaciones de prosperidad lo más probable es que el consumidor con cierto poder adquisitivo considere a la cobertura mutual y la cobertura de emergencia o parcial como servicios complementarios, en situaciones de crisis las poblaciones sanas que no pertenecen al mercado de trabajo formal podrían optar por descartar la afiliación individual a la mutualista y quedarse únicamente con la cobertura de emergencia o el seguro parcial.

Por estas razones, entre 1986 y 1989 el gobierno promulgó algunos decretos tendientes a regular el mercado de los servicios privados particulares. En primer lugar, el decreto 345/986 establecía que estos servicios sólo estaban habilitados a operar si contaban con la autorización del MSP, mientras que el decreto 495/989 definía las condiciones, características y requisitos que debían cumplir – entre ellos, la obligación de brindar a sus afiliados internación cuando fuese necesario y servicios de emergencia, así como a otorgar al MSP toda la información que este eventualmente requiriese sobre las instituciones. Por último, el decreto 578/86 establecía disposiciones del mismo tenor para los servicios de emergencia con unidades móviles (SMU, s/f).

## 1.2 Cobertura, estratificación y gasto

El sistema público cubre a aquellos sectores de la población que no están en condiciones de pagar las tarifas del sistema privado. El cuadro 6.2, que ha sido elaborado sobre la base del cuadro 6.3, evidencia que durante los 90s han existido variaciones atendibles en la distribución de la población cubierta entre el sector público y el privado. Luego de una tendencia creciente del sistema público durante los primeros años de la década, entre 1993 y 1996 se produjo una fuerte oscilación, probablemente causada por la crisis económica de 1994-5, que condujo para 1996 a un rápido descenso de la participación del subsistema público. Durante la segunda mitad de la década se verifica un lento incremento de éste respecto al sector privado, hasta llegar a una paridad para el año 2000.

**Cuadro 6.2 Distribución de la población cubierta entre tipo de subsistema en Uruguay urbano**

	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Subsistema público	35	39	40	28	45	47	46	47	50
Subsistema privado	65	61	60	72	55	53	54	53	50

Fuente: elaborado a partir del cuadro 6.3. Al carecer de especificaciones sobre la categoría 'Otros', dicho porcentaje se asignó en mitades a cada subsector

El cuadro 6.3 muestra que este aumento de la participación del sector público es el resultado de la acumulación de pequeños cambios en los diferentes actores institucionales. No obstante su reconocimiento, estas variaciones podrían calificarse como graduales. La ausencia de grandes variaciones en la distribución de la cobertura en un lapso de 10 años es consistente con la ausencia de reformas estructurales en el sector. Como se verá para otros sectores, cuando existen reformas en la estructura de prestaciones es más probable que éstas se acompañen de cambios importantes en la distribución de la cobertura. Ello ocurre porque las reformas estructurales suelen alterar tanto las reglas de juego entre los agentes oferentes, como también los costos e incentivos para adoptar uno u otro tipo de prestación por parte de los usuarios.

**Cuadro 6.3 Población urbana según derecho de atención de salud**

	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
No tiene	6.8	6.8	6.5	6.9	5.7	5.6	4.7	4.7	4.4
IAMC, afiliación individual	37.3	37.1	36.4	43.2	32.3	30.4	30.5	29.8	27.9
IAMC, afiliación por DISSE	18.9	16.3	16.1	20.7	16.9	16.4	18.1	17.6	17.2
MSP	28.7	28.7	28.1	16.2	31.6	33.1	32.5	33.9	36.1
Otras instituciones públicas	--	8.1	9.7	9.9	10.4	11	11.2	11.2	11.7
Otras instituciones privadas	--	2.2	2.6	3.1	3.1	3.2	3	2.7	2.7
IAMC – Otros convenios	--	0.8	0.6	--	--	--	--	--	--
Otros	8.3	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaborado a partir de ediciones de la ECH del INE

El aumento de la participación del sector público durante los 90s se explica por la disminución sostenida del peso de las afiliaciones individuales y el crecimiento, aunque moderado, de la cobertura del MSP en el último lustro de la década y de las otras instituciones públicas a lo largo de todo el período. Una posible explicación de la caída de las afiliaciones individuales reside en el incremento sostenido de la cuota de las mutualistas a partir de 1995, como evidencia el cuadro 6.4 para la ciudad de Montevideo.

**Cuadro 6.4 Evolución de las cuotas mutuales en Montevideo**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cuota en dólares	27.8	33.6	26.3	42	44.2	45.9

Fuente: OPS, 2002:13

El cuadro 6.3 también muestra inequívocamente el crecimiento de la cobertura global, cuyo reverso es la disminución de la población sin cobertura. Es necesario alertar, sin embargo, que las elevadas proporciones de cobertura en la salud no son necesariamente indicativas de un alto nivel de protección efectivo, en la medida que la calidad del servicio sanitario puede alcanzar niveles mínimos y sin embargo, formalmente, seguir existiendo una cobertura.

Esto nos lleva a los ejes de estratificación al interior del sistema. Existen diferencias importantes entre la población cubierta por ambos sectores. Como muestra el estudio de Mitjavila y Fernández (s/f), los afiliados a las IAMC tienen edad, nivel educativo e ingresos superiores a quienes reciben servicios del MSP, al tiempo que tienen mayores niveles de empleo (Mitjavila y Fernández, s/f). En un nivel de análisis agregado, el mismo estudio encontró correlaciones positivas significativas entre el nivel de cobertura de las IAMC y variables departamentales de desarrollo humano y PBI departamental (Mitjavila y Fernández, s/f).

La primera diferencia relevante remite al estrato social. Los usuarios del sector privado, tanto del mutualismo como de los seguros parciales o las emergencias, pertenecen por lo general a estratos de ingreso más altos que los usuarios de salud pública. Como muestra el cuadro 6.5, la cobertura de salud pública es predominante en los hogares del quintil de ingresos más bajo y desciende vertiginosamente a medida que se asciende a los quintiles de mayor ingreso, al punto que prácticamente desaparece en el quintil más alto. Con las mutualistas ocurre el movimiento inverso. La cobertura de otros servicios públicos (sanidad policial, militar, BPS, etc.) se concentra más en los quintiles intermedios, mientras que la ausencia de cualquier tipo de cobertura disminuye a medida que aumenta el quintil de ingresos.

**Cuadro 6.5 Porcentaje de la población por grupo de hogares ordenados por ingreso per cápita sin valor locativo según derechos adquiridos para el cuidado de la salud, ECH 1998**

	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4er quintil	5er quintil	Total
No tiene	6	6.3	5	3.2	1.4	4.7
Mutualistas	16.9	41.4	62.1	76.5	86.5	51.4
MSP	69.6	38	19.1	7.8	1.9	32.5
Otros públicos	7.5	14.3	13.7	12.3	9.2	11.2
Otros privados	0	0	0.1	0.2	0.9	0.2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fascículos del INE: Salud, www.gub.ine

Por otra parte, los resultados de una encuesta dirigida a personas de 55 años y más ilustran la mayor penetración de los servicios de emergencia en los segmentos cubiertos por las IAMC y los de edad más avanzada (cuadro 6.6).

**Cuadro 6.6 Cobertura de las instituciones de emergencia médica móvil en población encuestada, según grupos de edades y tipo de cobertura de salud, 1999.**

Total	46.5
55 a 64 años	39.6
65 a 79 años	49.4
80 y más	57.1
IAMC	59.4
MSP	20.1
Otros	46.6
No tiene	9.5

Fuente: Fascículos del INE: Salud, www.gub.ine

No obstante esto, las correlaciones entre ingresos y tipo de cobertura – incluyendo emergencia y seguros parciales – no son perfectas. Como se argumentó más arriba, la percepción de que resulta más conveniente, en la ecuación costo-beneficio, contar con cobertura de IAMC antes que con cobertura parcial o de emergencia, podría no ser compartida en poblaciones jóvenes y con ingresos inestables. Del mismo modo, existe un solapamiento entre la cobertura pública y la privada. Así, la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1995 del INE reveló que el 29% de los atendidos en Salud Pública tenía alguna clase de seguro de salud individual privado, incluyendo mutualistas, seguros parciales o DISSE. Del mismo modo, muchas personas de los quintiles más ricos, a pesar de tener seguros privados, se atienden en salud pública. Así, *“About one third of the MSP hospital costs are being captured by individuals from the richest 40 percent of the population with other health care coverage”* (World Bank, 2001:72) Como se verá más adelante, el problema de la ‘doble cobertura’ fue uno de los principales desafíos que intentaron enfrentar, no con demasiado éxito, las sucesivas autoridades de la salud pública uruguaya.

La edad es otra variable que segmenta a los públicos de los distintos tipos de cobertura de salud y que una tiene enorme trascendencia. Los incrementos de edad suelen ir acompañados de una mayor recurrencia a los servicios de salud y por ende suponen, a pesar de los tickets moderadores, un mayor costo de

atención para la institución prestataria. El cuadro 6.7 evidencia la estructura más envejecida de los usuarios de las mutualistas respecto a los sectores públicos (MSP, sanidad militar y policial): el peso de los menores de 15 años en la estructura de afiliados es la mitad o menos que en las coberturas públicas. Esto tiene su contracara en una prevalencia relativa de afiliados en los grupos etáreos superiores, al punto que en el segmento de más edad, que comprende a los usuarios más intensos de los sistemas de salud, las mutualistas duplican a los servicios del MSP. Esto relativizaría en alguna medida la magnitud de las diferencias del gasto per cápita entre ambos sectores, que se verán a continuación.

**Cuadro 6.7 Población total por principal cobertura de salud según grupo de edades**

	MSP	Mutualista	Sanidad militar	Sanidad policial	Otros	Sin cobertura	Total
Menos de 15 años	36	15	30	29	19	28	25
15 a 49 años	42	50	52	47	51	54	48
50 a 64 años	10	18	11	14	17	11	14
65 a 79 años	9	13	6	8	10	5	10
80 y más años	2	4	1	2	2	1	3
Total país	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Censo de Población y Viviendas, INE, 1996.

Las diferencias entre el sector público y el privado no son simplemente nominales. Como suele ocurrir en varios sectores, la oferta pública suele mostrar carencias que están ausentes en el sector privado. Si bien en algunos aspectos ambos sectores presentan diferencias menores – por ejemplo, los recursos médicos suelen trabajar casi indistintamente en ambos sectores -, existe una gran diferencia que se expresa en los recursos económicos. Como muestra el cuadro 6.10, en 1995 el gasto por paciente en el sector de las IAMC era más que el doble del gasto en el sector público. Esta diferencia impacta fuertemente en la calidad de la atención y la disponibilidad de medicamentos, tecnologías e infraestructura adecuada.

**Cuadro 6.10 Gasto por beneficiario según sector, 1995**

	Gasto total en miles de US\$	Gasto por beneficiario en US\$	Relación
MSP-ASSE	266.726	260.7	1
IAMC	883.915	567.9	2.18

Fuente: Entrevista a Carlos Grau y Luis Lazarov en diario El País, edición en internet.

La información recién expuesta demuestra los niveles de estratificación al interior del sistema de salud en Uruguay. Filgueira y Moraes (1999) hablan de un sistema de tres estratos. Un primer estrato comprende a los usuarios del sistema público que no están en condiciones de contratar los servicios de las mutualistas, ya sea por carecer de un empleo formal y ser incapaces de afiliarse de manera individual, o por estar afiliados al mutualismo pero no estar en condiciones de abonar las órdenes médicas y medicamentos. Un segundo estrato está conformado por aquellos que pueden acceder a los servicios de las mutualistas.

Por último se encuentran aquellos que, no satisfechos con su mutualista, se asocian a servicios de emergencia o seguros parciales (Filgueira y Moraes, 1999:30). También podría mencionarse una cuarta categoría, de proporciones probablemente menores: los usuarios de servicios de emergencia no afiliados a una mutualista.

Más allá de esta estratificación 'de facto', el sistema de salud mantiene en sus principios cierta vocación igualitaria. En los hechos, sin embargo, esto se minimiza debido a los obstáculos de implementación. Por ejemplo, "*los hospitales públicos tienen atribución legal para cobrar el costo de los servicios a los usuarios de mayores ingresos*" (BID 1998:3). Sin embargo, esto no puede practicarse debido a la carencia de un sistema de información confiable que permita detectar qué usuarios no tienen más remedio que atenderse en el sistema público, y cuáles lo hacen a pesar de estar en condiciones de pagar servicios privados. Otro componente de equidad proviene del hecho de que el aporte del trabajador a DISSE es proporcional a su salario (3%), lo que asegura que quienes reciben mayores remuneraciones contribuyen más en términos absolutos a la financiación del mutualismo y a la inversa. Esta regla tiene impactos progresivos: con independencia del monto de la contribución de cada trabajador, todos reciben el mismo servicio. Sin embargo el copago, que constituye otra de las fuentes de financiamiento del mutualismo, sigue un criterio regresivo en la medida que grava a todos por igual, con independencia de su salario, introduciendo de esta forma un componente estratificador que en muchas ocasiones inhibe a las franjas medias y bajas hacer uso de sus derechos adquiridos por la contribución a DISSE.

Otros aspectos del sistema, de vocación igualitaria, no parecen tener obstáculos de implementación tan notorios. Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, "*la normativa vigente otorga universalidad de acceso a técnicas de alta tecnología independientemente de la capacidad de pago del usuario*", aspecto que se materializa en los IMAE que administra el Fondo Nacional de Recursos. (Informe Delphi MSP, 29:1999).

En suma, todo indica que el acceso a la salud se encuentra estratificado principalmente en función del poder adquisitivo a pesar de la existencia de reglas con vocación igualitaria, cuyo cumplimiento cabal e impacto real es, cuando menos, dudoso. Esta estratificación se produce en un marco de cobertura prácticamente total de la población, que atenua en alguna medida el efecto desigualitario inherente a todo sistema estratificado, aunque esconde fuertes diferencias de calidad.

### **1.3 Criterios de elegibilidad**

En virtud de la complejidad de la estructura de la oferta de servicios y de las diferencias de funcionamiento en los distintos sectores, los servicios de salud en Uruguay combinan una multiplicidad de los criterios de elegibilidad señalados en la literatura sobre políticas sociales. Esta complejidad aumenta si se tiene en cuenta que no todos los sectores utilizan un único criterio.

La salud pública siguió desde sus comienzos siguió un modelo residual. Así, la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que el Estado

proveerá servicios de salud gratuitos únicamente a quienes no tengan recursos para hacerlo a través del mercado. Esto supone un intento por aumentar el potencial redistributivo del gasto público, y conduce a un distanciamiento de un modelo universalista basado en el otorgamiento de idénticos derechos de prestaciones a todos los ciudadanos de la nación que se siguió, típicamente, en la educación.

Para implementar esta regulación, el MSP otorga a los sectores más carenciados un carnet de asistencia que permite utilizar los servicios públicos gratuitamente o con importantes bonificaciones. Existen cuatro tipos de carnet de asistencia: 1. el carnet gratuito, para quienes cuentan con ingresos menores a los dos y medio salarios mínimos, que excluye el cobro de servicios; 2. el carnet bonificado, que en función del nivel de ingresos obliga a pagar el 30% o el 60% del arancel; 3. carnet el materno-infantil, que provee atención gratuita a embarazadas y hasta los 6 meses posteriores al parto y a niños menores de un año; 4. el carnet gratuito de asistencia vitalicia, para pasivos mayores de 65 años y pasivos menores de 65 por incapacidad laboral (OPS, 2002:15). El mecanismo del carnet, pues, combina tres criterios: el tramo de ingresos, el ciclo de vida – maternidad y ancianidad – y las capacidades básicas. En todo momento subyace la idea de que los recursos públicos volcados a la salud deben concentrarse en los sectores considerados más vulnerables.

Un segundo mecanismo para focalizar los recursos consiste en la atribución legal de los hospitales públicos para cobrar el costo de los servicios a los usuarios de mayores ingresos, que sin embargo tiene los problemas de implementación ya mencionados. Debido a las dificultades para cumplir los preceptos focalizadores, el sistema de salud pública tiene una constitución formal de tipo residualista aunque en los hechos funciona como un ‘universalismo por defecto’: todos aquellos que no tengan opción a servicios privados pueden obtener, de una u otra forma, cobertura pública.

A partir de la restauración democrática existieron diversos intentos para hacer cumplir la regla. El más importante de todos, que finalmente no tuvo éxito, fue el impulsado por el entonces Ministro de Salud Pública Alfredo Solari en 1995. Como se verá más adelante, Solari intentó sustituir este ‘universalismo por defecto’ por un ‘residualismo real’ a través de la creación de un sistema nacional de identificación de usuarios que restringiera el acceso al sistema público

Respecto al sector privado, a partir de la ampliación de la cobertura durante los 60s y los 80s las IAMC constituyeron dos criterios de elegibilidad. Un primer camino para acceder a los servicios de una IAMC se basa en el cumplimiento de un criterio ‘corporatista’: los individuos deben tener un empleo en el sector formal y haber contribuido a DISSE con un porcentaje fijo de su salario al menos durante los últimos 3 meses, o 75 días en los últimos 12 meses (Social security programs throughout the world, 1999). Al igual que en la seguridad social, en que los beneficios se fueron otorgando sucesivamente a diferentes grupos ocupacionales, la extensión paulatina del mecanismo de DISSE llevó a partir de 1984 a una suerte de ‘universalismo del trabajo formal’. La frontera que separa a beneficiarios del resto no está determinada, como en el sector público, por criterios de ingresos o ciclo vital, sino por el desempeño en un empleo formal. De hecho, la orientación es la opuesta: si en la salud pública es necesario estar ‘por debajo’ de ciertos

umbrales de privilegio, en DISSE es necesario estar 'por encima' del requisito del trabajo formal.

Un segundo camino de acceso a los servicios de las mutualistas ocurre a través de la afiliación individual. El derecho a los servicios de salud proviene en este caso a partir del pago de una cuota mensual que resulta independiente de los ingresos o categoría ocupacional de los individuos, dando lugar a una dimensión 'de mercado' por la cual la adquisición del derecho es un resultado de la capacidad de pago.

Adicionalmente ambas modalidades requieren, para efectivizar la consulta médica, el pago de tickets moderadores y eventualmente la compra de medicamentos o contratación de estudios para el tratamiento de las dolencias. Esto instaura un segundo nivel que funciona efectivamente con una dinámica de mercado más intensa que en la contratación individual de la cuota mensual de la mutualista. Además de la incorporación de otros actores en situación de competencia como los laboratorios, clínicas privadas y empresas de venta de insumos tecnológicos, el precio de los medicamentos fluctúa libremente. (Lazarov y Grau, entrevista en El País)

En términos generales, pues, la adquisición del derecho a los servicios de una IAMC implica, en el caso de la afiliación a través de DISSE, una combinación de criterios corporatistas u ocupacionales con criterios de mercado basados en contribuciones financieras a partir del ingreso líquido de los hogares. En el caso de las afiliaciones individuales, los dos planos de requisitos tienen carácter mercantil, a pesar de las diferencias de regulación entre uno y otro. Por eso, la prestación de servicios de las IAMC no responde en absoluto a un modelo de corte universalista basado en derechos de nacionalidad o residencia. Dicho esto, para completar en cuadro es necesario considerar que la relativa laxitud de los criterios de adquisición de servicios, aún predominantemente mercantiles, permite que aproximadamente la mitad de la población pueda incorporarse al sistema. **Esto muestra cómo la adquisición de derechos de bienestar social a través del mercado no debe ir acompañada en absoluto por una elitización del acceso a servicios. Si los criterios de elegibilidad de tipo mercantil se efectivizan a partir de requisitos de acceso relativamente fáciles de satisfacer, una proporción importante de la población podrá usufructuar dichos servicios.**

Por último, el sector de las emergencias y los seguros parciales otorga el acceso a los servicios a partir de criterios plenamente mercantiles. Al margen de la reglamentación oficial, que se limita a supervisar algunos aspectos básicos del servicio, estas empresas gozan de amplia autonomía para fijar precios y definir bonificaciones, de manera tal que reciben asistencia quienes realizan contribuciones a partir de sus ingresos particulares. A pesar de ello, la realización de convenios con mutualistas y entidades públicas ha llevado a que públicos más diversos puedan gozar de sus beneficios.

## **1.4 Algunas hipótesis sobre el potencial desmercantilizador de la salud pública**

La noción de desmercantilización, aplicada a la salud, refiere a la medida en que los beneficios otorgados en forma gratuita o casi gratuita por el sector público son suficientes para satisfacer las demandas de servicios de salud de la población tornando innecesaria la recurrencia a servicios privados. Así, una prestación pública de total efecto desmercantilizador sería aquella que tornase superfluo, a los ojos del beneficiario, la recurrencia a cualquier clase de servicios privados.

Conviene hacer una breve digresión sobre este punto, que será útil para el resto de los capítulos. Existe un desafío a la hora de analizar en qué medida una prestación de un servicio público – en el ámbito de la salud u otro cualquiera – tiene un impacto desmercantilizador, al menos en el sentido que aquí se le otorga al término. Para medir el impacto desmercantilizador de un servicio público sería necesario que se cumplieran dos condiciones. Primero, debe existir una oferta pública y una oferta privada de cierta magnitud y visibilidad como para poder ser considerada por la población. Segundo, sería necesario que los individuos pudiesen optar por cualquiera de las dos; esto es, que no existiesen obstáculos insalvables para que todas las personas puedan constituirse en beneficiarios, y que los obstáculos que eventualmente pudiesen existir fuesen de nivel similar en ambos sectores. De lo contrario, la elección de uno u otro sector no sería, en rigor, una elección entre alternativas, sino la opción por el único camino posible – por tanto, una opción sesgada o una no-opción. Si así fuese, esto es, si algunos individuos fuesen beneficiarios del sector público o el privado no por haberlo elegido sino porque no estuvieran habilitados para ingresar en el otro sector, no podría evaluarse en qué medida basta con el sector público o, por el contrario, es necesario complementarlo con o sustituirlo por el sector privado.

La primer condición se cumple para el caso de la salud. Existe una oferta pública y una privada, y ambas son ampliamente visibles y conocidas por la población. La segunda condición no se cumple. Como buena parte de los usuarios de salud pública no pueden acceder a los servicios privados es imposible saber, con la información disponible, si ello es el resultado de una elección motivada por la creencia de que la salud pública es mejor que la privada, o el resultado de que se trata de la única posibilidad a su alcance para recibir atención médica. Todo sugiere, sin embargo, que buena parte de los usuarios de salud pública no están allí porque consideren que esta es la mejor alternativa, sino simplemente porque no pueden costearse la salud privada. Además de los déficits de recursos de la salud pública respecto a la privada, que la población percibe cada vez que recurre a los servicios, existe un estigma negativo hacia el uso de la salud pública que ha sido señalado por Piotti (2002).

Existe una explicación posible a esto. Por regla, en los servicios sociales en que la cobertura de la oferta privada es menor que la oferta pública, ser usuario de un servicio público no suele ser considerado como un handicap o un estigma que sufra el usuario. Lo que es más, en algunos casos la utilización de un servicio público extendido puede ofrecer mayor status que recurrir a la oferta privada, como parece ocurrir con algunas disciplinas en la educación universitaria

uruguay. Por el contrario, si la oferta privada aumenta, ello será percibido por la población como un síntoma de que la oferta pública es de baja calidad, y por tanto se justifica realizar un gasto en la oferta privada. No es extraño, pues, que en un sector con casi la mitad de cobertura privada como es la salud, las resistencias a atenderse en salud pública para algunos sectores sean notorias.

Por otra parte, con los usuarios del sector privado ocurriría, teóricamente – aunque no en la práctica - algo similar. Si se cumpliera el precepto constitucional de que las personas que pudiesen costearse la salud privada no deberían recurrir a la salud pública, no estaríamos habilitados a afirmar si la permanencia en la salud privada es una elección o una constricción. Como, ante la carencia de mecanismos de testeo de recursos, muchas personas que podrían atenderse con un poco de esfuerzo en la salud privada recurren a la salud pública, podemos afirmar que quienes permanecen en la salud privada como consecuencia de una afiliación individual a una mutualista, una emergencia o una cobertura parcial han elegido hacerlo por considerar que la cobertura privada es superior a la pública. El hecho de que decidan pagar una cuota mensual por acceder a la salud privada es un indicador de que consideran que la atención privada es superior a la pública, tanto mejor como el peso que tenga el valor de la cuota en el presupuesto familiar. En otras palabras, **puede suponerse que los afiliados individuales a las IAMC, las emergencias móviles y las coberturas parciales, consideran que la salud pública no es suficiente para cubrir sus necesidades, y que por tanto es necesario recurrir a la oferta privada.** El cuadro 6.8, basado en la información expuesta en el cuadro 6.1, permite especular que una proporción de la población urbana que fluctuó entre el 43.2% y el 27.9% en los 90s, consideraría que la oferta de salud pública no es suficiente, y por tanto decidió afiliarse a alguna institución privada.

**Cuadro 6.8 Proporción de afiliados individuales a IAMC y otras instituciones privadas en la población urbana**

	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% de afiliación individual a IAMC y otras instituciones privadas	37.3	37.1	36.4	43.2	32.3	30.4	30.5	29.8	27.9

Fuente: INE

Inferencias de esta clase no pueden realizarse para los afiliados a las IAMC a través de DISSE, quienes cuentan con un seguro médico como resultado de su inserción laboral formal antes que como una decisión principal que les implique un costo económico.

Vistas las cosas desde esta perspectiva todo indica que el potencial desmercantilizador de las prestaciones de salud ofrecidas por el Estado es relativamente limitado, al menos en comparación con un modelo de Estado universalista de potencial desmercantilizador absoluto - cabe recordar que, al menos según la Constitución, tampoco era esto lo que se pretendía. Así, cuando se supera cierto umbral económico más o menos difuso, que separa gruesamente las clases medias-bajas y bajas del resto, aumentan notoriamente las chances de recurrir al mercado. El sistema público brinda a toda la población – en los hechos incluso, como ya se dijo, a aquella que está afiliada a mutualistas – un servicio

mínimo a través de los hospitales y policlínicas de ASSE. Pero, para muchos, con esto no es suficiente.

## **1.5 Mecanismos de financiamiento**

La condición mixta de la cobertura de servicios de salud de la población de Uruguay se ratifica para el caso de la financiación.

Por el lado de la salud pública, ASSE es financiado básicamente (en un 88%) con fondos públicos provenientes de impuestos. La asignación presupuestaria se basa en criterios históricos, que se especifican en la Ley de Presupuesto de cada administración entrante a partir de los objetivos macroeconómicos (Filgueira y Moraes, 1999:29; Informe Delphi MSP, 1999:31; OPS, 2002:4), no existiendo otra instancia posterior (World Bank, 2001:56). No se considera la productividad o la calidad de las instituciones públicas, no existe control de desempeño financiero y los directivos no son recompensados por administrar adecuadamente los hospitales ni castigados por hacerlo deficientemente. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Recursos recauda los fondos que se destinan a los IMAE sobre la base de un aporte mensual por cada afiliado a las mutualistas y por aportes que el Ministerio de Economía y Finanzas realiza por concepto de los beneficiarios que no están afiliados a las mutualistas (BID, 2001:4 Programa de reforma del sector salud).

Por su parte, las mutualistas se financian por cinco vías: 1. cuotas de prepago de la seguridad social (DISSE) a partir del descuento del 3% del salario nominal de los trabajadores amparados; 2. afiliaciones individuales, lo que significa un desembolso directo a partir de los ingresos de los hogares; 3. pagos por convenio colectivo, 4. los copagos para la utilización de servicios de los afiliados (11%) y 5. la venta de servicios y otros rubros (14%) (OPS, 2002).

Este mecanismo de financiación tiene algunas implicancias que conviene analizar. En primer lugar, para el caso de las afiliaciones a través de DISSE, el hecho de que el pago de la cuota se realice indirectamente a partir de deducciones salariales podría significar menores estímulos para expresar la 'voz' de los beneficiarios ante la insatisfacción con los servicios (Palier, 2001). Sin embargo, las razones del bajo peso político de los afiliados y su escasa o nula organización como usuarios parecen ser otras. Dado que financian directamente de sus bolsillos la cuota de las IAMC, los afiliados individuales deberían comportarse de manera diferente, cosa que aparentemente no ocurre. Por tanto, la escasa 'voz' de los usuarios del sistema parece deberse a cuestiones tales como la gran magnitud del grupo, que dificulta la activación de una 'voz' unificada, las dificultades de medir los descensos de la calidad del servicio sanitario y otros factores que se considerarán a lo largo del trabajo.

En segundo lugar, la diversidad de fuentes de financiamiento expone a los usuarios a diferentes clases de impactos. Además del ya mencionado componente redistributivo de la deducción salarial destinada a DISSE, los sistemas de copago, que fueron creados para moderar el uso de los servicios, responden a un criterio de mercado: quien más utiliza más paga; por tanto, *ceteris paribus*, quien más dinero tiene, más libertad de uso adquiere. Esto configura un sistema en que

persiste una tensión entre una lógica igualitaria, de deducciones salariales proporcionales, y una lógica de mercado, donde quien tiene más puede acceder a más.

En tercer lugar, en la medida que el monto de dinero que se asigna a cada mutualista no depende de una decisión proveniente de las burocracias estatales sino del conjunto de personas que decide afiliarse voluntariamente, la dimensión de mercado se encuentra instalada – aún con mediaciones – en el sector mutual. Esto supone diferencias obvias con el sector público, donde la asignación presupuestaria está ligada a decisiones centralizadas en la órbita estatal que no dependen – o lo hacen muy indirectamente y de forma agregada - de las decisiones de los beneficiarios respecto a la institución elegida para recibir el servicio. Los seguros privados, por su parte, se financian exclusivamente a partir de las afiliaciones de sus socios.

El cuadro 6.9 ilustra la distribución de los recursos para la salud según sectores y subsectores. Allí se constata lo mismo que cuando se analizó el gasto per cápita en cada sector: que, a pesar de atender aproximadamente a la misma cantidad de beneficiarios, el sector privado recibe dos veces y media más recursos que el sector público, lo que refuerza la hipótesis acerca de una importante estratificación en la cobertura. Asimismo se evidencia el fuerte peso de los impuestos en la financiación de salud pública, la importancia del pre-pago en las IAMCs y la financiación basada en afiliaciones individuales en las empresas de seguros parciales y emergencias móviles ('Otros privados').

**Cuadro 6.9 Estructura de financiamiento del sector salud en 1995**

Institución	Estructura de financiamiento				
	Impuestos	Precios	Pre-pago	Proventos	Total
<b>Sector público:</b>					
MSP-ASSE	16.1			0.7	16.8
Sanidad FFAA	1.6	0.3			1.9
Sanidad policial	1.0	0.3			1.3
Hospital de Clínicas	1.5			0.1	1.6
Otros públicos	3.0	1.9		0.1	5.0
Aporte del Tesoro al FNR	2.0				2.0
<b>SUBTOTAL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>25.2</b>	<b>2.5</b>		<b>0.9</b>	<b>28.6</b>
<b>Sector privado:</b>					
IAMCs		11.4	38.2		49.6
Aporte del sector privado al FNR			3.9		3.9
Otros privados		17.9			17.9
<b>SUBTOTAL SECTOR PRIVADO</b>		<b>29.3</b>	<b>42.1</b>		<b>71.4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25.2</b>	<b>31.8</b>	<b>42.1</b>	<b>0.9</b>	<b>100</b>

Fuente: OPS, 2002:13

## 2. Las debilidades del sistema

La ausencia de reformas integrales en un área de la política social no quiere decir que la prestación cumpla adecuadamente con sus objetivos. Al momento de la restauración democrática ya existían algunos problemas más o menos estructurales en el sistema de salud que formaban parte del diagnóstico de los actores involucrados. Estos enfatizaban aspectos tales como una deficiente coordinación institucional, que genera estructuras de incentivos nocivas, baja calidad y escasa equidad del servicio, evasión y déficit financiero, e irracionalidades en la formación de recursos humanos. La solidez de las fuerzas de bloqueo a la reforma en el sistema de salud se hacen más patentes si se tiene en cuenta la presencia de estos problemas. Veamos sumariamente en qué consisten.

### 2.1 Coordinación, eficiencia e incentivos

Los problemas de eficiencia e inadecuación de la estructura de incentivos parecen ser una constante en los diferentes niveles del sistema de salud uruguayo. En primer lugar, el sistema tenía un déficit de racionalidad institucional global. Esto era producto de la incapacidad para implementar una coordinación integral entre el sector público y el privado desde una instancia reguladora suprema que asignase los recursos necesarios a las instituciones y determinase la cobertura de los servicios del modo más eficaz y eficiente. El sector público y el privado se encontraban segmentados, las coberturas se duplicaban<sup>3</sup>, las ofertas se superponían, las fuentes de financiamiento eran diversas y, consecuentemente, los recursos no se asignaban con la precisión debida. (Informe Delphi MSP, 1999:29 y 37; Moreira y Setaro, 2002:233). Un caso claro es el de los Seguros Parciales, *"cuya conducta no regulada es extraer los clientes más rentables y de menor riesgo a las mutualistas, hacer la ganancia y abandonar el mercado apenas surge un siniestro que no pueden cubrir"* (BID,1998).

En segundo lugar, algunas posturas consideran que, dentro del sector privado, las IAMC no estaban incentivadas para ser eficientes y buscar la ganancia a través de una buena gestión y el control de costos. Sí existían, sin embargo, incentivos para seleccionar aquellos pacientes que, en función de su edad y otras variables relevantes exhiben menores niveles de riesgo y, por tanto, podrían resultar menos onerosos para las mutualistas (BID, 5-6:1998). En consecuencia, la cobertura de salud tendió a estratificarse fuertemente en función de las posibilidades económicas de acceso a los servicios y los niveles de riesgo de las personas, existiendo no obstante algunas zonas grises en que la cobertura – pública y privada, mutualista y seguros parciales, etc. – se encontraba duplicada.

Asimismo, el sector no contaba con sistemas de información adecuados para combatir estas ineficiencias. Un estudio de 1993 señala que en el sector de la

---

<sup>3</sup> Existe superposición de coberturas en el sector público (MSP/ASSE, BPS, Municipios, etc.) y el privado (mutualistas y emergencias), así como combinaciones entre sectores (típicamente, puede tenerse cobertura real de MSP/ASSE y cobertura formal mutualistas, que no se utiliza) (Lazarov y Grau, entrevista en El País, versión digital.)

salud *“Existe información pero tiene un carácter fragmentario. (...) En la órbita ministerial existen aproximadamente 6 servicios que recolectan y procesan información. En la práctica, muchos de ellos trabajan con las mismas fuentes, superponiendo de esta manera trabajo; otros servicios recogen la información y la clasifican diferencialmente, y por último se encuentran aquellas dependencias que procesan información y la guardan para sí”*, (Borsani y Midaglia, 1993:26).

Por último, el presupuesto asignado a los establecimientos del sector público se basaba en un subsidio a la oferta y habitualmente respondía a criterios históricos. Este presupuesto rígido hacía difícil la adecuación a los cambios en las demandas de salud, al tiempo que la excesiva centralización de la toma de decisiones en el MSP limitaba el margen de los directivos de los establecimientos para realizar una administración adecuada de los recursos (BID, 7:2001) Para completar el panorama, en Salud Pública no existían evaluaciones de costos de los servicios para controlar eficiencia de los hospitales.

En pocas palabras, se trataba de un sistema *“cautivo y perverso, caracterizado por importantes grados de desarticulación, falta de coordinación, control y regulación, rigideces corporativas, escaso énfasis en la prevención y en el primer nivel de atención, numerosas superposiciones de servicios, escasa capacidad de gerenciamiento y mala distribución del gasto total. En consecuencia, sus grados de ineficiencia e ineficacia son más que importantes”* (Piotti, 198:2002). La combinación de estos factores condujo a una pésima relación entre gasto y desempeño: si bien Uruguay ocupa el segundo lugar en el mundo en términos de gasto (público y privado) de salud como porcentaje del PBI - aproximadamente un 10% - ocupa el lugar nº 65 en términos de desempeño del sistema (BID 2:2001).

## **2.2 Calidad y equidad del servicio**

Los problemas de calidad de la atención en salud son diversos, pero pueden señalarse tres de especial relevancia.

En primer lugar, debido a la tendencia a la formación especializada y a la búsqueda de tecnologías de punta, la atención que brindaba el sistema era excesivamente especializada y descuidaba los aspectos preventivos y promocionales de la atención primaria en salud. Un caso evidente es el del Fondo Nacional de Recursos, que manejaba grandes sumas de dinero para el tratamiento de enfermedades de alto costo y baja incidencia en la población. (BID 6:2001). La consecuencia del predominio de esta lógica de la hiperespecialización es que, a pesar de la existencia de una sobreoferta de médicos y camas de hospital, la calidad de la atención de ASSE es baja. Esto se manifiesta en tasas de infección hospitalaria cinco o seis veces más elevadas de los baremos aceptados internacionalmente (BID 1998:3).

En segundo lugar, se echaba de menos un conjunto articulado de normas de protección del usuario. No existía un flujo transparente, permanente y sistemático de información sobre las distintas instituciones que permitiese a los usuarios elegir sobre bases mínimamente racionales. En consecuencia, los socios de las mutualistas podían enterarse sorpresivamente que la institución a que

estaban afiliados se encontraba en una situación próxima a la quiebra recién en el momento en que su solicitud de atención era negada.

En tercer lugar, el sistema de salud tiende a ser fuertemente obsoleto: *"Muchas de las principales estructuras asistenciales se mantienen casi intactas desde hace más de medio siglo, con algunos retoques que no las han afectado significativamente, a pesar de que el entorno que las originó ha desaparecido o cambiado radicalmente"* (Informe Delphi MSP, 15:1999). Esta situación no sólo afecta al sector público. El aumento del número de socios de las mutualistas a través de DISSE durante los 80s no fue acompañado por una adaptación concomitante de la infraestructura, dando lugar a una disminución de la calidad del servicio (Filgueira y Moraes, 30:1999).

### **2.3 Inadecuación de criterios de elegibilidad**

Desde el punto de vista económico, algunos analistas consideran que el modelo de financiamiento del sistema de salud establece una deficiente ecuación entre la distribución de los aportes y la distribución de los riesgos. Así, el seguro de salud por DISSE – que se financia con el 3% del salario (Moreira y Fernández, 1998:54) - cubre sólo al trabajador de cuyo salario se deduce el aporte. Sin embargo, al interior de la población total del país, el amplio y heterogéneo grupo de los trabajadores asalariados suele comprender promedialmente a las personas que presentan menores riesgos sanitarios, esto es, aquellos que se ubican entre la primera juventud y la madurez y que adicionalmente gozan de condiciones físicas mínimamente adecuadas para trabajar remuneradamente en el sector formal. Sin embargo, dado que el sistema mutual no cubre en forma automática a quienes más riesgos pueden presentar - niños y personas de la tercera edad -, estos grupos más vulnerables y generalmente inactivos deben o bien ser financiados por los perceptores de ingresos del hogar o bien recurrir a una atención pública de menor calidad (BID 6:2001).

De esta manera el sistema mutual se basa y reproduce la principal premisa del estado de bienestar 'paternalista', según la denominación de Skocpol (1992): que la reproducción material de los hogares se procesa principalmente a través de los ingresos de los adultos activos insertos en el mercado laboral formal. Como sugiere Esping-Andersen (1996), este modelo de prestaciones es efectivo bajo el predominio de (i) los hogares nucleares tradicionales y (ii) un mercado de trabajo formal. Existen evidencias de que la sociedad uruguaya cumple cada vez menos tanto con la primera (Filgueira, 1996) como con la segunda condición (Longhi, 2003).

Por otra parte, otro gran problema económico del sistema de salud refiere a la pérdida de rentabilidad del mutualismo durante las últimas dos décadas: 2% de rentabilidad en todo el país y 1.7% en Montevideo entre 1983 y 1990 vs. -0.45% en todo el país y -0.7% en Montevideo entre 1991 y 1998 (Moreira y Setaro, 233:2002). Esto ha hecho quebrar a varias instituciones y ha promovido procesos de fusiones y absorciones entre ellas.

## 2.4 Formación de recursos humanos

Por último, existen problemas en la formación de recursos humanos. Si bien el Uruguay tiene aproximadamente 230 habitantes por médico – la proporción más alta entre los países del Mercosur -, la dotación de recursos humanos en el campo de la salud dista de ser óptima. Además de los problemas de empleo que genera para el cuerpo médico esta sobreprestación de servicios, esta abundante oferta se caracteriza por una excesiva especialización. Entre 1969 y 1992 el número de médicos altamente especializados creció en un 40%, siendo este fenómeno más intenso en el Interior del país - donde creció hasta un 60%. Mientras que en 1985 sólo el 11% de los médicos tenía dos o más especializaciones, en 1990 esta proporción creció a aproximadamente el 45% - un tercio tenía dos y el 11% tenía tres o más -, y sólo un 6% de los médicos no tenía ninguna especialización (Informe Delphi MSP, 49:1999).

Irónicamente, y en contra del axioma de la sociología sistémica de que el aumento de la especialización es favorable al desarrollo de cualquier esfera de actividad en una sociedad compleja, la excesiva especialización del cuerpo médico genera severas ineficiencias en el sistema. En este caso la hiperespecialización conduce a que problemas de salud que podrían resolverse con una única consulta a un médico generalista sean tratados con dos o más especialistas, varias consultas y diversas clases de medicamentos, exámenes y tratamientos más complejos y costosos que lo deseable (BID, 4:1998)

La contracara de esta hiperespecialización es la es la escasez relativa de profesionales de enfermería, auxiliares y técnicos de la salud. Este fenómeno resulta comprensible en un país acostumbrado a valorizar fuertemente la formación universitaria de alto nivel académico y desprestigiar la formación terciaria técnica. También existen carencias de profesionales dedicados a la atención primaria y ambulatoria (Informe Delphi MSP, 49:1999). El cuadro 6.10 muestra el crecimiento sostenido durante los 90s de la proporción de funcionarios técnicos de la salud en el total de la población. Evidencia que si bien el crecimiento relativo de las enfermeras es mayor que el de los médicos, la brecha al final del período es igualmente amplia: por cada casi cinco médicos existe tan solo una enfermera.

**Cuadro 6.10 Recursos humanos en el sector salud en Uruguay**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Médicos cada 10.000 habitantes	34.8	35.5	36.3	37.3	37.8	37.0	37.4	43.8
Enfermeras profesionales cada 10.000 habitantes	6.5	6.8	7.0	7.2	7.5	7.5	7.8	9.1

Fuente: OPS, 2002:10

En los últimos años se ha manifestado cierta preocupación por este tema y las asociaciones médicas están promoviendo regular el ingreso a la Facultad de Medicina. No sólo se intenta regular la cantidad de médicos egresados sino también, dada la carencia de personal formados en administración de la salud y

personal de enfermería, la distribución por especialidades (La salud en las Américas, 1998:569)

### **3. La dinámica sociopolítica del proceso reformista**

Esta sección analiza los proyectos de reforma y las reformas parciales implementadas a partir de la restauración democrática para resolver los problemas analizados en la sección anterior. Una visión general constata dos puntos relevantes: primero, que la salud es probablemente el sector en que resulta más difícil realizar reformas estructurales entre las áreas bajo estudio; segundo, que a pesar de ello existe un conjunto de principios recurrentes – descentralización, mejoramiento de la eficiencia, control de costos, acercamiento a la comunidad, énfasis en la prevención, esfuerzos de racionalización y división de tareas, creación de sistemas de información rigurosa, etc. – que intentan plasmarse en acciones una y otra vez.

En términos generales, estos principios se ajustan en buena medida a un paradigma de política social mercantil y suponen un distanciamiento con la matriz estatista del Uruguay clásico – que, como vimos, en la salud sufre cierta atenuación. El principal bloqueo a la implementación de intentos de reforma sistémicos o cuasi-sistémicos es que el sistema de salud uruguayo se forjó y consolidó al abrigo de una sociedad estatalmente dirigida. Por tanto, las inercias son indudablemente poderosas, aunque no hasta el punto de impedir procesos de cambio de signo mercantilizador.

#### **3.1 La restauración democrática y el fracaso de las propuestas sistémicas**

Entre 1984 y 1986 los partidos políticos, el Estado y la sociedad civil uruguaya reflexionaron intensamente sobre la provisión de servicios de salud en el país y propusieron diversos proyectos tendientes a mejorar en diversos niveles la atención y calidad institucionalidad del sistema. Una vez restituida la democracia, los actores sociales y políticos acordaban que el sector salud se encontraba sufriendo una aguda crisis financiera, de disponibilidad de recursos, de cobertura y de equidad de las prestaciones. Sin embargo la gran mayoría de estos proyectos y propuestas no fueron llevados a cabo o lo hicieron tímidamente y con una duración limitada. (SMU, s/f)

Las primeras propuestas marcan una sorprendente convergencia. En julio de 1984 la VII Convención Médica Nacional propuso la creación de un Servicio Nacional de Salud financiado por el Estado. A finales de 1984 y principios de 1985 la CONAPRO, retomando muchos de los puntos planteados en la propuesta de la Convención Médica, elaboró un conjunto de documentos referidos a la salud. En ellos se proponía la elaboración de un Plan Nacional de Salud destinado a poner en marcha un Sistema Nacional Unico de Salud (S.N.S.), que centralizaría y

coordinaría todos los recursos tanto del sector público como del privado. La fórmula consistía en implementar una centralización normativa combinada con una descentralización ejecutiva. Si bien el Estado debía controlar la gestión administrativa y financiero-contable de las instituciones de salud, por otra parte se consideraba que las instituciones debían tener un grado de autonomía operativa importante para comprometer a la comunidad en la gestión de su salud (SMU s/f). En la competencia electoral de 1984 los partidos políticos habían planteado propuestas muy similares entre sí, que a su vez iban en el mismo sentido que la propuesta de la CONAPRO. En estas propuestas *“se hace mención a la necesidad de crear un Sistema nacional de Salud, pero no están desagregadas las soluciones que se integrarían al mismo”* (Piotti, 1998:9).

El S.N.S. recibió apoyo oficial a partir del proyecto planteado por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1985. El S.N.S. estaría vinculado al Poder Ejecutivo a través del MSP y estaría dirigido por un órgano marcadamente plural, integrado por 11 miembros que representarían al gobierno, los funcionarios de la salud, la Universidad, los trabajadores, las Intendencias y la sociedad civil. Esta conformación plural se alineaba al espíritu participativo del momento. El financiamiento se realizaría mediante la creación de un Fondo Nacional de Recursos, al que la población contribuiría, en forma proporcional, con un 7% de sus ingresos. A través de la creación de un sistema de Registro Único Centralizado se brindaría atención a todos los habitantes con residencia permanente en el país. Se planteaba una estructura de provisión básica de servicios con posibilidades de estratificación: si bien se debía asegurar un conjunto mínimo de prestaciones, se dejaba abierta la posibilidad de instrumentar prestaciones adicionales que serían financiadas mediante el pago directo del usuario (SMU, s/f).

En 1986 el Partido Nacional presentó en la Cámara de Senadores un proyecto de ley alternativo al del S.N.S., denominado Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud. Este establecía algunas modificaciones en la financiación – por ejemplo, se reducía el aporte de los hogares y la financiación internacional - y las acciones de recuperación del sector público respecto al proyecto de S.N.S.

Este proyecto fue bloqueado en el ámbito parlamentario y recibió críticas del Sindicato Médico del Uruguay. Respecto a lo primero, *“El proyecto nunca fue tratado en la Cámara, los senadores blancos afirmaron que el Poder Ejecutivo trabó su discusión, por no acceder a participar en los llamados que se le hicieron. También resultaba evidente que no había consenso político para el tema, que éste no se encontraba entre las prioridades y que el escenario político nacional estaba completamente ocupado por la toma de decisiones en cuanto a la amnistía militar”* (Piotti, 1998:14). Respecto a lo segundo, las principales críticas del Sindicato Médico apuntaban al exceso de poder del Ejecutivo, a la falta de participación de otros actores del sistema de salud y a la forma de financiación propuesta (Piotti, 1998:15).

Asimismo, la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 1986 presentaba un proyecto de creación del Servicio Estatal de Salud (SES) que resultaba mucho más ambicioso del que fue aprobado al año siguiente. El proyecto SES apuntaba a la racionalización del sistema actual mediante 3 objetivos: la redefinición de la estructura del sector público, el cambio

del modelo asistencial a través de los médicos de familia, y la jerarquización del Ministerio de Salud Pública como centralizador de las funciones normativas, de regulación y de supervisión. A diferencia de los anteriores, este proyecto *“demostraba un cambio en la estrategia. Frente a la imposibilidad de arribar a la concreción de una ley sobre un Sistema Nacional de Salud, se irían concretando los pasos tendientes al mismo de forma escalonada y gradual”* (Piotti, 1998:12).

Sin embargo, ninguno de los proyectos arriba mencionados avanzó demasiado en el trámite parlamentario. Si bien en los primeros años de la restauración democrática parecía haber prevalecido un consenso respecto a la necesidad de entender la salud en términos de “sistema nacional”, en todos los casos existieron resistencias suficientemente fuertes para evitar su concreción. En algún sentido, la idea de “sistema nacional de salud” formaba parte de la vieja cultura planificadora y centralista de la sociedad industrial desarrollista de los 60s. A partir de este momento los intentos de reforma de sector salud no volverían a ser tan ambiciosos, en el sentido de intentar una modificación conjunta de los sectores público y privado. Como afirma Piotti (1998:1), *“El Sistema Nacional de Salud ha sido una demanda colectiva, sustentada por la casi totalidad de las fuerzas políticas, aunque parece tratarse de un nombre cuyo contenido es necesario definir. Todos están de acuerdo en que la atención sea integral, igualitaria, oportuna, continua y humanitaria, mediante actividades de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación. Pero en el terreno de los hechos la implementación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los actos legislativos que ha generado más problemas”*.

### **3.2 ASSE: una descentralización trunca**

Luego de los diversos intentos fracasados de reforma, el panorama de las discusiones sobre la salud se habrían modificado. Luego del ‘aprendizaje político’ (Hall, 1995) llevado a cabo en los primeros años de democracia, los debates se tornaron más acotados y realistas, las discusiones ideológicas disminuyeron su peso y comenzaron a plantearse alternativas que proponían sustituir las reformas drásticas por estrategias escalonadas y acumulativas más viables y, a largo plazo, igualmente efectivas (Piotti, 1998:15-6).

En 1987 se presenta un proyecto de desconcentración de la atención de salud del MSP mediante la creación de ASSE, *“lo que implica un paso importante en dirección al principio de separación de las funciones asistenciales y normativas del mercado”* (Moreira y Setaro, 234:2002). Antes de ser presentado a las Cámaras, las Comisiones de Hacienda y Presupuesto le hicieron al proyecto modificaciones pequeñas. Para aumentar las chances de su aprobación, el Ejecutivo incluyó el proyecto en la Ley de Presupuesto y fue presentado, con el apoyo de los nacionalistas, como un instrumento administrativo de alcance relativo que permitiría al MSP organizar sus servicios, lo que en absoluto significaba un planteo de un Sistema Nacional de Salud. La creación de ASSE dio lugar a un debate entre “gradualistas” y “reformistas”. Mientras que los “reformistas” afirmaban la necesidad de un cambio de paradigma, los “gradualistas” pensaban que para mejorar los servicios bastaba con ajustar

algunas piezas dentro del paradigma vigente de manera gradual a lo largo del tiempo. (Piotti, 197:2002).

El proyecto tuvo éxito y en 1987 se aprobó la creación de ASSE. De esta manera se buscaba comenzar un proceso de descentralización del sistema de salud en el que el Estado central disminuyese su rol como proveedor de los servicios de salud pero mantuviese competencias de regulación, supervisión y financiación del sistema con fondos públicos. Paralelamente se otorgaría autonomía de gestión en los hospitales públicos a través de la habilitación a contratar servicios de instituciones privadas, transferir a los Gobiernos Departamentales la administración y uso de los establecimientos o realizar convenios con las mutualistas. A pesar del éxito que significaba la aprobación de esta medida en un escenario de bloqueos, *“pasado ocho años de funcionamiento, (...) todos coinciden sin excepciones que las expectativas esperadas con la creación de ASSE desconcentrada, no se concretaron en el nivel de los hechos”* (Piotti, 1998:20).

La ley de creación de ASSE dispuso, además, la instrumentación del primer nivel de atención mediante los médicos de familia, lo cual suponía apartarse radicalmente del modelo de atención individual vigente en todo el sistema. Para ello se creó la Unidad Administrativa de Medicina Familiar (UNAMEFA), dependiente de ASSE. Sin embargo, la coordinación fue débil. *“Todas estas medidas suponen organizar un modelo de atención familiar que no parece adecuado ni eficaz cuando solamente se intenta aplicarlo en el primer nivel de atención del sector público y en un contexto general de atención individual sin sistemas de referencia y contrarreferencia adecuados”* (SMU, s/f).

Así, si bien la creación de ASSE supuso el primer intento serio para descentralizar los servicios asistenciales públicos, algunos analistas sostienen que este intento fracasó debido a la radical separación entre lo preventivo-promocional y lo asistencial. La separación entre ASSE y el MSP en términos de distribución de tareas supuso en los hechos carencias de comunicación que hicieron difícil la implementación exitosa de los programas prioritarios definidos por el MSP (SMU, s/f). En otros términos, el proyecto confundió descentralización con aislamiento. No se tomó en cuenta que una descentralización efectiva requiere que cierto tipo de vínculos entre la unidad central y las entidades descentralizadas se tornen más estrechos que antes. Además, la tradición centralista había impedido que los hospitales públicos pudiesen acumular la experiencia suficiente para gestionarse autónomamente y hacer frente a la diversidad de tareas. En palabras del subdirector técnico de ASSE (1990-1995), *“tradicionalmente los establecimientos asistenciales han actuado bajo una total dependencia del nivel central lo que ha determinado una falta de autonomía y de capacidad resolutive. Esta realidad retrasa notoriamente el proceso de regionalización y el intento de descentralización”* (Piotti, 1998:22).

En síntesis, la experiencia de ASSE tornaba evidente que los problemas que aquejaban al sistema de salud para reformarse no eran sólo de aprobación, sino también de implementación de las reformas. Los años posteriores suscribirían la validez de este hecho.

### **3.3 La ley de descentralización de Solari**

Al igual que diez años atrás, en las elecciones de noviembre de 1994 los partidos políticos compartían sus diagnósticos críticos sobre el sector de la salud y algunas propuestas difusas. No era sorprendente que todos buscaran la descentralización de funciones desde el MSP hacia la comunidad y el aumento de la calidad, equidad, eficacia y eficiencia. Pronto se vería cómo estas coincidencias superficiales escondían diferencias sustantivas (SMU s/f).

El primer y único intento serio de reforma profunda del sistema de salud durante los 90s se produjo recién en 1995 cuando, en el marco de la Ley de Presupuesto, el entonces Ministro de Salud Pública por el Partido Colorado, Alfredo Solari, presentó al Parlamento un Proyecto de Ley de Descentralización de ASSE (Moreira y Setaro, 234:2002). Los antecedentes que Solari había cosechado durante el escaso tiempo que llevaba al frente del MSP no lo ponían en condiciones ideales para promover una reforma. Desde el comienzo de su gestión Solari se había enfrentado con la corporación médica. En 1994 Lacalle y FEMI habían firmado un convenio según el cual los servicios de salud pública del Interior del país serían transferidos a FEMI. En abril de 1995 Solari dejó sin efecto este convenio. Argumentó que el mismo suponía un desbalance de poder desfavorable a ASSE, que en el Interior del país existían situaciones diferentes que no admitían soluciones generales y que el convenio no tenía un respaldo presupuestal. Esto suscitó las críticas furibundas de FEMI. Según sus dirigentes Solari no les había otorgado la posibilidad de revisar el convenio, lo que fue negado posteriormente por el Ministro. Según FEMI, oponerse al mismo significaba ir en contra de las corrientes mundiales, que impulsaban la transferencia de los servicios desde el sector público al sector privado. Además de frustrar las expectativas de FEMI relativas a un aumento de su poder sobre los servicios médicos, esta medida puso a la Federación en contra de Solari desde un primer momento (Moreira y Fernández, 1998:29). Al igual que Rama en la educación, Solari, con un perfil más técnico que político, conformó un equipo con mayor pericia técnica que el gobierno anterior de Lacalle, aunque su estilo de confrontación le valió acusaciones de inconsulto y arbitrario por parte del sindicalismo de la salud pública. (Fernández y Moreira, 1998) Así, la nueva administración sanguinettista tenía al frente de dos áreas claves de la política social a dos individuos con más talento técnico que político. Los costos de tal decisión se harían sentir enseguida.

A grandes rasgos, la propuesta de Ley de Descentralización de Solari tenía cinco pretensiones:

Primero, retomando una preocupación ya clásica, se proponía descentralizar efectivamente los servicios de salud. Esto se haría de tres maneras: a. asignando al MSP las funciones rectoras de identificación de prioridades, dictado de planes y programas de salud, control y fiscalización del sistema; b. otorgando a ASSE mayor autonomía y facultándolo para encargar a instituciones privadas las prestaciones de los servicios en los casos en que ello permitiese una reducción de costos y una mejora de la calidad del servicio (Piotti, 206-7:2002); c. para disminuir las transferencias desde el Estado hacia las mutualistas por efecto de la doble cobertura, Solari proponía la creación en el Interior del país de

hospitales públicos que oficiaran como competencia de las mutualistas privadas y permitieran a los trabajadores elegir entre el servicio público o el privado mediante DISSE. De esta manera, la descentralización se conjugaba con una promoción de la competencia entre sectores

Segundo, Solari proponía la creación de hospitales comunales que serían administrados y regidos por los médicos y las comunidades locales, al tiempo que se buscaba mantener la importancia de los médicos de familia con el propósito de disminuir el rol central de los hospitales (Piotti, 206-7:2002). En otras palabras, se proponía devolver a la sociedad civil local parte de las tareas de atención en salud. Esto significaba una apuesta al rol del conocimiento recíproco entre paciente y médico, y por tanto a relaciones sociales difusas<sup>4</sup>, como vía para mejorar la atención. Siguiendo con la comparación, aquí sí aparecía una fuerte discrepancia con el casi total desplazamiento de la sociedad civil en la concepción centralista de la reforma educativa de Rama.

Tercero, se proponía reorganizar el sistema de gestión de los recursos humanos mediante la elaboración de un Estatuto del Funcionario. Con ello se buscaba equiparar los salarios del sector público a los de las mutualistas, otorgar más importancia a los méritos que a la antigüedad en los llamados a concurso y crear un fondo para el pago de incentivos por productividad.(Piotti, 206-7:2002).

Cuarto, la ley buscaba ajustar los objetivos, planes y recursos financieros de las Comisiones Honorarias - Comisiones de Derecho Público no Estatal - a las prioridades del Ministerio, sin que ello supusiera una pérdida de sus potestades. En otras palabras, se buscaba una combinación de sujeción y autonomía (Piotti, 206-7:2002).

Por último, retomando el espíritu originario de la salud pública uruguaya, se proponía una medida focalizadora: las partidas de Rentas Generales sólo serían destinadas a la prestación gratuita de los servicios a los indigentes y población de bajos recursos. Solari afirmaba que de los 600.000 usuarios con carnet de asistencia gratuita, sólo la mitad podían considerarse indigentes. Por tanto, la otra mitad estaba en condiciones de pagar una pequeña cuota (Moreira y Fernández, 1998:83) que se cobraría a un monto no inferior a los costos del servicio. Con esto se deseaba evitar que los socios de las mutualistas utilizaran los servicios públicos, o que en caso que lo hicieran, esto no supusiera perjuicios financieros para la salud pública. Esto era posible únicamente si se creaba un sistema de registro único de cobertura de los usuarios que testeara los recursos y medios a la población - cosa que no aparecía mencionada en el texto de la ley, pero que en los años posteriores cobraría gran importancia en los proyectos de cooperación internacional. El desafío no era menor: se apelaba a una fuerte capacidad administrativa y técnica en un sistema fragmentado y complejo.

En suma, si bien sólo preveía acciones directas sobre el sector público, la reforma propuesta por Solari no era en absoluto neutral para el sector privado y ponía en tela de juicio algunos aspectos básicos de la matriz estadocéntrica (Cavarozzi, 1992) del Uruguay clásico: se buscaba la descentralización, se implementaban estímulos para aumentar la productividad y la eficiencia, se

---

<sup>4</sup> En el sentido de la variable-pauta parsoniana 'especificidad-difusividad'. Véase Talcott Parsons, 'El sistema social'.

devolvían responsabilidades a las sociedades locales en la prevención y tratamiento de la salud, se sugería el desarrollo de un sistema de información y se focalizaban las prestaciones con el objetivo de mejorar la equidad y la eficiencia del gasto.

Si bien no se trataba de una propuesta de signo radicalmente mercantilizador – de hecho, el sector público seguía existiendo y hasta en algún sentido se ampliaba su radio de acción a través de la creación de hospitales públicos en el Interior -, sí introducía cambios bastante alineados con el modelo de política social mercantilista. Quizás lo más interesante de este caso es que la competencia se estimulaba a través de una expansión del Estado y no a través de su retracción, como ocurre la mayoría de las veces. La idea de plantearle la competencia al sector privado mediante la instalación de hospitales públicos en el Interior muestra, al contrario de lo usual, a un Estado agresivo que amenaza la estabilidad del cuasi-monopolio del sector privado.

En los hechos, la reforma amenazaba con cambiar las reglas de juego y las relaciones de poder. Solari había anunciado en el Parlamento que con la aplicación de su propuesta, ASSE entraría a mediano plazo en situación de competencia con el mutualismo privado y que cada usuario podría elegir en qué sector prefería recibir asistencia. En rigor, es probable que este pronóstico estuviese errado. Como bien apunta Piotti, *"Reconocer que la reconversión de ASSE derivaría en la competencia con el mutualismo también tenía bastante de ficción a esa altura de los acontecimientos, porque mientras no se cambie de paradigma y corra mucha agua bajo el puente, tendrá que cumplir con su labor de atender al indigente. La cultura y los estereotipos de los uruguayos tienen muy incorporada la idea de que salud pública es sinónimo de asistencia para pobres y por lo tanto de estigma y pérdida de status social. A la hora de elegir, el usuario que tiene posibilidades buscará su integración al sector privado, salvo que cambie el sistema"* (Piotti, 206-7:2002).

Sea como fuere, la propuesta de Solari no prosperó. Al menos cinco razones pueden explicar su fracaso.

Quizás el mayor obstáculo para la aprobación de la propuesta de Solari provino de la enorme cuota de poder que detentan en Uruguay los gremios de funcionarios de la salud. Además de su gran capacidad organizativa, la corporación médica obtiene su poder debido a las características de los mecanismos de financiación y administración del servicio. A diferencia de la corporación de maestros y docentes de secundaria pública, que dependen directamente del Estado para obtener la totalidad de los fondos, la corporación médica no sólo provee los servicios sino que además los administra y obtiene el financiamiento por su propia cuenta a través de un buen pagador como es DISSE. Esto dota a la corporación médica de gran poder, autonomía y capacidad de veto ante propuestas provenientes del sector público (Filgueira y Moraes, 31:1999). Esta situación sugiere una proposición teórica: que la capacidad de los grupos de presión para bloquear eficazmente las propuestas de reforma depende parcialmente de su autonomía financiera.

Ahora bien, esto no explica por qué la corporación médica frenó el proyecto de reforma. La razón principal reside en que la propuesta de Solari consistente en evitar duplicaciones de cobertura entre el sector público y el privado significaba, en

los hechos, el fin de una fuente de subsidios hacia el sector privado. Los líderes de FEMI se opusieron argumentando que la reforma iba a crear efectos perversos en la competencia de la salud en el Interior del país. A las afirmaciones de Solari de que la aprobación de la Reforma generaría una situación de competencia entre el sector público y el privado, el Presidente de FEMI respondió que *"cada cual debía mantener sus chacras y sus usuarios sin competir"* (Piotti, 2002:208). Para Filgueira y Moraes esto se expresa en el hecho de que la reforma permitía identificar claros perdedores pero no lograba un balance definiendo claros ganadores. La reforma de Solari proponía limitar los subsidios al sector privado, pero no quedaba del todo claro cómo éstos se reutilizarían. (Filgueira y Moraes, 28-9:1999).

En segundo lugar, la reforma de la salud no sólo no contó con el respaldo de la corporación médica sino que tampoco pudo obtener apoyos parlamentarios, para lograr su aprobación oficial. A diferencia de la Reforma Educativa y la Reforma de la Seguridad Social, que se debatieron intensamente en el Parlamento, Solari planteó una lucha en un contexto político cerrado con los gremios médicos, sin intentar ligar el intento de reforma al entorno político más amplio, y mucho menos involucrar a la opinión pública. Quizás la naturaleza esencialmente 'técnica' antes que 'política' de Solari tuvo que ver con este enfoque - aunque Rama, aún siendo un 'técnico', hizo las cosas de otro modo. Por lo tanto, los artículos de la reforma fueron al Parlamento sin un diálogo oficial previo entre Solari y los representantes parlamentarios (Filgueira y Moraes, 28-9:1999). Puede hipotetizarse que incluso en el caso de que la propuesta se hubiera discutido intensamente en el Parlamento habrían existido serios problemas para su aprobación, habida cuenta de los fuertes vínculos que tenía el parlamento con FEMI, en particular a través de los diputados del Interior (Filgueira y Moraes, 34:1999; Fernández y Moreira, 1998:38).

En tercer lugar, es posible que la propuesta de Solari haya sido rechazada en el Parlamento por oponerse a algunas de las más profundas creencias estatistas y welfaristas de la cultura política uruguaya tales como el recelo hacia el recorte de subsidios, la promoción de la competencia y la retracción de la (doble) cobertura, etc. Aunque esto no puede descartarse, la aprobación de dos reformas de orientación mercantilista por el mismo período (seguridad social y Administración Central) relativizan la fuerza explicativa de este factor.

En cuarto lugar, el personal no médico de la salud se opuso porque los cambios en el sistema de gestión del personal tornaría más inestables los puestos de trabajo y les obligaría a aumentar la eficiencia (Filgueira y Moraes, 33:1999).

Quinto, la reforma de la salud no pudo ser incluida dentro de la Ley de Presupuesto – cosa que sí había ocurrido con la reforma educativa (Filgueira y Moraes, 28-9:1999) y la de la Administración Central -, lo que indudablemente hubiera minimizado los puntos de veto en el Parlamento.

Por último, como ya se mencionó, la relación de Solari con la corporación médica había sido deteriorada desde el comienzo de la asunción del Ministro a raíz del conflicto por el levantamiento del convenio firmado por Lacalle y FEMI en la administración anterior. Esto indudablemente marcó un estilo de negociación poco favorable para conseguir acuerdos en temas álgidos como los planteados por la propuesta de Ley de Descentralización.

A pesar del bloqueo, luego del fracaso de su propuesta Solari afirmó que contaba con los recursos legales para continuar el proceso de descentralización (Piotti, 2002:212).

### **3.4 Salud pública, período 1995-2001**

Paradójicamente, fue luego del fracaso de la Ley de Descentralización de Solari que cobró cierto impulso el proceso de redimensionamiento de ASSE y las medidas de regulación de la actividad privada. En 1995 el gobierno firmó dos préstamos, uno con el Banco Mundial, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Sector Salud (FISS), y otro con el BID para financiar el proyecto de Fortalecimiento del Area Social (FAS) (Midaglia y Daverio, 2002; Moreira y Setaro, 2002:235; La salud en las Américas, 1998:564). Estos proyectos fueron manejados con reserva por el Poder Ejecutivo y los objetivos de los préstamos fueron escasamente sometidos al contralor parlamentario (Fernández y Moreira, 1998:41).

El FAS fue el instrumento utilizado por el gobierno para impulsar una serie de reformas en el subsistema público de políticas sociales en las áreas de salud, trabajo, educación, nutrición y justicia. Su área de acción abarcó tanto a la reforma institucional como a la reforma de los modelos de atención, la generación de información y estudios y la modernización de la gestión. En la salud, los objetivos eran la reforma y modernización institucional a través del mejoramiento de los sistemas de gestión del MSP, la capacitación de funcionarios, el mejoramiento de la imagen del MSP, la puesta en marcha de un sistema integrado financiero contable, el suministro de herramientas informáticas y el esclarecimiento de perfiles adecuados para el reclutamiento de recursos humanos. Además se pretendía reformar el modelo de atención a través de la actualización de normas de atención materno infantil y la capacitación del personal involucrado (Daverio y Midaglia, 2002:45). Según algunas evaluaciones el FAS habría tenido como resultados una mejora en la focalización hacia poblaciones de sectores más desfavorecidos en el área materno-infantil, la medicina familiar y la promoción de la salud. Esto habría sido logrado aun a pesar de que la descentralización del MSP a través de ASSE fue escasa y se careció de un marco orientador común. (BID, 2001:9-10)

Por su parte, los objetivos del FISS eran los siguientes: *"a) la búsqueda de descentralización en la gestión de los hospitales públicos; b) la búsqueda de mecanismos de recuperación de costos en el sistema público; c) la extensión del mecanismo de prepago a todo el sistema; d) la unificación de una definición de cobertura básica e integral a todo el sistema; e) la búsqueda de mecanismos de flexibilización o desregulación de cuotas, permitiendo selectividad diferencial entre usuarios del sistema; f) la necesidad de implementar sistemas de acreditación y calificación para usuarios del sistema"* (Moreira y Setaro, 246:2002). Como es notorio, en ambas propuestas se recogían objetivos que habían sido planteados en varias oportunidades en los planes anteriores.

Por otra parte el Decreto 348/997 de 1997 establecía, una vez más, la separación de las funciones del MSP y ASSE. Se intentaba descargar al MSP de

las competencias excesivas a nivel de asistencia y permitir su dedicación plena a los roles de regulación - definir políticas de salud a nivel nacional, diseñar e implementar planes, vigilar el estado sanitario de la población, entre otras. Para esto era necesario descentralizar los servicios a través de ASSE (Piotti, 209:2002)

Sin embargo, una vez más se manifestaron las resistencias a la descentralización. Las más sólidas provinieron de las prácticas administrativas y burocráticas de las instituciones de salud que, acostumbradas a trabajar bajo una dependencia absoluta del MSP, no estaban en condiciones de interiorizar los cambios y lograr autonomía y capacidad resolutive. Esto se debía, en parte al menos, a la ausencia de direcciones cuyos integrantes se hubiesen formado en disciplinas vinculadas a la administración de instituciones (Piotti, 208:2002). Adicionalmente existían condiciones del entorno que dificultaban aún más la concreción de la descentralización. Así, en un informe de 1994 sobre la situación de la entidad, las autoridades de ASSE planteaban que sólo estarían en condiciones de llevar a cabo el ansiado proceso de descentralización si era posible manejar con mayor autonomía los recursos financieros y conocer qué montos se dispondrían para planificar ajustadamente las acciones. (Piotti, 211:2002)

A pesar de todo esto, en los años posteriores al decreto de 1997 se dieron algunos pasos importantes en dirección a la descentralización. No puede hablarse de una reforma integral de la salud en sentido estricto. Sin embargo, parece claro que los avances que se describen a continuación forman parte de una tendencia que se afianzaba simultáneamente en la seguridad social, el mercado laboral y la Administración Central. A continuación se presentan nueve transformaciones o procesos de cambio que aparecen como los más relevantes en los estudios sobre el sector.

1. Uno de los mojones más importantes en el proceso de descentralización de ASSE fue la implantación de Hospitales de Gestión Descentralizada. Para optimizar el uso de los recursos y aumentar la eficiencia, productividad y calidad del servicio, se buscó simplificar la administración financiera, la administración de recursos humanos, y la gestión de compras y servicios generales de las Unidades Ejecutoras dependientes de ASSE. Esta idea no era novedosa en absoluto. En tres proyectos anteriores – Sistema Estatal de Salud en 1986, creación de ASSE en 1987 y Ley de Descentralización de 1995 - *"se mencionaban diferentes formas de transferir la gestión de los hospitales departamentales para hacer más efectiva la descentralización y para que funcionaran con mayores niveles de adecuación a la comunidad en la que estaban localizados. Al mismo tiempo, se podrían firmar convenios con las IAMC para el uso parcial de su infraestructura"* (Piotti, 207:2002)

La propuesta consistía en que ASSE y las Unidades Ejecutoras comprendidas en la experiencia firmarían contratos por los cuales ASSE asignaría a las Unidades el manejo de ciertos recursos a cambio de determinados resultados. ASSE y cada hospital negocian los recursos, objetivos, plazos, indicadores e inversiones para cada caso. El envío de las cuotas subsiguientes desde ASSE a los hospitales estaría supeditado al cumplimiento de ciertas metas de eficiencia medidas a través de indicadores preestablecidos (Piotti, 214:2002) Estos indicadores referían a *"los gastos de funcionamiento, la disminución de la*

*demanda diferida, la disminución de los días de estadía hospitalaria, el número de consultas y el mejoramiento de la capacidad resolutive de los Centros Auxiliares para disminuir el número de internados en los hospitales" (Piotti, 215:2002)*

De esta manera se incentivaba a que los hospitales públicos fuesen gestionados como *"verdaderas empresas sanitarias"*: Ahora se tornaba necesario cumplir las metas planteadas, planificar los créditos y las compras y un sinfín de responsabilidades que estaban ausentes en los hospitales públicos del viejo modelo centralizador (Piotti, 214:2002). Como contraparte, este aumento de la autonomía de los hospitales en la toma de decisiones también permitiría enfrentar de manera más ajustada las necesidades locales y las realidades propias de cada institución, aspectos que no podían contemplarse de manera precisa en el marco de una estructura centralizada dirigida desde el MSP.

Como resultado de esta experiencia, los cuatro hospitales pioneros redujeron la duración de las internaciones, aumentaron el número de consultas ambulatorias y disminuyeron el tiempo de espera para la atención, etc. (World Bank, 2001:72) La experiencia de los Hospitales de Gestión Descentralizada se expandió rápidamente en poco tiempo. En 1996 el MSP propuso una experiencia piloto de autogestión de 10 hospitales, y ya en 1998 la asignación de un presupuesto negociado se había cumplido para las 82 Unidades Ejecutoras de ASSE. Para el mismo año, *"el 37% de las UE contaban con sistema descentralizado de compra de medicamentos, el 19% con un sistema informatizado de recursos humanos, el 44% con un sistema informatizado de gestión financiera contable y el 8% con un sistema de indicadores de gestión."* (Piotti, 215:2002).

2. En este período el MSP comenzó a ejercer un mayor control sobre las mutualistas. En primer lugar, el decreto 95/001 obligó a todas las mutualistas a presentar ante el MSP antes del 31 de diciembre de cada año sus Estados contables avalados por una auditoría externa, al tiempo que constituye a las mutualistas como empresas sanitarias con órganos de gerenciamiento (Piotti, 2002:203). De esta manera el MSP pudo contar con información sobre el estado financiero y la capacidad técnico-asistencial de los establecimientos para programar planes de crédito con la supervisión de la OPP (BID, 10:2001). En segundo lugar, se implementó un estatuto tipo destinado a penalizar la manipulación y comercialización de socios (Piotti, 2002:203).

3. Otro de los puntos relevantes refiere a la asistencia periférica y ambulatoria del primer nivel de atención. Algunos analistas coinciden en que el sistema de salud uruguayo pone el énfasis en la curación y ha desarrollado escasamente los aspectos preventivos y de educación de la salud, que actúan como *"puerta de entrada"* al sistema. La crítica habitual es que un énfasis en la prevención permitiría una reducción de costos, una mejor calidad de vida y una evitable sobreexposición de la población al sistema de nivel secundario (Informe Delphi MSP, 43:1999).

Así, se propuso el desarrollo de servicios de atención extrahospitalaria. Con ello se intenta *"disminuir la atención del segundo nivel y aumentar la asistencia periférica y ambulatoria del primero. Los costos no aumentan porque se trasladan*

*de los servicios hospitalarios a los de atención primaria. Este modelo, en el mediano plazo, promueve la disminución de los costos financieros, biológicos y sociales ya que se mejoraría la calidad de vida de la población asistida y sólo se recurrirá al hospital en caso de necesidad y con toda la información requerida para disminuir tiempo y recursos. [En palabras del ex - Ministro de Salud Luis Fraschini,] En el mundo entero los hospitales se achican, poseen más tecnología y rápida resolución. Crece el concepto del hospital de día [...] para acortar la estadía y los costos. El hospital se transforma en un gran CTI y los demás problemas tienen que ser solucionados a través de las policlínicas, en los centros de salud más pequeños, y por los médicos de familia" (Piotti, 216:2001)*

4. También aparecieron durante todo este período algunos nuevos programas de salud focalizados (programa Maternidad y paternidad responsable en 2001, UNIQUER en 1996)

5. Se capacitó al personal de dirección para lograr una gestión más profesionalizada de los centros. Tradicionalmente los hospitales tenían una dirección técnica, ocupada por un médico prestigioso, y otra administrativa, ocupada por un funcionario administrativo con varios años de antigüedad. Ambas direcciones estaban generalmente disociadas y no se fomentaba el trabajo en equipo, lo que resultaba en una gestión poco eficiente. Para mejorar los niveles de gerenciamiento de las Unidades Ejecutoras se realizaron cursos y talleres para funcionarios de diversos niveles jerárquicos, habiéndose capacitado en 1998 al 58% de los gerentes de las Unidades Ejecutoras. Por otra parte, se estableció que el Director Administrativo sería elegido para el cargo en función de méritos y capacitación y no en función de su antigüedad (Piotti, 213:2002). Como se verá más adelante, tanto en la reforma educativa como en la de la Administración Central se observarían criterios meritocráticos de reclutamiento.

4. Otro avance en el proceso de descentralización refiere a la creación de una contaduría de ASSE, que permitió que la entidad pudiese llevar su propia gestión financiera, y la sustitución de la subdirección administrativa y técnica, creadas por la ley de 1987, por tres programas: la Administración de la Red de Establecimientos de Agudos de Montevideo, la Administración de la Red de Establecimientos de Agudos del Interior, y la Administración de Establecimientos Crónicos y Especializados. Con esto, la Dirección General de ASSE quedaba a cargo de cinco unidades ejecutoras "*que son transversales al resto de los programas*" (Piotti, 212:2002).

5. La posibilidad de producir información rigurosa sobre un sistema tan complejo y fragmentado fue una preocupación constante del MSP en los últimos años. De dicha información depende en buena medida la capacidad de realizar un contralor eficaz sobre la cobertura y lograr mayores niveles de equidad. Se presume que buena parte de los usuarios de salud pública, a pesar de estar inhabilitados para acceder a las mutualistas, estarían en condiciones de abonar sus servicios y de esta forma permitir algunas mejoras en los hospitales públicos. (Fernández y Moreira, 1998:44).

El MSP dispone de un Sistema Nacional de Información que brinda datos sobre la cobertura, número de prestaciones de servicios, gestión económica-financiera y recursos físicos de las mutualistas – aunque no sobre recursos humanos. También tiene un sistema de información sobre la producción, rendimientos y costos (PRORRECO). Sin embargo, la información disponible en el MSP se utiliza escasamente (OPS, 2002)

Por un decreto del Poder Ejecutivo de 1997 se creó el Registro Unico de cobertura Formal (RUCAF), que reúne el padrón completo de afiliados de todas las instituciones del país con el objetivo de detectar la cobertura múltiple (OPS, 2002:14). Adicionalmente se comenzó a trabajar en un Sistema de Identificación y Categorización de Usuarios, a través de la Cooperación Técnica con el FOMIN, para identificar a los usuarios de las mutualistas que recibieran servicios de ASSE y de esta manera evitar el subsidio al sector privado (BID 2001:10). Sin embargo, para 1999 no se había logrado construir este sistema. Las resistencias son importantes, porque es justamente la doble cobertura lo que alivia de gastos al sector privado cuando socios de mutualistas se atienden en el sector público. Este punto no deja de ser problemático, ya que habría que pensar cómo atender a los socios de mutualistas que no poseen recursos para las órdenes de copago y que, de evitarse la duplicación, se quedarían sin cobertura efectiva<sup>5</sup>. La ausencia de un sistema nacional de información y estadísticas centralizadas en el MSP tampoco contribuye a esclarecer la situación. (Piotti, 2001:217-8)

8. Mediante el régimen de médicos de familia se intentó profundizar la atención del primer nivel. Dado que el médico de familia había desaparecido con la expansión del 2do y 3er nivel, se contrató capacitación desde el exterior del país para crear los RRHH adecuados. En 2001 ASSE tenía 200 médicos de familia. (Piotti, 2001:217)

9. Por último, cabe recordar la existencia de convenios entre instituciones privadas para cubrir poblaciones específicas – p. ej. el convenio entre SEMM y ANEP para atender escolares en zonas desfavorecidas (1997), y el convenio entre la Asociación Española y las mutualistas de FEMI para atender niños del SEMM. (Kaztman, 2003:152).

Estos son los principales cambios en la salud que menciona la literatura para la segunda mitad de los 90s. Algunos estudios recientes ofrecen pistas para explorar los niveles de continuidad y cambio en los últimos tiempos. La imagen que surge de ello es que la continuidad primó sobre el cambio, aunque se

---

<sup>5</sup> Este es un caso de 'agujeros' en la protección social, fenómeno que ha recibido la atención de la teoría. Como advierte Moreno (2000), no siempre las diferentes clases de prestaciones están lo suficientemente bien articuladas para evitar "agujeros" en las redes de protección. Las pensiones pueden sustituirse o resultar incompatibles hasta el punto de generar descensos de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios. En algunos casos, grupos específicos pueden quedar desasistidos por haber perimido las condiciones biográficas que los hacen acreedores a ciertas prestaciones, sin haber reunido todavía las condiciones de acceso a otro tipo de prestaciones. Para evitar estas rupturas de la malla de la seguridad social existen "prestaciones puente".

presentan algunos elementos novedosos. Concretamente, a partir del año 2000 empezó a percibirse un aumento de la capacidad de liderazgo del MSP sobre el sector. A partir del 'Plan de fortalecimiento del sector mutual' y la institucionalización de una Comisión Multisectorial que, presidida por el MSP nucleó a representantes gremiales, sindicales, empresariales y de otros ministerios, el MSP mostró una postura activa que le hizo ganar una imagen favorable en el sindicato de funcionarios de la salud privada y el Frente Amplio. También, a través de la Ley de Presupuesto de diciembre de 2000, se buscó readecuar la estructura del MSP e introducir prácticas del *new public management* en los hospitales públicos. (Moreira y Setaro, 2002:243-5).

Por otra parte, la Ley de Presupuesto Quinquenal 2000-2004 introdujo algunos otros cambios relevantes que enfatizaban algunas de las líneas seguidas en la administración anterior. Primero, se habilitó al MSP a celebrar acuerdos para la gestión de hospitales públicos con entidades privadas de calidad y solidez probada. Segundo, se establecieron dispositivos legales para que ASSE cobre a las mutualistas los servicios que brinda a la población con cobertura mutual. Para ello se estaba desarrollando desde antes un Sistema de Identificación y Categorización de Usuarios con apoyo del BID (BID, 1998:10)

Para algunos analistas, a pesar de las medidas tomadas durante todos estos años, el sistema de salud seguiría mostrando flancos débiles. Estos se manifestarían en indicadores tales como la disparidad entre los salarios médicos de salud pública y el mutualismo y el éxodo de afiliados desde el mutualismo hacia Salud Pública, como consecuencia, entre otras cosas, del incremento del costo de uso del mutualismo (Filgueira F., s/f b.). También habría que considerar, de manera central, la crisis financiera de las mutualistas y los tradicionales problemas de ineficiencia y carencias en algunos segmentos de sus recursos humanos.

## **Capítulo 5**

### **Los procesos reformistas en la educación pre-terciaria**

Este capítulo estudia los procesos reformistas en la educación pública uruguaya de nivel inicial, primario y medio durante el período 1985-1999. Comienza presentando sus aspectos morfológicos e institucionales más generales, continúa señalando las principales deficiencias estructurales del sector, prosigue exponiendo la política educativa durante los diez primeros años de democracia y culmina analizando la Reforma Educativa de 1995 desde el punto de vista de los factores que explican su aprobación, sus posteriores implicancias sociopolíticas y su diseño en tanto política social.

#### **1. La morfología**

##### **1.1 Configuración institucional**

El sistema de la educación pública pre-terciaria en Uruguay está compuesto por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). A pesar de su denominación, el MEC tiene escasa injerencia en la educación pública, no tiene atribuciones jerárquicas sobre los entes de enseñanza y está principalmente dedicado a actividades culturales diversas. Por esta razón ANEP, un ente autónomo creado en 1985, tiene a su cargo el diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas públicas pre-terciarias. ANEP está comandada por el CODICEN y estructurada en torno a los Consejos Desconcentrados por cada nivel educativo (Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria y Consejo de Educación Técnico-Profesional).

Por sus características, ANEP constituye un ámbito potencialmente atractivo para el Poder Ejecutivo a la hora de impulsar desde allí sus políticas educativas. Por un lado, el Ejecutivo tiene a su disposición los mecanismos institucionales para lograr una relación estrecha con ANEP. Aunque precisa la venia del Senado para ello, el Ejecutivo nombra a sus autoridades en base a criterios políticos. Además, dada la autonomía que ANEP goza respecto al MEC, esto proporciona a los jefes del CODICEN una línea de comunicación directa con el gobierno. Por otro lado, por constituirse como un ente autónomo, los costos políticos y de legitimidad pública producto de llevar a cabo reformas impopulares pueden recaer básicamente sobre ANEP antes que sobre el Ejecutivo. Así, por combinar cercanía sustantiva y distancia formal respecto al Ejecutivo, ANEP

constituye un ámbito privilegiado para impulsar políticas. La reforma educativa liderada por Rama será un ejemplo cabal de estas potencialidades.

## **1.2 Criterios de elegibilidad, cobertura y potencial desmercantilizador**

Los beneficios del sistema educativo público consisten fundamentalmente en servicios educativos a nivel inicial, primario, secundario y técnico, aunque el sistema preve la existencia de prestaciones monetarias tales como becas para vivienda, así como alimentación para los estudiantes de instituciones situadas en contextos carenciados (Filgueira, 1994).

En términos formales la educación pública uruguaya es gratuita, laica y obligatoria, lo que refleja sus pretensiones universalistas. En los hechos es evidente que esta pretensión de universalismo, si se lograra, no puede realizar completamente todas sus potencialidades debido a los diversos obstáculos económicos, sociales y administrativos que deben vencer los grupos sociales más vulnerables para poder hacer uso pleno de su derecho. Entre los primeros cabe mencionar los costos económicos y de oportunidad que supone del aprovechamiento de la educación (transporte, vestimenta, materiales didácticos, tiempo libre para estudiar), entre los segundos la baja valoración de la educación en el hogar y el medio social, y entre los últimos cabe citar requisitos de inscripción, tales como la presentación del documento de identidad del estudiante para matricularse.

A pesar de ello, la cobertura de la educación en Uruguay, sea pública o privada, ha sido tradicionalmente alta en comparación a los países de la región. El cuadro 7.1 muestra que para 1994 prácticamente se había alcanzado la universalización de la educación primaria en todo el país urbano y no faltaba demasiado para que ocurriera otro tanto con la educación media en Montevideo. En términos evolutivos el mayor incremento entre 1984 y 1994 se observa en la educación inicial, tanto en Montevideo como en el Interior. En la educación media, la ampliación de la cobertura fue el resultado de la creación de 48 nuevos liceos, la apertura de Bachilleratos Diversificados en las capitales departamentales y ciudades pequeñas del Interior y la creación de liceos rurales (Mancebo, 1998:103).

**Cuadro 7.1 Tasa bruta de escolarización según nivel y área geográfica**

	Inicial			Primaria	Media		
	1984	1989	1994	1994	1984	1989	1994
Montevideo	45	59	69	95	87	84	93
Interior urbano	30	46	48	96	58	61	77

Fuente: FAS/UNICEF, 1996:24-5. Para primaria datos tomados de ANEP, 2000:34

El cuadro 7.2 muestra la evolución de la distribución de la matriculación en los tres niveles según sector (público/privado). La prevalencia cuantitativa de la educación pública respecto a la privada es incontestable para los tres niveles, empezando por el nivel primario, continuando por el secundario y culminando por el nivel inicial. Adicionalmente en los dos primeros la distribución por sector se

mantuvo prácticamente incambiada, mientras que en la educación inicial el predominio público se acentuó a partir de 1996, con la entrada en funcionamiento de la Reforma Educativa.

**Cuadro 7.2 Matriculación educativa según sector y tramo**

AÑO	Distribución de alumnos matriculados en educación inicial pública y privada		Distribución de alumnos matriculados en educación primaria pública y privada		Distribución de alumnos matriculados en educación secundaria diurna pública y privada		Total
	PUBLICO	PRIVADO	PUBLICO	PRIVADO	PUBLICO	PRIVADO	
1985	74	26	s/d	s/d	s/d	s/d	100
1986	74	26	86	14	81	19	100
1987	70	30	85	15	81	19	100
1988	70	30	85	15	s/d	s/d	100
1989	71	29	84	16	80	20	100
1990	70	30	84	16	s/d	s/d	100
1991	71	29	84	16	81	19	100
1992	71	29	84	16	s/d	s/d	100
1993	69	31	83	17	80	20	100
1994	70	30	84	16	s/d	s/d	100
1995	71	29	84	16	81	19	100
1996	74	26	84	16	s/d	s/d	100
1997	77	23	85	15	81	19	100
1998	77	23	85	15	s/d	s/d	100
1999	78	22	85	15	82	18	100
2000	78	22	86	14	83	17	100

Fuente: elaboración propia a partir de INE, [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

Ahora bien, ¿cuán desmercantilizadora es la educación pública? Una política educativa plenamente desmercantilizadora sería aquella que brindara una educación pública suficientemente satisfactoria para padres y estudiantes como para eliminar los incentivos para recurrir al mercado en busca de servicios privados. Una hipótesis razonable es que, como consecuencia de la crisis de las últimas décadas, el potencial desmercantilizador de la educación pública uruguaya habría descendido. En otros términos, los procesos de deterioro de la calidad, masificación y devaluación de las credenciales educativas, que se verán a continuación, habrían impulsado a una menor satisfacción relativa con la educación pública que con la privada. Como se advirtió en otros capítulos<sup>1</sup>, testear hipótesis sobre el potencial desmercantilizador de los servicios públicos impone requisitos de información exigentes. Para ello debería conocerse cómo se distribuyen las opciones educativas (pública o privada) dentro del universo de hogares que pueden acceder a ambas ofertas sin mayores obstáculos.

Si bien no disponemos de información completa para contrastar esta hipótesis en todos los niveles, algunos datos parciales suministran pistas interesantes. En 1994, la tasa bruta de escolarización privada en los estudiantes del ciclo básico de educación secundaria en los hogares de Montevideo del quintil más rico era más de cinco veces mayor que el mismo indicador para la educación pública (110.4 vs 20.9) (ANEP, 2000:38). En otras palabras, entre aquellos

<sup>1</sup> Ver en especial la explicación sobre este punto en el capítulo 6.

hogares en que el pago de la educación privada significa un costo relativo menor, existe una tendencia masiva a preferir la educación privada<sup>2</sup>.

Es cierto que a esta interpretación pueden plantearse al menos tres objeciones. Primero, es presumible que la búsqueda de status, además de la búsqueda de una educación de calidad, forme parte de las razones por las cuales los jefes de los hogares más ricos envían a sus hijos a institutos privados. Ahora bien, como contraobjeción podría plantearse que lo relevante para evaluar el potencial desmercantilizador no es cómo se componga la 'función de utilidad' de los hogares, sino cuál sea su resultado. En definitiva, en un caso límite, si los padres requiriesen exotismos absurdos y la educación pública no los ofreciera, su potencial desmercantilizador sería bajo. En segundo lugar, podría objetarse que no hay por qué pensar que este comportamiento sería extrapolable sin más a los hogares de los restantes quintiles de ingreso. Sin embargo, esta afirmación podría discutirse desde la casi centenaria hipótesis de Thorstein Veblen de que las clases medias y bajas intentan emular los comportamientos de las clases altas – incluyendo, por qué no, las elecciones educativas. En tercer lugar, podría criticarse la generalizabilidad de este fenómeno a los restantes tramos del sistema educativo.

Sea como fuere, parece discutible la afirmación de que *'No obstante el deterioro en las condiciones de funcionamiento y en la calidad de los resultados, el principal referente de las familias para decidir el destino educativo de sus hijos es el sector público, y ciertamente esta apreciación es válida para los sectores bajos y medios de la sociedad, lo cual la independiza, en relativa medida, de la capacidad de pago de las familias'* (ANEP, 2000:39; subrayado nuestro). Que la mayor parte de los estudiantes concorra a la educación pública no quiere decir que ésta sea su elección, sino simplemente aquello a lo que pueden acceder.

En síntesis, la educación uruguaya pre-terciaria se caracteriza de modo muy general por una fuerte centralidad institucional asumida por ANEP, altos y crecientes niveles de cobertura, un fuerte peso de la oferta pública que se mantiene estable y, probablemente, por un potencial desmercantilizador escaso. A esto hay que agregar un quinto rasgo: el arrastre y profundización de problemas estructurales durante las últimas décadas. Veámoslo a continuación.

## **2. Las deficiencias estructurales del sistema**

Habitualmente se asume que desde la reforma vareliana de fines del siglo XIX hasta los años sesenta del siglo XX, la educación pública uruguaya realizó importantes contribuciones a la integración y equidad social, la formación de una ciudadanía democrática, el desarrollo de un espíritu de convivencia plural y

---

<sup>2</sup> Si bien la situación es distinta en el Interior, es probable que ello se deba a dos razones: a. una menor oferta de educación privada y b. un mayor precio relativo de la educación privada en el presupuesto de los hogares. Si ambas razones pudieran desestimarse, entonces los comportamientos diferentes entre la capital y el Interior del país deberían atribuirse a otras variables.

tolerante y ciertos niveles de progreso material (ANEP, 2000). Sin embargo, también existe acuerdo respecto a la crisis en diversos niveles que habría sufrido la educación pública durante el período de facto. Diversos analistas (da Silveira, 1996; Filgueira y Marrero, s/f; Borsani y Midaglia, 1993) diagnosticaron un conjunto de problemas estructurales y de larga data que afectaban a la educación pública uruguaya. Interesa señalar, de manera muy resumida, los principales.

Un primer núcleo de problemas tenía que ver con el formato institucional del sistema, a saber:

- el centralismo pedagógico, que impone un modelo de educación homogéneo para todas las instituciones y clases sociales del país con independencia de las preferencias y necesidades de las diferentes áreas geográficas y grupos sociales (da Silveira, 1996; Filgueira y Marrero, s/f);
- el centralismo administrativo, resultado de la cristalización de '*estructuras burocráticas, jerárquicas, ineficientes*' (Filgueira y Marrero, s/f:1);
- la escasa articulación entre el Ministerio de Educación y Cultura y ANEP<sup>3</sup>, entre ANEP y las instituciones educativas, y entre la educación pública en general y los planes de desarrollo del gobierno (Borsani y Midaglia, 28:1993);
- hasta fines de los 80s, las carencias de información sistemática y fiable sobre la situación de la educación en el país (Borsani y Midaglia, 28:1993).

En segundo lugar, varios analistas de la educación uruguaya primaria y secundaria encontraron durante los últimos quince años problemas severos de calidad y equidad. La crisis generalizada en que se vió sumido el Uruguay hacia los años 60s abrió las puertas a una segunda etapa de franca desmejoría para la educación uruguaya. Ya hacia fines de los 80s y principios de los 90s, un conjunto de investigaciones en materia educativa llevadas a cabo por la oficina de Montevideo de la CEPAL tornaron plenamente visible esta situación: altas tasas de repetición en la educación primaria, lento crecimiento de la cobertura de educación inicial, malos resultados de los estudiantes de primaria y secundaria en pruebas de lenguaje y matemáticas, estancamiento de la matrícula en la educación media y disminución de la misma en los estudios de formación de maestros y profesores, entre otros indicadores (ANEP, 2000). En suma, todos estos fenómenos señalaron que los parámetros internos de evaluación de los resultados del sistema educativo arrojaba malos resultados. A esto se le añadía, quizás de manera más preocupante, la inadecuación de la educación respecto a las demandas externas provenientes del mundo moderno.

En tercer lugar, los diagnósticos también señalaban serios problemas de equidad, producto tanto de las diferencias entre institutos - institutos públicos y privados, e institutos públicos con mayores recursos y situados en zonas privilegiadas y el resto – como de los diferentes niveles de capital social y cultural adquiridos en los hogares. Esto conducía a que estudiantes heterogéneos se enfrentaran a programas homogéneos, con diferentes niveles de éxito y fuertes consecuencias sobre la reproducción de las desigualdades sociales. Así, un diagnóstico señalaba que '*Aún bajo los supuestos de gratuidad y proximidad física del servicio, las posibilidades de aprovechamiento por parte de alumnos*

---

<sup>3</sup> Como muestra Mancebo (1998:109), esta desarticulación no depende de la filiación partidaria de los jefes de ambas instituciones sino que tiene un carácter estructural.

*provenientes de sectores socioeconómicos tan diversos son, en las actuales circunstancias, crecientemente diferenciales y ponen seriamente en cuestión la posibilidad de lograr una real igualdad de resultados, independientemente de las acreditaciones formales'* (Filgueira y Marrero, s/f:9)

Por último, la actividad docente se había devaluado social, económica y culturalmente, habiéndose alejado de los parámetros que determinan un fuerte profesionalismo. Lejos de ser considerada como una actividad integral a la que los individuos dedicaran la mayor parte de sus energías y tiempo de actividad, la docencia se convirtió en un recurso de escaso retorno económico, eventualmente transitorio y descartable en coyunturas de bonanza pero valioso en contextos recesivos. Los bajos salarios llevaron al multiempleo, tanto al interior del sistema educativo como a partir de estrategias de combinación de la docencia y la actividad privada (Pablo da Silveira 1996). El déficit de maestros y docentes titulados en algunas áreas llevó a recurrir a individuos sin formación adecuada, al tiempo que los criterios de calificación de méritos en los concursos se basaban fuertemente en la antigüedad (Filgueira y Marrero, s/f:10).

### **3. 1985-1994: dispersión y focalización de las políticas educativas**

#### **3.1 Restaurando la educación pública**

A pesar de las carencias y problemas de la educación pública, durante los diez primeros años de vida democrática no existió una reforma integral que abarcara de manera unificada a todos los niveles del sistema educativo en sus distintas dimensiones. Este período se caracteriza por una postura más restauradora que reformadora. Así, *"En el período 1985-1995 el gobierno de la educación había estado más centrado en restaurar la normalidad democrática en el ámbito educativo y en diagnosticar el estado de la educación en el país, que en impulsar políticas sistémicas de transformación"* (Mancebo, 158:2002).

En rigor, la restauración se combinó con algunas tendencias de cambio. Primero, se volvió al esquema de organizaciones autónomas y se restablecieron los consejos en primaria, secundaria y educación técnica, aunque agrupados bajo un ente descentralizado (ANEP). Segundo, se produjo un proceso de restitución de los funcionarios que habían sido destituidos durante la dictadura y se pusieron en marcha las Asambleas Técnico-Docentes, destinadas a expresar la 'voz' (Hirschman, 1970) de los gremios docentes y establecer intercambios con las autoridades del CODICEN (Mancebo, 1998:102). Tercero, se verificó una tendencia al incremento del gasto público en educación, tanto en términos absolutos como en su participación en el gasto social (ver capítulo 11). Esto se debió tanto a la presión de los gremios educativos como a la concepción favorable en la opinión pública hacia las medidas que apoyaran la educación (Filgueira y Moraes, 1999:21). Si bien continuaban siendo bajos, y si bien las normas burocráticas tornaban imposible utilizar el total del gasto de las partidas

presupuestales (Filgueira, 1994:75), como consecuencia de este incremento del gasto los salarios docentes sufrieron un aumento respecto a los tiempos de dictadura. Esto no evitó que las relaciones entre los gremios educativos y las autoridades públicas fueran tensas.

### **3.2 Las medidas del período**

A pesar que se hicieron numerosos intentos para aportar soluciones a los problemas de la educación, los esfuerzos más integrales se concentraron en la educación media. Faltó un esfuerzo de carácter sistémico, en profundidad y de largo plazo, que articulara con coherencia el pasaje por los distintos niveles (Mancebo, 1998:102). Según un diagnóstico crítico escrito a mediados de los 90s, *‘Desde una perspectiva general, los rasgos más salientes del sistema educativo uruguayo parecen estar mucho más ligados a la acción de factores inerciales y de inmovilidad, que a una dinámica sostenida de transformación liderada por políticas explícitas. No hay, por otra parte, orientaciones de políticas radicales de cambio’* (Filgueira y Marrero, s/f:12).

En materia de educación inicial se implementaron algunas medidas focalizadas sobre la base de una “discriminación positiva”, destinadas a aumentar la equidad de resultados<sup>4</sup>. Un ejemplo de ello es el subprograma de educación del PRIS, que postulaba el tránsito de un esquema de educación preescolar, concebida como una preparación para la escuela, a un esquema de educación inicial de corte más integral (Borsani y Midaglia, 1993). Por otra parte el Programa de Educación Preescolar, dependiente del Consejo de Educación Primaria, también había focalizado sus prestaciones, aunque no necesariamente hacia los estratos socioeconómicos más bajos: *“el requisito para el acceso a los servicios preescolares es que las madres posean una actividad laboral, teniendo preferencia las que poseen una ocupación de más de 8 horas ... [como consecuencia de lo cual] la mayoría de la población infantil que accede a la prestación preescolar pública pertenece a sectores de clase media”* (Morás y Pucci, 46:1995).

En primaria también se observan políticas fuertemente focalizadas a los sectores más vulnerables. A partir de 1989 se expandieron los horarios escolares a los días sábado y se extendieron las escuelas de tiempo completo, originadas en los 60s, con el propósito de corregir las deficiencias del rendimiento escolar de los sectores más carenciados y cumplir funciones comunitarias que podían ser satisfechas fragmentariamente por las familias. Mediante una ampliación del tiempo de permanencia de los niños en el aula se intentaba aumentar y reforzar la internalización de ciertos valores considerados deseables. Dadas las carencias de recursos, estas medidas se concentraron en escuelas con índices de repetición elevados (Morás y Pucci, 56:1995). A propósito, el PRIS había elaborado un índice

---

<sup>4</sup> La filosofía de la discriminación positiva consiste en intentar universalizar ciertos objetivos mediante un tratamiento segmentado o particularizado sobre ciertos grupos carenciados. *“El nudo central refiere al tránsito de un esquema universalista, concebido en términos de objetivos y estrategias, a un esquema concebido universalmente como objetivo pero diferenciado en estrategias”* (Borsani y Midaglia, 30:1993).

de escuelas carenciadas basado en indicadores socioeconómicos y de rendimiento escolar (Borsani y Midaglia, 1993). También cabe señalar la implantación de actividades recreativas y formativas en áreas sociales y proyectos en informática e inglés (Filgueira y Marrero, s/f:13).

En la educación media se creó el Ciclo Básico Unico (1986), que impartía el mismo plan para el ciclo básico de la educación secundaria y técnica. El CBU posteriormente sufrió diversas reformas, aunque sin ser reestructurado en profundidad (Mancebo, 1998). A partir de los 90s la tónica fue la presencia de diversas 'microexperiencias' y 'experiencias piloto' de extensión limitada (Filgueira y Marrero, s/f:13).

### **3.3 Los bloqueos endógenos y exógenos**

Más allá de estas medidas, durante el período 1985-1995 no estaban dadas las condiciones para una modificación sustancial de la educación pública terciaria. Tanto las propuestas exógenas, provenientes de iniciativas ciudadanas y corporativas, como las internas al sistema, provenientes de las autoridades educativas, sufrieron serios obstáculos para realizar reformas importantes.

#### El bloqueo a las iniciativas ciudadanas y corporativas

Respecto a lo primero, las experiencias de 1989 y 1994 son ejemplificantes. En 1989, antes de las elecciones nacionales, el sindicato de maestros lideró un conflicto con el gobierno demandando un incremento en los salarios y un aumento del presupuesto para la educación. Las demandas no fueron satisfechas. En 1994 la asociación de maestros, el movimiento sindical y la izquierda política llevaron a cabo un plebiscito destinado a garantizar - vía asignación constitucional - la canalización de al menos el 27% del presupuesto nacional a la educación pública. Esto significaba casi una duplicación de la proporción de aquel momento, que no alcanzaba el 15%. A diferencia del plebiscito de 1989 impulsado por el movimiento de jubilados, destinado a fijar mecanismos de establecimiento del monto de las jubilaciones, este plebiscito no fue aprobado por la ciudadanía.

En clave comparativa, Filgueira y Moraes explican ambos resultados por dos clases de factores. En primer lugar recurren al nivel de difusividad de los beneficiarios de ambas medidas sometidas a plebiscito. Mientras que en la iniciativa liderada por los jubilados existía un claro conocimiento de quiénes se verían beneficiados en caso de aprobarse el plebiscito, en 1994 no estaba del todo claro cómo se repartirían los recursos a ser destinados a la educación, y no habían claros ganadores más allá de los gremios educativos (Filgueira y Moraes, 23:1999). Así, si bien es habitual en Uruguay que todos los actores sociales con presencia pública y la propia ciudadanía reiteren discursivamente la importancia de apoyar a la educación, la posibilidad de destinar a ella una porción mayor del presupuesto obligaría a realizar recortes en las áreas restantes. Nadie tenía la certeza de que esas otras áreas afectadas fuesen sus áreas, pero nadie se sentía tan seguro como para pensar que la ola de recortes no pudiese caer sobre sus beneficios. Adicionalmente, a diferencia de otros servicios públicos tales como los

beneficios jubilatorios o la alimentación, el deterioro de la calidad de la educación no pone a ningún grupo particular en una situación lo suficientemente degradante e insoportable como para organizarse y efectuar reivindicaciones. Mas bien, salvo que exista alguna clase de sesgo específico, los efectos del deterioro educativo se reparten por toda la población, siendo por tanto más difícil su percepción y menor el daño relativo<sup>5</sup>.

En segundo lugar, existió un "efecto aprendizaje": el alto costo fiscal de las medidas tomadas a partir del plebiscito aprobado de 1989 había alertado a los políticos y la población sobre los posibles inconvenientes de las medidas que fijaban por ley mecanismos automáticos de fijación del gasto en algún sector de la política social. Era esperable que muchos no quisieran 'atarse de manos' en el futuro destinando a la educación el 27% del presupuesto nacional. En una situación en que cualquiera de los partidos tenía chances de acceder al poder, los partidos tradicionales, que ya habían pasado por la experiencia de administrar el país en democracia, no estaban dispuestos a lidiar con semejante restricción. Por otra parte, varios líderes blancos y colorados, y aún el líder del Nuevo Espacio, se habían opuesto públicamente a esta medida en los meses previos al acto electoral (Filgueira y Moraes, 23:1999).

En tercer lugar, también puede haber existido un cálculo político del potencial legitimador de la propuesta. Si bien el apoyo a este proyecto de ley por parte de cualquier líder político iba a significar suculentos retornos electorales desde los sectores más devotos de la educación pública, la medida también tenía sus desventajas. Como resultado de su alta valoración positiva por parte de la población uruguaya, la educación pública constituía un área tradicionalmente apta para recabar legitimidad hacia los políticos. Sin embargo, en este caso particular el potencial legitimador de la medida se había erosionado por dos flancos: primero, la propuesta había sido presentada por la izquierda, por lo que los méritos, en caso de aprobarse la medida, en el mejor de los casos se distribuirían de manera desigual, y en el peor los partidos tradicionales no recibirían tajada alguna. Segundo, el hecho de tratarse de una enmienda constitucional aumentaba las chances de que se perdiera de vista sus orígenes políticos y se 'cosificara' como parte de la arquitectura jurídica, restándole identificación con sectores políticos concretos y por ende disminuyendo su potencial legitimador.

### El bloqueo interno a la implementación de políticas educativas

También existían dificultades y bloqueos internos para la implementación de políticas educativas de alto impacto sancionadas por las autoridades oficiales. En 1994 el PRIS llevó a cabo un Diagnóstico Sectorial para la Educación inicial, primaria, secundaria y la Universidad, que puso en relieve estas resistencias.

En primer lugar, el Diagnóstico – sintetizado en Morás y Pucci (1995) - se detiene en un par de peculiaridades de las políticas educativas en general. Primero, el hecho de que sus resultados e impactos se tornen visibles a largo

---

<sup>5</sup> Si el deterioro de la educación afecta a todos los ciudadanos por igual las diferencias entre grupos y personas permanecen estables. El deterioro se sentirá en la competencia con otros países.

plazo minimiza su condición de fuente de legitimación de los gobiernos. Esto permite comprender la ausencia de políticas educativas integrales en el país y, en su lugar, la existencia de estrategias educativas concretas desvinculadas de las "megapolíticas" de Estado. Segundo, el Diagnóstico del PRIS advierte que las mediaciones administrativas necesarias para la implementación de la política educativa pueden desfigurar las líneas presentes en la formulación inicial<sup>6</sup>. Los funcionarios encargados de poner en práctica la política pueden desviar su acción de lo prescripto por razones ideológicas o simplemente por ineficiencia.

Si bien no resulta tan claro que el déficit de políticas integrales haya sido el resultado de sus eventualmente magros resultados legitimadores para las autoridades de turno, el segundo factor sí lo fue, al menos en forma parcial.

Entre 1985-1994 no existió un proceso de cambio organizacional ni a nivel central ni en los establecimientos educativos o las estructuras intermedias de ANEP. Como resultado, los cambios pedagógicos y curriculares implementados en el período colisionaron contra la rigidez de las estructuras administrativas (Mancebo, 1998:106). Por ejemplo, buena parte de las modificaciones que sufrió el CBU de 1986 *'no cuajaron positivamente porque la institución educativa – con su estructura, recursos y cultura organizacional – no podía albergarlas'* (Mancebo, 1998:104). En el mismo sentido, por falta de pericia técnica existieron errores en la selección de las poblaciones beneficiarias. Los comedores escolares, por ejemplo, a pesar de estar concebidos para atender a los más necesitados, terminaron cubriendo a una población más heterogénea y promedialmente menos carenciada como consecuencia de fallas administrativas<sup>7</sup>.

Los mecanismos de reclutamiento son otra fuente de ineficiencias. Mientras que los funcionarios docentes son reclutados a partir de criterios universalistas, los funcionarios administrativos se reclutan a partir de criterios particularistas de amistad o vinculación política, al tiempo que la ineficiencia y carencia de capacitación no constituye un demérito que amenace la permanencia en los cargos: *"Los estatutos que regulan la actividad de los funcionarios parecen no estar pensados para la función, sino más bien pensados para los funcionarios"* (Diagnóstico Sectorial para la Educación del PRIS, citado en Morás y Pucci, 1995:43). Por último, la carencia de mecanismos de evaluación estandarizados no permitían reaccionar a tiempo ante las deficiencias del sistema. Las medidas se implementaban tardíamente y sobre escenarios en que los problemas se encontraban enquistados.

Además de los problemas organizacionales, los analistas de la educación pública de este período han señalado la ausencia de objetivos comunes entre las

---

<sup>6</sup> Véase las advertencias del enfoque *bottom-up* reseñado en Mancebo (2002:146).

<sup>7</sup> Según Opertti, los criterios de inscripción para la asistencia a instituciones de educación preescolar tienden a reproducir antes que disminuir las desigualdades sociales. Para enviar a sus hijos a la educación inicial pública, los padres deben trabajar como mínimo 8 horas fuera del hogar y carecer de alguien que se encargue del niño durante su ausencia, condiciones que resultan más difíciles de cumplir a medida que disminuyen los ingresos del núcleo familiar. Para colmo, los hogares con menores recursos suelen tener un mayor número de niños y por tanto estar más necesitados de servicios de educación inicial. Es por eso que *"los instrumentos de focalización (...) pueden agravar las condiciones de segmentación social"* (Opertti, 1994:79).

direcciones gremiales y autoridades educativas, producto tanto de discrepancias ideológicas sobre los modelos deseables de sistema educativo, como de intereses sectoriales. A esto se le suman las dificultades para alcanzar consensos al interior de ANEP. Así, un diagnóstico afirma que *'En su conjunto, las medidas adoptadas en los distintos niveles no parecen seguir una orientación clara y común de políticas educativas. A nivel de ANEP, se perciben intentos de reforma por parte de cada uno de los Consejos, pero la fuerza y dirección de tales impulsos son heterogéneas y las medidas se encuentran escasamente coordinadas (Filgueira y Marrero, s/f:14)*. Otro diagnóstico ilustra los conceptos anteriores afirmando que si bien el Programa de Educación Inicial, situado en la órbita del Consejo de Educación Primaria, había logrado expandir la cobertura de la educación inicial en las últimas cuatro décadas, dicho Programa *"siempre estuvo en desventaja comparativa ya que la prestación siempre fue considerada "menor", recibiendo los insumos considerados como excedentarios y en la mayoría de los casos con rezago"* (Morás y Pucci, 1995:46).

También existe coincidencia en que los resultados de las políticas focalizadas y compensatorias no habrían sido los esperados. Las causas de estos fracasos relativos deberían buscarse en las dificultades en la instrumentación, la falta de motivación de los docentes y los alumnos, la inadecuación de los objetivos pedagógicos (Morás y Pucci, 1995:56) y su carácter más asistencialista que formativo (Filgueira y Marrero, s/f).

## **4. La conflictiva implementación de una reforma estatista**

### **4.1 Por qué se aprobó la reforma educativa**

A mediados de los 90s la aparición de nuevos elementos en la escena educativa y política, así como la cristalización de otros de larga data, habían modificado sustancialmente las condiciones para una reforma integral. En pocas palabras: (i) el convencimiento, a esa altura 'estructural' en la sociedad uruguaya, de que la educación debía ser reformada, sumado a (ii) un debilitamiento de los potenciales actores de veto y (iii) la elaboración de una propuesta de reforma atractiva tanto en sus contenidos como en su forma de presentación para la clase política y los organismos internacionales, explican por qué la Reforma Educativa liderada por el profesor Germán Rama pudo, en la segunda administración Sanguinetti, lograr un impulso inicial sin demasiadas dificultades.

#### Una educación deficiente

En primer lugar, a lo largo y ancho de la sociedad uruguaya se había extendido y consolidado la percepción de que la educación uruguaya era

francamente deficiente y debía ser reformada<sup>8</sup>. Los altos niveles educativos alcanzados en las décadas pasadas por la población uruguaya afianzaron en las élites y la opinión pública la creencia respecto a las bondades y ventajas de un sistema educativo público. Por sus efectos positivos sobre la equidad, movilidad ascendente y universalismo, la educación aparecía como uno de los bienes públicos más valiosos del legado del Uruguay moderno. Al mismo tiempo, cada vez se hacían más evidentes los principales síntomas de la crisis que atravesaba el sistema educativo uruguayo. Estas sospechas fueron confirmadas por un conjunto de estudios e investigaciones realizados en la CEPAL bajo la dirección del propio Rama, que mostraban con precisión tanto las principales carencias de la educación uruguaya como algunas posibles líneas de mejora. Estos estudios cobraron estado público y pusieron a la educación en la agenda nacional<sup>9</sup>.

Ahora bien, la reforma tuvo el mérito, en términos de su persuasión al público, de aprovechar y canalizar estas circunstancias de insatisfacción a través de una propuesta que era básicamente consistente con el 'sentido común ideológico' de la población, particularmente respecto al rol central asignado al Estado en la conducción de la educación. En 1995 la encuesta Latinobarómetro, realizada por la consultora Equipos/MORI, había registrado que el 86% de la población declaraba que la educación primaria y media debía estar en manos del Estado (Filgueira y Moraes, 1999:22) Además, la reforma hacía fuerte hincapié en metas redistributivas y de aumento de la equidad, que forman parte de los 'blancos fáciles' de la opinión pública nacional. Por ejemplo, la educación inicial, cuyas carencias de diseño estaban al descubierto, era una punta de lanza de la Reforma, que la consideraba como un ámbito de especial importancia para combatir la reproducción de las desigualdades sociales y económicas (Morás y Pucci, 51:1995).

### Una oposición sindical debilitada

En segundo lugar, la reforma logró eludir dificultades iniciales con el más temible actor de veto potencial: los sindicatos de la enseñanza. Esto fue el resultado de tres factores. En primer lugar, siguiendo la tendencia general del movimiento sindical (ver capítulo 9), los sindicatos de maestros y docentes se habían debilitado numérica y organizacionalmente, lo que se traducía tanto en un descenso de las tasas de afiliación como en la escasa concurrencia a asambleas. Si bien la pertenencia al sector público puso a los gremios de maestros y docentes 'a resguardo' de los cimbronazos más virulentos que afectaron al mercado de

---

<sup>8</sup> Una encuesta de la consultora CIFRA de octubre de 1994 indicaba que la reforma de la educación era la principal prioridad para los uruguayos (Podetti, 2003:173).

<sup>9</sup> Los trabajos de la CEPAL eran: *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay* (1990); *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracaso* (1991); *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media* (1992); *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan* (1994). Como se observa de los títulos de las publicaciones, los estudios referían a distintos tramos y aspectos del sistema educativo, conformando una imagen bastante completa del mismo.

trabajo<sup>10</sup>, la caída sistemática de las remuneraciones incentivó el multiempleo<sup>11</sup> y, por tanto, un aumento de la carga horaria laboral que fue en detrimento de la participación sindical.

En segundo lugar, como bien señalan Filgueira y Moraes (1999), el discurso de la reforma identificaba una gran cantidad de actores que saldrían beneficiados pero mantenía difusos a los perdedores. Parte de los beneficiados eran los propios docentes a través de, por ejemplo, mejoras en condiciones de trabajo de liceos y escuelas técnicas que hubiesen adoptado el Plan 1996, buenos salarios para directivos y profesores de los CERP (Mancebo 2002:156-160), y el 'beneficio general' esperado por todos los docentes como resultado del aumento relativo de fondos hacia la educación que había logrado la reforma (Filgueira y Moraes, 1999:21).

En tercer lugar, deliberadamente o no Rama logró poner en práctica 'estrategias de división' (Pierson, 1994) al interior de los gremios docentes a través del otorgamiento de cargos en distintos niveles y áreas de responsabilidad, que cooptaron en ocasiones a individuos que ejercían un rol de referentes dentro de los gremios docentes y los debilitaron aún más. En el mismo sentido, la creación de redes de reformadores a partir de cursos de formación de formadores involucraron a los recursos humanos en la reforma y aumentaron su apoyo (Mancebo 2002:156-160).

Como consecuencia de estos tres factores, los sindicatos de maestros y docentes se encontraban en serias dificultades para plantear una oposición demoledora a los intentos de reforma provenientes desde las autoridades oficiales.

### Un Parlamento favorable y un Presidente amigo

A todo esto se sumaba un conjunto de factores de política doméstica que hacían especialmente proclive intentar llevar a cabo una reforma. Primero, ya en la primera administración democrática, Rama y Sanguinetti habían trabado una relación personal, el primero desde la oficina de la CEPAL en Montevideo, el segundo desde la Presidencia de la República (De Armas, s/f)<sup>12</sup>. De hecho, al asumir su primera legislatura, Sanguinetti había realizado gestiones para que

---

<sup>10</sup> Recuérdese que, si bien la tasa de sindicalización cayó sostenidamente en ambos sectores durante todo el período estudiado, dicha caída fue menos pronunciada en el sector público. Véase Supervielle y Quiñones (2003).

<sup>11</sup> Si bien en los primeros tres años de la democracia existió un aumento de los salarios reales en el sector, entre 1986 y 1994 la caída de las remuneraciones se verificó para distintos tipos de cargos de docencia y dirección tanto en primaria como en secundaria, en proporciones que oscilaron entre un 9% y un 14% para dicho período (ANEP, 2000:39).

<sup>12</sup> Cabe citar *in extenso* un interesante e 'intimista' fragmento de la entrevista a Rama realizada por De Armas (s/f): '*Yo tengo con Julio María Sanguinetti una gran amistad ... que venimos cultivando desde mucho tiempo atrás ... desde cuando yo elaboré para el gobierno democrático que surgiera de las elecciones de 1985 el inventario económico y social (del) país (que) iban a recibir de la Dictadura (...) teníamos un sistema por el cual una vez por mes yo iba a verlo con tres páginas y cinco cuadros ... sobre un tema que habíamos investigado sobre la realidad económica o social ... pedía un café para mí y se sentaba con un resaltador (y) empezaba a hacerme preguntas, y entonces yo asesoraba técnicamente en el diagnóstico y estado de los problemas que tenía el país, dónde era necesario una intervención o, al revés, cosas que habían ocurrido importantes que no se había dado cuenta el Gobierno ...*'.

Rama, que en ese momento se encontraba en el exterior, retornase a Uruguay a liderar la Oficina de Montevideo de la CEPAL (De Armas, s/f). Esto no es un simple detalle anecdótico. La relevancia de los vínculos personales y las relaciones basadas en la confianza y en la lealtad para el éxito de la aprobación de una reforma aumentan en la medida que los procesos de negociación se tornan más cupulares, y por tanto reposan en menor medida en las discusiones y resoluciones de grandes mayorías o en constricciones legales a que pueda apelarse en caso de ruptura de un acuerdo. Así, esta vieja relación operaba, y lo haría durante los años subsiguientes, como una salvaguarda para que no existieran traspiés entre el Ejecutivo y el CODICEN.

Segundo, Rama logró un apoyo casi total entre la clase parlamentaria. Armado con una propuesta expuesta en 5 gruesos tomos, con un gran manejo de información e instrumentos técnicos que él y su equipo habían producido, Rama no tuvo demasiadas dificultades en persuadir a parlamentarios que por lo general carencían de un asesoramiento específico. La solidez de las exposiciones de Rama contribuyen a explicar la falta de un debate parlamentario en profundidad sobre el tema. Frente a semejante propuesta, tan razonablemente estructurada, argumentada y fundamentada, los parlamentarios no tuvieron muchas más opciones que hacer confianza en Rama y aceptar sus demandas técnicas, políticas y presupuestarias (Podetti, 2003:205). Respecto a esto último, para llevar a cabo la Reforma Educativa, ANEP solicitó al Parlamento un incremento de su presupuesto respecto a años anteriores. En efecto, había tres razones que explicaban dicha demanda: a. era necesario cubrir los sueldos producto de la ampliación de la educación inicial, las escuelas de tiempo completo y los CERP, entre otros rubros; b. se requería nueva infraestructura edilicia; y c. era necesario financiar la recuperación de los salarios reales de los docentes como vía de jerarquización de su función.

La votación a favor de los artículos del presupuesto referidos a ANEP fue abrumadora, incluso en los artículos más controvertidos tales como la autorización para endeudarse con el BID y el Banco Mundial (Podetti, 2003:202). Esto no quiere decir que el proceso legislativo hubiese estado exento de bloqueos, aunque sí que éstos lograron levantarse. Así, en la negociación del presupuesto para ANEP en el Senado algunos legisladores blancos trabajaron conjuntamente con legisladores colorados para aumentar los recursos. Al mismo tiempo Volonté negoció con Sanguinetti para retirar las correcciones que el Ejecutivo había realizado a la propuesta de presupuesto original (Podetti, 2003:201). La designación de Rama al frente del CODICEN también fue votada casi unánimemente, con la excepción de dos legisladores de izquierda (Filgueira y Moraes, 1999:24).

Tercero, al igual que con la Reforma de la Administración Central, la inclusión de la reforma educativa en los artículos de la Ley de Presupuesto minimizó las chances de bloqueo en el Parlamento. Por un lado, los estrictos plazos que impone constitucionalmente la aprobación de la Ley de Presupuesto y la complejidad de la misma suponía sustraer a la propuesta de un debate parlamentario profundo que podía dar lugar a dilaciones (Podetti, 2003:205). Por otra parte, la inclusión de la propuesta en un 'paquete' que involucraba otros asuntos de gran interés aumentaba las estrategias de negociación posibles entre

promotores y potenciales opositores a la reforma: *“if some articles of the reform were being questioned those representatives pushing the reform forward could offer reluctant representatives votes in other articles of the budget in exchange for compliance with the education reform”* (Filgueira y Moraes, 1999:24).

Asimismo, la inclusión de la propuesta en la Ley de Presupuesto habilitaba la contratación de préstamos con organismos internacionales. Respecto a esto último, existe un punto que ha sido tratado sugestivamente por Garcé y De Armas (s/f). La reforma educativa plantea la paradoja de cómo es posible que una reforma apoyada por organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, habitualmente identificados con políticas residuales y mercantilistas en los países de América Latina, exhibiese un plan de acción tan marcadamente estatista y pretendiese aumentar el gasto público en educación. Garcé y De Armas proponen que la magnitud de la incidencia de estos organismos sobre las políticas domésticas que ayudan a desarrollar no es constante, sino que depende *‘del tipo de relación existente en cada país entre conocimiento especializado y política (...) [y que] la capacidad de transferencia de paradigmas de política desde las instituciones financieras internacionales disminuye a medida que aumenta la acumulación de conocimientos especializados en el plano doméstico’* (Garcé y De Armas, s/f:1). Según estas proposiciones, la densa acumulación de conocimiento especializado sobre la situación educativa desde la Oficina de CEPAL, que a su vez tenía como antecedente el viejo diagnóstico de la CIDE llevado a cabo entre 1962 y 1965, contribuye a explicar el bajo nivel de ‘transferibilidad’ de los paradigmas residuales en la reforma educativa en Uruguay. Otros factores a tener en cuenta para explicar el mismo fenómeno son la mayor ‘varianza’ de diseño en las políticas sociales, en contraste con las políticas económicas (De Armas y Garcé, s/f), una mayor tolerancia de los organismos internacionales al gasto público en educación que en otros sectores sociales (Filgueira y Filgueira, s/f c.) y, por qué no, la larga relación que unía a Rama con el Cr. Enrique Iglesias, Presidente del BID, desde que habían trabajado juntos en los tiempos de la CIDE.

Así dadas las cosas, lo más complicado para la reforma educativa no fue su aprobación, que se logró con relativa facilidad, sino su implementación y sustentabilidad .

## **4.2 Las fases de la reforma**

Todo indica que los lineamientos generales de la reforma fueron establecidos de manera cupular. Más allá de posteriores consultas a grupos más amplios, las bases de la reforma surgieron a partir de una serie de reuniones en el verano de 1995 en que participaron Germán Rama y un grupo de asesores de Manos a la Obra, fracción mayoritaria del Partido Nacional y principal socio de la coalición (Podetti, 2003:175; De Armas, s/f). Así, luego de la aprobación parlamentaria del Proyecto de Presupuesto formulado por ANEP, quedaron establecidos los principios rectores de la Reforma, se habilitó el pedido de préstamos con los organismos internacionales y ésta se puso en marcha (Mancebo, 2002:141-5).

A pesar del fuerte espíritu fundacional con que la reforma fue presentada, y a pesar también de los reclamos de los socios blancos de la coalición, no se sancionó una ley general de educación – como sí ocurrió en la seguridad social – y se mantuvo la Ley 15.739, que había sido aprobada en la etapa de la transición democrática como una ley provisoria. Bajo la justificación de que un proceso dinámico y cotidiano como es una reforma educativa no podía ser encapsulado en una Ley (De Armas, s/f), esta característica dotó a Rama de gran autonomía y margen de maniobra para actuar como las circunstancias lo fueran sugiriendo.

Sin embargo, dicha autonomía no sólo habría de ser utilizada para diferenciarse de la administración anteriores. Recuérdese que Rama se había desempeñado durante el gobierno blanco como asesor de la ANEP y en el gobierno entrante ocuparía la dirección del ente, lo que evidencia cierta continuidad entre los lineamientos de blancos y colorados. La continuidad también se expresa en la presencia de consejeros de los organismos desconcentrados durante las dos administraciones y en la implementación de pruebas de evaluación estandarizada iniciadas en la administración anterior (Podetti, 2003:177).

Mancebo (2002) distingue tres etapas en la Reforma en función de las características de la interacción entre los actores involucrados. En primer lugar, puede identificarse una etapa de luna de miel durante 1995. En dicha etapa se aprobó la designación de Rama al frente del CODICEN con el respaldo de prácticamente toda la clase parlamentaria<sup>13</sup>, se logró la aprobación de la Reforma mediante la ley de presupuesto y se alcanzó un buen diálogo con los gremios docentes y las ATD. La figura de Rama tenía varias ventajas: lograba importantes consensos en la clase política y los círculos gremiales<sup>14</sup>, era respetado técnica e intelectualmente, se reconocía su labor de investigación y consultoría desde la Oficina de Montevideo de la CEPAL, había producido buena parte de los estudios que habían alertado sobre la aguda crisis del sistema educativo y lograba cierta imagen de pluralismo a partir de la procedencia políticamente diversa de dos de sus más estrechos colaboradores (Claudio Williman del Partido Nacional y Carmen Tornaría del Frente Amplio)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> A pesar del amplio consenso en la clase política, la reforma suscitó algunas críticas ya desde sus comienzos como las provenientes del herrerismo, que veían en la reforma una discontinuidad y desconocimiento respecto a la gestión educativa en la administración lacallista (Mancebo, 2002:150).

<sup>14</sup> Desde su cargo en la CEPAL Rama había cosechado una buena imagen en el Frente Amplio y los sindicatos. Los diagnósticos críticos de Rama habían sido una apoyatura a la estrategia de oposición de la coalición de izquierdas, al tiempo que la orientación estatista y de aumento del gasto público en educación coincidían con sus postulados tradicionales (De Armas, s/f)

<sup>15</sup> Ya en 1995 Rama cumplía, y lo seguiría haciendo con más énfasis en los años subsiguientes, con las tres condiciones que según De Armas (s/f) explican el ascenso de los técnicos en las políticas públicas de la región: *'En primer término, su capacidad para elaborar diagnósticos y propuestas en contextos de crisis. En segundo lugar, su habilidad para legitimarse como actores centrales relevantes ante el sistema político y para legitimar las acciones de los gobiernos. Finalmente, su destreza para tejer redes de apoyo recíproco con los técnicos de las agencias internacionales, a fin de acrecentar – deliberadamente o no – su prestigio y poder frente a los actores políticos domésticos'*.

Sin embargo, las cosas cambiaron en poco tiempo. Como bien apuntan Filgueira y Moraes, mientras que la aprobación de la reforma de la Seguridad Social se concretó luego de repetidos intentos fallidos, la reforma educativa gozó en sus comienzos con el respaldo de una amplia coalición parlamentaria y una débil oposición corporativa, pero debió afrontar los mayores problemas luego de su aprobación (Filgueira y Moraes, 1999:27). Entre 1996 y 1998 se desarrolló una segunda fase de "jaque" durante la cual los gremios estudiantiles y docentes, aliados con las fuerzas de la izquierda política y el movimiento sindical, opusieron una férrea resistencia a la reforma, que sin embargo no impidió su continuación. Por último, entre 1999 y 2000 Mancebo identifica una etapa de 'transición', donde se consolidó e institucionalizó lo realizado (Mancebo, 2002:150). La fase de 'jaque' a la Reforma Educativa constituye un buen ejemplo de la relevancia de la implementación en el proceso global de una reforma y, más generalmente, de los sorprendentes cambios a que puede enfrentar una misma propuesta en las fases contiguas de su desarrollo. A continuación se analiza este punto con cierto detalle. Nuestro cometido es mostrar que, como en todas las áreas de la vida, no sólo importa qué se hace, sino cómo se lo hace. Específicamente, interesa estudiar el impacto que tienen dos variables vinculadas a la forma de implementación de una reforma, y no a sus contenidos – a saber, la configuración institucional desde la que ésta se desarrolla y el estilo de liderazgo de los reformadores – sobre la activación de los grupos opositores. Una hipótesis preliminar, que puede sugerirse aunque no contrastarse en este trabajo, es que la importancia relativa de los aspectos de implementación respecto a los aspectos de contenidos, es mayor a medida que aumenta el grado de democratización sustantiva y la participación en los asuntos públicos de los actores involucrados en la arena sectorial o de la sociedad en su conjunto.

#### Una institucionalidad paralela y la tecnificación de la política

El principal punto de discrepancia con la reforma se vinculó al déficit de participación en su diseño e implementación. Mancebo (2002) proporciona un punto de partida para conceptualizar estos procedimientos. Así, la literatura teórica identifica dos estilos de diseño e implementación. La concepción racionalista de las políticas públicas y el enfoque *top-down* conciben a la política pública como una elaboración de la autoridad política que posteriormente se aplica estricta, lineal y unidireccionalmente. Por el contrario, la concepción incrementalista y el enfoque *bottom-up* suponen que la fase de implementación de toda política es decisiva ya que allí se procesan acuerdos y negociaciones entre los implementadores y los beneficiarios que alteran el curso planificado e inicialmente concebido.

Si racionalismo e incrementalismo se conciben como tipos polares "*la reforma educativa se inclinó decididamente sobre el polo racionalista. (...) en todo momento se apostó a una definición técnica precisa de cada situación a resolver, relevando si era necesario en forma ad hoc los datos necesarios para la determinación de la magnitud del problema*" (Mancebo, 2002:146-7). Dicha modalidad *top-down* y racionalista fue más resistida en la medida que contrastó fuertemente con la modalidad de trabajo participativo e incrementalista en

comisiones que había tenido lugar entre 1990 y 1994, cuando no se disponía de diagnósticos integrales sobre la situación de la educación (Mancebo, 2002:148). Justamente, es probable que la disponibilidad de estudios afinados, generalmente basados en técnicas cuantitativas, que permitieron mapear con precisión el estado de la educación en Uruguay, haya estado en la base del estilo racionalista. Esto habría tornado menos relevante el conocimiento local de los actores educativos y, a diferencia de la administración anterior, habría hecho de la participación plural un momento prescindible de la elaboración de la política.

La oposición a la reforma educativa se basó, pues, en una crítica al fuerte perfil 'tecnocrático' del andamiaje institucional y de recursos humanos que conformó Rama. Para sobreponerse a la resistencia que los gremios ejercían desde las estructuras tradicionales del sistema educativo e implementar la reforma, Rama montó una estructura paralela mediante la utilización de programas de cooperación y la financiación del Banco Mundial y el BID: el programa MECAEP (Mejoramiento de la calidad de la educación primaria), el programa de mejoramiento de la educación técnica (BID-UTU) y el programa para el mejoramiento de la educación secundaria (MESyFOD). Mediante esta estructura paralela Rama internalizó las tareas de investigación que hasta ese entonces había desempeñado la Oficina de CEPAL para ANEP y alentó la elaboración de una copiosísima cantidad de estudios de evaluación y diagnóstico de performance en los diversos niveles del sistema educativo (Mancebo, 2002:148), muchos de ellos de alta sofisticación metodológica.

El equipo de Rama estuvo compuesto por una élite de técnicos provenientes de CEPAL y otros profesionales externos al sistema educativo, principalmente sociólogos y economistas (De Armas, s/f). La suerte de la reforma se tornó entonces fuertemente dependiente de Rama y su equipo (Filgueira y Moraes, 28:1999). Adicionalmente, Rama logró insertar parte de su equipo técnico en las posiciones más elevadas de la estructura tradicional de ANEP (cargos de administración de recursos, finanzas e inspecciones). Si a esto se le suma las múltiples experiencias piloto y los programas de entrenamiento de profesores no es de extrañar que Rama hubiese logrado un gran conocimiento e influencia en las estructuras tradicionales del sistema educativo (Filgueira y Moraes, 1999:28), aunque no en la medida suficiente como para neutralizar las resistencias.

Por otra parte, también existieron conflictos al interior del cuerpo de la reforma. La combinación de políticos, técnicos con trayectoria académica, burócratas provenientes de ANEP y docentes de aula hizo entrar en colisión marcos de referencia, criterios y prioridades diferentes. Así, "*... los más políticos buscaron realzar la proyección de la reforma educativa en tanto principal política social de la Administración Sanguinetti, los más académicos intentaron reflotar la dinámica de investigación propia de los ámbitos universitarios, la burocracia veló por salvaguardar los procedimientos administrativos en medio de la tormenta de cambio*" (Mancebo, 2002:154). Es probable, sin embargo, que esta colisión de 'mundos de vida' (Habermas, 1981) y tramas de intereses al interior de la reforma haya sido minimizada por el efecto unificador de la amenaza del 'enemigo externo' - planteada primero por Georg Simmel y luego por Lewis Coser - de los opositores a la reforma.

Este fenómeno de estructuración de una institucionalidad paralela y diferente a la tradicional fue motivo de fuertes críticas por la oposición. No sólo se la acusó de un encapsulamiento en la toma de decisiones, sino que quienes estuvieron al frente de la toma de decisiones o las siguieron muy de cerca fueron asesores técnicos externos al sistema educativo, calificados negativamente como "tecnócratas". Desde el punto de vista de los opositores, la reforma estaba siendo planificada exclusivamente desde los escritorios de técnicos y burócratas que poco o nada sabían sobre lo que ocurría en ese momento al interior del aula de una escuela uruguaya. En este marco, los principales conflictos que tuvo que enfrentar el CODICEN se desarrollaron con los estudiantes y los gremios docentes. Veamos, pues, en qué consistieron<sup>16</sup>.

### Los estudiantes en conflicto

Uno de los aspectos más característicos y sorprendentes de las consecuencias sociales de la implementación de la reforma educativa estuvo dado por el conflicto entre el CODICEN y los estudiantes de secundaria<sup>17</sup>. A diferencia de las modalidades verticalistas y formalizadas de participación y protesta tradicionales, la revuelta estudiantil que cobró especial notoriedad entre 1996 y 1998 impuso, sin proponérselo, un nuevo estilo de participación y organización interna. El movimiento estudiantil se basó en fundamentos estratégicos muy diferentes a los que imperaban en el país hasta el momento. Primero, el movimiento se alejaba de grandes reivindicaciones abstractas propias de los movimientos 'modernos' en que sus padres y abuelos habían participado. La tónica 'posmoderna' de los estudiantes se manifiesta en una declaración, quizás no representativa del espíritu general, de que '*la lucha no termina acá sino que sigue hasta que nos cansemos o se cansen ellos*'. Segundo, el grado de estructuración del mando y las jerarquías internas era muy difuso. Si bien existían 'líderes naturales' y delegados de centros, las relaciones entre los estudiantes tenían un carácter netamente horizontal y las decisiones se tomaban de manera descentralizada, con una muy alta dosis de espontaneidad y voluntarismo. Tercero, al mismo tiempo como resultado y causa de lo anterior, el movimiento tenía escasa capacidad para establecer proposiciones concretas unificadamente. Cuarto, a pesar de las acusaciones por parte de algunos líderes políticos de los partidos tradicionales, todo sugiere que el movimiento no tenía, ni buscaba tener, lazos orgánicos con partidos políticos o fracciones de partidos para aumentar su capacidad de presión. Tampoco buscaban tejer alianzas con los medios de comunicación, a los que criticaron frecuentemente. Así, por la ausencia de conflictos con estas características en el pasado, tanto para la clase política como

---

<sup>16</sup> El estudio de los conflictos con estudiantes, gremios docentes y clase política se basa en Mancebo (2002), De Armas (s/f), Filgueira y Moraes (1999) y Podetti (2003). Para profundizar el análisis se recurrió a artículos publicados en varias ediciones del Semanario Brecha, escritos por Nelson Cesín, Raúl Zibechi, Pablo Cayota, Walter Falco y Carina Gobbi, así como entrevistas a Gustavo Leal y Pablo Cayota presentadas en el mismo semanario.

<sup>17</sup> Para un análisis del movimiento estudiantil fuertemente testimonial y rico en material empírico véase Francois Graña (1996).

para los gremios de la educación y la opinión pública los movimientos y reacciones del movimiento de liceales eran imprevisibles y desconcertantes.

Los puntos más críticos del enfrentamiento entre el movimiento estudiantil y el CODICEN se sucedieron en agosto de 1996 a raíz de las ocupaciones estudiantiles en los liceos<sup>18</sup> y a finales de 1998, en torno al servicio de alimentación en bandejas de las escuelas primarias. Los estudiantes del IPA, si bien no fueron los principales protagonistas, también efectuaron movilizaciones en 1996-7, criticando a los CERP por intentar desplazar al IPA en base a planes de estudio más cortos y menos exigentes. Las medidas de protesta fueron diversas. Las ocupaciones tuvieron un lugar central en la polémica y fueron quizás las más efectivas, aunque también se realizaron 'paros activos' y movilizaciones, campamentos abiertos, carpas, talleres de discusión e información y reparto de volantes en el transporte colectivo y las calles. Lejos de circunscribirse a los estudiantes, estas medidas involucraron a públicos diversos que tenían todos ellos en común la oposición a la reforma. Si bien el conflicto tuvo momentos de tensión, prácticamente no existieron situaciones violentas. Los desalojos en los varios liceos ocupados por los estudiantes fueron generalmente pacíficos.

El principal reclamo de los estudiantes consistía en una fuerte, sostenida e incansable demanda por discutir con las autoridades oficiales sobre la situación de la educación y participar, de alguna manera, en las medidas que se llevaran a cabo. Las declaraciones de los estudiantes sugieren que sus esfuerzos habrían sido en vano. Por ejemplo, un documento que fue entregado al CODICEN, exponiendo sus demandas, nunca habría sido contestado, al tiempo que una reunión entre Rama y delegados estudiantiles se habría frustrado por la ausencia del primero. Si bien existieron ciertos esbozos de acuerdo entre los estudiantes y el CODICEN, estos nunca prosperaron. Mientras que el CODICEN proponía realizar debates centro por centro los estudiantes propugnaban por un gran debate a nivel nacional, a cuya participación el CODICEN se comprometiese por escrito. De hecho, los estudiantes consideraban que las promesas de participación del CODICEN se realizaban en el vacío, sin establecer alcances ni consecuencias.

Con el transcurso de los meses la tónica del conflicto fue cambiando. Mientras que en 1996 la demanda de los estudiantes apuntaba básicamente a lograr mayor información y espacios para debatir las líneas de política educativa, en 1997 el clima se tornó más tenso y se levantó una oposición central a la reforma, y a partir de cierto momento los estudiantes empezaron a reclamar el cese de su implementación. Percibían, con desazón, que sus reclamos no habían sido tenidos en cuenta y que los gremios educativos y la sociedad en general los había abandonado. El conflicto ya estaba maduro y la frustración había dejado paso a las posturas más optimistas de los momentos iniciales. Además de los reclamos iniciales el conflicto se alimentaba ahora por las consecuencias de las medidas, tales como las actas 8 y 14 del CODICEN que establecían sanciones por realizar actividades gremiales en las inmediaciones del liceo. De todas maneras, el

---

<sup>18</sup> A escala montevideana, la magnitud de las ocupaciones no es menor. En 1996 fueron ocupados 40 centros durante más de 20 días. Durante 1997 también existieron ocupaciones, aunque de menor alcance y duración.

punto más significativo es que entre los estudiantes apenas se registran protestas vinculadas a los contenidos de la reforma. Claramente, lo que irritaba a los estudiantes y los movía a la acción era la total indiferencia con que el CODICEN había resuelto una reforma que los afectaba directamente.

Por su parte, la actitud predominante del CODICEN ante las protestas y reclamos de los estudiantes osciló entre una apertura moderada al diálogo, y una total descalificación de los estudiantes en tanto interlocutores válidos por el otro. Por un lado las autoridades del CODICEN declararon estar dispuestas a crear un foro nacional de debate a cambio de que las ocupaciones plebiscitadas, o a llevar a cabo instancias de información y análisis de la reforma en cada centro educativo y dialogar con delegados estudiantiles elegidos democráticamente, a cambio del cese de las ocupaciones. Adicionalmente, el CODICEN envió por correo a los hogares de cien mil estudiantes folletos explicando en qué consistía la reforma educativa.

Por otro lado el CODICEN, y especialmente Germán Rama<sup>19</sup>, mantuvo frecuentemente una actitud marcadamente confrontacionista. Según Rama el diálogo con los estudiantes era innecesario por dos razones. Primero, dada la inexistencia de mecanismos democráticos de elección y toma de decisiones al interior de los centros educativos, quienes se presentaban como interlocutores válidos de la totalidad de los estudiantes pertenecían a minorías organizadas que se imponían sobre el resto. Según Rama los ocupantes, que representaban una minoría en los centros ocupados, estaban impidiendo estudiar al resto que sí deseaba hacerlo, por lo que impuso sanciones a los estudiantes que se involucraran en actividades de protesta. Segundo, dejando de lado los 'problemas de representación', Rama afirmó que una reforma educativa no podía discutirse sensatamente con niños de 12 o 14 años, quienes además no eran claros en sus planteos.

### Los sindicatos de la educación en conflicto

El segundo frente de conflicto ocurrió entre el CODICEN y los gremios de docentes de la educación primaria y, sobre todo, media. El origen del conflicto estuvo en el hermetismo de Rama en el diseño e implementación de la reforma. Si bien esta fue la principal reivindicación, la reacción de los docentes no se comprende completamente si no se tiene en cuenta la situación durante la administración anterior, en la que había existido una atendible apertura y comunicación entre el CODICEN y los sindicatos. En la anterior administración, José Gabito había dado a su gestión al frente del CODICEN una fuerte tónica participativa. Había convocado a elecciones para instalar las ATD, que estaban sancionadas por ley desde 1985, para integrarlas a partir de representantes de cada rama elegidos por los docentes de todos los establecimientos educativos. Gabito también había instalado en el Ministerio de Trabajo la Comisión Tripartita de la Educación, así como dos comisiones para analizar cuestiones curriculares de secundaria con la participación e consejeros y las ATD (Podetti, 2003:197-99) .

---

<sup>19</sup> José Claudio Williman, vicepresidente del organismo, habría oficiado en más de oportunidad como moderador de las iras producidas por las respuestas de Rama a los reclamos.

El contraste entre la gestión de Gabito y la de Rama fue evidente. En la elaboración de la Reforma, Rama no se desarrolló estrategias comunicacionales sólidas ni consideró necesaria la interacción con las Asambleas Técnico-Docentes o los sindicatos. La concentración de la toma de decisiones en el CODICEN era especialmente grave, ya que suponía poner en riesgo un rasgo caro a la ANEP como era la autonomía de los Consejos Desconcentrados (Mancebo, 2002:147). Incluso puede decirse que el verticalismo y centralización fue mayor mientras mayor centralidad tuvo la política en cuestión (p. ej. el Plan 1996 del Ciclo Básico o los CERP), mientras que dicho centralismo disminuyó para políticas de menor importancia como las Areas Integradas (Mancebo, 2002:148). Para Rama, por el contrario, esto no tenía nada de extraño. El estilo centralizado de toma de decisiones de la reforma estaba respaldado constitucionalmente, ya que "*en la Constitución de la República no figura que los sindicatos dirijan la educación*" (citado por Mancebo, 2002:152). En su opinión, bastaba con haber sido elegido por el Presidente de la República y ratificado por el Senado al frente del CODICEN para poder prescindir de las voces de los docentes.

Al igual que con los estudiantes, el principal foco de las críticas de los gremios docentes a la reforma se vinculó a los escasos o nulos niveles de participación en su diseño e implementación. Ya en 1995, el año de su aprobación, la reforma fue acusada de "*inconsulta, autoritaria, ineficaz y superficial*" por los maestros, mientras que la Asociación de Docentes de Secundaria (ADES) declaró al CODICEN "*enemigo de la educación pública*" (Mancebo, 2002:150). Por su parte, las ATD se quejaban de que sus integrantes accedían a las noticias sobre la reforma mediante la prensa, y que habían demorado meses en conseguir una entrevista con Rama, a la que finalmente éste no había concurrido (Podetti, 2003:192).

Sin embargo, a diferencia de los estudiantes, los docentes comprensiblemente llevaron a cabo críticas estrictamente pedagógicas. Estas fueron desde enunciados más o menos ideologizados hasta reparos muy específicos. Respecto a los primeros, los docentes acusaron a la reforma de educar para el mercado en lugar de educar para el compromiso con la realidad social. Por su parte, las ATD afirmaron que la reforma propuesta estaba basada en una concepción economicista que desconocía la tradición humanista-reflexiva de la educación uruguaya. Respecto a los segundos, se cuestionó la experiencia piloto en el ciclo básico de secundaria que eliminaba asignaturas como Historia y Geografía y las integraba en un Área de "Ciencias Sociales". También fue criticada la carga horaria en Inglés e Informática, que se consideraba muy elevada. Además de los problemas pedagógicos que se señalaron a estos cambios, ello tenía el efecto negativo adicional para los docentes de desestabilizar las bases de su experiencia laboral (Filgueira y Moraes, 1999:27). También se criticó la división de liceos en primer y segundo ciclo y el pasaje del ciclo básico a dos turnos en 20 liceos de Montevideo. Además, el plan de completar en tan sólo cinco años la implementación de un ambicioso conjunto de políticas era percibido como excesivamente exigente y rápido por los gremios educativos (Mancebo, 2002:150).

Es cierto que en algunos casos las insatisfacciones con la falta de participación pudieron haber llevado a racionalizaciones mediante las cuales se magnificaban aspectos pedagógicos no del todo compatibles, con el cometido de

hacer tambalear a la reforma sobre bases más sólidas y convincentes - para la clase política y el resto de la sociedad - que la falta de participación, que podía entenderse desde algunos sectores de la derecha conservadora como un 'mero capricho' de los gremios docentes y estudiantiles. Esto no quiere decir que no hubieran existido reclamos legítimos anclados en verdaderos argumentos técnicos y pedagógicos, sino que es probable que la gravedad de algunas críticas técnicas haya sido incrementada en el discurso como resultado de la falta de participación<sup>20</sup>.

Por último, también se criticaron aspectos administrativos. De hecho, el inicio de los conflictos entre Rama y los gremios docentes ocurrió con la implementación de los cursos de capacitación para docentes interinos llevados a cabo en Maldonado en 1995. La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria denunció en dicha ocasión los criterios particularistas de la selección directa de los docentes que impartían los cursos.

Más allá de una fuerte presencia en los medios de comunicación, los gremios de la enseñanza no tenían a su disposición recursos demasiado poderosos para oponerse efectivamente o al menos negociar algunas de las decisiones de Rama. A pesar de ello, FENAPES hizo grandes esfuerzos por involucrar al PIT-CNT en la oposición a la reforma, y si bien los esfuerzos iniciales no fueron demasiado fructíferos, finalmente el PIT-CNT terminó declarándose en contra de la reforma y convocando a varios paros de 24 horas en apoyo al conflicto (Podetti, 2003:193).

Las medidas llevadas a cabo por los propios docentes fueron diversas. La Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU) realizó varios talleres sobre el análisis de la reforma y la elaboración de alternativas sobre la base de los documentos aportados por las ATD. En el mismo sentido, el gremio de UTU y ADES realizaron debates en los que participaron figuras de sindicatos, cooperativas e iglesias. Quizás la más original de las medidas fue la carpa de la dignidad, instalada durante tres días frente al Palacio Legislativo, que tuvo a unos cincuenta ayunantes durante dos días. Contó con la presencia de maestros argentinos y fue levantada en las ciudades de Brasilia y Asunción, expresando un movimiento de magnitud regional.

Ahora bien, los resultados de todas estas medidas no lograron torcer el rumbo de la reforma. Además de la debilidad sindical arriba mencionada, las fuerzas de los gremios de la educación también se vieron mermadas por diversas divisiones internas. Existieron al menos cuatro ejes de división que merecen comentarse.

El primer eje de división de los sindicatos docentes estuvo dado por la dinámica diferencial de los tramos educativos. ADES, que nuclea a los docentes de secundaria, se opuso más férreamente a la reforma que la Federación Uruguaya de Magisterio. Los diferentes comportamientos se manifestaron con

---

<sup>20</sup> Nótese cómo la estrategia discursiva de presentar como técnicos argumentos políticos también fue empleada, esta vez desde el gobierno, a la hora de 'vestir' a la propuesta de reforma de la Administración Central de 1995, que a pesar de su indudable componente técnico también respondía a resortes políticos. Ver capítulo 8.

anterioridad a la fase de implementación de la reforma. Así, mientras que la FUM se hizo presente en la discusión parlamentaria sobre el presupuesto y estuvo presente en las comisiones que lo analizaban, el resto de los sindicatos de la educación no lo hicieron (Podetti, 2003:205). Asimismo, mientras que en primaria la política de expansión de la educación inicial fue aceptada, y lo mismo ocurrió, aunque con vacilaciones, con la propuesta de evaluación estandarizada de los aprendizajes (Mancebo, 2002:152), las discrepancias con los contenidos pedagógicos de la reforma fueron mayores en secundaria. Por estas razones la relación entre el gremio de primaria y el CODICEN no fue tan conflictiva como con secundaria. Esta fisura sin duda debilitó al movimiento opositor en sus posibilidades de ejercer una acción conjunta.

Un segundo núcleo de fisuras provino de las respuestas de los docentes ante las ofertas de participación en actividades de la Reforma. Al inicio de la Reforma, ADES expulsó a su dirigente histórico Ricardo Vilaró por haber aceptado un cargo como inspector de matemáticas en la experiencia piloto ofrecido por Rama. A partir de ese momento la asamblea montevideana de ADES aprobó una moción por la cual *'los docentes afiliados al sindicato no deben inscribirse en el llamado a cursos de capacitación en la experiencia piloto (ni) participar en la misma'*<sup>21</sup>. Tres años más tarde, cuando el avance de la reforma era inevitable, ADES decidió cambiar de rumbo y dejar en libertad a sus afiliados para aceptar o no el desempeño de cargos en los liceos en que se aplicaba la experiencia piloto (Podetti, 2003:193). También existieron otras 'insubordinaciones', tales como las de docentes que impartieron clases a pesar de haberse adoptado una decisión gremial mayoritaria en sentido inverso. En términos generales, en más de una ocasión la lógica de la disciplina gremial entró en contradicción con la lógica individualista de ascenso laboral y profesional. Es probable que esta última haya prevalecido más sobre la primera a medida que la reforma aparecía como un destino incambiable, al que habría que terminarse resignando y adaptando de la mejor forma posible.

Una tercera fuente de fisuras, probablemente de menor importancia, estuvo marcada por el cargo ocupado por los funcionarios. Concretamente, los directores de los liceos se hallaban asediados por tres fuegos: el del CODICEN, que les intimaba a desalojar los liceos o cerrarlos, los estudiantes y padres, con solidaridades basadas en años de conocimiento personal, y el gremio de docentes, que reivindicaba la no colaboración con la reforma aunque tampoco se decidía a aceptar sin más las propuestas de los estudiantes.

Por último, otra posible fuente de discrepancias refiere a las distintas visiones sobre la magnitud de los cambios implementados por la reforma, y en consecuencia, sobre sus efectos y el tipo de oposición a desplegar. Si bien probablemente se trate de una visión excepcional, para el dirigente de ADES Pablo Cayota, por ejemplo, la reforma de Rama no era tan profunda como todos sugerían. En su opinión se trataba de diversas medidas (administrativas, de gestión, formación, capacitación y experimentación), que sin embargo operaban sobre las mismas bases que el Plan 1976 o la reforma del Ciclo Básico de 1986 llevada adelante por Pivel Devoto. En un artículo publicado en el Semanario

---

<sup>21</sup> En Semanario Brecha, edición en internet (sin fecha).

Brecha, Cayota escribía que *'Tanto Rama como el sindicato [de docentes de secundaria] han preferido alimentar esta confusión [de que la reforma toca aspectos estructurales de la educación]. El primero, seguramente para pasar a la historia como el reformador; el segundo para demonizar con facilidad sus designios'*.

Ahora bien, si el gremio docente se encontraba debilitado orgánicamente y atravesado por diversas fisuras que le impedían un accionar en bloque, ¿por qué no existió una alianza con los estudiantes de secundaria? La respuesta se apoya en un enunciado general: la comunión de intereses que surge entre dos actores por el hecho de rechazar a un tercero no es condición suficiente para construir una alianza. Además hace falta un acuerdo propositivo, y para ello es necesario establecer una comunicación. A pesar de compartir el rechazo genérico a la reforma y reivindicar una mayor participación, fuertes diferencias generacionales y de organización del conflicto separaban a estudiantes y docentes y hacían extremadamente difícil una acción coordinada o siquiera una comunicación para alcanzar tal fin. A pesar que a muchos dirigentes sindicales y docentes el movimiento de estudiantes les despertaba simpatía, la incapacidad para comprender la lógica de una protesta descentralizada y elusiva constituyó, en los hechos, una barrera. Adicionalmente, los docentes percibían que intentar una alianza con un actor tan impredecible podía significar caer en un encorsetamiento que no deseaban. Como afirmaba Seni Pedretti, integrante de la directiva de la Federación de Profesores, *"Nosotros no queremos interferir en las estructuras de ellos pero tampoco quedar atrapados por su forma de funcionamiento"*<sup>22</sup>. Desplazados de su condición de principales impulsores de la resistencia, los docentes no supieron cómo cooptar a un movimiento que no dejaba asirse por ningún medio, y Rama se benefició imprevistamente de todo ello.

### La respuesta de los políticos

Por su parte, a lo largo del período de implementación de la reforma y emergencia de los conflictos la clase política fue asumiendo diversas posturas. Es interesante la hipótesis planteada por De Armas (s/f) que postula, coincidiendo con la teoría del ciclo político (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Chasquetti y Moraes, 2002; Filgueira y Filgueira, 1997) que a medida que se acercaban las elecciones de 1999 las reacciones de los partidos y fracciones ante la reforma empezaron a orientarse cada vez más por criterios electoralistas.

Por un lado el equipo de gobierno, y en particular Sanguinetti, apoyó a Rama en todo momento. El político y el reformador acusaron a la izquierda de estar utilizando la oposición a la reforma como bandera política para fines electorales, al tiempo que el primero calificó a los ocupantes de los liceos como 'reaccionarios' y 'fascistas'. En la medida que se acercaban los comicios el gobierno empezó a hacer una defensa de la reforma en términos de proyecto socialdemócrata. Esto resultaba a priori muy redituable, en la medida que permitía a la fracción de Sanguinetti ubicarse ante la opinión pública, como era ya su costumbre desde 1984, en un punto medio entre el ala conservadora del

---

<sup>22</sup> En Semanario Brecha, edición en internet (sin fecha).

herrerismo y la derecha pachequista y el 'radicalismo' de izquierda. No obstante, existieron fisuras al interior del Poder Ejecutivo. Samuel Lichtensztejn, Ministro de Educación y Cultura y no en vano un ex – militante de centro izquierda, afirmó que hubiera preferido que la reforma se hubiese discutido más ya que era un tema importante para toda la población, ante lo cual Sanguinetti le sugirió 'instrucciones' sobre el tema (Podetti, 2003; De Armas, s/f).

El Frente Amplio, que en un primer momento había apoyado la propuesta de Rama y su conducción al frente del CODICEN<sup>23</sup>, empezó a modificar el discurso sobre la base de su repudio al estilo verticalista del reformador. El herrerismo, que desde los inicios había criticado a la reforma por desconocer el legado en educación de la administración anterior y había propuesto sustituir a Rama de la presidencia del CODICEN, criticó al reformador con los mismos argumentos que los gremios docentes con los que se hallaba, ideológicamente, casi en las antípodas<sup>24</sup>.

En suma, la reforma mostró los riesgos que supone el sacrificio de la participación a costa de ganancias en la efectividad de ejecución. Este caso evidencia que la legitimación de las políticas públicas tiene dos dimensiones independientes: la de los contenidos y la de los procesos. Quedó claro que, lejos de bastar con lograr la aceptación de los cambios en los contenidos por parte de los gremios educativos y la sociedad en general, también era necesario que la elaboración e implementación de dichos cambios se llevara a cabo mediante procesos de participación e inclusión de todos los actores involucrados (Mancebo, 2002:161). De hecho, a pesar de que buena parte de los contenidos estaban en sintonía con la tradición de las políticas sociales en Uruguay, el estilo verticalista terminó obnubilando la percepción de estos contenidos estatistas que, en caso de haber sido planteados en un contexto más participativo, probablemente hubieran sido aceptados por buena parte de los opositores.

## **5. La Reforma educativa como política social**

### **5.1 Valores y principios rectores de la Reforma**

La reforma tuvo un espíritu sistémico, planificador e integrador. En lugar de tratarse de modificaciones más o menos aisladas, como había ocurrido en la administración anterior, se apostó a articular las diferentes dimensiones de la educación desde una concepción global. La reforma se proponía impactar de

---

<sup>23</sup> Aunque con excepciones. En cierto momento Rama afirmó públicamente que los comunistas y tupamaros no estaban interesados en el avance de la reforma. El PCU denunció a Rama por violar el numeral 4 del artículo 77 de la Constitución, que impide a los directores de organismos públicos actos públicos o privados de carácter político diferentes del voto.

<sup>24</sup> Lacalle afirmó que Rama '*nunca estuvo en una escuela rural ni en un liceo de campaña o de Montevideo, nunca fue docente, nunca tuvo que hacer venta de tortas fritas para que la escuela marchara y, entonces, lo que sabe de teoría no le sirve, porque le falta barro en los zapatos*' (De Armas, s/f).

diversas formas sobre la sociedad a través de la educación. Concretamente, se buscaba la elevación de la calidad cultural y científica de los recursos humanos, la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza, la dinamización de los canales de movilidad social y la modernización necesaria para enfrentar los cambios en las esferas productiva y laboral. Para ello, la reforma estableció cuatro objetivos centrales: consolidación de la equidad social, mejoramiento de la calidad educativa, dignificación de la formación docente y fortalecimiento de la gestión institucional. En cada nivel de enseñanza se preveían acciones concretas para llevar a cabo estos objetivos (Mancebo, 2002).

Para cumplir estos objetivos se requería la reafirmación de la centralidad del Estado no sólo en la regulación y dirección administrativa de la enseñanza, sino también en la provisión de la oferta educativa (“Estado docente”) (Mancebo, 2002:144). Así, para los ideólogos de la Reforma, tanto el mercado y la libre competencia en materia educativa como las estrategias de subsidios a la oferta privada o los sistemas de vouchers nunca podrían enfrentar exitosamente a los desafíos centrales de la educación uruguaya. En contra de las líneas contemporáneas de política educativa, la reforma se elaboró e implementó sobre el trasfondo de una concepción de Estado bastante cercana al Estado de bienestar. Al contrario de lo sostenido por las críticas que calificaban a la reforma como “neoliberal”, la reforma educativa fue fuertemente estatista y el mercado tuvo un papel marginal, si se compara con otras reformas estructurales en el sector social – tanto en la experiencia latinoamericana como en la nacional.

La contracara de la centralidad del Estado era la noción de un ciudadano-consumidor pasivo. El ciudadano debía actuar como un “consumidor” que aceptaba o rechazaba la oferta educativa, pero que en ningún caso estaba habilitado para proponer nuevas modalidades educativas. En palabras de Opertti, “*... el modelo de Reforma se entronca en una concepción de ciudadano de la modernidad que confía en las intenciones y bondades de las propuestas impulsadas por el Estado y que posicionado en el rol de agente externo al funcionamiento del sistema educativo, expresa sus pareceres frente a las ofertas de servicios*” (Opertti, 1997:149)

Por otra parte, se descartaba la tercerización a agentes privados de algunas de las actividades comprendidas en los servicios educativos como modo de disminuir costos (Mancebo, 2002:155). En opinión de Rama, las mejores vías de obtención de recursos eran los créditos internacionales o los bonos del tesoro nacional (Filgueira y Moraes, 1999:25). Sin embargo, la provisión de algunos servicios periféricos - tales como la comida en bandejas - fueron tercerizados hacia empresas privadas. Adicionalmente, la reforma rechazaba las estrategias de subsidio a la oferta educativa a través del sistema de vouchers, vieja propuesta de Milton Friedman (1979). En contra de esta perspectiva, para la Reforma las experiencias de descentralización no eran en sí mismas una garantía del aumento del desempeño educativo. Tampoco se creía que la libre elección de las familias mediante un sistemas de vouchers condujera a un mejoramiento de la educación. Se argumentaba que la dotación de capital social e información que dispondrían las familias sería muy desigual como para que todas ellas tomen decisiones calificadas en igualdad de condiciones (Opertti, 1997). Por otra parte, la unificación de los criterios y objetivos de las instituciones educativas emergentes de un

sistema de vouchers resultaría tremendamente costoso y complejo – y quizás, ante todo, imposible. El gran riesgo que se correría en este caso consistiría en "*promover una libertad de elección descontextualizada de un mínimo de valores morales y culturales consensuados y comunes al conjunto de la sociedad*". Así, antes que habilitar a la libertad de elección, la reforma se planteó como necesario lograr niveles mínimos de equidad e integración social para promover procesos de movilidad ascendente. (Operti, 1997:151; Mancebo, 2002:155)<sup>25</sup>. Por último, la educación debía mantener algunos viejos principios varelianos: ser pública, gratuita, laica y aconfesional (Operti, 1997).

La reforma, pues, se ajustaba al imaginario de los uruguayos respecto al papel del Estado. Esto no fue suficiente para evitar críticas y oposiciones, pero quizás sí sirvió para que la opinión pública no se pusiera en su contra (Mancebo, 2002). No deja de sorprender que en momentos de fuerte conflictividad, como fueron los años 1997 y 1998, la proporción de opiniones positivas de la población nacional sobre la reforma educativa no sólo no descendiera sino que además aumentara - de un 33% en mayo de 1997 a un 52% en junio de 1998 (De Armas, s/f). Una posible explicación es que la opinión pública no sentía en carne propia aquello por lo que reclamaban los estudiantes y los gremios educativos: la posibilidad de incidir en el diseño de la política educativa. Ajena al deseo de tomar parte en la definición de la educación, para buena parte de la opinión pública el aspecto más polémico y conflictivo de la reforma apenas cobraba relevancia. Por tanto, la percepción de la reforma se reducía a un conjunto de ideas vagas en que se enfatizaban valores tan seductores para los uruguayos como la equidad y la protección estatal, con los que era difícil estar en desacuerdo.

## **5.2 Las medidas de la reforma** <sup>26</sup>

El conjunto de valores y objetivos planteados por la reforma educativa se plasmaron en un conjunto de realizaciones durante los años de su implementación. Está fuera del alcance de este trabajo evaluar, tan siquiera mínimamente, la adecuación entre ambos niveles. Por el contrario, el punto que aquí interesa destacar es el de cómo las acciones en los distintos tramos educativos reflejan, tal como los reformadores lo expusieron, una orientación de política social bastante cercana, con las mediaciones domésticas del caso, al modelo de protección universalista que caracteriza a los países del norte de Europa occidental y que ha sido denominado como modelo socialdemócrata (Esping Andersen, 1990) o inclusivo (*encompassing*) (Korpi y Palme, 1998).

---

<sup>25</sup> En los inicios de la reforma apareció el libro de Pablo da Silveira (1996). La obra partía de los estudios elaborados por Rama en el marco de la CEPAL para diagnosticar una situación de crisis de la educación. Sin embargo, desde una perspectiva moral liberal-igualitaria arribaba a propuestas prácticamente opuestas a las que vertebraban la Reforma. Da Silveira apuntaba a la descentralización y desburocratización de la educación y una transferencia de las decisiones hacia los padres.

<sup>26</sup> El siguiente recuento de las medidas de la Reforma proviene de ANEP (2000) y Mancebo (2002).

## Educación inicial

En materia de educación inicial, la universalización de la cobertura educativa se constituyó en el principal objetivo de la reforma. Esto por dos razones: en primer lugar, por el presumible vínculo entre el fortalecimiento de la integración social (y prevención de tendencias desintegradoras) y la escolarización temprana de los niños. En segundo lugar, y ligado a lo primero, la educación universal desde edades tempranas potencia los rendimientos posteriores en la escuela primaria y reduce las disparidades de éxito educativo producto de las desigualdades socioeconómicas de los hogares de origen. Entre 1995 y 1999 la reforma logró un incremento sostenido de la escolarización inicial en todos los departamentos del país. Se construyeron casi mil aulas nuevas, se entregaron cantidades importantes de materiales didácticos, se renovó la currícula con la participación de los docentes y se realizaron cursos de actualización en educación inicial para directores.

## Educación primaria

Desde los últimos 30 años la escuela uruguaya mostraba claros signos de estancamiento en el contexto de una sociedad cambiante que exigía nuevas funciones y desempeños. Ante esta situación, la Reforma concentró sus acciones en los siguientes aspectos:

a. en concordancia con el objetivo de mejorar la equidad social, se instrumentaron programas variados en el suministro de alimentación (programa de bandejas), equipos de lluvia, controles de salud y atención médica; se expandieron las escuelas de tiempo completo en las zonas más carenciadas y se implementó un sistema de traslados gratuitos a escuelas mejor dotadas en el medio rural.

b. En aras del mejoramiento de la calidad de la educación, se financiaron 800 proyectos educativos diseñados de manera autónoma por los centros educativos en función de sus necesidades específicas y se implementaron varias instancias de evaluación de aprendizajes tanto en matemática como en lengua. Adicionalmente se realizaron experiencias piloto de organización curricular en dos ciclos, experiencia de áreas integradas y mejoras en la infraestructura y dotación de recursos didácticos.

c. Se hicieron esfuerzos de dignificación de la formación y la función docente a través de diversos programas de capacitación - tanto voluntarios como obligatorios - e instancias de reflexión sobre las condiciones socioculturales de los hogares carenciados.

d. Por último, para modernizar la gestión, se creó un sistema de evaluación educativa.

## Educación media

La década de los 90s asistió a un crecimiento explosivo de la cobertura del ciclo básico de la educación media y una heterogeneización de la población estudiantil. A esto se suman las modificaciones productivas y laborales, que exigen una adaptación de los contenidos y programas de la educación media. Como en

los demás niveles del sistema, la reforma enfrentó esta situación implementando acciones que rindieran tributo a sus objetivos globales. Así, en materia de equidad social se logró una ampliación del horario de clase (5 horas y media) para dos tercios de los alumnos del ciclo básico en 1999, se construyeron casi mil nuevas aulas para la educación secundaria y técnico-profesional y se diseñaron escuelas integradas con 7º, 8º y 9º año en el medio rural.

Por otra parte, se intentó aumentar la calidad de la educación secundaria a través de diversas medidas: la implementación en algunos liceos de un nuevo Plan del ciclo básico (1996), que organiza los contenidos del currículum en 6 áreas de conocimiento y no en asignaturas (Experiencia Piloto); la distribución de libros de texto y guías de apoyo al docente; la instalación de algunos Centros de Lenguas extranjeras (CLE) para el aprendizaje de alemán, francés, italiano y portugués; la entrada en funcionamiento de los bachilleratos tecnológicos, de tres años de duración, que otorgan el certificado de auxiliar técnico y brindan herramientas sobre diversas áreas técnicas tendientes a mejorar las chances de inserción laboral.

### Formación docente

En vistas de la triple devaluación (económica, cultural y de prestigio) del rol docente en el Uruguay de las últimas tres décadas, la reforma se planteó la profesionalización y dignificación de la función de los maestros de educación primaria e inicial y los profesores de educación media a través de un ambicioso plan. En él, dos innovaciones aparecen como fundamentales.

En primer lugar, se inauguró en 1996 un Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, instalado en Montevideo, destinado a capacitar a los docentes para la Experiencia Piloto del Plan 1996, apoyar académicamente a los CERP y realizar actividades académicas en general.

En segundo lugar, se crearon los CERP (Centros Regionales de Formación de Profesores) en el Interior del país (Rivera, Salto, Maldonado, Colonia y Canelones). Los CERP fueron creados con el propósito de enfrentar el déficit de formación de profesores de educación media, manifiesto tanto en los elevados porcentajes de profesores activos no titulados como en la eventual saturación de las instancias tradicionales de formación docente (IPA en Montevideo e Institutos de Formación Docente en el Interior). La iniciativa tuvo un fuerte sentido descentralizador - como queda en evidencia al observar la ubicación geográfica en todas las regiones del país - y democratizador, expresado en un sistema de becas que incluye transporte, alimentación y hospedaje para los jóvenes de bajos recursos.

Por último, por primera vez en 30 años, se realizaron concursos para elegir directores y subdirectores de las escuelas técnicas en todo el país.

## **Capítulo 8**

### **Los procesos reformistas en la Administración Central**

Este capítulo analiza los principales procesos de reforma llevados a cabo entre 1985 y 1999 en el aparato estatal uruguayo, haciendo énfasis en la Administración Central. Comienza argumentando acerca de la plausibilidad de concebir a la Administración Central como una política social, continúa describiendo los principales cambios ocurridos durante la primera administración Sanguinetti, hace otro tanto con la administración Lacalle y se detiene, en la última sección, en la reforma impulsada en 1995, de la que analiza sus objetivos, resultados y factores de aprobación.

#### **1. La Administración Central como política social**

Es extraño que se considere a la Administración Central, en sí misma, como una política social. Si bien la Administración Central comprende diversas Unidades Ejecutoras que están encargadas de llevar adelante programas sociales, algunos de los cuales se estudian en este trabajo, sus objetivos explícitos no son los de otorgar alguna clase de prestación social a la población. Por el contrario, cuando se piensa en la Administración Central se suele hacer referencia a cosas tales como la burocracia, los empleos públicos, la ineficiencia y los trámites administrativos. En términos un tanto menos intuitivos, por Administración Central se suele entender el conjunto de procesos organizativos y administrativos que llevan a cabo 'internamente' un conjunto de dependencias estatales que cumplen servicios y funciones en áreas muy diversas.

Ahora bien, ¿en qué sentido puede concebirse a la Administración Central como una política social? Por cierto que no en el sentido tradicional del término. Sin embargo, como se verá en el capítulo próximo, una política social puede concebirse en sentido amplio como un mecanismo por el cual ciertos agentes, generalmente estatales (aunque no en exclusividad), entregan beneficios de alguna clase a otros agentes llamados beneficiarios. La manera más directa de aplicar este esquema consistiría en pensar que en la Administración Central los beneficios consisten en procesos organizativos y administrativos eficientes, justos y transparentes, que son entregados desde las Unidades Ejecutoras hacia los ciudadanos de la nación, que constituirían sus beneficiarios. Sin embargo, en los hechos, este esquema podría aplicarse en otros tres sentidos. En la medida que a través de la Administración Central se procesa el intercambio de apoyo político y votos por favores, cabe pensar que las prácticas clientelísticas suponen dos clases de beneficios con sus respectivos beneficiarios: los políticos, que reciben apoyo político y electoral, y algunos segmentos de la ciudadanía, que reciben desde alimentos hasta empleos, pasando por jubilaciones o carnet de asistencia

médica. En tercer lugar, en economías en que el empleo es un bien escaso, recibir un salario y gozar de estabilidad laboral, aun a cambio del desempeño de una tarea, puede ser concebido como la recepción de un beneficio. En estos tres casos, la relación ‘beneficiario–agente que otorga el beneficio–beneficio’ no constituye el objetivo explícito de la Administración Central, o su función manifiesta, sino que mas bien se trata de funciones latentes, para emplear el lenguaje mertoniano. Sin embargo, y más allá de las diferencias obvias, en los cuatro casos se trata de mecanismos de protección social. En todos ellos existen agentes que elevan su calidad de vida, es decir, que reciben bienestar, de parte de otros agentes. La tabla 8.1 sintetiza estas ideas.

**Tabla 8.1 Cuatro maneras de concebir la Administración Central como una política social**

Actividad	Agente que recibe el beneficio	Beneficios	Agente que otorga el beneficio	Carácter del beneficio
1. Desempeño de la Administración Central como institución	Ciudadanía en general	Procesos organizativos y administrativos justos, transparentes y eficientes	Administración Central	Explícito
2. Clientelismo	Líderes políticos	Apoyo electoral	Clientelas	Implícito
3. Clientelismo	Clientelas	Favores en gral.	Líderes políticos	Implícito
4. Desempeño en cargos públicos	Funcionarios públicos	Remuneración y estabilidad laboral	Administración Central	Implícito

Así, si se tiene en cuenta que la Administración Central es un ámbito en que cuatro grupos de la población, a veces superpuestos, reciben bienestar de otros agentes, entonces cabría aplicar aquí las categorías habitualmente consideradas para analizar las políticas sociales. Análogamente, las teorías destinadas a analizar la intensidad, orientación y factores explicativos de las reformas sociales también podrían, a priori, aplicarse a la Administración Central<sup>1</sup>.

Por razones de espacio y disponibilidad de información, aquí concebiremos a la Administración Central como una política social en el último sentido, esto es, como mecanismo de transferencia de beneficios a los funcionarios públicos. Aunque cualquiera de los tres mecanismos restantes también suponen transferencias importantísimas de bienestar y protección su estudio excede nuestras posibilidades actuales, por lo que el análisis aquí realizado será asumidamente parcial. De todas maneras, ello no quita que nos refiramos a alguno de estos tres mecanismos durante el análisis de los funcionarios públicos como beneficiarios de la Administración Central. Además, si bien no se trataría de un mecanismo de protección social de alcance universal, cabe tener en cuenta que los funcionarios públicos representaron durante el período estudiado entre un 7% y un 9% de la población, a lo que debería agregarse los beneficiarios

<sup>1</sup> Cabe hacer dos aclaraciones. Primero, afirmar que la Administración Central provee beneficios a clientelas, funcionarios públicos y líderes políticos no supone abrir ningún juicio normativo respecto a la legitimidad de que esto ocurra. Se trata, simplemente, de tener en cuenta que parte del bienestar que concede el Estado a la sociedad se vehiculiza por esas vías, con independencia del juicio que ello merezca. Segundo, este ensayo de concepción de la Administración Central como una política social debe ser sometido a esfuerzos mucho más exigentes para resultar satisfactorio y conocer todas sus implicancias. Este es un primer intento en ese sentido.

indirectos como son las personas económicamente dependientes del funcionario público.

Los dos beneficios más importantes que recibe un funcionario público de la Administración Central son la estabilidad laboral y las remuneraciones mensuales. Pueden existir otros tales como el prestigio asociado al cargo, la satisfacción personal, la posibilidad de conocer otras personas, etc., pero dado que se trata de beneficios difíciles de medir no serán considerados aquí. Además, en la función de utilidad de muchos funcionarios públicos probablemente sean menos relevantes que las remuneraciones y la estabilidad. Así, en términos ideales, mientras mayores sean los niveles salariales y garantías que gozan los funcionarios públicos, mayor será el nivel de protección. Por otra parte, que éstos sean considerados como 'beneficiarios' no quiere decir en absoluto que las prestaciones sean 'gratuitas', esto es, que no hagan nada para merecerlas. Por cierto, a cambio de los beneficios ellos desempeñan un cargo, de la misma manera como los jubilados reciben un beneficio gracias a las contribuciones realizadas durante su vida activa, y del mismo modo como los ciudadanos hacen uso de la salud y la educación pública tras haber contribuido con impuestos y deducciones<sup>2</sup>. Luego de estas aclaraciones conceptuales estamos en condiciones de internarnos en las reformas de la Administración Central uruguaya en tanto políticas sociales.

## **2. 1985-1989: poniendo la casa en orden**

Tempranamente existieron diversas propuestas de racionalización y modernización de la Administración Central uruguaya (las de John Hall en 1954, la CIDE en 1965 y Oscar Ozslak en 1972). Estas propuestas buscaban mejorar la coordinación entre las organizaciones de la Administración Central y sustituir el clientelismo por un cuerpo de funcionarios profesionales (Ramos, 1993). Sin embargo, durante las dos primeras administraciones democráticas no existió una reforma integral de la Administración Central.

La primera administración Sanguinetti estuvo concentrada en fortalecer la institucionalidad democrática y administrar las herencias del régimen militar. A pesar de esta prioridad, este fue el comienzo de los planes de reforma administrativa que, ya desde este entonces, optaron por asumir un carácter 'gradual' (Correa Freitas, 1996). Así, en 1985 se instaló la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) bajo la dirección del Dr. Ruben Correa Freitas con el propósito de modernizar el sector público. Las modificaciones llevadas a cabo en este marco pueden agruparse en cuatro grandes áreas de intervención.

---

<sup>2</sup> Siguiendo con el paralelismo, los 'ñoquis' de la Administración Central son el equivalente funcional de quienes recibieron la jubilación sin haber realizado aportes a la seguridad social. Podría hacerse el mismo ejercicio para la salud y la educación pública, vinculado al pago de impuestos, aunque la diferencia es que en estos casos no existe una fiscalización como sí existe a la hora de recibir la jubilación y la remuneración del Estado, por lo que el vínculo entre contribuciones y beneficios es más laxo que en los dos primeros casos.

En primer lugar, existieron modificaciones en diversos aspectos de la gestión del personal. Desde 1986 empezaron a aprobarse las primeras normas para limitar el ingreso de personal al sector público, restringiendo la provisión de vacantes en algunos escalafones, y se habilitó el ingreso únicamente por concurso. Al mismo tiempo se restituyó a casi 11.000 empleados públicos que habían sido destituidos durante la dictadura militar. Asimismo, se disminuyó a la mitad el peso de la antigüedad en las calificaciones y ascensos, y se brindaron incentivos de ascenso por capacitación (Ramos, 1993; Correa Freitas, 1996).

En segundo lugar, se comenzaron a implementar iniciativas de capacitación de funcionarios públicos. Así, se otorgaron becas en el exterior y, a través de la creación del Curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública, que contaba con la asistencia de centros franceses, se brindaron seminarios de capacitación para 1400 funcionarios de alto nivel - incluyendo gerentes de empresas públicas. Al mismo tiempo se empezó a publicar la Revista de Administración Pública (Ramos, 1993; Correa Freitas, 1996).

Concebidos, pues, como políticas sociales, los procesos reformistas vinculados a la gestión del funcionariado combinaron tanto medidas de congelamiento de beneficios (limitación del personal) como medidas expansivas (restitución de destituidos). Al mismo tiempo se observa una modificación en los 'criterios de elegibilidad' para recibir beneficios en un sentido meritocrático.

En tercer lugar, con miras a reducir la burocracia se implementaron algunas experiencias de descentralización en intendencias del interior del país, destinadas a eliminar trámites y firmas. Así, se eliminaron 5400 expedientes anuales en la ANP, 3730 en la Intendencia de Maldonado, 2056 en la Intendencia de San José, y se redujo en un 90% la duración de algunos trámites en la Intendencia de Rocha.

Por último, se hicieron algunos avances en términos de eliminación de algunas funciones del Estado y reasignación de otras. Así, se suprimió el servicio pasajeros de AFE y se redistribuyeron sus 7000 funcionarios, se tercerizó la recolección de residuos en la IMM a la empresa SUR, se comenzó con la explotación Parque Hotel y se estableció una Ley de Zonas Francas. Por otra parte, los proyectos formulados por el Ejecutivo para modernizar PLUNA y eliminar el ILPE fueron rechazadas en el Parlamento (Correa Freitas, 1996:23-24 y 30-31).

### **3. 1990-1994: impulso parlamentario y freno plebiscitario**

#### **3.1 Desburocratización y repliegue en la función pública**

Para principios de los 90s, una vez superados muchos de los legados planteados por el régimen autoritario y en pleno ingreso del país al Mercosur, la cuestión de la reforma del Estado cobró mayor importancia. En 1992 de Sierra diagnosticaba una intensificación del debate sobre el tema del Estado y, más importante aún, el hecho de que el tema hubiese trascendido la discusión entre las élites intelectuales y políticas para pasar a ocupar la agenda de las organizaciones sociales y la opinión pública (de Sierra, 1992:6). Desde el oficialismo, para Lacalle la reforma del Estado constituía un eje central de su proyecto aperturista y liberalizador. El complemento de la apertura a la región, la flexibilización laboral y la reconversión productiva de las empresas del sector privado, consistía en lograr un Estado más chico y eficiente.

El gobierno de Lacalle se centró en tres áreas. Por un lado, se buscó modificar el sistema de ingreso y regulación interna de la función pública. Por otro lado, se hicieron ciertos avances en el proceso de desburocratización. Por último, el punto más ambicioso y polémico de la estrategia de Lacalle consistía en reformar extensivamente el régimen de funcionamiento de las empresas públicas. Los avances en las dos primeras áreas y el fracaso rotundo en la última evidenciaron que si bien la ciudadanía podía aceptar ciertas modificaciones sin resistencias, no estaba demasiado dispuesta a encarar reformas estructurales en los servicios públicos.

#### Los funcionarios públicos: reducción y meritocracia

Como es sabido, la Constitución uruguaya establece la inamovilidad del empleo en el sector público. El despido únicamente puede basarse en omisión, ineptitud y delito, y el funcionario tiene derecho a una defensa ante un tribunal independiente. Dadas las restricciones que la Constitución impone a cualquier estrategia de recorte masivo del funcionariado público, para llevar adelante sus propósitos de racionalización el gobierno consiguió en 1990 la aprobación de la Ley 16.127. Esta ley establecía dos puntos básicos. Primero, suspendía la contratación de personal presupuestado y de función pública. Segundo, establecía incentivos a la renuncia de funcionarios públicos, consistentes en el otorgamiento de 12 sueldos mensuales o el 75% del salario durante dos años para quienes no hubieran generado derechos jubilatorios, o una prima acumulable del 25% de la jubilación por dos años. Esta disposición no tuvo el efecto esperado: se acogieron sólo un 5% de los funcionarios al sistema de retiros incentivados (Cassoni, Labadie y Allen, s/f:41 y sigs.).

Adicionalmente, los decretos 157/92 y 158/92 alteraron los criterios de ascensos y calificaciones, priorizando la capacidad de supervisión y diligencia, y eliminaron el criterio tradicional de ascenso de grado en grado, aumentando de

esta forma el número de potenciales aspirantes a los cargos (Clavijo, 1993). Por último, se redistribuyeron los funcionarios públicos declarados excedentes. La combinación de estas medidas parece haber tenido efectos importantes. Como muestra el cuadro 8.2, expuesto en las próximas páginas, durante el gobierno de Lacalle el número de funcionarios públicos se redujo en 16.000.

## EL PRONADE

En 1990 Lacalle decretó la creación del Programa Nacional de Desburocratización, dependiente de la Presidencia de la República. El PRONADE tenía, por una parte, propósitos administrativos tales como simplificar trámites, facilitar la atención a usuarios y agilizar el relacionamiento con el sector privado. El enemigo era el centralismo burocrático y el formalismo (Ramos, 1993). En este sentido, el decreto 500 de diciembre de 1991 transfirió la realización de buena parte de las firmas y mensajes desde el Presidente de la República a los Ministros (Sayagués, 1993).

Por otra parte, el PRONADE buscaba tornar más eficientes y menos costosas las empresas públicas, aunque no modificar su propiedad por parte del Estado. Las iniciativas de mejora de la gestión de empresas públicas se centraron en incentivar el espíritu empresarial y la eficiencia. Por ejemplo, para mejorar el deficiente sistema de compras del Estado se aprobó en 1990 la Ley de Compras y la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, votada por unanimidad en 1990 (Sayagués, 1993).

### **3.2 El freno a las privatizaciones**

El tema de las empresas públicas estuvo muy presente durante el gobierno de Lacalle. Por ejemplo, se aprobaron las leyes sobre puertos y desmonopolización del mercado de seguros en 1992 y 1993 respectivamente. El tema también preocupaba a la clase política en general. Una agrupación de cuarenta y dos diputados procedentes de los cuatro lemas con representación parlamentaria, aunque con un mayor peso del centro y la izquierda, habían planteado en setiembre de 1991 una iniciativa titulada 'Ley de empresas públicas: normas para mejorar su eficiencia', que proponía, entre otras cosas, fijar condiciones técnicas en los directores de las empresas públicas, incluir un delegado del personal en el directorio y definir criterios de contratación y promociones en base a rendimiento y no antigüedad. A pesar de sus similitudes, esta propuesta difería en otros puntos *'claramente con algunas de las propuestas del gobierno'* (de Sierra, 1992).

Sin embargo, ninguno de estos dos fenómenos constituye el núcleo de la discusión. El principal aspecto de la estrategia de Lacalle en relación al Estado, que al mismo tiempo fue el área en que el gobierno cosechó su mayor fracaso, refiere al intento de habilitar y promover la privatización de las empresas públicas. Luego de un *'largo y zigzagueante proceso de elaboración'*, el Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley de Empresas Públicas (de Sierra, 1992:11). El proyecto le otorgaba al Ejecutivo la posibilidad de hacer concesiones y otorgar

permisos a privados para ejecutar servicios públicos, al tiempo que transformaba a PLUNA y ANTEL en sociedades de economía mixta y suprimía el ILPE (Correa Freitas, 1996:32). La propuesta planteaba una evidente concentración de atribuciones en el Ejecutivo. Así, bastaba con *'su sola decisión administrativa, [para] transferir o conceder, si así lo entendiese convenientes, todos y cualesquiera de los servicios públicos a su cargo'* (de Sierra, 1992:11), y ello sin necesidad de llamar a licitación pública. También se planteaban mecanismos de redistribución de personal y retiro anticipado por incentivos (Clavijo, 1993). El proyecto fue finalmente aprobado en el senado en octubre de 1991 por un solo voto de diferencia, lo que indica el grado de polarización que suscitaba entre la clase política.

La ley aprobada por el gobierno dio lugar a la que quizás pueda calificarse como la más importante instancia de consulta popular en el país desde el plebiscito de 1980, destinado a pronunciarse sobre la continuidad en el poder del régimen militar del momento. Rápidamente se articuló una coalición opositora compuesta por la izquierda, el movimiento sindical y fracciones de los partidos tradicionales. El resultado fue la creación de la Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado, que bregaba por la derogación de cinco artículos medulares de la Ley (los artículos nº 1, 2, 3, 10 - privatización de ANTEL - y 32 - entes del Estado). La composición plural y multipartidaria de la Comisión llevó a desestimar la propuesta de intentar derogar la totalidad de la ley.

Sin embargo, más interesante que la formación de una coalición de oposición de rasgos similares a las que se habían formado ante otras iniciativas de reforma, fue el comportamiento al interior de la incipiente coalición de gobierno. Aunque Lacalle daba por descontado el apoyo de Sanguinetti, desinteligencias entre ambos líderes llevaron a que el Foro Batllista impulsara la derogación plebiscitaria propuesta por la oposición. Según Podetti (2003:140), esto *'dejó heridas profundas'* en la futura coalición.

Este resultado no sólo consituyó un fracaso para el gobierno, sino también para toda la clase política que había votado a favor de la Ley. ¿Cómo explicar estas desavenencias entre el electorado y sus representantes? Quien había liderado los procesos de reforma estatal durante la primera administración Sanguinetti afirmó que la población *"ha preferido un gradualismo en la aplicación de los instrumentos de la Reforma del Estado"* (Correa Freitas, 1996:32). Sin embargo, una explicación sociológica debería apelar no sólo a las preferencias ideológicas de la población, sino también a i) los incentivos e intereses de los grupos políticos y corporativos y ii) los recursos legales a disposición del electorado para hacer valer su opinión a pesar de las decisiones de la clase política. En este sentido, Filgueira y Papadópolos afirman que *'El tamaño del sector público, un sistema partidario apoyado en clientelas amplias y un sindicalismo con cierta capacidad de resistencia bloquearon en buena medida las iniciativas privatizadoras. Y lo que es más importante: un formato institucional que facilita la apelación a recursos de democracia directa se había hecho presente una vez más, al igual que en el caso de la seguridad social, para poner fin a los intentos neoliberales de los líderes electos por el pueblo'* (Filgueira y Papadópolos, 1996). En el mismo sentido, en el período que transcurrió entre la aprobación de la Ley en el Senado y su derogación plebiscitaria, de Sierra escribía

premonitoriamente que *'Uruguay es el único país de América Latina donde por decisión política de la oposición, por la correlación de fuerzas político-sociales y por habilitarlo la Constitución, al menos una parte del proceso privatizador deberá pasar en definitiva por una consulta popular amplia y democrática'* (de Sierra, 1992:12)

¿Significó este resultado un desplazamiento entre la clase política y la ciudadanía? Para Filgueira y Papadópulos esto no es así: *'La paradoja no es tal. La ciudadanía sigue teniendo fuertes identidades con líderes que impulsan proyectos que no comparten. Esto se debe a que estos mismos líderes pertenecen a un sistema donde los ciudadanos tienen canales institucionales e informales a través de los cuales pueden incorporarse a los procesos de formulación de políticas públicas'* (Filgueira y Papadópulos, 1996:134). Sin embargo, también podría plantearse la cuestión acerca de hasta qué punto el desacuerdo con los proyectos de política pública puede conciliarse con una fuerte identidad generada a raíz de la política informal. Esta pregunta es especialmente relevante para una década en que el impulso reformista apuntaría, justamente, a la reducción de los canales informales de hacer política (p. ej. suprimiendo el ingreso a la función pública), reduciendo así las fuentes de legitimidad de los políticos a la que constituiría su función manifiesta, esto es, hacer buenas políticas para aumentar el bienestar de la ciudadanía.

## **4. La reforma de la Administración Central de 1995**

Finalmente, a diez años de la restauración democrática, la segunda administración Sanguinetti (1995-1999) se propuso realizar una reforma sistemática y coherente de la Administración Central. Para reformar la Administración Central, Sanguinetti y su equipo tuvieron en cuenta tres clases de factores: en primer lugar, cuáles eran los principales problemas de la Administración Central del Estado uruguayo; en segundo lugar, en qué tipo de modelo de desarrollo se estaba embarcando el país; por último, qué soluciones eran viables en un país con las características del nuestro.

### **4.1 Los problemas del Estado uruguayo**

El Estado uruguayo, y en particular la Administración Central, presentaban a los ojos de los reformadores dos grandes problemas: el clientelismo y la ineficiencia.

Por un lado, el Estado uruguayo combinó históricamente un patrón inclusivo y proteccionista con arraigados núcleos de clientelismo. No se trata ni del Estado europeo-occidental de corte weberiano, rígidamente universalista, ni del Estado predatorio y raquíptico de los países subdesarrollados estudiados por Peter Evans (1996) (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002:2). Se trata, pues, de un estilo de protección *sui generis*, en donde una de las funciones públicas primigenias - a saber, brindar servicios públicos de calidad y a bajo costo para

toda la población - se pervierte y da lugar a la creación de focos de proteccionismo particularista aunque a gran escala, dirigido fundamentalmente a los sectores medios y bajos<sup>3</sup>.

Aunque no sea éste el lugar para detenerse en el fenómeno del clientelismo, hay tres aspectos específicamente vinculados a la Administración Central que merecen resaltarse. Ellos muestran algunos mecanismos concretos de operación del clientelismo y la discrecionalidad que estuvieron en la mira de la reforma.

En primer lugar, el titular de la Unidad Ejecutora constituye el último escalón de la estructura de cargos de confianza política. Marca, pues, el nivel de mayor profundidad sobre el que la fracción de gobierno puede incidir en la burocracia pública. Como se verá, la implementación de la Reforma Administrativa se basó en una intensa negociación y trabajo conjunto con esta figura.

En segundo lugar, se ha postulado que la diversidad de vías de remuneraciones presentes en la Administración Central también genera consecuencias nocivas. La existencia de partidas extrapresupuestales y compensaciones presupuestales al margen de las remuneraciones comunes otorga a los jefes nuevos márgenes de discrecionalidad y refuerza una institucionalidad paralela que conduce a algunos funcionarios a la búsqueda de beneficios eludiendo los pesados vericuetos de la carrera oficial.

En tercer lugar, existe una carrera paralela a la función presupuestada, que se produce a partir de los cargos contratados. En la práctica, si bien no gozan de inamovilidad y no pueden concursar por puestos de carrera, los cargos contratados se renuevan anualmente y dependen de la decisión del jefe de la Unidad Ejecutora, lo que otorga un margen de discrecionalidad que rápidamente se convierte en caldo de cultivo para clientelas y personalismos. Así, además de la carrera 'oficial' se crea una carrera paralela que utiliza las facilidades de la ley para repartir cargos que responden más a las necesidades de 'caudillaje' del jefe que a las necesidades de la organización pública. Esto ha llegado a una inflación de puestos, no sólo marcada por el excesivo número de funcionarios en ciertas dependencias, sino también por un desajuste entre competencias y cargos (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002).

El segundo gran problema de la Administración Central es la ineficiencia. En el caso de Uruguay ello no se debe a carencias de capital humano del funcionariado público. De hecho, los funcionarios públicos uruguayos tienen un nivel educativo promedialmente superior tanto al de la fuerza de trabajo del sector privado como al de sus homólogos en otros Estados de la región. La ineficiencia responde más bien a un patrón organizativo y cultural que no prescribe un sistema

---

<sup>3</sup> El problema del clientelismo en el Estado uruguayo es apasionante pero no puede tratarse aquí. Pueden consultarse los estudios clásicos de Aguiar (s/f) y Solari (1965 y 1967), y también Solari y Franco (s/f). Recientemente Castellano (1995), Filgueira y Papadópulos (1996), Filgueira (1994), Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos (2002) y Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé (2003) han escrito sobre el tema. En particular, para algunas hipótesis sugerentes sobre el 'repliegue, mutación y refugio' del clientelismo en la hora de las reformas administrativas, véase Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé (2003:198 a 201).

de castigos y recompensas adecuado<sup>4</sup>. Fenómenos tales como el multiempleo, la inconsistencia entre funciones y competencias y la permisividad de la legislación sobre las condiciones de trabajo atentan sobre los niveles de productividad de los funcionarios públicos (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002:4). Eduardo Cobas, líder de la reforma administrativa desde el CEPRE, definía a esta cultura burocrática como una que *'privilegiaba actividades y procedimientos; había una total confusión en las definiciones de las competencias y responsabilidades, en donde coexistían funciones normativas y operativas, la prestación del servicio con el financiamiento, las duplicaciones de funciones de apoyo, una división del trabajo poco funcional a la introducción de los cambios tecnológicos que daba como resultado productos públicos dependientes de múltiples personas que imposibilitaba el manejo de incentivos'* (Cobas, 1998).

La sedimentación de una fuerte tónica discrecional en el empleo de los recursos públicos, con la consiguiente pauta clientelar que se había desarrollado durante décadas al amparo del propio juego partidario y para su propio beneficio, y la ineficiencia en el cumplimiento de la función pública, constituyen fenómenos que se alimentan recíprocamente. En la medida que el Estado se desviaba de su función primigenia para albergar redes clientelares, los imperativos de eficiencia podían sacrificarse. Inversamente, la ineficiencia reinante daba vía libre para continuar aumentando la densidad de las redes clientelares. El tigre podía soportar otra raya sin mayores problemas. Ambos fenómenos dieron resultado a un tercero de extrema gravedad: el excesivo número de funcionarios públicos. No casualmente Uruguay tiene el mayor número de funcionarios sobre la población total, activa y ocupada, en América Latina (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002:3)<sup>5</sup>.

Adicionalmente, para comprender la percepción en los líderes políticos sobre la necesidad de la reforma debe tenerse en cuenta el ingreso de país a un nuevo modelo de desarrollo. La globalización, la apertura y la integración económica, las vertiginosas transformaciones tecnológicas que impactan sobre el funcionamiento organizacional y una mayor exigencia de servicios públicos de calidad por parte de la ciudadanía obligaban a repensar el papel y funcionamiento del Estado (Cobas, 1998).

Sin embargo, Sanguinetti bien sabía que la inconveniencia de la persistencia del clientelismo y la ineficiencia en un marco de ingreso a un modelo

---

<sup>4</sup> Para un agudísimo análisis de los efectos esperados de diferentes reformas de los sistemas de incentivos y castigos sobre el esfuerzo y rendimiento de los funcionarios públicos, véase el trabajo de Martín Rama (1989).

<sup>5</sup> A pesar de tener un nivel medio de meritocracia en la comparación internacional, entre los países latinoamericanos el Estado uruguayo goza de altos niveles de confianza entre la población uruguaya. Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos (2002:6) explican esto de la siguiente manera: *"Uruguay desarrolló a lo largo de su historia una administración pública sensible a las demandas de la población pero no un estado que se rigiera por las normas tradicionales del mérito weberiano en la función pública. Fue la competencia electoral y un régimen de bienestar administrado por los partidos políticos la clave de la calidad del Estado uruguayo"*. Aquí reaparece nuevamente un fenómeno que señalamos en el capítulo 6, sobre el sistema de salud: la existencia de vías particularistas de apropiación de beneficios puede llevar, al cabo de cierto tiempo, a una cuasi-universalización de los beneficios. Por tanto, nuevamente, es necesario distinguir los mecanismos de apropiación de beneficios de sus resultados.

aperturista no significaba que una reforma destinada a extirparlos de raíz fuese lo más conveniente, y menos aún, lo más aceptable para la clase política. Buena parte del clientelismo y la hipertrofia del Estado uruguayo se alojaba en las empresas públicas, y el referendun de 1992 había marcado el límite que la ciudadanía estaba dispuesta a aceptar en materia de reforma del Estado. La lección aprendida establecía, como un destino difícilmente eludible, que las empresas públicas debían quedar en manos del Estado. En consecuencia, el gobierno tuvo que concentrar sus energías en aquellos espacios que no estaban vedados, como la reforma de la Administración Central y eventualmente la reforma interna de las empresas públicas.

## **4.2 Una negociación a varios flancos**

Según su propio discurso, el espíritu de la reforma de la Administración Central consistió en obtener un Estado más eficiente, que brindara servicios de mayor calidad a un menor costo, y encargase al sector privado una mayor parte de las prestaciones. Esto suponía una serie de tránsitos: de la prestación directa y reglamentada a la prestación indirecta mediante transferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en principios de autoridad a estructuras desconcentradas basadas en la delegación de competencias y decisiones; de la medición del éxito o fracaso de la función pública en base a la observancia a los procedimientos, a la medición en base al ajuste de los resultados conseguidos respecto a una misión previamente estipulada y la satisfacción de los usuarios (Narbondo y Ramos, 16:2002). Se trataba, pues, de reemplazar la vieja organización burocrática weberiana – por cierto, en su versión vernácula - *"por un sistema de organización y gestión del Estado y de los servicios públicos más próximo al de la empresa privada y con mayor apertura a la competencia en mercados abiertos"*. El 'new public management' constituía el paradigma teórico de referencia (Narbondo y Ramos, 13:2002).

Ahora bien, todo ello debía realizarse en un contexto definido por la ineficiencia y el clientelismo como problemas, las privatizaciones de empresas públicas como tabú y la integración regional como modelo de desarrollo. Dados estos supuestos, la reforma desplegó hacia la clase política y los organismos internacionales un discurso que articulaba un componente de gradualismo, producto de decisiones internas ajustadas a la cultura política estatista del país, con la necesidad responsable de una reforma modernizadora en un contexto de apertura regional. Así, la reforma rehusó plegarse a las experiencias de liberalización y privatización radical, que despojan al Estado de sus funciones públicas primarias. Como bien puntualiza Correa Freitas, la privatización no es sinónimo de Reforma del Estado, sino uno de sus instrumentos junto con la descentralización, la desburocratización o la desregulación (Correa Freitas, 1996:27). Sin embargo, como analiza Panizza, tampoco se trata de preservar la anquilosada estructura burocrática, incrementada en el pasado a raíz del juego clientelar de los partidos.

A esto se agrega un tercer vector del equilibrio: la excepcionalidad de la reforma uruguayo respecto a otras experiencias de la región se basa en que no

surge como resultado de las presiones inminentes del ajuste estructural ni el condicionamiento externo. Es, mas bien, el resultado de una decisión de política doméstica en tiempos de crecimiento, con el objetivo de mediano y largo plazo de aumentar la productividad y eficiencia del Estado y así contribuir al desarrollo económico (Panizza, 2002). Por último la reforma administrativa se basó, al menos discursivamente, en una concepción 'culturalista' de la administración pública que le quitaba sus aristas tecnocráticas, rechazadas tanto por la izquierda como por la derecha. Así, *"Reformar el Estado, no es un problema de 'organigramas', ni de 'más o menos' oficinas y reparticiones públicas, sino que es un problema de 'mentalidad' y de 'actitud' tanto de los gobernantes, como de los funcionarios y de los ciudadanos"* (Correa Freitas, 1996:30).

La negociación para aprobar la reforma de la Administración Central no se basó en una gran discusión política y tampoco se contó con un documento canónico que presentara la propuesta y sentara las bases del debate. Por el contrario, una de las razones por las que el proyecto de reforma fue aprobado por los partidos tradicionales en el Parlamento, consistió en que sus artículos fueron presentados en la Ley de Presupuesto quinquenal junto con otros artículos referidos a otros temas. La inclusión de la reforma en la Ley de Presupuesto fue favorable desde el punto de vista de sus posibilidades de aprobación por tres razones, que son válidas igualmente para la reforma educativa impulsada por Germán Rama. Primero, debido a la multiplicidad de puntos disponibles para la negociación, la Ley de Presupuesto tiende a generar consensos políticos<sup>6</sup>. Segundo, se asegura una aprobación rápida ya que existen plazos establecidos constitucionalmente para su aprobación. Tercero, permite aprobar cambios en asignación de recursos presupuestarios.

Adicionalmente, la reforma se presentó con una apariencia neutral y técnica antes que política. Si bien existía un acuerdo político entre los principales sectores de los partidos tradicionales respecto a la necesidad de redimensionar el sector público, la reforma pretendía introducir procedimientos de alto nivel técnico inspirados en el *new public management* y las experiencias llevadas a cabo en otros países. Aun con estas características, la reforma fue impulsada por sectores de ambos partidos tradicionales. Por el lado de los blancos, el herrerismo había colocado el tema en la agenda durante el primer lustro de los 90s. En el Partido Colorado la lista 99, grupo con un perfil fuertemente técnico en el que militaba Eduardo Cobas, futuro Secretario del CEPRE, apoyó la reforma, y lo mismo hizo Davrieux, del Foro Batllista. También hay que mencionar que dentro del Partido Colorado existieron opositores, provenientes generalmente de jerarquías intermedias radicadas en el Estado y temerosos de que sus botines políticos les fueran arrebatados.

---

<sup>6</sup> En la medida que dicha instancia pone en juego varias propuestas que involucran áreas del gobierno muy distintas, el rango de alternativas de ofertas que pueden proponer las partes negociadoras aumenta considerablemente, incrementando de esta manera las chances de que al menos una de las combinaciones de ofertas políticas satisfaga a todas las partes. A modo de regla general, podría pensarse que la combinatoria de ofertas de negociación, y por ende las chances de llegar a un acuerdo, aumentan en la medida que hay (i) más recursos negociables, (ii) de mayor variedad temática, y (iii) de diverso 'valor' político' (esto es, tanto 'billetes grandes como cambio chico').

Si el nivel de debate entre la clase política fue bajo, menos aun cabría esperar que la reforma administrativa hubiese dado lugar a un debate público. Si bien se reconoce habitualmente que la reforma tuvo escasa visibilidad en los medios de comunicación, según sus impulsores esta tuvo una altísima visibilidad al interior de los jerarcas públicos de las distintas Unidades Ejecutoras (Podetti, 2003:155). Así, la reforma administrativa habría sido altamente participativa con los jerarcas directamente involucrados en los procesos de reestructuración organizativa y transferencia de funciones. Ello no fue el resultado exclusivo de un convencimiento doctrinario sobre la necesidad de discutir las reformas con el funcionariado situado en los niveles de implementación. Por el contrario, esta actitud por parte de los reformistas también estuvo fuertemente determinada por la certeza de que una reforma que tomaba a las Unidades Ejecutoras como campo de acción sólo podía ser exitosa si contaba con la aprobación de sus jerarcas. En éstos, y no en los Ministros o en los técnicos del CEPRE, se acumulaba el poder formal e informal, el conocimiento del funcionamiento de la minucia de las Unidades y la lealtad de los funcionarios. Por tanto, cuando el CEPRE solicitase a cada Unidad Ejecutora la declaración de los cargos excedentes, no estaba únicamente optando por otorgar a sus jerarcas espacios de participación realmente decisivos, sino que en definitiva, estaba tomando el único camino posible para implementar una reforma como la concebida.

### **4.3 Objetivos y resultados de la Reforma**

Al aprobarse la Ley de Presupuesto (Ley No. 16736 de 1995) por el Parlamento, el Poder Ejecutivo tuvo en sus manos la tarea de definir las transformaciones planteadas. Desde el principio quedó en evidencia que el decreto presidencial y la Ley del Presupuesto iban a ser los instrumentos para poner en marcha la reforma (Podetti, 2003:156). Dentro del primer mes de su asunción el nuevo gobierno crearía, a través del decreto 140/995, la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, organismo que estaría destinado a perder iniciativa con el transcurso del tiempo (Podetti, 2003:154). Por el contrario, la capacidad de liderazgo recaería notoriamente sobre el CEPRE, organismo constituido por el Ejecutivo para conducir la implementación de la reforma. El CEPRE estaba compuesto por aproximadamente 15 personas y contaba con la financiación del BID. En él converge la conducción de la Presidencia de la República - a través de la OPP y la ONSC - y del Ministerio de Economía y Finanzas. El CEPRE define las características que deben guiar la reforma de las Unidades Ejecutoras. La reforma le asigna a las propias autoridades de cada Unidad Ejecutora el rol de definir las transformaciones en su interior, siempre dentro de ciertos límites planteados y bajo la supervisión del CEPRE (Narbondo y Ramos, 15:2002).

Para llevar a cabo sus cometidos esenciales, la reforma de la Administración Central se propuso cuatro grandes objetivos: la reestructura funcional y organizativa, la introducción y desarrollo de la lógica del control por resultados, la mejora de la gestión del personal y el aumento de la eficiencia del gasto público, que habría de reducirse en relación al PBI. En base a Narbondo y

Ramos (2001 y 2002), a continuación repasaremos estos objetivos y sus resultados.

### Reestructura funcional y organizativa

La reestructura funcional y organizativa consistía en concentrar en la Administración Central algunas actividades consideradas esenciales o sustantivas y transferir a la sociedad civil o empresas del mercado el resto de las actividades. Para ello, el jerarca de cada Unidad Ejecutora debía traducir estos objetivos genéricos a su situación particular bajo la supervisión del CEPRE. Primero, las actividades sustantivas, a ser realizadas exclusivamente por el Estado, son aquellas prescriptas por la ley o la Constitución y aquellas que su ejecución por el sector privado no garantizaría un acceso equitativo por parte de la población. El resto de las actividades deberían ser realizadas por instituciones no estatales. En segundo lugar, las tareas duplicadas, por ser realizadas por dos Unidades, deberían ser eliminadas. Tercero, algunas actividades sustantivas serían transferidas al mercado o a la sociedad civil (Narbondo y Ramos, 2002:18).

Como consecuencia de la supresión y fusión de varias Unidades Ejecutoras, para 1999 éstas se habían reducido en un 36.8%, y en un 44% las unidades organizativas de primer y segundo nivel (Divisiones y Departamentos). Adicionalmente, se tercerizaron 145 actividades, que dejaron de ser desempeñadas por el Estado y pasaron a serlo por el tercer sector o el mercado. De estas 145 actividades, 94 fueron consideradas como no sustantivas y 51 como sustantivas. Para el 2001, 43 de las 145 actividades ya habían sido efectivamente tercerizadas. Algunas de ellas lo habían sido durante el gobierno de Lacalle, lo que sugiere, según Podetti, el alto nivel de congruencia entre las líneas de reforma entre ambas administraciones (Podetti, 2003:160).

Adicionalmente se establecieron modificaciones en organismos públicos ya existentes. Así, se crearon cinco nuevas Personas Públicas no Estatales: Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (arts.202 y ss.); Plan Agropecuario (arts.241 y ss.); Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (arts.341 y ss.); Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa (art.403); y el Instituto Nacional de Abastecimiento (arts.432 y ss.). Las PPnE son instituciones creadas por el Estado bajo un régimen de derecho público, responden a cometidos de interés público y son controladas por el Estado, pero tienen autonomía de gestión. También se transformó la Dirección Nacional de Correos, servicio desconcentrado del Ministerio de Educación y Cultura, en una empresa pública como Servicio Descentralizado, ahora denominada Administración Nacional de Correos (Podetti, 2003). Esta tendencia a transferir a instituciones privadas el cumplimiento de funciones tradicionalmente asignadas al Estado es característico del paradigma de la Nueva Gerencia Pública. *"Este modelo contractual separa el proceso político de determinación de objetivos y especificación de los servicios del de su provisión. Para los partidarios del modelo de mercado esto es visto como la solución a los problemas de provisión monopólica de servicios y sobreoferta de los mismos (denunciados por la Public Choice), ya que el contrato permite introducir la lógica de mercado y sus mecanismos de sanción y selección: la competencia entre los aspirantes a*

*proveedores y la libertad de elección (tanto para el ciudadano consumidor, como para el Estado en su rol de principal, frente al agente prestador del servicio". (Narbondo y Ramos, 2002:20).*

### Control por resultados

En segundo lugar, la reforma se propuso la introducción y desarrollo del control por resultados. Se parte de la base de que la existencia de evaluaciones a partir de indicadores cuantificables de productividad y eficiencia generan incentivos positivos para los actores. Esto supone abandonar el modelo burocrático weberiano tradicional, basado en el control por procedimientos. Sin embargo, se concibe esta evaluación no como una nueva forma de ritualismo formalista expresado en un instrumento contable, sino como el disparador para un cambio cultural entre los funcionarios. Para ello se hace necesario contar con sistemas de indicadores para medir los resultados en cada Unidad Ejecutora, resultados que serían evaluados por la OPP. Esto va acompañado de un aumento de la autonomía de la gestión financiera y administrativa en los responsables de las Unidades, que ahora puede ser más flexible ya que el control se hace luego del gasto.

El sistema de control por resultados avanzó en forma gradual. Al momento del estudio de Narbondo y Ramos (2002), varias Unidades todavía no habían definido dicho sistema con todos los requisitos exigidos por la Rendición de Cuentas, como ser los objetivos, metas, indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, etc. Adicionalmente se implementó el sistema integrado de información financiera (SIIF), que permite controlar los ingresos y egresos de cada Unidades, y se puso en el sitio web del CEPRE un inventario regulatorio con los precios y tasas vigentes de la Administración Central. También cabe mencionar la creación de un Programa de Mejora de Atención al Usuario que contó con guías de orientación, capacitación en atención al público, difusión de servicios, etc., así como un Plan Piloto para mejorar la calidad de la atención al público en algunos servicios (Podetti, 2003:161).

### Gestión del personal

En tercer lugar la reforma se propuso mejorar la gestión del personal, aspecto que más interesa aquí por ser el eje desde el cual consideramos a la Administración Central como una política social. Las transformaciones en la gestión del personal se realizarían a través del planteo de cuatro grandes objetivos, a los que conviene dedicar algunas líneas.

El principal objetivo vinculado a la mejora de la gestión del personal consistió en adecuar el número y calidad de los funcionarios. Para ello se continuó con la práctica de las dos administraciones anteriores y a través de la Ley 16.697 de 1995 se dispuso el cierre durante 10 años del ingreso a la función pública a través de cargos de carrera, contratados de larga duración y zafrales. Adicionalmente se produjo un proceso de reestructura de los funcionarios actuantes. Para ello se encomendó a cada Unidad Ejecutora la tarea de señalar qué cargos precisaba la organización para cumplir sus objetivos. Los cargos

restantes se declararían excedentarios, tarea que correspondía al jerarca de la Unidad sin la necesidad de contar con el consentimiento del funcionario afectado. Los funcionarios declarados excedentarios "*pasaban a redistribución por un lapso de 12 meses, manteniendo todos sus derechos y recibiendo todas sus retribuciones. Una vez vencido ese plazo, y si no fue redistribuido, el funcionario podía optar por retirarse recibiendo incentivos para ello, o quedarse, pasando a una situación de disponibilidad con el ingreso mínimo y sin posibilidad de carrera*".

La prosecución de este objetivo llevó a una reducción de 10.196 cargos, que significaba el 17.7% sobre el total del universo de la reforma. La combinación del cierre del ingreso al funcionariado público, los retiros naturales y aquellos resultantes de la reforma<sup>7</sup> condujo a que el número de funcionarios de la Administración Central disminuyese en un 11% respecto a 1995: de 97.105 a 85.973 en 1999. En los ministerios civiles, ámbito de concentración de la reforma, entre 1995 y 1999 se redujo el número de funcionarios en un 23% (43.302 a 33.257 en 1999) (Narbondo y Ramos, 2002:26). Sin embargo, quizás a modo de estrategia compensatoria por parte de los jefes, aumentó el número de empleados que no son funcionarios públicos: los becarios, pasantes, arrendamientos de obra y otros, que eran 2345 en 1995 y 4311 en 1999 (aumento del 54%). A esto se agrega los contratos de obra con financiación internacional, llevados adelante por Presidencia (1658 contratos en 1999) (Narbondo y Ramos, 2002). Si bien sería naturalmente erróneo calificar dichos incrementos como resultados puros del clientelismo esto sugiere que, atacado por sus frentes tradicionales, el clientelismo debió buscar nuevos espacios de desarrollo.

El cuadro 8.2 muestra estos resultados a nivel agregado, incluyendo la evolución en la totalidad del aparato estatal, y permite encuadrar estos fenómenos durante las tres administraciones estudiadas. Como se mencionó más arriba, durante la primera administración democrática la cantidad de funcionarios públicos se elevó debido a la restitución de unos 11 mil funcionarios destituidos durante la dictadura. La reforma administrativa a partir de 1995 viene a consolidar la tendencia reductora ya iniciada en el gobierno de Lacalle con el cierre de la función pública. Tengase en cuenta, sin embargo, que la reducción de poco más de 10 mil funcionarios en la Administración Central explica menos de la tercera parte de la reducción neta de casi 33 mil funcionarios públicos en el período 1995-2000.

**Cuadro 8.2 Evolución del número total de funcionarios públicos en términos absolutos y sobre el total de la población**

Año	Nº de funcionarios	% sobre población
1985	258.000	8.7
1990	272.000	8.8
1995	256.000	7.9
2000	223.619	6.8

Fuente: Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003:194

<sup>7</sup> Aproximadamente la mitad de los funcionarios que dejaron el sector público por retiro incentivado tenían un empleo adicional, que en la mayoría de los casos consistía en un trabajo permanente en el sector privado. Esto sugiere que habrían elegido esta opción aquellos funcionarios que tuvieran que asumir menores costos por su salida de la función pública, garantizando de esta manera beneficios netos en la ecuación global individual.

Presentando información más desagregada, el cuadro 8.3 permite comprender las fuentes de esta reducción en el número total de funcionarios públicos durante las tres primeras administraciones democráticas. Dicho descenso se explica no sólo por las reducciones en la Administración Pública<sup>8</sup> (Poder Ejecutivo y Organismos del art. 220), sino también por una reducción de los funcionarios de los entes autónomos y servicios descentralizados. Esta tendencia no permeó en la totalidad del aparato estatal, aunque tampoco existieron tendencias divergentes. De hecho, el Poder Legislativo tendió, durante la primera administración, a incrementar notoria y comprensiblemente (dado que debía reinstitucionalizar el juego democrático) su cantidad de funcionarios, para luego reducirlo levemente y mantenerlo estable, mientras que los gobiernos departamentales se mantuvieron con un número de funcionarios levemente creciente durante casi todo el período.

**Cuadro 8.3 Evolución de los cargos públicos**

Organo	1985		1993		1998		2001	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
Poder Legislativo	791	0.3	1835	0.7	1539	0.6	1532	0.7
Poder Ejecutivo (Adm. Central)	106660	40.6	104688	38.2	92394	37.4	91582	38.9
Organismos del art. 220	64336	24.5	86264	31.5	75058	30.4	67861	28.8
Entes autónomos y serv. Descentralizados	55973	21.3	43846	16.0	39362	15.9	36425	15.5
Gobiernos departamentales	34748	13.2	37629	13.7	38546	15.6	37896	16.1
Total	262508	100.0	274262	100.0	246899	100.0	235296	100.0

Fuente: CEPRE, 2004.

El cuadro 8.4 desciende un nuevo escalón en el nivel de desagregación y presenta la evolución de los cargos públicos en la Presidencia de la República y los Ministerios, conjunto denominado 'Administración Central' según CEPRE (2004). En la medida que los Ministerios constituyen uno de los principales espacios para el reclutamiento de funcionarios por parte de los políticos como estrategia para mantener apoyos electorales, es interesante saber si existieron variaciones entre diferentes Ministerios. Efectivamente, la información presenta diversos patrones de evolución. Mientras que algunos ministerios disminuyeron el número de funcionarios durante todo el período (Defensa Nacional, M.G.A.y P. y Energía) y otros mostraron una tendencia a la disminución (Turismo y MTSS), otros lo incrementaron durante todo (Interior y M.V.O.T.M.A) o casi todo el período (Relaciones Exteriores), mientras que el resto mostró un curioso patrón de aumento entre 1985 y 1993 seguido por una marcada disminución por el resto del

<sup>8</sup> Sorprende hallar en la literatura sobre el tema diferentes acepciones de un mismo término. Mientras que Cobas afirma que '*El universo de la Reforma estuvo constituido por lo que llamaremos Administración Pública, que es la Administración Central más, en la denominación uruguaya, los organismos del artículo 220 de la Constitución*' (Cobas, 1998), Narbondo y Ramos (2001 y 2002) se refieren a la reforma de la 'Administración Central', que estaría constituida, según Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos (2002:7) por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y los organismos del artículo 220). Por otra parte, CEPRE (2004) llama 'Administración Central' únicamente al Poder Ejecutivo, excluyendo al Poder Legislativo y los organismos del artículo 220.

período (MEF, MTOP y MEF). En síntesis, la reforma parece haberse aplicado con diferentes tendencias, ritmos e intensidades, lo que sugiere que su éxito y profundidad estuvieron determinados por las relaciones políticas entre el CEPRE y los jefes ministeriales. Esto podría estar abonando la hipótesis sostenida por varios estudiosos (Panizza 2002; Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos 2002; Narbono y Ramos 2002) acerca de la existencia de altos niveles de discrecionalidad en la implementación de la reforma y de un peso decisivo de los factores políticos, clientelares, estratégicos y electorales.

**Cuadro 8.4 Evolución de los cargos del Poder Ejecutivo-Administración Central**

	1985		1993		1998		2001	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Presidencia de la República	932	0.9	1147	1.1	877	0.9	972	1.1
Ministerio de Defensa	40432	37.9	34564	33.1	32330	35.0	31826	34.8
Ministerio del Interior	23590	22.1	24862	23.8	25144	27.2	25869	28.2
Ministerio de Economía y Finanzas	6803	6.4	7490	7.2	5200	5.6	4951	5.4
Ministerio de Relaciones Exteriores	427	0.4	601	0.6	570	0.6	558	0.6
Ministerio de Ganad. Agric y Pesca	4418	4.1	3361	3.2	2677	2.9	2493	2.7
Ministerio de Ind., Energ. Y Minería	765	0.7	614	0.6	408	0.4	394	0.4
Ministerio de Turismo		0.0	229	0.2	172	0.2	183	0.2
Ministerio de Transporte y O. Públicas	6916	6.5	7037	6.7	4887	5.3	4428	4.8
Ministerio de Educación y Cultura	7818	7.3	6956	6.7	4055	4.4	2650	2.9
Ministerio de Salud Pública	13673	12.8	16209	15.5	14942	16.2	15088	16.5
Ministerio de Trab. y Seg. Social	886	0.8	986	0.9	806	0.9	816	0.9
Ministerio de Viv. Ord. Territ y M.A.	---	---	222	0.2	326	0.4	334	0.4
Ministerio de Deporte y Juventud	---	---	---	---	---	---	1020	1.1
Total Administración Central	106660	100.0	104278	100.0	92394	100.0	91582	100.0

Fuente: CEPRE (2004)

El segundo objetivo vinculado a la reestructura de la gestión del personal consistía en el desarrollo de la capacidad gerencial. Dado que no sólo se trataba de reducir el número de funcionarios, sino también de adecuar la estructura de calificaciones a la estructura de tareas, los reformadores eran concientes acerca de la importancia de evitar la fuga de los funcionarios más capacitados y con mayor capacidad de liderazgo hacia el sector privado, atraídos por niveles salariales mayores. Para ello se crearon varios cargos de alta gerencia, esto es, cargos guiados por criterios empresariales en su forma de contratación, a través de concursos abiertos y contrataciones hechas en el sector privado. El contrato se hace sin plazo fijo, pero es revocable en cualquier momento por decisión del Poder Ejecutivo, y los salarios son similares a los de las grandes empresas del sector privado. Este proceso, que comenzó recién hacia finales del gobierno de Sanguinetti, produjo un cambio en la proporción de empleados en los distintos

escalafones: aumentó la cantidad de funcionarios de los escalafones de mayor calificación (A, B y D) en relación a los escalafones administrativos, de oficios y servicios (C, E y F)<sup>9</sup>.

El tercer objetivo consistía en modificar los sistemas de ascensos y concursos. Se modificaron las prioridades en las calificaciones para determinar ascensos, disminuyendo la importancia de la antigüedad y aumentando la importancia asignada a la capacitación y los méritos, y se eliminaron las limitaciones del grado para concursar por ascensos, por lo que cualquier funcionario está habilitado para concursar por cualquier cargo dentro de su escalafón (Narbondo y Ramos, 27:2002).

Por último, se establecieron premios por rendimiento. En cada Inciso se categorizaría a los funcionarios en 5 niveles: excelentes (el 10% mejor, con un premio equivalente al 10% de su retribución anual nominal), muy buenos (el 20% de los funcionarios, con un 3% de premio), y el resto como satisfactorios, regulares e insuficientes. Esta cuotificación tenía como objetivo eliminar la práctica habitual de otorgar impunemente las mejores calificaciones a todos los funcionarios con el cometido de evitar distorsiones en las relaciones del personal.

¿Qué implicancias tienen estos cambios, pues, desde la perspectiva de la Administración Central como una política social?

En primer lugar, la reforma supuso una reducción de la cobertura neta de los beneficiarios, en la medida que redujo sustancialmente el número de funcionarios públicos y previó un conjunto de mecanismos destinados a perpetuar dicha reducción. Por tanto la reforma es, desde este aspecto, un 'repliegue', en el sentido de las teorías examinadas en el capítulo 3.

En segundo lugar, la reforma modifica los criterios de elegibilidad al interior de un universo de beneficiarios reducido. Prioriza la capacitación, el rendimiento y los resultados en detrimento de la antigüedad y el procedimentalismo. En sí misma esta redefinición de prioridades – que continuaba las propuestas en las administraciones anteriores – no significaría ni un repliegue ni una expansión, pero dado que se estipulan premios por rendimiento, y por ende un aumento de beneficios concentrados a los segmentos mejor evaluados, cabría suponer que la

---

<sup>9</sup> Sin embargo, no queda del todo claro que ello haya sido el resultado de mejores remuneraciones en los cargos elevados del sector público en relación al sector privado. Un estudio reciente (CEPRE, 2004) basado en datos del 2002 evidencia que, cuando se comparan las remuneraciones mensuales, la remuneración mensual neta de profesionales y técnicos en el sector público representa aproximadamente un 70% de la del sector privado. Igualmente, quienes ocupan cargos públicos de particular confianza perciben remuneraciones un 40% menores que sus equivalentes en el sector privado. Ahora bien, dado que el promedio de horas semanales de trabajo en el sector público es menor que en el privado, cuando se considera el pago por hora las diferencias entre profesionales y técnicos y entre gerentes y directores de empresas públicas y privadas desaparecen (CEPRE, 2004). Este punto es central para analizar los incentivos que tienen los trabajadores más calificados en permanecer en el sector público o retirarse al mercado privado. Parecería que entre dos trabajos con igual remuneración horaria pero diferentes cargas horarias semanales, la mayoría de los trabajadores tendería a elegir el trabajo con mayor volumen de horas con el cometido de recibir un mayor salario, lo que inclinaría la balanza a favor del sector privado y produciría un deterioro del capital humano y educativo entre los trabajadores del sector público. Por tanto, si este razonamiento es válido, los cambios ya señalados en la estructura de escalafones de la Administración Central deberían explicarse por otros motivos.

medida se inclina más a la expansión que al repliegue, aunque probablemente de modo tenue.

Lo que sí supone esta medida es la introducción de una lógica más cercana a la de la empresa privada – o al menos al tipo ideal ‘racionalista’ de las empresas privadas, que en la práctica están igualmente sometidas a criterios de ascenso ‘clientelares’. Igualmente, nada garantiza que la adjudicación de premios por rendimiento no pueda ser utilizada como una máscara meritocrática para distribuir beneficios sobre la base de los viejos criterios particularistas ajenos al ideal de función pública.

Sea como sea, la hipótesis de la introducción de la lógica mercantil se refuerza, en tercer lugar, a raíz de la creación de cargos de alta gerencia orientados por criterios similares a los del sector privado. Se incorpora como principal innovación el componente de inestabilidad relativa que caracteriza al mercado de trabajo privado, al permitir la revocación del cargo en cualquier momento.

En síntesis, pues, la reforma de la gestión del personal reduce el universo de beneficiarios, introduce lógicas de evaluación típicas del sector privado y reduce la estabilidad de algunos cargos. Apenas caben dudas que se orienta al repliegue antes que a la expansión de los niveles de protección social. Sin embargo, esta orientación tiene un alcance moderado: se expanden ciertos beneficios y se prevén diversos mecanismos de protección para los trabajadores considerados excedentarios, minimizando de esta forma la dureza del ajuste.

### Recorte del gasto público

Por último, dentro de sus objetivos de mejorar la eficiencia y eficacia la reforma se planteó recortar el gasto público. Se buscaba que la reestructuración organizativa se tradujera en una reducción del gasto público general en relación al PBI (no en términos absolutos).

A pesar de las reducciones de Unidades y cantidad de funcionarios públicos el gasto no se redujo. Si bien el PBI creció cerca del 10% entre 1995 y 1999, el presupuesto estatal pasó del 20.5% en 1995 al 22.8 en 1999. La transferencia de funciones desde el Estado al mercado y la sociedad civil no llevó a una reducción del peso del gasto público en la economía, sino simplemente a una diversificación del tipo de instituciones que realizan las actividades en base a dicho gasto (Narbondo y Ramos, 2002:33).

## **4.4 Explicaciones de la reforma**

Sería imposible en el marco de este trabajo realizar una evaluación de los resultados de la reforma, tanto respecto a los objetivos fijados en su diseño como a partir de criterios externos; menos aún si se tiene en cuenta que los académicos, periodistas y reformistas involucrados en el emprendimiento no se han puesto aun de acuerdo sobre ello<sup>10</sup>. La pregunta que nos orienta es otra: ¿cómo es posible

---

<sup>10</sup> Existen diversas interpretaciones sobre el éxito de la reforma luego de algunos años de implementación. Si bien han reconocido sus éxitos innegables en algunas áreas, desde las

que se hubiera aprobado e implementado una reforma que, como bien puntualizan Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos (2002), propone remover buena parte de las condiciones en que se sustentó históricamente el clientelismo político y obliga a la burocracia pública a cambiar muchos aspectos de sus rutinas organizativas<sup>11</sup>?

Los factores que explican por qué pudo aprobarse una ley de reforma de estas características pueden clasificarse en dos tipos, que se vinculan a un escenario político general favorable o a la neutralización de los potenciales puntos de veto.

En primer lugar, existieron condiciones generales favorables provenientes de la distribución de fuerzas en el sistema político. Estas condiciones no son exclusivas de la reforma administrativa. Por el contrario, son indicativas de una proclividad general a la aprobación de reformas estructurales, como lo evidencia la aprobación de la reforma educativa y la reforma de la seguridad social en el mismo período. A pesar que estos argumentos fueron expuestos en el capítulo 4, conviene repasarlos. Primero, la amenaza del EP/FA luego de obtener un tercio de los escaños en las elecciones de 1994 llevó a los partidos tradicionales a abandonar la tradicional distribución de roles entre oficialismo y oposición y construir una verdadera coalición de gobierno. Más allá de las rivalidades históricas, tanto en términos de tradición, ideologías y líneas programáticas, los partidos tradicionales tenían mucho más que ver entre sí que cada uno de ellos con el EP/FA (Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002). Segundo, el momento del

---

trincheras académicas han surgido evaluaciones críticas vinculadas a la permanencia de espacios de discrecionalidad, clientelismo e informalidad. Así, Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos (2002:34) consideran que *"encomendarle a los operadores centrales del sistema de articulación clientelar y discrecional entre partidos [los jefes de las Unidades Ejecutoras] la implantación de la reforma si bien permitió neutralizar su oposición a la reforma, terminó por diluirla y comprometer su posibilidad de introducir, en los hechos, muchos de los cambios centrales planteados"*. De manera similar, para Narbondo y Ramos con la reforma *"no sólo no disminuye sino que más bien aumenta la heterogeneidad de la estructura del empleo público y se amplía el espacio de discrecionalidad en la gestión del ingreso, permanencia, distribución y retribución del personal (...) la reforma no desarrolla la mayor flexibilidad demandada por el paradigma gerencialista por medio de un reemplazo formal, parcial o total, de un sistema por otro, sino que lo hace manteniendo y aumentando la pauta de informalidad que ya caracterizaba a la administración pública uruguaya. El sistema de carrera burocrático weberiano sigue vigente según la ley, pero en la realidad, se aumentan y desarrollan los mecanismos discrecionales que lo desvirtúan y distorsionan"* (Narbondo y Ramos, 2002:32). Por su parte, para Panizza la reforma no sólo mantuvo sino que podría terminar expandiendo los espacios potencialmente apropiables por redes clientelares. Así, *'La implantación descentralizada de la reforma permitió también [no sólo] preservar los microespacios de poder y privilegios al interior de la administración (...) [sino que además] la creación de puestos de alta gerencia (...) abre la posibilidad de nuevas interfaces entre el sistema político y sus bases de apoyo tecnocrático'* (Panizza, 2002:89). Desde un punto de vista más bien periodístico, el juicio de Podetti (2003) es más matizado. Sin embargo, parece acordar con Canessa la existencia de debilidades importantes tales como las bajas escalas de remuneración en relación al sector privado, y particularmente la falta de compromiso de Ministros, subsecretarios y demás funcionarios sometidos a la lógica partidaria, para actuar en base a la lógica técnica de la reforma. Desde la perspectiva de los actores reformistas la evaluación es, naturalmente, bastante distinta. Véase al respecto la bien documentada defensa de los éxitos de la reforma realizada por Eduardo Cobas, Secretario Ejecutivo del CEPRE, en Cobas (1998).

<sup>11</sup> Nótese la similitud de esta pregunta con aquella formulada por Rius (2001 y 2003) sobre por qué en el campo de la seguridad social se persiguió una reforma que eliminaba una de las fuentes de clientelismo como es la historia laboral (capítulo 5 de este trabajo).

ciclo político elegido (primer año de gobierno), al igual que la reforma educativa y la de la seguridad social, permitió al gobierno de coalición sacar provecho del momento de un mayor impulso a la cooperación. (Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002).

En segundo lugar, en lo que hace a los factores específicos de la reforma, ésta logró neutralizar magistralmente los cuatro principales puntos de veto potenciales: los burócratas, los legisladores, los sindicatos de trabajadores y empresarios y la opinión pública. Para ello debió combinar contenidos heterodoxos con baja visibilidad pública y la construcción de espacios de participación al interior del aparato estatal.

Primero, a través del CEPRE se logró el difícil equilibrio – no presente en otras experiencias de reforma, como por ejemplo la educativa – entre un claro liderazgo técnico por parte del organismo, y el involucramiento de los jefes de las Unidades Ejecutoras en la implementación de la reforma. A pesar de que el Ejecutivo dotó al CEPRE de amplias potestades, el organismo no estuvo al margen de las influencias de los funcionarios políticos de la burocracia pública. Si bien el CEPRE se encargó de definir las instrucciones y procedimientos para llevar a cabo la reforma, buena parte del trabajo de definición de prioridades, metas e indicadores fue transferido a cada Unidad.

Esto tuvo dos efectos. Por un lado, generó un sentimiento de participación que probablemente restó energías a la oposición que pudiera articularse al interior de las Unidades. En definitiva, en términos psicológicos siempre es más difícil anular una empresa en la que los individuos se encuentran involucrados, que otra en la que ello no ocurre. Además, esto significó en los hechos un reconocimiento del ‘saber experto’ de los propios jefes. Si se hubiese optado, por ejemplo, por contratar técnicos y consultores externos para realizar las declaraciones de excedencia es probable que hubieran emergido resistencias ante los ‘intrusos’, como ocurrió con la reforma educativa.

Por otra parte la reforma no apeló únicamente a la ‘psiquis’. También fue suficientemente precavida como para no atacar las fuentes de poder de estos jefes. Mediante la delegación de tareas, los ministros y titulares de las Unidades pudieron influir en el contenido de la reforma, por lo que la idea de que se trató de una reforma aislada sólo es válida en relación a (nada menos que) las presiones del Poder Legislativo, las corporaciones y la opinión pública (Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002). Así, según Panizza (2002:86) *‘cada Ministro decidió el alcance y la profundidad de la reestructura de su Ministerio, con resultados bastante diferentes entre los Ministerios ‘reformistas’ y aquellos más reacios al proceso’*. Ello puede estar a la base, entre otros factores, de la ya anotada diferencia en el ritmo de reducción de funcionarios entre Ministerios. No obstante, el CEPRE ofreció estímulos a los Ministerios para cooperar con la implementación de la reforma, como la retención de hasta un 70% de los ahorros realizados a partir de tercerizaciones y declaración de excedencias.

Segundo, los reformadores no tuvieron que enfrentar prácticamente ninguna clase de conflictos con el poderoso sindicato de empleados públicos (COFE) o las gremiales empresariales. Estas últimas constituían, en todo caso, un actor mucho menos amenazador para la implementación de la reforma. No sólo no

formaban parte del aparato estatal, sino que además era a priori improbable que se opusiesen a una reforma que transfería actividades al sector privado y buscaba disminuir el tamaño del Estado. La Comisión Sectorial de Reforma del Estado creada inicialmente contaba, además de la representación de organismos del gobierno, con dos delegados de COFE y uno de las empresas privadas. A poco tiempo que comenzara a funcionar la Comisión los delegados de ambos grupos se retiraron. Los sindicatos lo hicieron porque percibieron que no había espacio ni voluntad para negociar y que el Ejecutivo estaba cerrado a tomar seriamente en cuenta las propuestas de los trabajadores. Los empresarios, por su parte, consideraban que la reforma era más cosmética que sustantiva (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002:20). No por haberse retirado los empresarios y trabajadores pasaron a desplegar una resistencia activa a la reforma. Simplemente se desentendieron del asunto. (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002). Ahora bien, la pregunta que subsiste es: ¿cómo se explica este comportamiento por parte de un sindicato tan poderoso?

Varias razones contribuyen a comprenderlo. Primero, desde el inicio, el fuerte respaldo que el Ejecutivo brindó al CEPRE y la designación como organismo encargado de liderar los contenidos y procedimientos de la reforma crearon una institucionalidad que aisló al núcleo técnico de la reforma de las presiones legislativas y corporativas. Segundo, lejos de afectar a la totalidad de los funcionarios públicos, la reforma tuvo un alcance relativamente limitado. Por tramitarse dentro de la Ley de Presupuesto, la reforma tuvo que restringirse únicamente en la Administración Central y no pudo extenderse a los gobiernos departamentales, las empresas públicas, el Poder Legislativo, la policía, el ejército, la enseñanza, el Poder Judicial y otros organismos autónomos, que agrupan aproximadamente a un tercio de los empleados públicos. Esta estrategia de división, en el sentido de Pierson (1994), disminuyó los incentivos de COFE para actuar de manera orgánica. Como se observó en el capítulo 5, la decisión de los reformadores de la seguridad social de 1995, consistente en dejar intactas las cajas paraestatales, tuvo un efecto similar, aunque en aquel caso la proporción de beneficiarios no afectados eran tan sólo un 10% (cuyo poder era mayor al que sugiere esta cifra, dada su capacidad de presión).

Por último, otro de los factores que explican por qué la reforma no fue conflictiva entre los funcionarios públicos fue que ésta *'establecía nuevos sistemas de premios pero no de castigos'* (Panizza, 2002:88). En términos más generales, una estrategia de reducción del número de beneficiarios en cualquier área de la política social puede proceder de tres maneras: (i) quita los beneficios a algunos beneficiarios actuales; (ii) impide la incorporación de nuevos beneficiarios, cortando el acceso a los beneficios; (iii) implementa ambos mecanismos. Para la mayor parte de los casos, la alternativa (i) es claramente más dura que la (ii) y probablemente active resistencias más sólidas. En general, los individuos reaccionan con mayor virulencia cuando se les quita algo de que disponen (pérdida real), que cuando se les impide acceder a algo que no tienen en el presente pero que algún día podrían llegar a tener (pérdida potencial). En la seguridad social no se empleó el mecanismo (i), y en la Administración Central ello se hizo de manera extremadamente mediatizada gracias a los sucesivos 'niveles de amortiguación' previstos para los funcionarios excedentes, que en el peor de

los casos no quedaban desempleados sino que recibían un ingreso mínimo y permanecían en situación de disponibilidad. La totalidad del repliegue, pues, se vehiculizó a través de la combinación del mecanismo (ii) - de bajo costo político, ya que sería ridículo que COFE defendiera los derechos de los ciudadanos que 'algún día pueden llegar a ser funcionarios públicos' -, y las reducciones naturales producto de jubilaciones o fallecimientos, de costo político cero. Tampoco se eliminaron botines preciados al funcionariado público tales como la inamovilidad, los regímenes de horarios o el régimen de partidas extrapresupuestales, que permite otorgar recompensas salariales encubiertas o pagar sueldos por encima de los niveles de mercado. Se trató, pues, de una reforma 'sin perdedores'.

Tercero, la reforma contó con el acuerdo de buena parte de la clase parlamentaria. Además de los ya mencionados factores genéricos – existencia de un flamante gobierno de coalición y lanzamiento de la propuesta a comienzos del ciclo de gobierno -, la reforma no era suficientemente ortodoxa para contrariar las posturas moderadamente mercantilistas de buena parte de los líderes políticos. Así, *'Pese a la profundización de las reformas liberales en los años 90, su estructura administrativa [la del Estado uruguayo] sigue siendo muy similar a la que surgió de la reforma 'filosóficamente desarrollista' de 1966'* (Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé, 2003:197).

Adicionalmente, la inclusión de la reforma en la Ley de Presupuesto minimizó la visibilidad dentro del conjunto de temas tratados y permitió un procesamiento más ágil y rápido. El gobierno, a diferencia de lo ocurrido en la reforma educativa, no produjo ni difundió documentos de diagnóstico y propuestas de soluciones que pudieran entorpecer las negociaciones. El proyecto se dispersó en varios artículos de la Ley de Presupuesto y ésta se centró en otros temas más polémicos tales como la asignación de recursos a la enseñanza y la creación de impuestos (Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002). Cuando ello no fue suficiente, los desacuerdos existentes fueron solucionados expeditivamente entre los líderes de la coalición, a saber, el Presidente Sanguinetti por el Partido Colorado, y Alberto Volonté, líder del Partido Nacional (Filgueira, Heredia, Narbondo y Ramos, 2002).

En relación al efecto de la existencia de documentos de diagnóstico y propuesta sobre las chances de aprobación, la comparación entre la reforma educativa y la de la Administración Central sugiere que dicho impacto no es unívoco sino que depende de variables intervinientes. En otras palabras, si en la reforma educativa la documentación elaborada por Rama y su equipo facilitó la aprobación de la propuesta, en la Administración Central la no difusión de documentos equivalentes parece haber producido el mismo efecto. Para comprender este resultado contradictorio, la variable interviniente decisiva probablemente refiera a cómo se utilice dicha documentación: o bien como una fuente de argumentos, en cuyo caso se promueve la reforma, o bien como un flanco débil abierto a críticas, en cuyo caso se debilitan las chances de aprobación.

Por otra parte, el fuerte perfil técnico del CEPRE le dio a la reforma una apariencia desideologizada. Se intentó evocar una legitimidad técnica según la cual la cuestión de si el Estado debía reformarse y cómo habría que hacerlo, se

situaba por fuera de cuestiones ideológicas y programáticas y remitía, en última instancia, a los designios de un saber técnico neutral. Esta apariencia de neutralidad escondía, obviamente, los resortes políticos que la promovían. Como escribe Panizza, *‘bajo su apariencia tecnocrática y desideologizada, sus alcances y contenidos estuvieron condicionados políticamente, tanto en relación a sus límites discursivos como a sus filtros político-institucionales’* (Panizza, 2002:88)

Por último, vinculado a esto último, una de las principales razones para entender el apoyo de la clase parlamentaria a la reforma residió en que, en virtud de su alcance limitado, los espacios de colonización de masas (empresas públicas e intendencias) se mantuvieron intactos (Panizza, 2002). Con esto los líderes políticos podían ‘lavar sus culpas’, convenciéndose y convenciendo a sus electores que estaban reformando el Estado sin hacerlo realmente, o al menos no con la profundidad suficiente como para atacar todas las fuentes del clientelismo.

El cuarto punto de veto potencial que fue desactivado por los reformadores fue el circuito de la opinión pública. Ello fue el resultado de la combinación de una orientación innovadora, aunque no ortodoxa, con una baja visibilidad pública. Respecto a esto último, la discusión de la reforma nunca alcanzó notoriedad pública. Nuestra hipótesis es que esto no fue únicamente el resultado del ‘bajo perfil’ con que el tema alcanzó los medios de comunicación, como resultado de la sobriedad de la discusión a nivel parlamentario. Adicionalmente, esto es explicado por el impacto relativamente limitado de la reforma en el conjunto de la población: los aproximadamente 190 mil funcionarios de la Administración Central (Poder Ejecutivo y organismos del artículo 220) a mediados de los 90s representaban aproximadamente el 6% de la población del país. Esto contrasta radicalmente con otras áreas de la política social, donde los afectados por las reformas constituyen porcentajes mucho mayores de la población.

Adicionalmente, a pesar que la opinión pública había ratificado en el plebiscito de diciembre de 1992 su preferencia por la provisión estatal de servicios públicos, algunas encuestas mostraban una creciente insatisfacción con los servicios estatales y parecía existir cierta aprobación hacia algunos de los procesos de modernización de las empresas públicas desarrollados durante el gobierno de Lacalle. Además de haber impulsado el apoyo de los legisladores a la reforma, quienes podían razonar que una reforma gradual no afectaría fuertemente sus bases electorales (Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002), esto condujo a que el poco espacio dedicado en los medios masivos a la reforma administrativa tampoco condujese un radical desacuerdo con sus propuestas. Como afirma Podetti, *‘el escaso debate y la ausencia de participación de la sociedad, en términos generales, en el diseño reformista, no significó, no obstante, que hubiera desadecuación de ideas y lineamientos con relación a la realidad uruguaya. Por un lado, porque su ejecución respondió a un amplio consenso político en torno a la necesidad de la reforma, y sus contenidos venían siendo ampliamente debatidos desde (...) el gobierno de Lacalle’* (Podetti, 2003:169).

## Capítulo 9

### Los procesos reformistas en el mercado laboral

Este capítulo analiza las transformaciones en la política laboral y su relación con los principales procesos sociopolíticos que emergen de las interacciones entre el Estado, el movimiento sindical y los empresarios. Comienza con un deslinde conceptual orientado a justificar la pertinencia de concebir la política laboral como una política social, comparable en tal sentido a las áreas tradicionales de la política social (educación, salud, seguridad social, etc.). Continúa con una descripción sumaria de las principales características del derecho laboral colectivo e individual y las bases del sistema de relaciones laborales que predominó en Uruguay desde mediados del siglo XX. Continúa con un análisis más pormenorizado de los procesos de la política laboral a partir de la restauración democrática, las transformaciones en el movimiento sindical y las modificaciones en la normativa jurídica, prosigue con el estudio de los cambios en las relaciones laborales y culmina describiendo las políticas de capacitación y empleo surgidas a comienzos de los 90s, que marcan una inflexión significativa con el modelo anterior de relaciones laborales.

#### 1. La política laboral como política social

A diferencia de lo que ocurre con la seguridad social, la educación, la salud, la alimentación o la vivienda, buena parte de los estudiosos del Estado de bienestar no parecen considerar al mercado de trabajo como uno de los ámbitos de operación integral de las políticas sociales<sup>1</sup>. A pesar de esto el mercado de trabajo ha revestido tradicionalmente cierta significación, desde el punto de vista de las políticas sociales, por dos vías: primero, a través del análisis de las políticas de seguros por accidentes de trabajo, que constituyeron la ola de políticas sociales más tempranamente desarrolladas por los países europeos; segundo, a través de las políticas dirigidas a las personas excluidas del mercado laboral, tales como las políticas de capacitación y los seguros de desempleo. Sin embargo, es claro que estos campos están lejos de cubrir todas las dimensiones del mundo del trabajo que pueden ser virtualmente protegidas por el Estado. Aspectos tales como el nivel de ingresos, la estabilidad de los puestos de trabajo, la validez de los contratos, la definición de horarios y otros aspectos que hacen a las condiciones de trabajo y otros, constituyen ámbitos en los que el Estado también interviene y regula.

El mercado laboral, por otra parte, desempeña un rol privilegiado, aunque indirecto, en la perspectiva de los autores denominados 'socialdemócratas' sobre

---

<sup>1</sup> Una de las excepciones se encuentra en Supervielle y Quiñones (1999). Este capítulo se apoya fuertemente en dicho trabajo, así como en Rodríguez (1998).

el Estado de bienestar (G.E. Andersen, W. Korpi, E. Huber, J. Stephens, Alexander Hicks, etc.), pero por una razón distinta. Allí, el mercado laboral es el ámbito en que se constituye un movimiento obrero con suficiente capacidad de presión como para, a través de la alianza con un partido de izquierda o centro-izquierda, propulsar políticas sociales expansivas en diversas áreas – incluida, obviamente, la laboral. Debería distinguirse analíticamente, pues, el mercado de trabajo como espacio de formación de un movimiento social con capacidad decisiva sobre la elaboración de políticas sociales, y el mercado de trabajo como espacio de recepción de dichas políticas. Teóricamente al menos, y dejando de lado la cuestión de su viabilidad empírica, es posible pensar en una sociedad con un movimiento laboral desarticulado y con poca capacidad de presión pero un mercado de trabajo fuertemente regulado por el Estado, así como también es posible imaginarse una sociedad con un movimiento laboral consolidado y poderoso que coexista con un mercado de trabajo flexible y desregulado.

Al margen de que se recurra o no a argumentos socialdemócratas para explicar los resultados en las políticas sociales, aquí vamos a considerar al mercado de trabajo como un ámbito estructuralmente idéntico a los ámbitos tradicionales de la política social. En este sentido, en cualquier escenario de análisis de una política social existen al menos tres elementos: beneficiarios, beneficios y agencias estatales encargadas de dirigir los segundos hacia los primeros.

Primero, existen los beneficiarios de la política social, que operan no sólo como ‘consumidores’ del beneficio, sino también, en algunos casos, como grupo de presión orientado fundamentalmente a aumentar sus beneficios o evitar su disminución. Los beneficiarios son, en el caso de la reforma laboral, los propios trabajadores del sector público y privado, potencialmente articulables a través del movimiento sindical. Este se entiende como la institución que monopoliza las demandas y representa los intereses de los beneficiarios directos<sup>2</sup> de la política laboral<sup>3</sup>.

Esto último suministra la primer diferencia entre el mercado de trabajo y el resto de las áreas de la política social: cabría esperar que la capacidad de movilización de los beneficiarios fuese aquí mucho mayor que en el resto de los sectores. Si se asume que los beneficiarios directos de la política educativa terciaria son los estudiantes, resulta evidente que el movimiento estudiantil de la educación secundaria se encuentra incomparablemente menos institucionalizado que el movimiento sindical, tanto en términos de organización interna o disponibilidad de infraestructura y fondos, como en términos de capacidad de

---

<sup>2</sup> Los integrantes de los hogares de los trabajadores pueden ser beneficiarios indirectos de la política laboral.

<sup>3</sup> Podría argumentarse que los empresarios también son beneficiarios de la política laboral, en la medida que algunas de las decisiones en esta materia – p. ej. flexibilizar los horarios – podrían serles ventajosas. No parece lo más adecuado, por dos razones. Primero, parece más pertinente conceptualizar a los empresarios como los beneficiarios directos por excelencia de otro tipo de políticas (políticas industriales, agropecuarias, de impulso de los diversos rubros de los servicios, de crédito, de innovación tecnológica, etc.). Segundo, la política laboral ha estado tradicionalmente asociada – en Uruguay y en los países pioneros en la erección de los Estados de Bienestar - a la idea de defensa de los derechos de los trabajadores antes que de los empresarios.

presión a nivel sectorial y nacional. Por otra parte, si se asume que los beneficiarios directos de la política de salud es la población cubierta, la diferencia es todavía mayor: en Uruguay sencillamente no existe un movimiento de beneficiarios de la salud. Las diferencias son quizás menores con el movimiento de jubilados y pensionistas, entendidos como los representantes de los beneficiarios de la seguridad social. Por último, si los beneficiarios de la Administración Central son todos los ciudadanos uruguayos, no existe en Uruguay un movimiento que canalice unificadamente los reclamos de la población en cuestiones tales como la burocratización excesiva, la ineficiencia de los funcionarios públicos, los problemas organizativos, la injusticia de las políticas de recursos humanos, etc. En una palabra, de las cinco áreas estudiadas, son los beneficiarios de las políticas laborales los únicos que han logrado articularse en un movimiento organizado e institucionalizado en la arena política.

Segundo, como en cualquier ámbito de la política social, en la política laboral existen beneficios que son administrados desde las agencias estatales hacia los beneficiarios. En este punto, la política laboral muestra una peculiaridad: el rango de beneficios parece ser más amplio que en cualquier otra área de la política social. En términos generales, los beneficios de una política social pueden asumir dos formas: los monetarios (jubilaciones, pensiones, seguros de desempleo), que aumentan el poder adquisitivo de los beneficiarios y les habilitan a mayores niveles de gasto en los rubros que éstos consideren conveniente, y los servicios, que consisten en prestaciones no monetarias orientadas a satisfacer alguna clase específica de necesidades – como salud, educación formal, capacitación y vivienda. Esta forma admite una subdivisión, según si la prestación implica transferencias de bienes materiales (vivienda) o no (salud, educación, capacitación).

Es claro que la política laboral puede comprender tanto transferencias monetarias (seguros de paro) como servicios (típicamente, de capacitación). Sin embargo, el mayor impacto de la política laboral ocurre por una tercera vía que no está presente en las áreas restantes de la política social consideradas en este estudio, a saber: la regulación de relaciones sociales preexistentes, como ocurre con las relaciones laborales a través de la legislación laboral. Así, mientras que en las demás áreas el Estado se limita a establecer, por así decirlo, un contacto unívoco con cada beneficiario considerado individualmente, la legislación laboral opera especificando derechos y obligaciones a los actores que forman parte de una relación previa, en términos lógicos, a la legislación. En otras palabras, la 'unidad de acción' de la legislación laboral entendida como política social no es el individuo sino una relación entre individuos. El beneficiario – esto es, el trabajador – no recibe directamente por ello una prestación monetaria, un bien material o un estímulo a sus capacidades y destrezas, sino la asignación de derechos y obligaciones en algún aspecto de su relación con su empleador<sup>4</sup>. Y esto puede considerarse legítimamente como una 'prestación', si se tiene en cuenta que su objetivo a nivel discursivo, y en ocasiones su efecto, es proteger el nivel de vida

---

<sup>4</sup> Por cierto que esta regulación puede dar lugar a transferencias monetarias, como en el caso de las indemnizaciones por despido. Pero ellas no son el resultado de una prestación directa, sino la consecuencia potencial de la regulación de una relación social.

del trabajador y garantizarle cierto bienestar a través de la estabilidad laboral, cierto nivel de remuneraciones, etc.

Esta diferencia de la política laboral con el resto de las políticas sociales<sup>5</sup> tiene una implicancia relevante. Mientras que las prestaciones monetarias y de servicios se basan en un juego de suma cero según el cual el aumento en el número de beneficiarios o en el nivel de beneficios supone restricciones para otros beneficiarios, la modificación de buena parte de las medidas que regulan las relaciones laborales no encuentra obstáculos en la falta de recursos. Por ejemplo, ampliar el período de preaviso para despedir a un trabajador, fijar un máximo de horas semanales de trabajo o reducir el lapso disponible por los trabajadores para efectuar reclamos por haberes retenidos por sus empleadores, no implica efectuar erogaciones por parte del Estado ni conduce a lidiar con la escasez de recursos materiales. La situación es diferente en los casos en que las regulaciones disparan responsabilidades económicas sobre las empresas – por ejemplo, un aumento del nivel de la indemnización por despido. Allí, el juego de suma cero se transfiere desde el Estado a cada empresa en particular, que deberá decidir a cuántos empleados despide atendiendo sus balances y estrategia financiera de corto plazo.

Ahora bien, ¿por qué esta diferencia es relevante? Básicamente, porque provoca un giro en las restricciones de los reformadores: elimina las restricciones económicas pero aumenta las restricciones corporativas. En otras palabras, si bien la legislación laboral permite a las agencias gubernamentales aumentar el nivel de protección de los trabajadores sin incurrir en gastos fiscales, estas no pueden, por otra parte, aumentarlo indiscriminadamente, en la medida que ello supondría perjuicios a las empresas y activaría mecanismos de defensa corporativa. **Esta es una de las principales implicancias de la legislación laboral entendida como política social: los costos directos de aumentar la protección no son económicos sino políticos.**

En tercer lugar, tanto en el mercado laboral como en las áreas restantes existen espacios institucionales estatales diseñados para tomar decisiones relativas a la política social – en el caso del mercado de trabajo uruguayo, principalmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el BPS. Por lo señalado más arriba, el mercado laboral ha sido la única área en que los beneficiarios han integrado tempranamente los órganos de decisión, a través de los Consejos de Salarios. Ello no existe, o existe débilmente, en la salud, la educación pre-terciaria y la Administración Central, y se logró recién en 1992 para el caso de los beneficiarios de la seguridad social<sup>6</sup>.

En síntesis, en la medida que resulta posible identificar beneficios, beneficiarios y estructuras estatales destinadas a administrar los primeros y orientarlos hacia los segundos, el mercado laboral puede ser concebido como un ámbito de políticas sociales en el mismo sentido que lo son la salud, la seguridad social y la educación. Sin embargo en el Uruguay, y probablemente en varios otros países, esto ocurre con particularidades: en ninguna otra área los beneficiarios se

---

<sup>5</sup> Aquí subsumimos la legislación laboral a la política laboral. Al autor, lego en cuestiones jurídicas, no se le escapa que esto podría llegar a constituir un error para un jurista.

<sup>6</sup> A partir de la incorporación de delegados de los jubilados en el Directorio del BPS.

hallan organizados tan consistentemente, y además de las prestaciones monetarias y de servicios (a través de la capacitación), existe una regulación de una relación social a través de la legislación laboral. La conceptualización de la política laboral como una política social – y no meramente como una política económica – nos habilita a aplicar las teorías disponibles sobre la expansión y el repliegue de los Estados de bienestar al mercado de trabajo. Una vez realizadas estas aclaraciones conceptuales, estamos en condiciones de evaluar en qué medida los resultados de la política laboral se acercan al modelo de políticas residualistas, universalistas, corporatistas u otros, cómo distribuyen las responsabilidades entre el Estado y el mercado, y hasta qué punto dichos ‘outputs’ pueden explicarse por alguna combinación particular de los diversos factores señalados por estas teorías.

## **2. Morfología de la política laboral**

Antes de analizar el itinerario de las políticas laborales en el Uruguay democrático y su relación con los actores y procesos sociopolíticos más generales conviene repasar rápidamente el marco normativo del mundo del trabajo. Luego de unas breves puntualizaciones se hará referencia a los principales aspectos de la regulación de las relaciones individuales y colectivas.

### **2.1 Fuentes de la normativa y configuración institucional**

En Uruguay las relaciones laborales y el mundo del trabajo en general están sujetos a diversas fuentes de regulación legal. En primer lugar, existe un conjunto de fuentes normativas o formales. Estas incluyen las normas estatales, compuestas por la Constitución, las leyes laborales, los decretos del Ejecutivo y la jurisprudencia. También incluyen las normas de origen profesional, que comprenden la negociación entre trabajadores y empresarios en el sector privado y los convenios colectivos que surgen como resultado de dichas negociaciones. Además cabe citar la Doctrina y las normas internacionales, en particular las de la OIT. En segundo lugar, dentro de las fuentes no formales, existen grandes principios y fuentes materiales que inspiran la regulación laboral (Relasur, 1995).

Cabe diferenciar dos grandes áreas de regulación: la que comprende los derechos individuales del trabajador, que remite a cuestiones tales como el contrato de trabajo, la jornada laboral, los descansos, feriados y vacaciones, el salario y el despido, y la que comprende las relaciones colectivas en el trabajo, que incluye cuestiones tales como la organización interna de sindicatos y organizaciones de empleadores, la negociación colectiva, los conflictos laborales y la participación de los trabajadores en la empresa (RELASUR, 1995)

Diversos analistas (Relasur, 1995; Ermida Uriarte, s/f; Rodríguez, 1998) coinciden en que uno de los rasgos fundamentales del marco normativo laboral uruguayo consiste en la combinación de un marcado abstencionismo en materia de relaciones colectivas con una alta regulación de las relaciones individuales. Por

un lado, en materia de derecho colectivo la legislación uruguaya respeta la autonomía sindical: no hay reglamentación heterónoma de los sindicatos, no existen leyes generales sobre la huelga y tampoco están previstas leyes reglamentarias sobre convenios colectivos. Se trata de una legislación laboral de corte “abstencionista”, tradicionalmente orientada a promover la autonomía y fortalecimiento del movimiento sindical.

A esto se añade, por otra parte, una regulación muy alta de las relaciones individuales y una fuerte orientación proteccionista hacia el trabajador destinada a equilibrar las fuerzas entre éste y su empleador. Esta característica no es nueva. Se consolidó desde comienzos del siglo XX con la aprobación de leyes de prevención de accidentes laborales, limitación de la duración de la jornada laboral, uso de la silla para el personal femenino, prohibición del trabajo nocturno en las panaderías, salarios mínimos para ciertos grupos de trabajadores y normas jubilatorias y de pensiones, entre otras. Tanto es así que para algunos esta situación ha conducido a una *‘enorme restricción a la autonomía de la voluntad de las partes de los contratos individuales de trabajo. El contenido de éstos (las condiciones de trabajo) no proviene casi nunca del contrato mismo, sino de normas de carácter objetivo, de alcance general’* (Relasur, 1995:232). A pesar de ello, en materia de derecho individual no existe un código o ley general de trabajo *“sino un conjunto inorgánico de leyes especiales, y tratándose éstas de normas concretas y específicas que dejan espacios importantes para la integración doctrinal y jurisprudencial, abren un espacio importante para la flexibilidad”* (Ermida Uriarte, 5:s/f).

A su vez, el Estado uruguayo ha conformado una configuración institucional relativamente compleja para hacer cumplir esta normativa. El MTSS es el principal órgano estatal a través del cual el Ejecutivo incide en las relaciones laborales (RELASUR, 1995:126). Al interior del MTSS, la Dirección Nacional de Trabajo está encargada de coordinar y ejecutar la política laboral e intervenir en las relaciones laborales cuando ello se considere necesario. Adicionalmente otros órganos estatales tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, la OPP, el BPS, el Poder Judicial y el Banco de Seguros también tienen competencia, aunque de importancia relativa, sobre diversos asuntos laborales. Para completar el marco institucional, a los organismos estatales hay que añadir el movimiento sindical, las cámaras empresariales y los organismos internacionales (OIT principalmente, y de forma tangencial, BID, FMI y Banco Mundial).

## **2.2 Regulación de las relaciones individuales de trabajo**

Los analistas coinciden en señalar que el Estado uruguayo tuvo tradicionalmente un rol fuertemente proteccionista en la legislación de las relaciones individuales de trabajo. A pesar de ello, entre los países de la región Uruguay presenta una legislación laboral que combina aspectos proteccionistas con aspectos de relativa flexibilidad. Según un estudio comparativo entre 22 países de América Latina y el Caribe (BID, 1996), Uruguay integra el grupo de países más rígidos en tres de las dimensiones analizadas (fórmulas de contratación, jornada laboral y recargos por horas extraordinarias y contribuciones

a la seguridad social), mientras que presenta una legislación flexible en las dos dimensiones restantes (costos de despido después de un año y costos de despido después de diez años). Por otra parte, un estudio sobre la flexibilidad laboral en Uruguay entre 1988 y 1996 demostró que Uruguay presentó niveles de rigidez relativamente bajos en la comparación internacional. Las rigideces pueden explicarse más por la ausencia de mecanismos efectivos de servicios de empleo que por otras variables habitualmente consideradas en los estudios, tales como la presencia de generosas políticas de subsidio a desempleados, la negociación a nivel de rama y de empresa, o la existencia de salarios mínimos relativamente elevados (Bucheli y Furtado, 1998)<sup>7</sup>.

A continuación se repasan cinco de los principales instrumentos jurídicos que hicieron posible esta estrategia intervencionista: la contratación, el despido, la fijación del salario, la duración de la jornada laboral y la existencia o no de alguna clase de seguro de desempleo. La definición de este punto de partida resulta esencial para evaluar más adelante en qué medida existió una flexibilización del mercado de trabajo en el Uruguay democrático.

Respecto al contrato, la legislación laboral uruguaya establece un conjunto de especificaciones respecto a las condiciones de contratación de mano de obra con el cometido de impedir que los empresarios, aprovechando la demanda de trabajo por parte de la población, empleen trabajadores en condiciones desfavorables. Una primer preocupación refiere a los contratos temporales. En Uruguay los contratos temporales duran cinco meses. Si el contrato se renueva explícitamente o si una vez vencido se continúan prestando servicios y la relación laboral continúa, el contrato se transforma automáticamente en indefinido. Adicionalmente, la legislación prevé un período de prueba de 3 meses. Por último, aunque no existe en Uruguay legislación sobre los contratos atípicos, precarios o flexibles, si existe una reglamentación del contrato de aprendizaje.

Respecto al despido, la legislación pueden imponer costos a las empresas que despiden empleados como forma de incentivar la estabilidad en el empleo o al menos garantizar cierta protección al trabajador cesado. En Uruguay el empresario debe indemnizar al trabajador despedido con cierta suma de dinero. El empresario quedará exonerado del pago únicamente si puede probar que el despido se debió a notoria mala conducta del trabajador. Asimismo, la legislación distingue entre tipos de despido según exista o no una causa justa. El despido sin causa justa o abusivo, conceptualizado como un despido por decisión del patrón sin motivos justificatorios o por mala fe o deslealtad, obliga al empleador a pagar una indemnización mayor a la indemnización por despido común. También existe la figura del despido indirecto, que ocurre cuando el trabajador se considera despedido ante incumplimientos patronales sucesivos, teniendo derecho a

---

<sup>7</sup> No obstante, debe señalarse que las mencionadas rigideces no son universales en el mercado de empleo uruguayo. Un trabajo de Piñeiro (1997), por ejemplo, muestra que los trabajadores rurales mantuvieron tradicionalmente condiciones salariales, de estabilidad laboral, poder de negociación y beneficios sociales peores que los trabajadores urbanos. La naturaleza altamente rotativa y sazonal del trabajo rural, unida a las características recién mencionadas, hace que la idea de flexibilidad tenga poco potencial analítico para analizar los cambios en el trabajo rural, en la medida que éste siempre fue 'flexible'. Véase también Piñeiro y Bianco (2003) para un análisis de la precariedad en la esquila.

reclamar la indemnización correspondiente. Por último, algunos países regulan el 'período de preaviso', esto es, el lapso mínimo de tiempo que debe transcurrir entre la notificación al empleado sobre la decisión del despido y el cese del contrato. En Uruguay este aspecto no se encuentra regulado.

Respecto a los salarios, en Uruguay su fijación ocurre por diferentes mecanismos. El Ejecutivo está habilitado para fijar tres clases de salarios mínimos (el nacional, el del servicio doméstico y el del trabajador rural) además de los salarios en la Administración Central y las empresas públicas. Asimismo, el Ejecutivo puede homologar o no los acuerdos salariales alcanzados a través de los Consejos de Salarios en el sector privado. Adicionalmente, los salarios en diferentes ramas, sectores y unidades productivas pueden fijarse o bien por convenios colectivos o bien por contratos individuales de trabajo.

Otro aspecto relevante es el de la existencia de impuestos a los salarios por concepto de contribuciones obligatorias por parte de empresarios y trabajadores hacia programas de pensiones, ayuda familiar, accidentes de trabajo o desempleo. Esta carga se mide por la proporción del salario base que constituyen los recargos. En Uruguay los recargos equivalen aproximadamente el 25% del salario base, lo que constituye uno de los valores más altos en la región.

La legislación laboral también suele regular diversos aspectos vinculados a la distribución del tiempo de trabajo. El grado de flexibilidad del tiempo de trabajo puede medirse en función de los sobrecostos que la legislación impone a las empresas que asignan horarios y/o jornadas de trabajo por fuera de la práctica ordinaria. Así, en países en que este aspecto se encuentra flexibilizado los recargos por hora extra de trabajo no superan el 50%, mientras que en legislaciones más proteccionistas, como es el caso de la uruguaya, se llega al 100% de recargo (BID, 1996:194). Asimismo, en Uruguay el recargo por el trabajo en días feriados es del 150% respecto al valor de la hora ordinaria, al tiempo que si bien no existen recargos por trabajo nocturno en jornadas ordinarias, los convenios colectivos suelen establecer pagos adicionales por nocturnidad.

La legislación nacional también preve límites a las jornadas laborales (48 horas semanales en la industria y 44 en el comercio) y regula los descansos. Así, existe un descanso intermedio de media hora para las jornadas continuas, o de dos horas y media para las jornadas discontinuas. Categorías laborales diversas en términos de status o ingresos (trabajadores domésticos y rurales, personal superior de los establecimientos industriales, profesionales universitarios, etc.) no están cubiertos por las leyes de limitación de la jornada.

Por último, unos pocos países en la región, entre ellos Uruguay, tienen seguros de desempleo, financiados de manera variable por aportes del gobierno, los trabajadores y/o los empresarios, o contribuciones de la seguridad social. En Uruguay el seguro de desempleo se financia mediante contribuciones a la seguridad social, cubre a empleados en industria y comercio en Uruguay y excluye a los trabajadores de la agricultura y el servicio doméstico. Para acceder al seguro de desempleo el trabajador debe haber trabajado al menos seis meses y estar desempleado por causas ajenas a su voluntad. Otros aspectos importantes son la tasa de reemplazo, esto es, el porcentaje del salario que cubre el seguro, que en Uruguay va desde el 50% hasta el 60% según la existencia de cargas familiares.

Su duración es de 26 semanas, aunque el Ejecutivo puede extender el plazo en ciertos casos (Relasur, 1995:248).

El cuadro 9.1 compara la evolución de la tasa de desempleo en el Uruguay urbano con la evolución del número de beneficiarios del seguro de desempleo, tomando al valor de 1986 como base 100. Si bien existe una correlación atendible entre ambas variables ( $r=0.66$ ), queda de manifiesto el mayor incremento relativo del seguro de desempleo respecto a la tasa de desempleo, lo que equivale a una mayor cobertura de la población objetivo y por ende un aumento de la protección estatal a lo largo del período.

**Cuadro 9.1 Evolución del desempleo urbano y los beneficiarios del seguro de paro (1986=100)**

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Desempleo país urbano	100	90	85	79	84	88	89	82	91	102	118	113	100	112	135
Beneficiarios seguro de paro	100	104	131	135	163	176	162	202	223	295	228	197	205	255	306

Fuente: INE

Sin embargo, para evaluar al menos primariamente cuán protector es el seguro de desempleo es necesario considerar el nivel de la cobertura. La medición de esta variable es problemática, ya que mientras que las ECH del INE arrojan resultados en el entorno del 5% al 7% de la población desempleada para años recientes, los registros del BPS sobre el total de beneficiarios que reciben el seguro es tres o cuatro veces superior y alcanza guarismos del 21% al 25% de la población desempleada (CEPAL-PNUD, 2002:107). De todos modos, sea cual sea la cifra correcta, no cabe duda que la mayor parte de los desempleados no son cubiertos por el seguro. Esto evidencia claramente las limitaciones de la protección estatal ante el desempleo, y plantea la pregunta sobre las alternativas de protección a partir de combinaciones de una menor tasa de reemplazo o una menor duración del beneficio, con una mayor cobertura.

### **2.3 La negociación colectiva como protección social**

Un segundo aspecto que debe considerarse en esta visión panorámica de la regulación laboral en Uruguay es el de la naturaleza y funcionamiento de la negociación colectiva. Para nuestros propósitos, la negociación colectiva puede definirse como un dispositivo institucional por el cual los trabajadores y empresas del sector privado discuten, dialogan y acuerdan la fijación de aspectos laborales que determinan el nivel de bienestar y protección de los trabajadores. La negociación colectiva funcionó tradicionalmente en el sector privado. En el sector público ello no existió, aunque a partir de los 90s empezaron a celebrarse convenios colectivos en varias empresas públicas (Relasur, 1995:179).

A diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de la región, la negociación colectiva en Uruguay se forjó a nivel de rama de actividad antes que de empresa. Mientras que a nivel de rama se tomaron las decisiones más importantes, las especificaciones, adaptaciones o modificaciones accesorias se

libraron a la negociación a nivel de empresa. Este predominio histórico de la negociación a nivel de rama de actividad se debe, parcialmente, a las ventajas que ello supone para buena parte de los trabajadores. Dado que algunas ramas de actividad se componen básicamente por empresas pequeñas y medianas con pocos trabajadores, los obstáculos a la sindicalización son enormes. Así, la negociación a nivel de rama opera como una suerte de compensación de las debilidades del movimiento sindical a nivel de empresa (Relasur, 1995:159).

Ahora bien, no todas las empresas de la rama de actividad participan de las mesas de negociación. Ello plantea un problema: si los acuerdos obtenidos únicamente valieran para las empresas que negocian directamente se correría el riesgo de una competencia desleal. Aquellas que no participaron en la negociación podrían, por ejemplo, pagar salarios inferiores a lo acordado o producir en condiciones más ventajosas. Por esta razón, los acuerdos se extienden a todas las empresas de la rama de actividad a través de un acto administrativo del Poder Ejecutivo denominado 'homologación'.

Las partes habitualmente son convocadas a negociar por parte del Ejecutivo ante la cercanía de la fecha de vencimiento de los convenios vigentes, pero los sindicatos o las empresas pueden realizar una convocatoria ante el incumplimiento de los acuerdos pactados. Adicionalmente, en situaciones especialmente conflictivas las partes recurren a la mediación del Ministerio de Trabajo que, sin embargo, tiene un grado de intervención débil en la negociación y rara vez propone fórmulas de acuerdo directas (Relasur, 1995:162)

La negociación colectiva tiene varios efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo que benefician de modo distinto a trabajadores y empresarios. A los primeros les reporta beneficios económicos y organizacionales. Por un lado les ofrece la posibilidad de establecer, de común acuerdo con los empresarios, niveles de protección situados por encima de los mínimos legales. Los acuerdos colectivos pueden aumentar, pero nunca disminuir, los beneficios homologados por el gobierno en términos de salarios mínimos, condiciones de trabajo, seguridad del empleo y beneficios (Casonni, 2002; Relasur, 1995)

Asimismo los Consejos de Salarios, figura en que encarna la negociación colectiva en Uruguay, fortalecieron históricamente a los sindicatos de empresas: estrecharon sus vínculos, aumentaron los flujos de información y reconocimiento y cohesionaron a los trabajadores de la misma rama en torno a objetivos comunes. Por el lado de los empresarios, la negociación colectiva constituye un mecanismo de institucionalización de la conflictividad y disminución de la misma durante la vigencia de los convenios, en particular a través de las cláusulas de paz. Finalmente, para ambos actores se trata en términos generales de un mecanismo de reducción de las contingencias. Al igual que cualquier otro acuerdo, significa un compromiso de parte de trabajadores y empresarios por seguir determinadas conductas con relativa independencia de lo que pueda ocurrir en el futuro inmediato.

### **3. La dinámica sociopolítica del proceso reformista**

#### **3.1 1984-1989: la vuelta al Bienestar**

##### La CONAPRO

Desde principios de 1984 comenzó a funcionar en el país la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), compuesta por representantes de partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales y organizaciones sociales. Dentro del grupo de trabajo sobre asuntos laborales, formado por dirigentes empresariales y sindicales, la agenda estuvo fijada por cuatro temas centrales (Rodríguez y otros, 23:1998).

Un primer tema de la agenda fue la reposición de los trabajadores arbitrariamente despedidos durante el gobierno militar. En octubre de 1984 la Mesa Ejecutiva de la CONAPRO aprobó una resolución por la cual todos los trabajadores destituidos de sus cargos por motivos ideológicos o políticos durante el gobierno militar se verían habilitados a retomar su cargo, a ver ajustada su jubilación, a recomponer su carrera administrativa y a recibir indemnizaciones por los perjuicios económicos (Rodríguez y otros, 23:1998).

Un segundo tema estuvo dado por la revisión de la normativa dictada por el gobierno militar en materia de derechos colectivos. En febrero de 1985 la CONAPRO acordó la nulidad de las leyes regulatorias del derecho colectivo sancionadas durante el gobierno militar. Estas incluían leyes de regulación de la huelga, del fuero sindical y de los convenios colectivos, entre otras (Rodríguez y otros, 24:1998).

El tercer tema relevante fue el replanteo de la política salarial, sobre el que se acordaron aspectos no menores: elevación del poder adquisitivo de los trabajadores, ajustes periódicos de salarios cada cuatro meses o menos, aumento de salarios reales de acuerdo a la inflación y aumentos diferenciales según sectores e incrementos de la asignación familiar (Rodríguez y otros, 24:1998).

Por último, se reafirmaron algunos principios básicos de la política laboral tales como la importancia de la ley para fijar las condiciones de trabajo o el tripartismo como esquema de negociación y la política de consenso. De hecho, fue en el Grupo de Trabajo sobre relaciones laborales donde se impulsó la reconstitución de los Consejos de Salarios (Rodríguez y otros, 24:1998)

La CONAPRO fue más un instrumento provisorio y espontáneo para enfrentar los desafíos de transición a la restauración democrática que un esquema definitivo, formal y planificado para institucionalizar la práctica de gobierno. (Relasur, 217:1994). Sin embargo, como se afirma en otras partes de este estudio, esto no le quita relevancia. Lejos de constituirse en una instancia relevante exclusivamente para los actores vinculados al mundo del trabajo, la experiencia fue significativa para todos los actores involucrados en el proceso de construcción de la naciente agenda pública. Diversos analistas – Bruera (s/f), Gargiulo (1985),

Rodríguez 1998) - han destacado dos rasgos característicos de esta experiencia: su conformación plural y su escaso poder decisional.

La CONAPRO constituyó una experiencia plural tanto en términos de orientaciones políticas como de procedencias corporativas. Este afán inclusivista se debió, en primer lugar, a la necesidad de constituir cuanto antes un movimiento que garantizara la permanencia en el pasado del reciente régimen militar. Ante todo, para los actores del momento era imperioso hacer cristalizar rápidamente una identidad común poderosa que evitara retrocesos y permitiera retomar el diálogo público y democrático. Así, la CONAPRO cumplió la función de reforzar un patrón de relacionamiento democrático entre actores que consolidara el régimen entrante. En ella confluyeron actores de posturas diversas e intereses en pugna. Sin embargo, para cada uno de estos actores la presencia propia en la CONAPRO era tan importante como la presencia de todos los demás. Ante la amenaza del autoritarismo militar, el camino pasaba por la unión de los diferentes. Los actores sabían que luego de la consolidación habría mucho tiempo por delante para ocuparse de las diferencias (Gargiulo, 1985).

En segundo lugar, tampoco hay que descartar que esta conformación plural haya sido el resultado de la situación de 'empate inmovilista' a la salida del gobierno militar. Así, según Bruera la CONAPRO surgió *'como resultado de la constatación general de que no existía capacidad ni fuerza suficiente en ninguno de los proyectos que se perfilaban en la sociedad civil para imponerse como solución al conjunto de problemas que se enfrentarían con posterioridad a las elecciones'* (Bruera, s/f:8).

El precio que tuvo que pagar la CONAPRO por lograr consolidar un frente antiautoritario fue la endebles de sus bases identitarias y programáticas y su escaso poder decisional. A pesar del acuerdo general entre todos sus participantes de que la democracia era preferible al autoritarismo, existió lugar para la manifestación de intereses particularistas. Por ejemplo, como señala Bruera (s/f), algunos sectores del empresariado no se adaptaron instantáneamente a la posibilidad de negociar con los trabajadores. Luego de varios años sin tener que hacer frente a las demandas sindicales, algunos percibían que la restitución de espacios de diálogo donde los sindicatos tuvieran voz y voto significaba un retroceso. Además, se oponían a una legislación que interviniera en la gestión de las empresas y protegiera a los dirigentes sindicales y consideraban necesario que se regulase por ley el derecho de huelga (Bruera, s/f:).

Aun con todas sus ambigüedades la CONAPRO constituyó una fase importante en la restauración democrática, en la medida que puso en funcionamiento procesos de diálogo de temas públicos entre una multiplicidad de actores que no interactuaban desde hacía varios años, y habilitó la posterior estructuración de un gobierno con poderes plenos y capacidad de decisión. Por otra parte, las debilidades de capacidad decisional también estuvo marcada por la incertidumbre electoral. Mientras no se conociera quién gobernaría en los próximos años, no tenía demasiado sentido hacer propuestas demasiado específicas que luego podrían ser desechadas por el nuevo gobierno. Esto permite entender por qué la comisión de asuntos laborales *'no obtuvo resultados ni sobre*

*las cuestiones salariales ni sobre los destituidos del sector privado'* (Bruera, s/f:9). Pasadas las elecciones, la CONAPRO logró mayores niveles de concreción.

### La vuelta al Bienestar

En 1985 existía un consenso generalizado sobre la necesidad de aumentar el poder adquisitivo de los salarios, fuertemente deprimidos durante el gobierno militar, y restaurar un mecanismo de diálogo y negociación entre trabajadores y empresarios. La primera Administración Sanguinetti fue presentada por el propio gobierno como una vuelta al Estado de bienestar uruguayo que se diferenciaba radicalmente del modelo militar, basado en una combinación de intervencionismo político y liberalización económica. El objeto central de la política laboral en esta primera etapa democrática fue la recuperación del salario, y más generalmente, la conformación de un marco más o menos previsible dentro del cual pudieran efectuarse negociaciones entre los actores (Supervielle y Quiñones, 8-9:1999). La recuperación salarial, sin embargo, no habría de ser indiscriminada. El límite estaba impuesto por la prioridad del gobierno de combatir la inflación (Casonni, 2002).

Respecto a lo primero, en marzo de 1985 el gobierno dictó un fuerte aumento general de los salarios de la actividad privada, sector que había sido duramente castigado durante el gobierno militar, y alentó los convenios de largo plazo (Supervielle y Quiñones, 8-9:1999). Respecto a lo segundo, la primera medida del gobierno orientada a reconstituir los espacios de diálogo consistió en crear, a través del Ministerio de Trabajo, un Consejo Superior de Salarios compuesto con representantes de trabajadores, empresarios y autoridades del gobierno. Se trató de una experiencia informal, sin base jurídica y de algo más de un año de duración, que a pesar de todo contribuyó, junto con el Grupo de Trabajo de la CONAPRO, a reafirmar la vigencia de la ley 10.449 de 1943 de los Consejos de Salarios abandonada en 1968, y promovió el viejo clima de negociación suprimido durante el gobierno militar. (Relasur, 218:1994).

El restablecimiento de los Consejos de Salarios, sin embargo, se efectuó con algunas modificaciones respecto a la Ley originaria de 1943. Primero, mientras que en el pasado los delegados de empleadores y trabajadores eran elegidos directamente por los representados bajo votación secreta, ahora el gobierno elegía a los representantes de una nómina que le remitían los actores. La ecuación del gobierno proponía sacrificar transparencia y representatividad en pro de ganancias en tiempo y eficiencia. Segundo, anticipándose a los patrones de descentralización que cobrarían vigor en los años posteriores, la discusión se dio en Sub Grupos, sin la necesidad de una aprobación en el Grupo Matriz (Relasur, 1994:149). Tercero, se otorgó un mayor protagonismo del gobierno, que pasó a estar habilitado para rechazar las propuestas salariales provenientes de empresarios y sindicatos si éstas no se ajustaban a la política de ingresos oficial (Rodríguez y otros, 28:1998). Como puede observarse, la restitución de la negociación fue enmarcada dentro de ciertos límites, que aseguraban al gobierno un firme control de la situación.

Con los Consejos de Salarios en marcha, trabajadores y empresarios comenzaron a realizar negociaciones bipartitas para presentar ante el Consejo

tripartito, alcanzándose una cobertura de sectores que reunían a más del 70% de los trabajadores (Supervielle y Quiñones, 1999:8-9). En 1986 comenzaron a negociarse los primeros convenios de largo plazo - 21 convenios firmados -, y en 1988 esta pauta se intensificó hasta el punto de llegar a homologar por decreto un 65% de los convenios.

Esto no obstó para que se fijaran por decreto aumentos salariales cuatrimestrales para los sectores no comprendidos en los convenios. La fijación administrativa de los aumentos tenía tres objetivos: uno político, consistente en limitar la conflictividad que producían las rondas de negociación en los Consejos; otro económico, relativo a un manejo más estrecho del impacto de los ajustes sobre la inflación y el desempleo; otro social, tendiente a incluir a todos los sectores de trabajadores en los aumentos con independencia de su capacidad de negociación (Relasur, 1994:150). De esta forma, todos los trabajadores resultaron favorecidos en mayor o menor medida, con independencia de la voluntad de los empleadores (Rodríguez y otros, 1998:29). Como consecuencia del funcionamiento aceitado de los Consejos de Salarios se produjo un descenso conflictividad laboral. (Pucci, 1992b:4)..

### Una flexibilización incipiente

Sin embargo el modelo de negociación centralista fue sufriendo, sobre los últimos años de la administración Sanguinetti, algunas transformaciones. El punto de inflexión ocurre en 1988, cuando algunos elementos novedosos - fijación de los salarios según productividad, innovación tecnológica, etc. - empiezan a incorporarse a la dinámica de la negociación colectiva. A partir de ese momento comenzó a quedar en evidencia que empresas pertenecientes a la misma rama de actividad podían tener necesidades muy diferentes.

Esto condujo, por la vía de los hechos, a negociaciones cada vez más descentralizadas (Pucci, 1992b:5). Desde 1985, *“a imagen y semejanza de las viejas prácticas, comenzaron a desenvolverse negociaciones bilaterales, al margen de los propios Consejos de Salarios, como mecanismo al que recurrieron los actores sociales para superar las “pautas salariales” rígidas que, con carácter indicativo, imponía el Poder Ejecutivo, lo que generó una red de convenios colectivos suscriptos “inter partes”, sin la intervención estatal previa o posterior”*. A esta práctica no oficial pero tremendamente efectiva se denominó *“acuerdos celebrados detrás de la Iglesia”* (Relasur, 1994:150; Casonni, 2002). Ella es indicativa de cómo la regulación demasiado rígida de una relación social puede estimular la consolidación de espacios paralelos, funcionales a los deseos de los actores, que terminen subvirtiendo los resultados alcanzados en la regulación central.

Todo indica que esta configuración institucional híbrida fue efectiva y logró los fines para los que fue creada. Utilizando modelos econométricos, Casonni (2002) estudia el impacto de la actividad sindical sobre el nivel de empleos y salarios en el sector manufacturero uruguayo entre 1975 y 1999. La autora identifica para el período 1985-1991 un modelo de negociación que denomina *‘right-to-manage’*, caracterizado por un alto nivel de centralización y coordinación entre las partes, un impacto atendible de la actividad sindical en el nivel de los

salarios y una ausencia de negociación sobre el nivel de empleo, que continuó dependiendo de la demanda de trabajo de las empresas. Según Casonni, durante este período los sindicatos introdujeron rigideces en el mercado laboral e incrementaron los salarios por encima de su valor de mercado. Apelando a modelos contrafácticos el estudio concluye que la ausencia de sindicatos en el sector manufacturero durante el período 1985-1992 habría significado salarios un 21% más bajos que los salarios efectivos. Para el mismo período, una completa sindicalización en el sector habría generado un aumento del 7% en los salarios respecto al nivel real. En los trabajadores de la industria (*blue-collar*) este aumento habría sido mucho mayor (22%), *'implying that one of the consequences of union action was to increase the relative price of blue-collar workers with respect to the less unionised white-collar workers'*, lo que constituye un resultado consistente con la hipótesis de que los sindicatos disminuyen las diferencias salariales (Cassoni, 2002:112). Por otra parte, el efecto de la actividad sindical sobre los empleos es menor durante este período: una completa sindicalización habría significado una reducción de la demanda de trabajo en apenas un 3% (Casonni, 2002). Si bien el mencionado trabajo se centra exclusivamente en el sector manufacturero sus conclusiones son, a grandes rasgos, consistentes con las contribuciones de la sociología vernácula respecto al papel y prioridades de los sindicatos en este período.

Desde el punto de vista del derecho laboral, la producción legislativa de este período exhibió una combinación de proteccionismo y flexibilización incipiente. Por un lado, se sancionaron varias normas de protección de los trabajadores individuales. Así, la ley de horas extras de 1988 (ley 15.996) estableció que todo el tiempo de trabajo que supere las ocho horas diarias debería ser abonada como horas extras con un 100% de recargo en días hábiles y un 150% de recargo en días inhábiles. La ley 16.101, de noviembre de 1989, aumentó el porcentaje del salario vacacional igualando el valor del jornal de vacaciones al jornal normal de trabajo (Relasur, 243:1994) y extendió el salario vacacional al servicio doméstico y a los empleados de empresas paraestatales (Rodríguez, 1998). La ley 16.045 declaró la igualdad de trato y oportunidades para hombres y mujeres. Por último, se ratificaron 13 Convenios Internacionales de Trabajo (Rodríguez y otros, 30:1998; Supervielle y Quiñones, 2003:284).

Sin embargo, ya en la primera administración de Sanguinetti es posible observar anuncios de la tendencia a la flexibilización laboral. En este sentido entiende Ermida Uriarte a la ley 16.047 de 1989, que derogó la disposición que establecía la responsabilidad solidaria de contratista y subcontratista en caso de accidente de trabajo de un trabajador subcontratado (Ermida Uriarte, s/f:8).

En suma, la modalidad de negociación colectiva durante 1985-1989 desarrolló un sistema heterodoxo y basado en impulsos espontáneos que emergieron a raíz de las expectativas de los actores en un contexto de incertidumbre relativa. Aunque el Estado se mostró activo y ambicioso en el intento de recuperar prácticas de participación laboral propias del período anterior al golpe de Estado (Pucci, 1992b:3), las necesidades de reconstrucción de las relaciones laborales en el nuevo orden democrático eran demasiado acuciantes para esperar a los ritmos de construcción de marcos jurídicos oficiales sólidos y

estables (Relasur, 151:1994). Esto dio lugar a una curiosa combinación “de elementos autoritarios, fuertemente centralizadores, y de elementos de participación democrática más descentralizada”, lo que “configuró un sistema altamente inestable, con reglas de juego poco formalizadas y poco respetadas por los actores” (Pucci, 1992b:4).

### **3.2 Los flexibles años 90**

#### Los comienzos de la transición

La Administración de Lacalle marca el principal punto de inflexión en las políticas laborales y las relaciones entre empresarios, Estado y trabajadores durante el período estudiado. Según Supervielle y Quiñones, a partir de la Administración Lacalle “se inicia una subordinación cada vez mayor de la política social a la política económica” (Supervielle y Quiñones, 11:1999) y se refuerzan las tendencias a la flexibilización del mercado laboral. Sin embargo, las evidencias de esta nueva etapa tardaron en percibirse. Durante los dos primeros años de la administración de Lacalle todo pareció indicar que la política laboral continuaba las orientaciones estatistas del período de Sanguinetti. Así, entre 1990 y 1991 el Estado participó activamente en los convenios acordados por la mayor parte de los grupos de actividad y la negociación fue fluida (Rodríguez y otros, 102:1998). Sin embargo, algunos indicios permitían entrever que en el corto plazo habrían modificaciones importantes.

En setiembre de 1990 el Ministro de Trabajo convocó a los interlocutores sindicales y empresariales a presentar y discutir iniciativas sobre temas laborales. Existieron discrepancias sobre el enfoque mismo de la propuesta: mientras que los gremios deseaban un diálogo nacional sobre grandes temas, el Poder Ejecutivo se proponía el logro de acuerdos concretos sin someter a discusión su plataforma básica. Un dirigente empresarial dijo tener el temor de “*entrar a la cancha a los 30 minutos del segundo tiempo*” (Relasur, 1994). El diálogo social se concretó, sobre fines de 1990, con la entrada en funcionamiento de dos comisiones. Pero se interrumpió poco tiempo después cuando el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de reglamentación de la actividad sindical, que causó malestar en el movimiento de trabajadores (Relasur, 1994:219). Finalmente, la fuerte conflictividad y la existencia de algunos acuerdos mas bien circunstanciales entre trabajadores y empresarios hicieron al Ejecutivo desistir en su propósito de intervenir en la vida sindical (Filgueira y Papadópulos, 1996:123-4).

Este incidente muestra la combinación de dos fuerzas opuestas o al menos difícilmente compatibles. Por un lado, la propuesta del Ejecutivo de ejercer una política laboral minimalista; por el otro, la expectativa sindical de implementar una política laboral más participativa y abierta. Los principios de los 90s pueden entenderse, pues, como un período crítico en que esta última perspectiva de corte estadocéntrico va siendo desplazada por la primera, de corte mercantil. Tal es así que en 1992 Pucci afirmaba acertadamente que “*Uruguay vive una fase de transición, signada por cierta anomia institucional, en la cual resulta claro el desgaste de los viejos modelos pero donde no se ha operado aún una sustitución*”

*por un nuevo padrón de organización productivo ni de relacionamiento laboral*" (Pucci, 1992b:24). Dos factores estructurales comenzarían a inclinar la balanza a favor del modelo emergente: la consolidación del Mercosur y la crisis del movimiento sindical.

### Las variables exógenas de la flexibilización (I): el Mercosur

Uno de los factores subyacentes a la flexibilización del mercado laboral reside en el proceso de integración regional concretado en el Tratado de Asunción, firmado en 1991, que dio origen al Mercosur. Además de los procesos de convergencia política y económica en los países de la región, el Mercosur es al mismo tiempo producto y reflejo del cambio en las percepciones y actitudes de las élites gobernantes. Las razones aducidas por las élites políticas locales para apoyar la entrada y permanencia de Uruguay al Mercosur pueden clasificarse en dos tipos. En primer lugar, existían razones "negativas" o de evitación de riesgos. Estos riesgos eran tanto económicos (aislamiento comercial y pérdida de mercados) como políticos (exclusión del "cordón democrático", que minimizaba las chances futuras de los temibles golpes de Estado). En segundo lugar, existían razones "positivas" o de búsqueda de oportunidades: ofrecer los productos uruguayos a un mercado de más de 200 millones de habitantes, dejar atrás el provincianismo característico del denostado proteccionismo hasta entonces reinante, y obligar al aparato productivo y las empresas nacionales a reestructurarse y funcionar de manera más eficiente. En suma, para los negociadores uruguayos encargados de tramitar la integración regional, el Mercosur sólo era viable si Uruguay flexibilizaba el mercado de trabajo.

Para evitar los riesgos y aprovechar las oportunidades, pregonaban las élites pro-integración, los trabajadores y empresarios uruguayos habrían de modificar sustancialmente sus prácticas. El fin del proteccionismo equivalía a una forzada "entrada en la adultez" para las empresas nacionales, que deberían estar dispuestas a arriesgar y ser audaces si querían competir exitosamente frente a sus homónimas regionales.

Ahora bien, según el gobierno, esto era imposible de no mediar una flexibilización del mercado de trabajo. En un mercado ampliado de bienes y servicios, donde las características de los productos y los niveles de la demanda variaban velozmente y donde los consumidores se volvían progresivamente más y más exigentes, se entendía necesario dotar a las empresas de esa misma flexibilidad para poder proporcionar una oferta adecuada a precios competitivos. Esta exigencia, válida para todos los países del bloque, era aún más acuciante para un país pequeño y vulnerable como Uruguay, que de no lograr niveles adecuados de competitividad corría el riesgo de verse invadido por una avalancha productos extranjeros.

Por otra parte se consideraba los convenios desarrollados en el marco del modelo anterior de negociación colectiva, basado en negociaciones por rama, eran incapaces de contemplar la diversidad de situaciones y desafíos que enfrentaban las empresas uruguayas ante la apertura regional. No todas las empresas tenían las mismas necesidades de renovación tecnológica, contratación de mano de obra o disponibilidad de créditos para encauzar la reestructuración

productiva. Por tanto era una sinrazón establecer condiciones homogéneas para realidades heterogéneas, que únicamente eran conocidas en profundidad por los trabajadores y empleadores de cada empresa<sup>8</sup> (Relasur, 1994:152).

Así, el Estado uruguayo se auto-mutiló bajo la creencia de que las empresas podrían mejorar su performance una vez que estuviesen despojadas de varias de las regulaciones preexistentes para la gestión de la mano de obra. El gobierno consideraba que luego de cinco años de negociación en un marco de democracia, ambos actores habían adquirido la madurez necesaria para llevar adelante por sus propios medios la negociación. Detrás de esta decisión descansaba la idea de que el mercado de trabajo funcionaría más eficientemente sin la intervención estatal, dejando que el salario y las condiciones de trabajo se fijaran por el libre juego de las partes (Rodríguez, 1998:76)

Lejos de ser patrimonio de las élites políticas, esta opinión era compartida por buena parte de los empresarios uruguayos. Una encuesta realizada en 1991 a dirigentes de grandes empresas del sector manufacturera mostró que la respuesta más mencionada ante la pregunta acerca de cuáles serían los mayores obstáculos con vistas a una futura inserción en el mercado regional era la “cuestión sindical”, que sólo podría ser superada si se desregulaban las relaciones laborales y se acotaba el poder sindical. Pucci anota acertadamente que este dato significa un predominio relativo de los aspectos político-regulatorios sobre los económico-productivos. *“La estrategia de desregulación parece enmarcada en una lógica estrictamente política, donde lo fundamental es disminuir el poder sindical, y no en una lógica económico-productiva de adaptación de los marcos normativos a una matriz de producción neofordista”* (Pucci, 1992b:13).

Sin embargo, un conjunto de procesos seculares estaban llevando a cabo silenciosamente esta tarea. Gobierno y empresarios no tenían que preocuparse demasiado: los sindicatos estaban perdiendo vigor y abriendo las puertas a nuevas variables de ajuste.

### Las variables exógenas de la flexibilización (II): el declive de los sindicatos

El poder de un movimiento sindical no se refleja únicamente a través del número de afiliados. Otras variables internas tales como el grado de organización de estos afiliados, la efectividad de las dirigencias y sus recursos técnicos, así como factores externos tales como su afinidad y cercanía con los partidos de izquierda, la fuerza de dichos partidos en el Parlamento, el grado de involucramiento de la opinión pública en cuestiones sindicales y las características del mercado de trabajo, contribuyen a la determinación del poder de un movimiento sindical para oponerse a procesos de repliegue de los beneficios de la política laboral. Sin embargo, el número de afiliados es un indicador aproximado sobre el apoyo a los sindicatos en los lugares de trabajo, y por ende sobre su capacidad de presión sobre los empresarios. También señala cuán representativa de los trabajadores es la presencia de los sindicatos en la negociación, así como indica, a través de las familias y redes sociales a que pertenecen los trabajadores sindicalizados, el grado de penetración del movimiento sindical en la sociedad y

---

<sup>8</sup> Para una exposición y argumentación desde esta postura véase Alfie (1994).

eventualmente su capacidad de reclutamiento de grupos sociales para emprender acciones colectivas en defensa de derechos de los trabajadores.

Partiendo de estas premisas, el cuadro 9.2 muestra el descenso de la fuerza del movimiento sindical en el Uruguay desde la restauración democrática a partir del número de cotizantes a los Congresos del PIT-CNT. En casi quince años el número de cotizantes totales se redujo a casi la mitad, fenómeno más marcado en el sector privado que en el público.

**Cuadro 9.2 Cotizantes a Congresos del PIT-CNT**

		Congreso 1987	Congreso 1990	Congreso 1993	Congreso 1996	Congreso 2001
Absolutos	Públicos	114951	118910	108291	82700	72788
	Privados	121689	103400	65142	43500	49269
	Total	236640	222310	173433	126200	122057
Porcentajes	Públicos	49	53	62	66	60
	Privados	51	47	38	34	40
	Total	100	100	100	100	100
Índice afiliación base 1987	Públicos	100	103	94	72	63
	Privados	100	85	54	36	40
	Total	100	94	73	53	52

Fuente: Supervielle y Quiñones (2003:296).

Por otra parte, el cuadro 9.3 evidencia que la caída en números absolutos de la sindicalización también supuso un descenso de la penetración del sindicato en la población activa en general y en la población activa ocupada, aunque dicho fenómeno fue más pronunciado en la población activa ocupada sin restricciones, esto es, un subconjunto 'privilegiado' del mercado de trabajo en donde el 'efecto multiplicador' del poder sindical hacia el resto de la sociedad probablemente sea mayor que en los subconjuntos menos privilegiados. En este segmento la tasa de sindicalización se redujo en el 2001 a un tercio de lo que era en 1987. Además, el cuadro muestra fragmentariamente que a principios de los 90s no hubo una crisis de representatividad de los sindicatos en el sector público, que se mantuvo casi inalterado (56 a 54%), aunque en el sector privado la sindicalización cayó alrededor de un 50%.

**Cuadro 9.3 Tasas de sindicalización considerando la PEA, población ocupada y población ocupada sin restricciones**

	PEA	PEA ocupada	PEA ocupada sin restricciones	% sobre total de asalariados públicos	% sobre total de asalariados privados
1987	23	26	45	s/d	s/d
1990	21	24	44	56	16
1993	16	18	33	54	11
1996	11	13	25	s/d	s/d
2001	10	11	15	s/d	s/d

Fuente: Supervielle y Quiñones (2003:297) y Supervielle y Gari (1995:13).

Adicionalmente, un estudio realizado en 1997 sobre la vida interna de los sindicatos evidencia el escaso grado de participación de los trabajadores sindicalizados en la institución. Según este estudio, los locales sindicales son fundamentalmente un lugar de reunión de dirigentes antes que un ámbito de encuentro y comunicación entre trabajadores; desaparecieron en más de la mitad de los sindicatos los medios de comunicación escrita con los afiliados, a las Asambleas Generales concurre sólo un 20% de los afiliados y el funcionamiento cotidiano se reduce a reuniones entre los 1.000 dirigentes sindicales nacionales. Las actividades sociales extra-laborales (fiestas, comidas, deportes, etc. ) es baja, y los afiliados se enteran de las decisiones de sus dirigentes por TV antes que por la comunicación directa (Zibechi, 1999:48-9).

Otros fenómenos cada vez más observados, como el resquebrajamiento de las estructuras federativas, las disputas por la representación exclusiva de las distintas ramas de actividad entre facciones sindicales rivales, la poca capacidad de involucrar a la opinión pública en polémicas sindicales y la escasa efectividad de las manifestaciones y protestas para lograr reivindicaciones ante el gobierno, refuerzan la misma idea.

En su conjunto, la pérdida de capacidad del movimiento sindical para cumplir sus funciones clásicas de protección de los derechos de los trabajadores claramente habilitó la flexibilización del mercado laboral<sup>9</sup>. Si bien existieron resistencias, los gobiernos de Lacalle (1989-1994) y Sanguinetti (1995-1999) se encontraron con una oposición sindical debilitada, que no siempre logró el apoyo firme de la izquierda política y que no encontró en el movimiento estudiantil un aliado tan efectivo como en otros tiempos.

### El retiro del Estado de la negociación colectiva

La tensión entre un modelo estatista, deudor de la anterior administración y el Estado de bienestar neobatllista, y un modelo mercantilizador, se hizo más evidente en 1992, cuando el gobierno manifestó su voluntad de retirarse de la negociación entre empresarios y trabajadores y transferir a ambos actores la responsabilidad de alcanzar acuerdos autónomamente (Rodríguez y otros, 1998).

<sup>9</sup> Sobre las viejas y nuevas funciones del sindicalismo en Uruguay véase Supervielle y Quiñones (2003).

Si bien la decisión de no convocar más a los Consejos de Salarios se había anunciado en 1990, ésta pudo efectivizarse recién a partir de 1992 debido a la conflictividad que levantó inicialmente la medida. (Rodríguez, 76:1998). En rigor la Ley de Consejos de Salarios no se derogó, pero en la medida que el gobierno no está obligado a convocarlos, Lacalle logró de manera muy efectiva y con costos administrativos nulos poner en marcha un proceso flexibilizador ‘por defecto’. Adicionalmente, los costos de abstención y convocatoria eran asimétricos: si estuviesen interesados en contar con el instrumento, los actores deberían solicitarlo por voluntad propia cumpliendo las formalidades establecidas en la ley 10.449, de difícil aplicación (Rodríguez, 76:1998).

La decisión valía para toda la actividad privada salvo para sectores específicos denominados “áreas de reserva” – salud, transporte, distribución de leche y construcción. A medida que los convenios acordados con anterioridad fueron venciendo, la negociación de los acuerdos entre empresarios y trabajadores pasó a depender de la sola voluntad y poder de puja de ambas partes (Rodríguez y otros, 1998). Si bien el Estado se retiró de la negociación entre trabajadores y empresarios, continuó con la tarea de fijar el salario mínimo nacional (Relasur,1994:151). No obstante esto, es probable que el potencial regulador de la fijación estatal del salario mínimo sobre el mercado de trabajo haya sido marginal. Según Supervielle y Quiñones la reducción del salario mínimo fue tal que, en los hechos, los salarios reales pasaron a regularse por mecanismos de mercado, sin que el salario mínimo supusiese una restricción. Pero con dicha reducción se afectaron a las prestaciones de seguridad social asociadas a él (Supervielle y Quiñones, 1999:11), en un fiel ejemplo de lo que Pierson (1994) llama ‘estrategias de repliegue sistémico’.

El Estado continuó, adicionalmente, con el establecimiento de “tarifas retributivas” de trabajadores rurales y domésticos, debido a la escasa capacidad de organización y negociación de estos sectores. Además, suministró la infraestructura técnica y material del Ministerio de Trabajo para las empresas o ramas que desearan establecer negociaciones colectivas bilateralmente (Relasur, 1994:151).

El retiro del Estado de la negociación de los convenios tuvo impactos en múltiples niveles del mercado y las relaciones laborales, a saber: la cantidad, tipo y cobertura de los convenios, los contenidos de la negociación, las estrategias de contratación de mano de obra de las empresas, la estructura de beneficios individuales y el tipo de relación que se establece entre trabajadores y empresarios a propósito de la negociación. Veamos a continuación cada uno de estos impactos.

En primer lugar, como consecuencia de esta medida disminuyó la cantidad global de convenios colectivos (Rodríguez y otros, 1998:102) y se redujo el número de trabajadores amparados por la negociación (Rodríguez y otros, 1998:102). Si bien aumentaron los convenios a nivel de empresa la medida supuso un desestímulo a la negociación a nivel de rama, formato que ampara promedialmente a muchos más trabajadores que el primero. (Rodríguez, 1998:129)

En segundo lugar el Poder Ejecutivo dejó de dictar decretos generales de aumentos salariales para los grupos sin convenio, que favorecían más que nada a los sectores de actividad con menor capacidad de presión (Rodríguez, 1998:74-6). Esto dejó desprotegidos a los trabajadores de pequeñas empresas que por lo general no estaban representados sindicalmente y desequilibró las relaciones de poder a favor de los empresarios, quienes ahora podían manejar con mayor discrecionalidad los momentos y montos de los aumentos salariales. Esto fue llevando, sin embargo, a un cambio en el eje de la conflictividad en el sector privado del salario al empleo. (Supervielle y Quiñones, 1999:6-7; Rodríguez, 1998:77).

En tercer lugar, los temas de naturaleza no salarial característicos de la negociación por empresa empiezan a tener un mayor peso, en detrimento de los tradicionales temas salariales. (Rodríguez y otros, 1998:102) Luego volveremos sobre esto con detalle.

En cuarto lugar, la nueva estructura de incentivos llevó a las empresas a contar con un pequeño núcleo de trabajadores de planta con contratos por tiempo indeterminado y aportes completos a la seguridad social, mientras subcontrataban al resto en función de las necesidades cambiantes del mercado (Supervielle y Quiñones, 1999:10).

En quinto lugar, dejaron de aprobarse normas de aumento de los beneficios a los trabajadores individuales, quedando con ello intacta la estructura de beneficios dictada hasta 1990 (Rodríguez, 1998:74-6).

Por último, el retiro del Estado de la negociación impactó fuertemente sobre el tipo de vínculo que trabajadores y empresarios establecen a propósito de la relación laboral. El vacío de intervención condujo a un debilitamiento de los sindicatos, que ya no pueden actuar sobre la base de negociaciones a nivel de rama, y por ende a una disminución del poder de negociación de los trabajadores, que ahora deben realizar gestiones a nivel de empresa (Relasur, 1994:153). Esto último acentuó las pautas de relacionamiento particularísticas y condujo a un mayor peso de la dimensión individual de la negociación sobre la dimensión colectiva (Supervielle y Quiñones, 1999:12).

Estos resultados son, en líneas generales, consistentes con los análisis econométricos disponibles. En el estudio antes citado, Casonni (2002) identifica un modelo de 'recursive or efficient contracts' que empieza a hacerse más visible a partir de 1992. Este modelo, caracterizado por una mayor descentralización de la negociación, se distancia del modelo de 'right to manage', prevalente entre 1985 y 1992, en dos aspectos. Por un lado el efecto al alza del salario como resultado de la acción de los sindicatos decreció. La combinación de una diversificación de los procesos en las diferentes ramas de la industria y la desaparición de la homologación estatal de los acuerdos colectivos condujo a que la negociación sobre los salarios comenzara a tomar caminos muy distintos en función del grado de competencia entre las empresas, la evolución de precios y el poder de los sindicatos en cada empresa o grupo de empresas (Casonni, 2002)

Por otra parte, recién a partir de 1993 se observa un impacto significativo de los sindicatos sobre el empleo. Esto no es casual, en la medida que en este período la preocupación de los sindicatos por la preservación del empleo aumentó a raíz de la apertura comercial y condujo a la introducción de cláusulas de

estabilidad laboral, mecanismos de rotación en seguro de desempleo y medidas de moderación salarial, entre otras (Casonni, 2002). A partir de 1992, pues, ocurre un cambio que tendrá efectos cruciales sobre la lógica de los actores: la performance de la firma en el mercado pasa a tener una mayor incidencia sobre la estabilidad del empleo, al tiempo que decrece la incidencia de la acción coordinada de los sindicatos de la rama. Por esto, los sindicatos se ven compelidos a negociar directamente con las empresas para acordar condiciones de estabilidad laboral.

Como resultado de esta situación, el rol homogeneizador y compensatorio tradicionalmente cumplido por el Estado uruguayo dejó paso a una heterogeneización de las relaciones laborales. A partir de ahora la suerte de los trabajadores dependería de su capacidad para formar parte de organizaciones sindicales con suficiente poder de negociación a nivel de empresa o de sus destrezas para lograr individualmente mejoras en los salarios y demás condiciones de trabajo. Es sabido que estos recursos no se encuentran distribuidos equitativamente a lo largo y a lo ancho del mercado laboral. Son abismales las diferencias que separan, por ejemplo, a las capacidades de negociación del sector bancario de las de los peones rurales o las empleadas domésticas. Así, el retroceso de la regulación estatal en el mundo del trabajo condujo durante los 90s a un aumento las diferencias entre los trabajadores y eliminó la nivelación “hacia arriba” que suponía la homologación estatal de los convenios acordados a nivel de rama de actividad.

Otro resultado de la flexibilización consistió en la erosión de un modelo de contrato de trabajo asalariado por tiempo indeterminado con aportes a la seguridad social, y la concomitante consolidación de un modelo mercantilizado y flexible, con contratos a términos y proliferación de la informalidad (Supervielle y Quiñones, 1999:6-7). El nuevo modelo de relaciones laborales está más centrado en la empresa que en la rama, los convenios duran más y tienen contenidos muy variados que exceden a los meramente salariales (Rodríguez, 1998:129). Quedó demostrado que los Consejos de Salarios eran más que un método de fijación de salarios mínimos: eran la única instancia en la que el Estado podía proteger la actividad sindical centralizada autónoma (Ermida Uriarte, s/f:6).

La mercantilización de las relaciones laborales también supuso cambios en la distribución de poder entre los actores. La empresa gana centralidad en este período como institución autónoma, concebida como la unidad de la que depende el desarrollo de la sociedad y que por tal motivo pasa a tener una mayor capacidad de incidencia en las condiciones del trabajo. (Supervielle y Quiñones, 1999:19).

Por último, la mercantilización de las relaciones laborales se procesó en un contexto marcado a fuego por la incertidumbre, el riesgo y la reflexividad, en el sentido de Beck (1985). Como consecuencia de ello, para Supervielle *“los grandes acuerdos hoy por hoy, se orientan mucha más a ser acuerdos de tipo procesal, que al acuerdo de tipo sustantivo. Porque no hay ningún acuerdo de tipo sustantivo, ninguna conquista, ninguna derrota en el sentido lineal, lo que hoy puede ser una conquista mañana capaz que hay que redefinirlo y rediscutirlo totalmente de nuevo. Y por lo tanto el tipo de acuerdo que hay que buscar es de*

*tipo procesal, es decir cómo procesaríamos tal situación que no habíamos previsto*” (Supervielle, 1995b:27).

## **4. La morfología de las relaciones laborales**

### **4.1 La dimensión jurídica de la flexibilización**

La flexibilización del mercado de trabajo no estuvo respaldada únicamente por los procesos sociopolíticos de redistribución de poder entre actores y las presiones del nuevo modelo económico aperturista. Uno de los vectores fundamentales estuvo dado por los cambios en la normativa laboral y en diversas áreas del derecho que impactan en el trabajo. En Uruguay no existió una ley general que implementara la flexibilización del mercado de trabajo de manera integral, sustituyendo un sistema regulado por otro flexible, como sí existió en Colombia o Chile. Sin embargo, se han procesado un variado conjunto de cambios específicos y puntuales que, en su conjunto, tienen un importante efecto desregulador (Ermida Uriarte, s/f:4). Una característica dominante de estos cambios es la incorporación de cláusulas laborales a Proyectos de Leyes que no son estrictamente laborales. Estas nuevas normas bloquean el funcionamiento de las normas anteriores y permiten que las decisiones se tomen a partir de la relación desregulada de trabajadores y empresarios (Supervielle y Quiñones, 1999:12). Sin embargo, también existieron leyes destinadas a modificar aspectos específicos del trabajo y el empleo. Sin pretender exhaustividad, veamos cuáles parecen haber sido los principales hitos en el proceso de flexibilización jurídica.

Ya en los primeros años de la Administración de Lacalle se promulgaron algunas leyes de impronta flexibilizadora. Por ejemplo, la ley 16.217 de 1991 habilitó a la Administración Pública a celebrar contratos de arrendamientos de obra con personas físicas, produciendo un traspaso de trabajadores del Estado hacia una especie de arrendadores presuntamente autónomos (Ermida Uriarte, s/f:8). Adicionalmente, una Resolución del Ministerio de Trabajo de 1992 estableció la flexibilización de la hora de cierre de los comercios respetando el máximo de 8 horas diarias y 44 horas semanales (Relasur, 1994:236). Por último, la ley 16.246 de 1992 y el decreto 412/92 del mismo año modificaron el régimen de trabajo portuario en un sentido privatizador y tercerizador (Ermida Uriarte, s/f:8).

Durante la segunda mitad de los noventa existieron otros casos de leyes que promueven ya no una flexibilización velada sino directa. Así, la ley 16.873 de 1997 permite la celebración de contratos especiales de capacitación y trabajo para jóvenes sin control sindical. Esta ley se complementa con la ley 17.230 del 2000 referida a las pasantías laborales, que *“pretende quedar fuera del Derecho del trabajo”*. Por otra parte, los decretos del 9 y 11 de febrero de 2000 intentaron desregular el descanso intermedio y el salario vacacional (Ermida Uriarte, s/f:9).

Adicionalmente, en 1997 se aprobó en el Parlamento el Proyecto de Ley de Promoción y Protección de Inversiones Nacionales y Extranjeras en el Territorio

Nacional, cuyos artículos 21 y 29 permitían a las empresas inversoras la toma de cierta distancia respecto a las disposiciones legales que reglamentaban las condiciones de trabajo.

Otro ejemplo de desregulación laboral silenciosa al “modo uruguayo”, o desregulación “por deslizamiento”, es el artículo 29 de la Ley de Inversiones – ley 16.906, aprobada por plebiscito en 1998. Esta norma reduce de dos años a uno el plazo que dispone el trabajador para promover acciones laborales, y de diez a dos años la antigüedad de los créditos o prestaciones pasibles de ser reclamados judicialmente.

La medida en que esta ley tendría efectos flexibilizadores es un punto en discusión. Por un lado puede argumentarse que la ley reduce los costos del incumplimiento de parte de los patrones, ya que en la medida que el período de retroactividad del reclamo se reduce lo mismo ocurre con las demandas asociadas a ello (Ermida Uriarte, s/f:8). Por otro lado, también podría considerarse que para algunos sectores más alerta de los trabajadores, la ley los impulsaría a hacer cumplir sus reclamos en menor tiempo, so pena de perder esa posibilidad. Esta interpretación de los efectos de la ley encuentra evidencia en lo siguiente: en el período en que se instrumentaba la puesta en vigencia de esta ley, los juzgados laborales recibieron una explosión de demandas laborales de trabajadores que aprovechaban la ley anterior para hacer sus reclamos antes que la inminente nueva ley les impidiera efectivizarlos. Esto significa, según Supervielle y Quiñones (1999:15), que los trabajadores eran perfectamente conscientes de que la empresa estaba incumpliendo con sus obligaciones hacia ellos pero no hacían valer sus derechos, cosa que sí hicieron cuando constataron que esa sería su última oportunidad debido al cambio de la normativa.

También aparecen prácticas administrativas flexibilizadoras. Así, el Ministerio de Trabajo inscribe en el Registro de Convenios Colectivos a contratos individuales, y se extiende la práctica de revocar multas en el ámbito laboral ante la constatación de infracciones (Ermida Uriarte, s/f:9). Por último, Supervielle y Quiñones constatan que la letra de los convenios colectivos empieza a hacerse más ambigua cuando refiere al concepto de innovación tecnológica. Esto permite múltiples interpretaciones y torna posible que la versión finalmente aceptada surja de las condiciones particulares de negociación en cada empresa. Incluso los propios trabajadores empiezan a ver como necesaria esta ambigüedad (Supervielle y Quiñones, 1999:19).

## **4.2 Los cambios en la negociación colectiva**

Además de las modificaciones jurídicas que dan lugar a relaciones más flexibles, un segundo aspecto relevante refiere a los cambios en la negociación colectiva. En definitiva, es allí donde puede observarse parte de los resultados de la flexibilización, tanto por las dimensiones relativas que adquiere la negociación en el universo del trabajo privado formal como por sus modificaciones internas. La obra de Rodríguez (1998) constituye, hasta donde sabemos, el estudio más detallado sobre el tema, y se centra en un análisis cuantitativo de las características de los convenios colectivos entre 1985 y 1997. Conviene dedicar

algún espacio a sus principales hallazgos, que contribuyen a especificar el alcance de algunas de las hipótesis expuestas con menor rigor metodológico en las páginas anteriores.

Comencemos con el número de convenios. Como muestra el cuadro 9.3, el período 85-89 muestra un nivel alto y estable de negociación. Las variaciones año a año se deben a razones específicas que no resienten la conclusión global de una fuerte actitud hacia la negociación<sup>10</sup> y una consolidación del mecanismo. En 1990 se percibe un descenso significativo respecto a 1985 y 1986, que marcan el 'punto 0' de la negociación. El bajo nivel de 1991 se debe a la vigencia de los convenios de 1990 y en 1992, ya anunciado el retiro del Estado de la negociación colectiva, comienza una disminución del número de convenios. El indicador que mejor permite hacer un parteaguas es que el período 1990-1997 muestra una disminución del 24% en el promedio de número de convenios anuales respecto al período 1985-89. Esto da una idea cabal de que, mas allá de las variaciones anuales producto de la vigencia de convenios suscriptos en años anteriores, durante los 90s el nivel de negociación fue bastante menor que durante la segunda mitad de los 80s.

**Cuadro 9.3 Cantidad de convenios firmados**

Año	Cantidad de conv.
1985	229
1986	238
1987	194
1988	129
1989	2
1990	148
1991	11
1992	83
1993	111
1994	48
1995	84
1996	81
1997	108

Fuente: Rodríguez, 1998.

El análisis de los convenios por nivel de negociación permite identificar tres períodos (cuadro 9.4)<sup>11</sup>. El primero de ellos transcurre entre 1985 y 1990 cuando, retomando la práctica tradicional de los Consejos de Salarios, casi la totalidad de

<sup>10</sup> Por ejemplo, la baja cifra de convenios en 1987 se debe a la firma de algunos convenios largos en 1986 (de más de un año de duración), lo que hizo innecesaria su renovación en 1987. La casi inexistencia de convenios en 1989 se debe a que el 99% de los convenios firmados en 1988 tenían más de un año de vigencia.

<sup>11</sup> Como resultado de diferentes periodizaciones, nuestro análisis de los datos puede no ser exactamente el mismo que el de Rodríguez (1998).

los convenios se negociaron a nivel de rama<sup>12</sup>. “La negociación de rama en el período, como principio general, estableció condiciones laborales uniformes para todas las empresas comprendidas en el sector de actividad. Sin embargo, en algunos casos excepcionales, ante pedidos de empresas concretas realizados en el seno de los Consejos de Salarios, se acordaron convenios que establecían a texto expreso y para esas empresas, condiciones menores que las fijadas para el resto de la rama” (Rodríguez, 1998:50), bajo el argumento de que, de aplicarse las condiciones generales, estas empresas se verían obligadas a cerrar. Esto sugiere que el sistema era lo suficientemente flexible para evitar que la negociación uniforme condujese a la eliminación de las unidades.

El segundo período transcurre entre 1991 y 1995, a raíz de la disminución de la proporción de los convenios por rama a niveles que oscilaron entre el 60% y el 82% del total, el concomitante incremento de los convenios negociados a nivel de empresas, y la aparición incipiente de aquellos por grupo de empresa. El tercer período, que abarca 1996 y 1997, muestra el declive sustancial de los convenios a nivel de rama y el claro predominio de los de empresa, que explican aproximadamente dos tercios del total de convenios.

El cambio progresivo pero firme que muestra esta periodización es extremadamente significativo. Indica cómo la retirada del Estado de la negociación colectiva y la no homologación de los convenios lleva a que, en la práctica, sean los trabajadores y empresarios de cada unidad económica en particular quienes negocien las condiciones de trabajo. Las consecuencias de este proceso fueron discutidas más arriba.

**Cuadro 9.4 Nivel de negociación de los convenios**

	C. negociados a nivel de rama	C. negociados a nivel de grupo de empresas	C. negociados a nivel de empresa	Total
1985	95	0	5	100
1986	95	0	5	100
1987	95	0	5	100
1988	92	0	8	100
1989	0	0	100	100
1990	95	0	5	100
1991	73	0	27	100
1992	82	4	14	100
1993	72	6	22	100
1994	60	2	38	100
1995	75	0	25	100
1996	32	1	67	100
1997	36	2	62	100

Fuente: Rodríguez, 1998.

El ámbito de aplicación de los convenios refiere a las empresas y trabajadores para los que rigen los contenidos acordados (cuadro 9.5). En un primer nivel, la tradición de la práctica nacional establece que el convenio es

<sup>12</sup> El cambio en 1989 es sólo aparente. La base del dato son sólo dos convenios, que coincidentemente se negociaron a nivel de empresa.

válido para todos los trabajadores de la empresa que participan directamente en la negociación lo suscriben, estén afiliados o no al sindicato. En un segundo nivel, si el Ejecutivo homologa el convenio, éste se aplica a las empresas del sector con independencia de si han participado o no en la negociación (Rodríguez, 1998:51).

El análisis de esta variable conduce a una periodización idéntica a la del nivel de negociación, aunque con contenidos diferentes. En primer lugar, en el período 1985-1990 *'el rol activo del Estado en la negociación salarial, homologando por decreto los convenios colectivos, hizo que los convenios negociados a nivel de una rama de actividad se aplicaran en todas las empresas de la misma y todos los trabajadores que las integraban quedarán amparados'* (Rodríguez, 1998:51). Así, la proporción de convenios no homologados en este período nunca superó el 15%. Según Rodríguez, la no homologación fue el resultado del alejamiento de los convenios respecto a las políticas del gobierno. Típicamente, el gobierno podía considerar que los niveles salariales acordados eran excesivos y conducirían a un empuje inflacionario.

Un segundo período va de 1991 a 1995. En él se advierten tres fenómenos. Primero, se observa una virtual desaparición de los convenios aplicados a nivel de rama de actividad, producto de la retirada del Ejecutivo y la consecuente no homologación de los convenios. Como consecuencia de esto, y en segundo lugar, emerge un predominio de la aplicación de los convenios a grupos de empresas. Así, los convenios se aplican únicamente a las empresas afiliadas a la entidad patronal que participa en la negociación. Cabe destacar que esto no significa la desaparición de la negociación colectiva, aunque sí un primer paso en su alejamiento del formato tradicional. Durante este segundo período continuó existiendo negociación colectiva entre varias unidades económicas y sus respectivos sindicatos, sólo que no existió prácticamente la homologación estatal. En tercer lugar se percibe un aumento de los convenios aplicados a nivel de empresa.

El tercer período, que abarca una vez más a 1996 y 1997, está marcado por un predominio de los convenios aplicados a nivel de empresa y la disminución de los aplicados a nivel de grupos de empresas. Como anota Rodríguez (1998:95), *"Con el transcurso de los años, ésta [la negociación colectiva] se redujo y muchos Consejos de Salarios dejaron de funcionar y por lo tanto de acordar convenios colectivos. En algunos casos se pasó a una negociación limitada a unas pocas empresas de la rama (...) y en otros casos simplemente dejó de haber negociación colectiva"*. Esto puede ser interpretado como un mayor alejamiento del modelo de negociación tradicional que los convenios por grupo de empresas. No sólo no actúa más el Estado sino que ni siquiera existe un agrupamiento de sindicatos de algunas empresas de la rama, debiendo el sindicato de cada empresa luchar con sus propias fuerzas. Como afirma Rodríguez, esta situación implica una desaparición del componente colectivo de la negociación<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En rigor sigue existiendo un componente 'colectivo' en la negociación, en la medida que sigue operando un sindicato de empresa. La eliminación de todo componente colectivo ocurriría, teóricamente, una vez consumada la desaparición del sindicato en la empresa, con lo cual la negociación – en caso de subsistir - se produciría individualmente, 'cara a cara', entre el trabajador y el empresario.

Adicionalmente, estos acontecimientos muestran que la transformación de las relaciones laborales fue gradual y se procesó ‘por etapas’. El efecto del retiro del Estado no fue inmediato. La práctica negociadora instaurada en los siete años previos se había sedimentado y los actores estaban acostumbrados a negociar de manera colectiva. El retiro del Ejecutivo significó, de algún modo, un ‘desamarre’ del barco de la negociación colectiva, pero recién cuando las corrientes atomizadoras arreciaron como resultado de la apertura comercial quedó de manifiesto que la sola práctica de los actores no era suficiente para mantenerse en puerto.

**Cuadro 9.5 Ambito de aplicación de los convenios**

	C. aplicados en rama	C. aplicados en grupo de empresas	C. aplicados en empresa	Total
1985	95	0	5	100
1986	92	2	5	100
1987	94	1	5	100
1988	88	5	8	100
1989	0	0	100	100
1990	85	10	5	100
1991	27	45	27	100
1992	20	65	14	100
1993	2	77	22	100
1994	0	63	38	100
1995	4	71	25	100
1996	0	33	67	100
1997	9	29	62	100

Fuente: Rodríguez, 1998.

La vigencia de los convenios (cuadro 9.6) tiene al menos dos clases de impactos. Primero, una menor duración de los convenios cortos obliga a negociaciones más frecuentes y por ende significa un aumento de las chances de producir conflictos. Por esta razón, los gobiernos pueden bregar por convenios largos con el cometido de reducir la conflictividad. Segundo, una mayor duración de los convenios significa reglas de juego más estables, lo que conlleva tanto una mayor capacidad de planificación por parte del gobierno, empresarios y trabajadores, como una menor capacidad para reaccionar ante coyunturas inesperadas. Por tanto, mientras un gobierno no tenga una política salarial definida, es razonable esperar que promueva convenios cortos, que le permitan ir ajustado sobre la marcha el estado de cosas. Así, no es extraño que mientras no existió una política salarial estricta, como ocurrió entre 1985 y 1987 (primer período), la gran mayoría de los convenios fuera tan sólo de cuatro meses de duración. A partir de 1988 el gobierno optó definitivamente por convenios de más de un año de duración, abriendo un nuevo período. Esto no sólo le permitía reducir la desgastante conflictividad de las negociaciones cuatrimestrales, sino que también permitía fijar las reglas de juego hasta mediados de 1990, cuando el nuevo gobierno estaría en condiciones de definir la nueva política salarial. Por último puede identificarse un tercer período entre 1992 y 1997, marcado por una disminución del peso de los convenios de más de un año y un aumento en el resto

de las categorías – incluyendo los convenios sin plazo de vigencia. Esta diversificación de las duraciones es un resultado de la retirada del Ejecutivo y la consecuente ‘liberación’ del patrón homogeneizador producido por las homologaciones. Así, la duración de los convenios pasó a ser una función de las diversas estrategias de las empresas y grupos de empresas ante la necesaria reconversión productiva y sus relaciones con los sindicatos. Desde el punto de vista de los trabajadores, la reducción del promedio de la duración de los convenios pudo haber significado mayor inestabilidad e incertidumbre sobre el nivel salarial y otras condiciones que, como veremos a continuación, empezaron a incorporarse prontamente a la negociación.

**Cuadro 9.6 Duración de los convenios**

	C. sin plazo de vigencia	C. de menos de 4 meses	C. de 4 meses	C. entre 4 y 11 meses	C. de 1 año	C. de más de un año	Total
1985	0	0	95	1	3	0	100
1986	0	0	79	1	11	9	100
1987	0	0	91	3	5	2	100
1988	0	0	1	0	0	99	100
1989	0	0	0	0	0	100	100
1990	0	0	7	4	11	78	100
1991	0	0	0	0	18	82	100
1992	0	4	11	17	19	49	100
1993	6	4	15	0	19	56	100
1994	15	0	6	15	38	27	100
1995	1	0	17	12	18	52	100
1996	7	2	12	14	36	28	100
1997	17	0	8	9	20	45	100

Fuente: Rodríguez, 1998.

El análisis de los contenidos de los convenios (cuadro 9.7) no resiste periodizaciones tan definidas como las variables anteriores. Sin embargo, sí permite señalar un primer período inicial (1985-1987) caracterizado por el predominio de convenios exclusivamente centrados en los salarios, y el progresivo incremento en los años subsiguientes de los convenios sobre salarios y otros temas y de los convenios exclusivamente centrados sobre temas no salariales. El peso de la cuestión salarial en los primeros años *‘es comprensible dado que en este período el tema distributivo fue uno de los centros del debate económico, luego del gobierno de facto en el que los salarios descendieron en términos reales a una cifra cercana al 50%’* (Rodríguez, 1998:53). Los contenidos salariales hacen referencia a cuestiones tales como la fijación de salarios mínimos por categoría, la incorporación de fórmulas de ajuste de salarios y los convenios por productividad o moderación salarial, entre otros. Por su parte, los contenidos no salariales refieren a un amplio espectro de temáticas de creciente importancia a lo largo de los 90s: cuestiones vinculadas a la producción (flexibilidad salarial, numérica y funcional, cambios en la organización del trabajo, capacitación, incorporación de nuevas tecnologías y estabilidad laboral), a la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa mediante la creación de Comisiones Internas, regulaciones en las relaciones entre la empresa y el sindicato (cláusulas de paz y

otros procedimientos de prevención y solución de conflictos, etc.), y otro tipo de regulaciones.

**Cuadro 9.7 Contenidos de los convenios (sobre total de menciones en el total de convenios)**

	C. sólo sobre salarios	C. sobre salarios y otros temas	C. sobre temas no salariales	Total
1985	78	22	0	100
1986	64	35	0	100
1987	78	22	0	100
1988	20	80	0	100
1989	50	50	0	100
1990	10	90	0	100
1991	36	55	9	100
1992	13	87	0	100
1993	13	79	8	100
1994	13	65	23	100
1995	15	81	4	100
1996	19	64	17	100
1997	18	60	22	100

Fuente: Rodríguez, 1998.

Por otra parte, interesa detenerse en la variación de los contenidos no salariales. Una primera ojeada al cuadro 9.8 descubre el peso decisivo en todo el período, aunque con variaciones, de los contenidos sobre conflictividad y regulación sindical. En este grupo se destaca el peso de las cláusulas de paz<sup>14</sup>, esto es, acuerdos que inhabilitan a las partes a exigir nuevos logros ajenos a lo incluido en el convenio. El hecho de que éstas hayan tenido un peso tan importante en 1988 (recuérdese que 1989 apenas cuenta ya que se trata de dos convenios), en ocasión de la firma de acuerdos largos, y que su peso haya luego disminuido, sugiere que los acuerdos largos estimulan a las partes a pactar treguas para mantener las condiciones estipuladas ante posibles cambios del entorno, que son más propicios, *ceteris paribus*, en períodos largos. Rodríguez también señala la fuerte presencia de contenidos vinculados a la formación de comisiones internas en 1985, referidas fundamentalmente a la necesidad de categorizar actividades laborales no previstas y adaptar las viejas categorías de los Consejos de Salarios a las innovaciones tecnológicas y demás cambios en el desempeño del trabajo.

Ahora bien, a partir de 1992, con el retiro del Estado de la negociación colectiva, se crean varias comisiones para analizar temas específicos (evaluación de tareas, seguridad, higiene, etc.) que permiten un mayor involucramiento de los trabajadores en las empresas y tienen su justificación por el predominio de las negociaciones a nivel de empresa, que hacen posible negociar aspectos concretos y particulares de cada unidad productiva. Adicionalmente, a partir de 1991 se empiezan a considerar, aunque de manera incipiente, cuestiones vinculadas a la

<sup>14</sup> Para estas apreciaciones en base a información no expuesta en este trabajo ver Rodríguez (1998:56 a 60 y 99 a 102).

flexibilidad salarial y numérica, la capacitación y la reconversión y la estabilidad laboral.

**Cuadro 9.8 Contenidos no salariales de los convenios (sobre total de menciones en el total de convenios)**

	C. sobre flexibilidad y cambios en la org del trabajo	C. sobre empleo y capacitación	C. sobre comisiones internas	C. sobre Comisión de relaciones laborales	C. sobre conflictividad y regulación sindical	C. sobre obligación de negociar	C. sobre articulación y descuelgue	Total
1985	4	0	49	6	33	5	3	100
1986	2	2	18	6	52	17	2	100
1987	0	0	27	2	64	6	2	100
1988	2	2	1	0	92	0	2	100
1989	0	0	0	0	100	0	0	100
1990	1	3	6	2	78	7	3	100
1991	15	6	15	3	55	3	3	100
1992	1	1	28	1	58	11	0	100
1993	4	3	22	1	58	11	2	100
1994	8	7	16	1	51	11	6	100
1995	5	3	22	1	59	9	1	100
1996	16	4	4	8	55	9	5	100
1997	16	5	2	5	65	7	2	100

Fuente: Rodríguez, 1998.

### 4.3 Cobertura

Como consecuencia de la ausencia de homologación estatal, durante los 90s varios subgrupos de los Consejos de Salarios dejaron de funcionar y se redujo fuertemente el número de trabajadores amparados por convenios colectivos. Si bien crecen los convenios por empresa, su cobertura neta es mucho menor y no compensa el descenso de los convenios por rama. El cuadro 9.9 muestra que con excepción del sector de la construcción, donde se mantuvo una cobertura total debido a la mantención de la homologación, en la industria, el comercio y los servicios se pasa de una cobertura mayoritaria a una minoritaria, lo que se refleja en una fuertísima caída del 89% al 23% en el total del universo. El desmantelamiento de la negociación a nivel de rama tiene implicancias más potentes en el comercio. Debido fundamentalmente al pequeño tamaño de las empresas de este sector, las posibilidades de sindicalización y preservación de la negociación a nivel de rama son escasas.

**Proporción de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (a nivel de rama o empresa)**

Rama/Año	1990	1997
Industria	83%	17%
Construcción	100%	100%
Comercio	92%	6%
Servicios	91%	25%
Total	89%	23%

Fuente: elaborado en base a Rodríguez (1998:127-8)

En sus rasgos generales, los resultados del estudio de Rodríguez (1998) son ratificados por estudios sectoriales previos. Así, una encuesta llevada a cabo en 1991 en empresas de 50 y más empleados en el sector manufacturero (Pucci, 1992b) condujo a algunos hallazgos que merecen ser señalados. En primer lugar, la encuesta detectó en este grupo de empresas que la mayoría de los convenios se definían a nivel de rama (68%), al tiempo que los acuerdos a nivel de empresa representaban sólo un 9%. Se trata, pues, de un modelo de negociación centralizado más cercano al prevalente durante la administración colorada. En segundo lugar, el formato clásico de la negociación se acompaña de algunas de las tendencias novedosas señaladas por Rodríguez en términos del contenido de la negociación. Así, la cuarta parte de las empresas tienen convenios sobre cambio técnico y un tercio tiene convenios sobre productividad. Dadas las dificultades para imponer convenios homogéneos sobre realidades tecnológicas y productivas heterogéneas, ambas clases de convenios se realizan principalmente a nivel de empresa. Al mismo tiempo, más de la mitad de las empresas estudiadas tienen convenios que incluyen cláusulas sobre paz sindical (Pucci, 12:1992b). En tercer lugar, Pucci encuentra una asociación entre el porcentaje de la producción de las empresas destinado a la exportación y las características de la negociación colectiva. Así, en las empresas que más exportan las negociaciones a nivel de empresa y los convenios sobre cambio técnico y productividad tienen un peso mayor que el resto (Pucci, 15 y sigs.:1992b), probablemente como resultado de la mayor exposición de estas empresas a los efectos de la apertura comercial y la necesidad resultante de acordar procesos de reconversión productiva de manera particularizada. En suma, si bien el estudio de Pucci no constituye una comparación entre diferentes momentos del tiempo y por tanto no permite extrapolar tendencias, y a pesar que el trabajo con diferentes universos torna espúrea una comparación detallada entre dicho trabajo y el de Rodríguez (1998), lo expuesto resulta consistente con la hipótesis sobre la coexistencia de dos modelos de relaciones laborales en las empresas uruguayas a principios de los 90s.

Otros análisis arrojan evidencias que fortalecen la hipótesis de una transición entre modelos a lo largo de los 90s. Así, una encuesta llevada a cabo en 1996 reveló que el 52% de las empresas no tenía ninguna clase de acuerdos colectivos (Casonni, 2002), al tiempo que cuatro años más tarde Oscar Botinelli afirmaba que *“Las cuatro quintas partes de los trabajadores privados en relación de dependencia [esto es, un 80%] no están protegidos por convenios colectivos ni en su ámbito laboral operan organizaciones sindicales”* (Botinelli, 2000).

## **5. Las nuevas políticas laborales**

### **5.1 La creación de JUNAE-DINAE**

Aunque desde la restauración democrática el MTSS había tenido acciones esporádicas en materia de capacitación laboral es recién en 1992, a iniciativa de legisladores nacionalistas y del PDC, que se aprueba la Ley 16.320 de Rendición de Cuentas, dando lugar a la creación de la JUNAE y la DINA E (Graña, 2002). Detrás de la creación de estas instituciones se encontraba una preocupación creciente por los costos que la reconversión productiva de las empresas supondría para el empleo. En términos más generales se reconocía que la implementación del modelo aperturista en una sociedad acostumbrada a niveles de proteccionismo importantes generaba costos sociales, y que tanto por razones de acumulación como por razones de legitimación (O'Connor), el gobierno debía implementar medidas paliativas.

La JUNAE es un organismo desconcentrado que depende del Ministerio de Trabajo y que se compone de manera tripartita: el Director Nacional de Empleo y dos representantes de los sindicatos y los empresarios, que son designados por el Poder Ejecutivo. La JUNAE es el órgano encargado de administrar el Fondo de Reconversión Laboral (Relasur,1994). Por su parte, la DINA E es un órgano unipersonal, ocupado por el Director Nacional de Empleo, que es nombrado por el Poder Ejecutivo y tiene como cometidos la elaboración de la política nacional de empleo, de información sobre el mercado de trabajo, de orientación laboral y de colocación y reconversión profesional (Relasur,1994; Graña, 2002:36).

Durante los años siguientes a su creación la DINA E y la JUNAE, sumadas al BPS, las entidades de capacitación públicas y privadas y las instituciones que trabajan de manera asociada con la JUNAE en programas específicos (INJU, MEVIR, UTU, etc.), darían lugar a un incipiente sistema de políticas de empleo (Graña, 2002:35). La Ley 16.320 también creó el Fondo de Reconversión Laboral, que está constituido con el aporte del 0.5% del salario de los trabajadores privados y se ocupa de financiar actividades para la recapacitación de trabajadores desocupados y prestaciones por desempleo (Relasur, 249-50:1994).

El objetivo inicial de la JUNAE consistía en la implementación de un Programa de Reconversión Laboral para los trabajadores amparados al seguro de desempleo a través de la financiación del Fondo de Reconversión Laboral, que se constituía en esta primera etapa con el aporte de los trabajadores del sector privado. Los trabajadores desocupados podrían concurrir al Fondo a realizar cursos e integrar nóminas a las cuales podrían acceder los empresarios para contratar personal (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:111-2; Relasur, 1994:249-50).

## **5.2 Las características institucionales**

La creación de la JUNAE y la DINA E mostró algunas características interesantes para la orientación de las políticas sociales del momento. En primer lugar, la JUNAE fue novedosa porque reeditó un formato de negociación tripartita típico del Estado de bienestar en momentos de descaecimiento de los Consejos de Salarios. En un momento en que todo indicaba que el mercado de trabajo se iría flexibilizando progresivamente, se creaban instituciones en que el Estado no sólo oficiaba como anfitrión de la negociación, sino que además se autoasignaba

un rol fundamental a la hora de arbitrar las diferencias entre trabajadores acostumbrados a la confrontación y empresarios reacios al diálogo. Lo que es más, se proponía que las políticas de empleo surgieran del diálogo fructífero entre actores tendencialmente contrapuestos y sobre la base de relaciones recíprocas y apoyos (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:122; Graña, 2002:51). Los estudios sobre la experiencia afirman que, a pesar de la divergencia de posturas, todos los actores acuerdan que el diálogo fue mejorando con el paso del tiempo producto de un aprendizaje recíproco en el arte de dialogar (Graña, 2002:64 y 37).

En segundo lugar, el objeto mismo del diálogo era novedoso. Nunca antes los tres grandes actores habían sido convocados para discutir y diseñar políticas de empleo, y menos aún políticas de formación profesional (Graña, 2002:63). El desafío era doble, ya que no sólo se trataba de crear un ámbito nuevo e inédito en el país para crear una nueva cultura de formación profesional, sino que también era necesario que el trabajador desempleado lo conociera y recurriera a él (Graña, 2002:51).

En tercer lugar, si bien la negociación se desarrolló en un formato típico del Estado de bienestar, la experiencia de la JUNAE trascendió los límites de esta conformación clásica. Con el objetivo de descentralizar las actividades, la JUNAE se asoció con otros actores públicos no mercantiles – p. ej. INJU o MEVIR – y actores privados tales como las entidades privadas de capacitación. En algunas ocasiones las reglas de juego también tuvieron una clara similitud con las reglas del mercado. Por ejemplo, la adjudicación de cursos operaba a través de sistemas de licitación, y se manejaron estructuras de incentivos y penas orientadas a la eficiencia. Así, en el programa Projovent se penalizaba a las entidades de capacitación si cierta proporción de egresados no conseguían un empleo de más de 3 meses de duración.

En cuarto lugar, el énfasis en la capacitación más que en la provisión directa de servicios o transferencias monetarias también es sintomático de un paradigma mercantilizador. El aporte que realiza el Estado no es externo al individuo – como pueden ser los recursos pecuniarios y las prestaciones convencionales –, sino que pasa a ser internalizado mediante la apropiación de habilidades laborales destinadas a mejorar las chances futuras de inserción laboral y aumentar el ‘capital humano’. A diferencia del modelo asistencialista, aquí el Estado no ofrece beneficios, sino herramientas que pueden ser utilizadas para el que propio individuo consiga un mayor bienestar por su propia cuenta.

Por último, otro hecho curioso es que el Fondo de Reconversión Laboral comenzó siendo financiado exclusivamente por los trabajadores, a pesar de que teóricamente los programas beneficiarían al mercado de trabajo en su conjunto. Ello se explica por dos razones complementarias. En primer lugar, esto obedece a la percepción empresarial acerca de la inutilidad de financiar políticas de capacitación para mano de obra cuya incapacidad o ineptitud ya había sido demostrada en el mercado por vía de los hechos. Implícitamente, no se aceptaba la posibilidad de que el desempleo pudiese ser el resultado de cambios en la demanda externa o transformaciones sistémicas del mercado. Esto es un indicador de la persistencia de modos de razonamiento producidos y reforzados bajo el ala de una economía cerrada como la que primó hasta antes del Mercosur. En el mismo sentido, como señala Buxedas (2000:119), la inestabilidad laboral

puede haber operado como un desestímulo para que los empresarios estuviesen interesados en realizar aportes para capacitar a la fuerza de trabajo, en particular cuando ésta se realizaba fuera de las empresas y por tanto implicaba menores niveles de especificidad respecto a sus demandas domésticas.

En segundo lugar, la financiación exclusiva por parte de los trabajadores se explica también por razones políticas. Para el PIT-CNT, los costos asociados a la responsabilidad de financiar el FRL con los aportes exclusivos de los trabajadores eran menores que las ganancias en la capacidad de presión que se lograba como resultado de participar institucionalizadamente en un mecanismo regulativo oficial. Esto era aún más comprensible en un contexto de retracción del Estado, que tornaba más valiosa cada conquista de los trabajadores que pudiese oponerse a la tendencia mercantilizadora general. (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:111-12)

A pesar de su formato favorable al diálogo, la JUNAE dio pie a discrepancias entre trabajadores y empresarios a la hora de la definición de los contenidos de la capacitación. Mientras que para los trabajadores la definición de las competencias laborales a ser encarnadas en los cursos debían ser definidas por quienes están imbuidos en el tema - trabajadores y empresarios -, para los empresarios esta definición tenía que ser el producto de una combinación de decisiones que involucrasen a trabajadores, empresarios, ONGs, consumidores e instituciones de capacitación (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:119). Por otra parte, mientras el PIT CNT propuso incluir como módulos obligatorios de los cursos aquellos referidos al Derecho Laboral y a la seguridad y salud en el trabajo, los empresarios se opusieron por considerar que ello transgredía la libertad de elección (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:119-120). Por último, representantes del gobierno y los sindicatos adujeron que los empresarios estaban poco involucrados en las actividades de la JUNAE debido al recelo histórico a participar en actividades de cualquier tipo junto con el Estado (Graña, 2002:64).

Sin embargo, más allá de esta combinación *sui generis* de elementos estatistas y welfaristas con elementos privatistas y mercantilistas, falta discutir un último punto para evaluar en qué medida las políticas de la JUNAE supusieron una continuidad o una ruptura con el viejo Estado benefactor uruguayo. Este elemento refiere al grado de focalización y cobertura de los programas. Haciendo un balance global que incorpore este elemento con los arriba mencionados, todo indica que más allá de las reminiscencias corporativistas de una experiencia tripartita, la JUNAE fue un cabal ejemplo de la orientación residual de la política laboral uruguaya de principios de los 90s<sup>15</sup>.

La apertura de espacios de negociación y la creación de una nueva institucionalidad no significaba una vuelta al Estado de bienestar ni mucho menos. Los programas de la institución eran de carácter focalizado y se encontraban desvinculados de una política laboral en sentido amplio. Según Supervielle y Quiñones, la JUNAE no apuntaba a crear "*marcos de desarrollo de*

---

<sup>15</sup> Si bien, como se verá más abajo, en 1996 se intentó ampliar la cobertura de la capacitación a toda la población activa, pronto quedó demostrado que resultaba insostenible satisfacer a este contingente ampliado de beneficiarios. Sin embargo, esto indica al menos una vocación universalista por parte del MTSS durante la segunda Administración Sanguinetti, que no se encontraba presente a inicios de la experiencia, bajo el gobierno de Lacalle.

*relacionamientos entre actores, ni a potenciar situaciones que tuviesen consecuencias para la sociedad en su totalidad, sino, a atacar problemas laborales de poblaciones objetivo específicas”* cuyas condiciones de empleo se habían visto perjudicadas por el impacto de la integración regional (Supervielle y Quiñones, 1999:11). En el mismo sentido, otros estudios señalan la incapacidad de los programas para estimular una reacción autónoma en los trabajadores capacitados. Así, según Filgueira, Errandonea y Porzecanski la JUNAE trabajó con e incentivó a beneficiarios antes que actores: “ ... *mientras el primero básicamente espera la obtención de servicios en forma más o menos pasiva y acepta en principio una relación instrumental con la institución estatal, el actor pretende imponer ciertos principios organizacionales, reglas de juego y eventualmente intenta construir modalidades de ciudadanía*” (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:117).

Si bien no estamos en condiciones de contrastar estos juicios de tono crítico con otras evidencias, lo que parece innegable es que las políticas de la JUNAE no constituyeron – y probablemente sus ideólogos tampoco se lo plantearon – políticas sociales de amplio alcance. Un repaso de los principales programas permite apreciar que las poblaciones beneficiarias eran relativamente pequeñas en el conjunto de la PEA, constituyendo segmentos específicos generalmente asociados a estratos carenciados o con alguna clase de desventaja. Por ejemplo, el Programa de Reconversión Laboral, que constituyó la primera gran iniciativa, capacitó entre 1994 y 1999 a 20 mil trabajadores (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:114), que equivale al 20% del total de los desempleados en seguro de paro (CEPAL-PNUD, 2002:107). El “Plan de emergencia de seguridad de la construcción”, ejecutado en coordinación con la Cámara de la Construcción, el SUNCA y OIT, capacitó desde 1996 a 350 delegados de obra en temas de seguridad y salud ocupacional (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:115), lo que constituye probablemente un porcentaje pequeño de dicho universo. ‘Projovent’, un programa de ejecución descentralizada dirigido a jóvenes entre 15 y 24 años sin empleo formal, de bajos ingresos y que no culminaron la enseñanza secundaria, contempla a un universo de 40 mil jóvenes de los cuales fueron cubiertos, entre 1997 y 1999, únicamente 3.500, esto es, menos del 10% (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:116). Otras referencias a Projovent mencionan una cobertura algo mayor de 5 mil jóvenes, lo que no altera la conclusión (Graña, 2002:55), mientras que otros estudios establecen que Projovent cubre aproximadamente al 2% del total de los desempleados de 15 a 24 años para el 2000 (CEPAL-PNUD, 2002:104).

Asimismo, las denominaciones de otros programas dan cuenta cabalmente del alto grado de focalización de las políticas (“Programa de capacitación para el trabajador rural”, “Programa para personas con discapacidad”). Otros programas, si bien apuntan a públicos más amplios – p. ej. el “Programa de apoyo a la capacitación del trabajador en actividad”, que involucra empresas de los sectores del papel, electrónica, transporte, construcción y hotelería (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:116), o el Programa CINCO (Capacitación integral y competitividad para la micro y mediana empresa) -, cosecharon resultados ambiguos, según la información disponible.

### 5.3 Las etapas

Graña (2002) distingue tres etapas en la evolución de las políticas laborales que toman impulso a partir de la JUNAE y la DINA. La primera abarca desde 1993 a comienzos de 1996, esto es, desde la entrada en funcionamiento hasta la reformulación de sus objetivos, misiones y públicos objetivos. La segunda etapa va desde 1996 hasta comienzos del 2000, bajo la conducción de la Ministra Ana Lía Piñeyrua. La tercera y última etapa que identifica Graña empieza a comienzos del 2000, cuando el Ministro Luis Brezzo suspende los cursos de capacitación y motiva la renuncia de Dutra, en aquel entonces Director de Empleo (Graña, 2002).

Durante sus primeros años el nivel de actividad de la JUNAE fue mas bien bajo (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:111-12). Ello se debía a que la ley que daba lugar a la creación a la institución limitaba su accionar a los trabajadores en seguro de paro, quedando inhabilitada para financiar cursos a desempleados u ocupados. El FRL comenzó a acumularse en 1993 pero recién en 1994 se comenzaron a financiar actividades de capacitación. Inicialmente sólo estaba destinado a trabajadores en seguro de paro de Montevideo y sólo podían contratarse entidades de capacitación públicas (Graña, 2002). Como resultado de una recaudación mucho más abultada que las erogaciones, para 1995 se habían acumulado unos 25 millones de dólares en el FRL (Graña, 2002:53).

Al inicio de las actividades los integrantes de la JUNAE debieron llevar a cabo una fuerte campaña de sensibilización para dar a conocer la propuesta, concientizar a la población sobre la importancia de la capacitación y derribar resistencias propias de la cultura del desempleo. Según Nelson Penino, representante de los empresarios en la JUNAE, *“No había una cultura en el trabajador de decir ‘bueno, me mandaron a seguro de desempleo, voy a la Junta porque voy a aprovechar el tiempo para hacer un curso de capacitación’. La cultura era otra. La cultura era ‘bueno, me quedo en casa para ver si me reintegran o salgo a buscar una changa’”* (Graña, 2002:52).

A partir de 1996, luego del recambio de funcionarios en el MTSS y en una coyuntura de explosión del desempleo producto de la crisis del año anterior, la JUNAE entra en una segunda etapa de mayor alcance y ambiciones. Con la aprobación de la ley 16.736 en enero de 1996 se concretaron al menos ocho cambios relevantes: (i) se habilitó la extensión de la actuación hacia todos los trabajadores ocupados; (ii) se obligó a destinar un porcentaje de la recaudación del FRL a investigar el mercado laboral y, concretamente, las demandas de capacitación de parte de los empresarios (Rodríguez, 1998:67); (iii) mientras la ley inicial establecía que los servicios de capacitación sólo podrían provenir de entidades públicas, ahora se habilitaba la contratación de empresas privadas (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:113); (iv) se reconocía la capacidad de los actores locales para cooperar en los procesos de capacitación, caso ejemplificado por MEVIR con los trabajadores rurales (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:113); (v) se introdujo la figura de la pasantía como modo de incentivar la inserción laboral en empresas y mejorar la capacitación (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:113); (vi) se establecieron becas en dinero para que los trabajadores asistieran a los cursos – así, el trabajador no sólo recibía el

curso sino también dinero por asistir al mismo. (Graña, 2002:53). Adicionalmente, (vii) los empresarios comienzan a realizar aportes para financiar el FRL, presionados por la administración colorada e incentivados por la exoneración de aportes por más de un año debido al importante monto de fondos acumulado (Filgueira, Errandonea y Porzecanski, 2002:113).

Estos cambios no son menores. De manera concomitante al cambio de gobierno, estas modificaciones indican una concepción diferente de la política laboral, que sugiere un *mix* interesante. Si el modelo inicial combinaba centralización con focalización, este modelo integra descentralización con universalismo. Así, mientras que la expansión del universo potencial de beneficiarios y la presión al financiamiento por parte de los empresarios son tributarias de un modelo de política más incluyente, integral y expansiva, la apertura a la participación de empresas privadas y agentes de la sociedad civil se alinean con una concepción minimalista y descentralizadora del Estado. **Esto ilustra que, al menos en la teoría, la transferencia de funciones al mercado y la sociedad civil no equivale a un repliegue del universo de beneficiarios y un recorte del gasto. Lo primero hace referencia a la forma de gestión y administración de la política; lo segundo, a su alcance y generosidad.** Sin embargo, para que esta combinación particular fuese exitosa era necesario el cumplimiento de ciertos supuestos que, en la realidad, no ocurrieron.

Cuando se difundió ampliamente la oferta de cursos a trabajadores en seguro de paro las actividades de la JUNAE se volvieron tremendamente exitosas desde el punto de vista de la demanda de capacitación, y los recursos de la institución fueron superados (Graña, 2002). Entre 1996 y 1999 la cantidad de trabajadores en seguro de paro que se inscribieron para recibir cursos financiados por el FRL creció en forma insostenible. En 1999, por ejemplo, se habían inscripto 11 mil trabajadores. De ahí que empresarios y trabajadores consideraran que sería necesario focalizar los cursos nuevamente a los trabajadores en seguro de paro, aunque ahora de manera irreversible (Graña, 2002:59-60).

Por otra parte, los aportes al FRL comenzaron a disminuir como consecuencia del aumento del desempleo, que socavó la base recaudatoria. Según los empresarios, el excesivo monto de las becas fue otra de las razones de desfinanciación del FRL (Graña, 2002:53). También se afirmó que muchas personas concurrían a los cursos para cobrar la beca antes que por la capacitación en sí misma (Graña, 2002:63), cosa que no debería sorprender dada la situación de precariedad de los beneficiarios.

Finalmente, la tercera etapa que identifica Graña comienza en febrero de 2000 cuando, ante una situación financiera insostenible, el Ministro de Trabajo interino Luis Brezzo decidió suspender temporariamente los cursos de capacitación (Graña, 2002:89).

# **TERCERA PARTE: EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL URUGUAY DEMOCRATICO**

## **Capítulo 10**

### **La protección social antes del impulso reformista**

#### **1. La relevancia de las ‘condiciones originarias’**

Cuando se analiza una reforma de una política social no es suficiente con estudiar los cambios que se producen en diferentes áreas de la prestación y sus posibles razones. También es necesario concentrarse en el punto de partida, esto es, en las condiciones de la política social al momento de inicio de la reforma. La literatura ha sugerido que estas condiciones originarias pueden tener un impacto sobre el tipo de reforma propuesta y su resultado en términos de aprobación e implementación. Por ejemplo, según Grindle y Thomas (1995) la percepción de las élites reformadoras respecto a si el área de la política se encuentra en una situación de crisis aguda o, por el contrario, las cosas suceden con relativa normalidad (*politics as usual*) es una variable relevante para determinar el resultado de la reforma. Adicionalmente, podría conjeturarse que una reforma gradual no tendrá el mismo impacto en términos de bienestar social si se produce en un área de prestaciones universalistas fuertemente reguladas por el Estado o, por el contrario, en un área donde existe cierta participación de actores privados y los criterios mercantiles tienen algo de incidencia en la definición de los beneficios y la población cubierta. Así, tanto para su comprensión teórica como para evaluar su significado sustantivo, es necesario ‘partir del punto de partida’ y estudiar los avances de las reformas en el marco de sus condiciones de origen. Una de nuestras hipótesis generales es que las condiciones originarias de la arena sectorial no sólo son relevantes para medir la magnitud del cambio de una reforma, sino también para determinar el tipo y orientación de la reforma.

Sobre la base de los capítulos 5 a 9, la tabla 10.1 sistematiza las características de las cinco áreas de política pública estudiadas en un conjunto de dimensiones cuya relevancia ha sido señalada reiteradamente por la literatura especializada. El cuadro refiere a las ‘condiciones de origen’ en cada una de las áreas. Por ello se entiende la situación de la política social durante el período que va desde la restauración democrática (1985), hasta el momento de la principal reforma llevada a cabo en el período estudiado o, en caso que no hubiera cuajado una reforma integral, el momento en que comenzaron las principales

modificaciones o se produjeron los principales intentos de reforma en el sector. El 'antes' de los procesos reformistas que el cuadro intenta capturar es, por lo general, suficientemente homogéneo como para poder considerarlo como una única fase, aunque ello no quiere decir que durante dicho período no hubieran existido cambios significativos en la política pública. Por cierto que los hubo, aunque ellos aparecen relativizados a la luz de los cambios posteriores.

**Tabla 10.1 'Condiciones originarias' en las áreas de la política social**

	Salud	Seguridad social	Mercado laboral	Administración Central	Educación
1.Contenidos de las prestaciones	Atención en salud	Prestaciones monetarias	Legislación laboral, convenios colectivos y políticas de capacitación y empleo	Estabilidad laboral y remuneraciones	Servicios educativos
2.Estructura de la oferta y participación del sector privado	Fragmentación del sector público y alto peso del sector privado. Distribución aproximada: 60% sector privado vs. 40% sector público	Monopolio del sector público, con actor predominante (BPS) (88%) y pequeños segmentos corporativos con sistemas propios (12%)	Predominio de acuerdos 'públicos' homologados por el Estado; inexistencia práctica de acuerdos 'privados' a nivel de empresa	Por definición, sólo existe oferta pública	Predominio de oferta pública (80% aprox.) en educación inicial, primaria y secundaria.
3.Criterios de elegibilidad de beneficiarios	Combinación de tres criterios: universalista (s. público), 'corporatismo excluyente' que derivó en 'corporatismo inclusivo' (mutualismo) y poder adquisitivo (seguros parciales y emergencias móviles)	Formalmente 'corporatismo excluyente' que derivó en 'corporatismo inclusivo'. En los hechos, 'corporatismo clientelar'	Marco universalista y 'corporatismo excluyente': en los sectores con negociación colectiva los convenios se homologan a todas las empresas. En los restantes, aumentos salariales decretados por el Ejecutivo.	Combinación de criterios meritocráticos y clientelares para ingresar a la función pública	Universalista en la educación pública; poder adquisitivo en el sector privado.
4.Cobertura	Alta (93%)	Alta (70% entre 66 y 70 años)	Alta (89% de los trabajadores privados amparados por convenios en 1990)	Alta (8.7% de la población son funcionarios públicos)	Alta en los tres tramos
5.Nivel de beneficios	Alto pero decreciente	Bajo pero creciente	Bajo y con tendencias ambiguas	Relativamente alto	Alto pero decreciente
6.Potencial desmercantilizador de la oferta pública	Medio/bajo. Las clases acomodadas recurren al sector privado.	Medio/bajo. Algunos segmentos continúan trabajando luego de jubilados debido al bajo nivel de las prestaciones.	No aplica.	Sin información	Medio/bajo. Las clases acomodadas recurren al sector privado.
7.Financiación	Rentas generales (s. público), aportes seguridad social (mutualismo), tickets, medicamentos y cuota mensual (mutualismo, s. parciales y emergencias móviles)	Aportes de trabajadores activos y rentas generales para cubrir el déficit. Relación temporalmente mediatizada entre contribuciones y beneficios.	No aplica.	Rentas generales.	Rentas generales e impuestos (educación pública). Cuotas a usuarios, financiación internacional o filantrópica – ej. colegios religiosos o vinculados a colectividades nacionales (educación privada)

## **2. La protección social antes de las reformas**

La manera más fructífera de interpretar la tabla 10.1 consiste en comparar los cinco sectores para cada una de las diferentes dimensiones que aparecen en cada fila. Esta estrategia permitirá sentar las bases para posteriores generalizaciones y la contrastación de proposiciones de alcance medio contenidas en las perspectivas teóricas analizadas en la primera parte de este trabajo.

### **2.1 Los contenidos**

La primera fila refiere al contenido de las prestaciones, esto es, la forma de materialización de la protección social. Como se señaló en el capítulo 9, las prestaciones pueden expresarse en beneficios monetarios, servicios o protección legal. Las áreas aquí estudiadas configuran un cuadro heterogéneo: algunas se basan en servicios (educación, salud y política laboral), otras en beneficios monetarios (seguridad social y Administración Central) y otras en protección a través de la legislación de relaciones sociales (política laboral y Administración Central). En el capítulo 12 se analizará las implicancias que tienen estas diferencias sobre las posibilidades de llevar adelante reformas.

### **2.2 La estructura institucional**

Una segunda dimensión relevante remite a la estructura de la oferta de la prestación, es decir, al papel que juegan organismos estatales, privados, mixtos o procedentes de la sociedad civil, en la implementación de la prestación. La literatura especializada ha establecido algunas proposiciones generales que fundamentan esta relevancia<sup>1</sup>. Una de ellas, de elevado contenido teórico, ha sido explicitada con mayor énfasis por la economía neoinstitucionalista y la vertiente de la *political economy* (North, 1990; Grindle y Thomas, 1995; Haggard y Kaufman, 1995). Para estas escuelas, las acciones de los individuos en los mercados políticos y económicos están orientadas por los incentivos y constreñimientos que imponen las reglas de juego que, a su vez, configuran las instituciones en cuyo interior estas conductas se llevan a cabo. De este supuesto general se suele inferir algunas proposiciones que justifican la relevancia de esta dimensión. Primero, que si bien las reglas de juego en los mercados en situaciones de competencia conducen a aumentar la eficiencia de los servicios y en ocasiones bajar los precios, la lógica de la rentabilidad que persiguen los agentes mercantiles lleva a que no existan incentivos para prestar ciertos servicios que requiere toda la población con independencia de su capacidad de pago y que pueden ser

---

<sup>1</sup> Una discusión más detallada de este punto se encuentra en el capítulo 1. De todas formas, estos comentarios no pretenden más que sugerir la relevancia de esta dimensión. Una discusión en profundidad de los impactos de los arreglos institucionales presentes en el mercado y las organizaciones estatales sobre las políticas sociales excede, y en mucho, los límites de este trabajo.

utilizados por todos los ciudadanos (bienes públicos). Segundo, también suele establecerse que, debido a estas fallas de los mercados, el Estado toma la responsabilidad de asegurar la provisión de estos bienes públicos. Ello resulta posible por la peculiar estructura de incentivos y constreñimientos de las organizaciones estatales: en la medida que las remuneraciones de sus jerarcas no están atadas a la consecución de clientes rentables, sino que son fijadas por decisiones político-administrativas, desaparecerían los incentivos para focalizar los servicios a los sectores acomodados, al tiempo que los controles electorales los estimularían - teóricamente - a servir al bien público. El fenómeno del clientelismo hace visibles las deficiencias de esta hipótesis, que sin embargo mantiene su utilidad como norte del análisis.

En nuestro caso, el análisis de las 'condiciones de origen' en las cinco áreas estudiadas muestra que, salvo en el caso de la salud, antes del avance reformista de mediados de los 90s el Estado cumplía un papel de relevancia indiscutible en la oferta de los beneficios de la política social. En la seguridad social, el BPS reunía a casi el 90% del total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones; la educación pública explicaba aproximadamente el 80% de la matriculación a nivel nacional en los niveles inicial, primario y secundario; por último, la mayoría de los convenios laborales se procesaban a nivel de rama de actividad, contando con el aval y homologación del Estado, antes que en negociaciones privadas entre la empresa o grupo de empresas y los trabajadores de las mismas. La salud era - y continuó siéndolo durante todo el período estudiado -, el único sector que se alejaba de esta pauta estatista. La información disponible, que abarca toda la década de los 90s, muestra que la oferta privada siempre constituyó la principal cobertura de salud para la mitad o más de la población nacional urbana.

### **2.3 Los criterios de elegibilidad**

La tercera dimensión seleccionada para caracterizar la morfología de la política social uruguaya en la fase pre-reformas consiste en los criterios de elegibilidad. Las condiciones que debe cumplir un individuo para acceder a los beneficios de la protección social son variados. En los casos de máxima laxitud, correspondiente a criterios universalistas, la ciudadanía o la residencia en un país son suficientes para acceder al beneficio. En otros casos la prestación social estará sujeta a la comprobación de que el ciudadano ha cumplido ciertas condiciones particulares más o menos exigentes tales como haber realizado aportes o permanecido en el mercado de trabajo formal, pertenecer a cierto tramo etéreo o cierta categoría ocupacional, tener a su cargo menores, percibir ingresos por debajo de cierto nivel, etc., así como combinaciones entre varios de estos criterios. Por último, el acceso a la protección (privada) puede realizarse también a través del mercado. Para ello es necesario que se cumplan al menos tres condiciones: a) que existan individuos suficientemente insatisfechos con la oferta pública como para estar dispuestos a pagar por la protección social adquirida en el mercado, o 'salida' (Hirschman, 1970), b) que tengan el poder adquisitivo para hacerlo y c) que cuenten con una oferta privada visible y confiable. En general

cabría esperar que estas tres condiciones estuviesen asociadas. La insatisfacción con la oferta pública puede provenir de su comparación con una oferta privada superior. Al mismo tiempo, la emergencia de los mercados privados de protección social puede ser el resultado de la identificación por parte de empresarios de demandas insatisfechas en la población, mientras que su desarrollo exige la presencia de cierto excedente de riqueza en los hogares a ser volcado en la oferta privada.

Por otra parte, los niveles diferenciales de prestaciones suelen tener repercusiones importantes en las alianzas entre grupos y clases sociales. Entre otros, Korpi y Palme (1998) han sugerido que las estrategias de focalización de las políticas sociales hacia los grupos de menores ingresos tienden a dividir a aquellos situados por debajo de la línea de pobreza de la clase trabajadora. Esto puede alentar coaliciones entre los trabajadores mejor posicionados y la clase media en contra de las franjas más bajas de la clase trabajadora.

En su conjunto, la política social del Uruguay pre-reformas muestra una combinación de universalismo<sup>2</sup> y corporatismo con algunos 'nichos' de mercantilismo. En la educación, tempranamente desarrolló una oferta pública gratuita basada en criterios universalistas. En la salud los criterios fueron más restrictivos y estuvieron focalizados a aquellos que no tuvieran medios para acceder a la atención privada. En la restauración democrática los Consejos de Salarios aplicaron criterios de elegibilidad universalistas – siempre, naturalmente, dentro del universo restringido de los trabajadores formales del sector privado -, en la medida que todos estos trabajadores resultaban beneficiados ya fuera por los convenios sancionados a nivel de rama de actividad, como por los decretos del Poder Ejecutivo destinados a fijar aumentos salariales para los sectores carentes de negociación colectiva a nivel de rama. Por último, cabe esperar que al menos en parte el reclutamiento para la función pública haya seguido criterios meritocráticos. En su conjunto la presencia de criterios de elegibilidad universalistas en la educación, el mercado laboral y, en una medida incierta, la Administración Pública, tendieron a homogeneizar una buena parte de las condiciones de protección social entre toda la población.

En segundo lugar, es innegable que la política social uruguaya dio lugar a la emergencia de componentes corporatistas que se tornan visibles en la fase previa al empuje reformista. Aquí deben distinguirse tres clases de corporatismos de naturaleza bien distinta. Primero, puede hablarse de un 'corporatismo excluyente' para designar a los casos de beneficios otorgados a sectores ocupacionales o profesionales específicos, generalmente bajo arreglos institucionales propios y regímenes de financiación autosustentables, que excluyen al resto de los trabajadores. Segundo, cabe hablar de un 'corporatismo inclusivo', que consiste en convertir en beneficiarios de la política social a todos aquellos individuos que hayan pertenecido al mercado laboral formal bajo ciertas condiciones, con independencia del sector ocupacional en que se hubieran desempeñado. Tercero,

---

<sup>2</sup> Debe recordarse que nos referimos al universalismo de los criterios de elegibilidad, y no de la cobertura efectiva. Ambas nociones no deben confundirse. Criterios de elegibilidad universalistas pueden dar lugar a bajos niveles de cobertura, mientras que criterios de elegibilidad particularistas pueden dar lugar, bajo condiciones de expansión sucesiva de las relaciones particularistas, a niveles de cobertura universal o cuasi-universal.

puede denominarse como 'corporatismo clientelar' a aquellos mecanismos mediante los cuales se otorgan ciertos beneficios a individuos que tienen en común no ya la pertenencia a una misma categoría ocupacional dentro del mercado de trabajo formal, sino el recurso a redes de contacto con políticos y jerarcas públicos capaces de asignar discrecionalmente cargos, empleos o diversas formas de exoneraciones y favores a amigos, conocidos, familiares o amigos de amigos.

Estas categorías permiten identificar las diferencias entre criterios de elegibilidad aparentemente semejantes. Aparecen casos de corporatismo excluyente en la salud, mediante el acceso estratificado a través del tiempo de diferentes categorías ocupacionales a los sistemas de convenios con las mutualistas. La posterior inclusión de todos los sectores ocupacionales en el sistema habría dado paso a un 'corporatismo inclusivo'. Ocurre algo análogo en el mercado laboral. A pesar que, como se hizo más arriba, desde cierto punto de vista el sistema pueda calificarse como universalista, desde otra perspectiva puede subrayarse que no todos los sectores lograron beneficiarse de los convenios colectivos a nivel de rama, sino sólo aquellos con suficiente poder de organización como para articular una negociación a tal nivel. El resto tuvo que conformarse con los beneficios concedidos a través de los decretos del Poder Ejecutivo. Así, dentro de un patrón inclusivo y universalista existió una distinción basada en clivajes corporatistas. Del mismo modo, la seguridad social puede ser caracterizada formalmente como un corporatismo excluyente que finalmente derivó en un corporatismo inclusivo, en la medida que todos los sectores terminaron incorporándose al sistema. Se articuló fundamentalmente a partir de la incorporación progresiva de la mayoría de los sectores ocupacionales a un mismo sistema público y general, comandado por el BPS, al tiempo que algunos sectores constituyeron sus propias 'cajas'. Por último, en la seguridad social los clivajes que diferenciaron beneficiarios de no beneficiarios siguieron otras rutas además de la ocupacional. El 'corporatismo clientelar', utilizado como recurso por los líderes políticos y jerarcas públicos para lograr votos y apoyos políticos, parece haber actuado con mayor intensidad en los campos de la seguridad social, a través de concesiones de jubilaciones y la aceleración de trámites, y la Administración Central, a través del otorgamiento de cargos.

En tercer lugar, las únicas áreas en que operaron criterios de elegibilidad basados en el poder adquisitivo fueron la salud y la educación, mediante la expansión de mercados de mutualistas, seguros parciales y emergencias móviles, y jardinerías, escuelas y colegios privados, respectivamente. En la seguridad social no existió un sistema jubilatorio exclusivo al que pudiese accederse a través del pago, mientras que la obtención de protección social en las áreas del mercado laboral y la Administración Central a través de un pago monetario a un oferente privado carece de sentido, en la medida que el único oferente de dicha protección es el Estado.

## **2.4 La cobertura**

En cuarto lugar, la cobertura de la prestación, entendida como la proporción de cierto universo de individuos u hogares que reciben el beneficio, sea público o privado, constituye una dimensión fundamental para caracterizar cualquier política social. La cobertura, junto con el gasto, constituyeron los indicadores claves recogidos en los primeros estudios destinados a caracterizar los regímenes de bienestar. A pesar que el número de indicadores considerados creció y su complejidad aumentó con el desarrollo de los estudios histórico-comparativos, la cobertura sigue siendo un elemento imprescindible, en la medida que permite analizar qué grado de penetración tuvo la concesión de los beneficios en el universo de beneficiarios que teóricamente debía cubrir por completo. Por este motivo, la cobertura permite medir la distancia entre la letra de la ley que sanciona una política pública y su efectiva implementación. Mientras que la letra de la ley establece formalmente los criterios de elegibilidad y define el alcance del universo, los indicadores de cobertura, que varían a lo largo del tiempo, permiten responder sobre el grado en que el universo definido por tales criterios pudo ser abarcado realmente, habilitando la detección de problemas de implementación, focalización y alcance de las prestaciones. Como se hizo notar más arriba, una cobertura total o universalista puede ser alcanzada a partir de criterios de elegibilidad particularistas, al tiempo que criterios de elegibilidad universalistas no aseguran necesariamente una cobertura universalista.

Los estudiosos del Estado de bienestar uruguayo han señalado reiteradamente los elevados niveles de cobertura de las distintas prestaciones en la comparación con países de la región. En la primera mitad de los 90s el 93% de la población urbana tenía algún tipo de cobertura de salud, la asistencia a centros de enseñanza públicos o privados alcanzaba a casi el 96% de los niños en edad escolar y aproximadamente el 85% de los jóvenes en edad de concurrir a la enseñanza media, casi el 90% de los trabajadores de la actividad privada estaban amparados por convenios laborales, el 50% de las personas de entre 61 y 65 años que habitaban las áreas urbanas recibían una jubilación, y esa proporción se incrementaba hasta casi un 70% para las personas entre 66 y 70 años (datos para 1996; CINVE, 2:1999), al tiempo que casi el 9% de la población tenía un empleo público estable. En síntesis, si la calidad de la protección de la política social pudiese medirse exclusivamente a través de la cobertura, sería indiscutible que la sociedad uruguaya de los primeros años de la restauración democrática gozaba de altos niveles de protección. Naturalmente, el problema no es tan sencillo.

## **2.5 El nivel de los beneficios**

Para complementar los indicadores de cobertura a la hora de evaluar el grado de protección de la política social, la literatura también suele hacer hincapié en el nivel de los beneficios monetarios y la calidad de las prestaciones expresadas en servicios. Razonablemente, una prestación con cobertura elevada que consista en beneficios monetarios magros o servicios de calidad deficiente no puede considerarse adecuada. De ahí la importancia de considerar no sólo a qué

proporción del universo de beneficiarios llega la prestación, sino cuál es su calidad.

En este sentido, las ‘condiciones originales’ de la política social uruguaya en el período previo al impulso reformista muestra situaciones heterogéneas tanto en términos de punto de partida como de evolución al interior del período. Así, mientras que suele existir un consenso en que la oferta pública y privada en servicios de salud y educación fue tradicionalmente de buena calidad en el contexto regional, existen numerosos indicios de que la misma habría descendido sistemáticamente en los años previos a las reformas. Respecto a la salud, en el capítulo 6 se hizo referencia a fenómenos tales como la mala utilización del gasto, las altas tasas de infección hospitalaria y la desfinanciación del sector público. Respecto a la educación, los diversos estudios llevados a cabo a fines de los 80s y principios de los 90s por la oficina de la CEPAL en Montevideo diagnosticaron vigorosamente la crisis de los niveles de enseñanza. La situación es opuesta para la seguridad social. Las misérrimas jubilaciones y pensiones de la segunda mitad de los 80s dieron paso, luego del plebiscito de 1989, a un incremento sustantivo de sus valores reales.

En el caso de la Administración Central y el mercado laboral, los indicadores sobre la calidad de la protección social no son tan evidentes. Sin embargo, puede aceptarse que el nivel de los salarios y la estabilidad laboral constituyen aproximaciones gruesas para diagnosticar en qué medida la negociación colectiva protegió a los trabajadores del sector privado y en qué medida la Administración Central hizo otro tanto con sus funcionarios durante el período previo al empuje reformista. Una comparación entre sectores permite reforzar el análisis de ambos, en la medida que existe un punto de referencia externo para evaluar las tendencias de cada uno de ellos.

Comencemos por el salario. El cuadro 10.2 muestra la evolución del índice del salario real para los trabajadores del sector público y el sector privado durante el período estudiado. A pesar que este capítulo se centra en el período previo a las reformas, es una buena oportunidad para contemplar todo el período estudiado<sup>3</sup>. La información referida a los salarios reales permite identificar que: a) salvo en 1992, durante todo el período el salario real fue mayor para los trabajadores del sector público; b) sorprendentemente, durante el gobierno de Lacalle, en el que se llevó a cabo el repliegue estatal, el salario real en el sector privado aumentó sostenidamente, para luego estabilizarse durante el segundo gobierno de Sanguinetti – quizás como una consecuencia retardada de la flexibilización; c) por el contrario, el mayor crecimiento sostenido del salario en el sector público ocurrió en la última administración estudiada. Respecto al crecimiento relativo con base 100 en 1984, cabe observar que el salario privado creció mucho más que el público, aunque la depresión de aquél al momento de la restauración democrática casi nunca le permitió alcanzar los niveles de éste.

---

<sup>3</sup> Carecemos de información desagregada para los funcionarios de la Administración Central dentro del sector público.

**Cuadro 10.2: Índice de salario real. Promedio anual.**

Año	Índice del salario real (dic. 1995= base 100)		Índice del salario real (variaciones sobre base 100)	
	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector privado
1984	92	68	100	100
1985	106	78	114	115
1986	111	85	120	124
1987	111	91	120	134
1988	112	93	121	137
1989	108	95	117	139
1990	98	89	106	131
1991	98	95	106	139
1992	97	99	105	145
1993	105	102	113	149
1994	105	103	114	151
1995	103	100	111	146
1996	105	100	114	146
1997	107	100	115	146
1998	110	101	119	148
1999	113	102	123	149
2000	112	100	121	147

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy))

En segundo lugar, si consideramos que la estabilidad laboral constituye un indicador del nivel de beneficios, es evidente que las condiciones de inamovilidad que rigen en el sector público son infinitamente más 'protectoras' que la inestabilidad que predomina, en particular luego de la apertura comercial, en el sector privado. Luego de la reforma de la Administración Central dicha estabilidad se vio amenazada por las declaraciones de excedencia, aunque de todas maneras se previeron densas redes de protección – redistribución, incentivos, jubilaciones acumuladas, etc. - para atenuar la salida de la función pública de los funcionarios excedentes. Por el contrario, más allá de la indemnización por despido, el trabajador privado no cuenta con una red de protección estatuida legalmente en caso de perder su trabajo.

En conclusión, tanto en términos de remuneraciones como en términos de estabilidad laboral y protección ante la pérdida del empleo, todo sugiere que los beneficios en la función pública son mayores que en la función privada.

## **2.6 El potencial desmercantilizador**

Desde la publicación de la obra de Esping Andersen (1990) la noción de desmercantilización se ha instalado como una de las dimensiones clave para analizar la morfología de la política social. Como se expuso en el capítulo 2, la idea de desmercantilización en este contexto remite al grado en que una política social de origen público torna innecesaria para los individuos la recurrencia a

protección adquirida a través del mercado<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, en el capítulo 6 propusimos de un modo general que únicamente tiene pleno sentido hablar de desmercantilización cuando a) existe una oferta pública y privada de protección social, que resulta conocida por todos o la mayoría de los ciudadanos, y b) la ciudadanía está en condiciones de elegir entre ambas clases de ofertas – lo que puede derivar no sólo en la utilización exclusiva de la protección pública o privada, sino también en combinaciones entre ambas ofertas.

A esta ‘exigencia ontológica’ se le suma un nuevo elemento de complejidad. Aunque ello introduzca dificultades metodológicas adicionales, a todas luces parece más rendidor considerar que el nivel de desmercantilización de una política social está dado por el juicio subjetivo de los individuos antes que por medidas externas sobre los niveles de protección ofrecidos por dicha política. Dado que los umbrales de tolerancia a la desprotección varían fuertemente entre distintos grupos e individuos, no tendría demasiado sentido evaluar el potencial desmercantilizador de una política social a partir de criterios objetivos tales como, según el caso, tasas de reemplazo, niveles de aprendizaje, remuneraciones o cualquier otro. Por el contrario, la clave para medirlo reside en los comportamientos de los individuos. Las decisiones individuales, en contextos de cumplimiento de las dos condiciones arriba esbozadas, constituye la única manera de conocer si la protección ofrecida por el Estado fue considerada suficiente o no.

Tomando en cuenta estas consideraciones, y aún a pesar de las dificultades operativas y de carencias de información para realizar un juicio suficientemente fundado sobre esta dimensión, todo indicaría que a pesar de la importante cobertura y la calidad históricamente elevada de la política social uruguaya, su potencial desmercantilizador en la fase pre-reformas fue en general medio o bajo.

En el caso de la salud, tal como se analizó en el capítulo correspondiente, esto se evidencia por el elevado porcentaje de individuos – el 37% de la población urbana a principios de los 90s - que se afiliaba de manera individual a las mutualistas o adquiriría servicios parciales y de emergencia en el sector privado. A ello debería agregarse el segmento, de dimensiones inciertas, de aquellos individuos que habrían optado por el sistema privado o mutual si estuviesen en condiciones económicas o laborales para hacerlo.

En el caso de la seguridad social cabría esperar una situación diferente, habida cuenta de las fuertes variaciones en los niveles de las jubilaciones y pensiones a partir de 1989. ¿Qué indicadores deberían utilizarse para evaluar este punto? La tasa de reemplazo, que antes de la reforma de 1995 fluctuaba entre el 65% y el 80% para las jubilaciones comunes, constituye quizás el indicador más afinado, en la medida que establece cuál será la magnitud de la pérdida del individuo jubilado, y por ende sugiere la magnitud del incentivo para recurrir al mercado privado a vender nuevamente su fuerza de trabajo u ofrecer bienes o servicios como patrón. Adicionalmente pueden señalarse otras pistas para evaluar con más elementos el potencial desmercantilizador de la seguridad social. En

---

<sup>4</sup> En aras de una consciente simplificación, y por las razones expuestas en el capítulo 1, excluimos de la discusión a dos ámbitos igualmente esenciales como son la esfera doméstica y la protección a través del llamado Tercer Sector.

primer lugar, es altamente probable que para buena parte de la población beneficiaria de la seguridad social no existan alternativas en el mercado que permitan complementar sus ingresos jubilatorios, o bien que los elevados costos de entrada a dichas alternativas las tornen, en los hechos, irreales. Concretamente, para adultos mayores que no hayan acumulado ciertos niveles de capital educativo, económico o social durante su vida activa, o que no tengan las destrezas para transformar dichos capitales en nuevas iniciativas útiles para terceros, puede resultar muy complejo continuar en el mercado laboral una vez alcanzada cierta edad y obtenida la jubilación. En consecuencia, cabe hipotetizar que para un sector de los beneficiarios de la seguridad social la 'salida', en sentido hirschmaniano, al mercado, resulta prácticamente imposible o al menos muy costosa. Este grupo debe contentarse, si fuera el caso, con ahorros personales, con la ayuda de sus familiares o con expresar su 'voz' a través de alguna clase de militancia corporativa.

No obstante, hay situaciones diferentes. Es sabido que muchos adultos mayores desarrollan estrategias de supervivencia precarias y más o menos improvisadas en el sector informal como modo de complementar sus ingresos jubilatorios. Otros, por el contrario, intentan prolongar al máximo su vida activa aun a pesar de haber configurado causal jubilatoria, a sabiendas que en caso de optar por la jubilación y verse obligados a abandonar sus cargos, sus ingresos se verían seriamente afectados. En síntesis, estas especulaciones, que habrían de ser cuantificadas, sugieren, aún con las carencias que ellas conllevan, que es probable que el potencial desmercantilizador de los beneficios jubilatorios sea mas bien bajo para buena parte de sus beneficiarios, con independencia de sus posibilidades de recurrir al mercado a modo de complemento.

En el caso de la educación pública, si bien existen problemas de información similares, las reflexiones realizadas en el capítulo 7 sugerirían que su potencial desmercantilizador también es bajo. Para terminar, carecemos de información para evaluar esta dimensión en el caso de la Administración Central. Sólo cabe adelantar, para futuras investigaciones, que un indicador razonable sería el porcentaje de funcionarios que tienen un trabajo en el sector privado. Menores proporciones de funcionarios con empleos en el sector privado significaría que para una proporción mayor sus necesidades materiales o de otro tipo quedarían satisfechas con el empleo público, y a la inversa.

Por último, dado que en los tres casos sobre los que tiene sentido proponer alguna hipótesis daría la impresión de que el nivel de desmercantilización de la oferta pública es medio o bajo, surge la pregunta acerca de cuán posible es que el Estado por sí solo logre alejar a los individuos de los mercados privados de protección social. Si en uno de los países pioneros en el desarrollo de un Estado de bienestar como es Uruguay se registran estos resultados, entonces cabe suponer que en la mayoría de los países el potencial desmercantilizador sería aún menor.

## 2.7 La financiación

Las fuentes y mecanismos de financiación de la política social no podrían quedar fuera de un análisis morfológico de la configuración de la protección en el período previo al empuje reformista, y ello por dos razones. Primero, las vías de financiación constituyen un indicador sobre cómo se distribuyen las cargas de la protección entre las diferentes esferas insititucionales de una sociedad (Estado, mercado, familias, tercer sector, etc.). Segundo, las vías de financiación de las políticas sociales definen la estrechez del vínculo entre contribuciones y beneficios, lo que constituye un aspecto relevante para determinar el nivel de legitimidad de las reformas orientadas al repliegue de beneficios.

En un nivel muy abstracto, cabe afirmar que toda sociedad financia por sí misma sus cargas de protección social. Esto quiere decir que, en última instancia, toda política social se sostiene con los recursos de la actividad productiva de los ciudadanos<sup>5</sup>. Sin embargo, las distintas formas de financiación establecen diferentes niveles de mediación entre la fase de contribución y la fase de recepción de las prestaciones. Por ejemplo, en un régimen mixto como el instaurado por la reforma de la seguridad social de 1996 en Uruguay, los beneficios jubilatorios emanados de una cuenta de capitalización individual establecen una relación estrecha entre la contribución y los beneficios posteriores. El contribuyente está en condiciones de conocer cuánto aportó a su cuenta individual y cuándo lo hizo. También puede estar en condiciones de informarse sobre las tasas de rentabilidad de sus ahorros y las inversiones que realizó la empresa administradora. Por último, puede intentar estimar, sobre la base de ciertos supuestos, el nivel de sus beneficios futuros. Por el contrario, la recaudación de impuestos a toda la población destinados a financiar políticas sociales con criterios de elegibilidad universalistas establece una relación más difusa entre contribuciones y beneficios. El ciudadano no es capaz de realizar un seguimiento de su contribución, de manera de asegurarse que la misma se vuelque efectivamente en donde se supone que ello ocurre, y también experimentará dificultades en calcular el retorno personal de los impuestos que paga. El vínculo entre contribuciones y beneficios es aun más distante en los impuestos cuyo destino son las rentas generales de la nación. La relevancia de esta cuestión reside en que, según algunos autores, cabría esperar que las políticas sociales caracterizadas por una relación estrecha entre contribuciones y beneficios estén sometidas a procesos de *accountability* más minuciosos que las políticas sociales caracterizadas por un vínculo difuso entre ambos aspectos.

Vistas las cosas desde esta óptica, la tabla 10.1 sugiere que durante la fase pre-reformista prevaleció una relación difusa entre contribuciones y beneficios. Evidencia de ello es el peso de las rentas generales y los impuestos en la financiación de las prestaciones en todos los sectores. Las remuneraciones de los empleados de la Administración Central provienen de fondos públicos, lo que

---

<sup>5</sup> La excepción viene dada por los préstamos internacionales no reembolsables, las donaciones internacionales u otras formas que no generan en el país receptor de los beneficios el compromiso de una devolución posterior.

supone una relación laxa entre aportes y beneficios. En el campo de la seguridad social, la ausencia de oferentes privados de servicios previsionales hasta 1996, el escaso peso de las cajas paraestatales y la mediatización temporal del sistema de reparto intergeneracional, conducen al mismo panorama. En la educación, el alto peso de la oferta pública hace de la financiación a través de rentas generales e impuestos el mecanismo predominante. La educación privada, de peso mucho menor, se financia parcialmente mediante cuotas de los padres de los estudiantes - lo que establecería, teóricamente, una relación sumamente estrecha entre contribuciones y beneficios. En varios colegios con adscripciones religiosas o vinculados a otras naciones, parte de la financiación opera a través de mecanismos distintos.

En el sistema de salud el panorama es un tanto diferente. Además del sector público, que atendía a comienzos de los 90s a más de un tercio de la población urbana y se financiaba casi exclusivamente con impuestos generales, el expandido sector mutual se financia tanto a través de modalidades que implican un vínculo estrecho entre contribuciones y beneficios (órdenes de atención y estudios) como a través de modalidades más laxas (contribuciones a la seguridad social). El sector de los seguros parciales y las emergencias móviles, financiado a través del precio directo de los servicios, establece una relación estrecha entre contribuciones y beneficios, debiendo estimular, según la hipótesis arriba planteada, un mayor control por parte de los usuarios sobre la calidad de la atención recibida.

En definitiva, el elevado predominio de la financiación de la política social sobre la base de impuestos y rentas generales en el Uruguay previo al impulso reformista, establece una relación laxa entre contribuciones y beneficios. Esto debería conducir a bajos niveles de control y seguimiento por parte de la población beneficiaria, desestimulando la organización de los beneficiarios y la emergencia de acciones colectivas basadas en intereses y reivindicaciones comunes. Volveremos sobre este punto más adelante, al momento de analizar el rendimiento de las perspectiva pluralista en la explicación de la dinámica reformista.

### **3. La evolución del gasto social: priorización con crecimiento**

El gasto realizado por el Estado en protección social constituye otro de los indicadores clásicos para analizar la morfología de las políticas sociales. La literatura especializada ha empezado a advertir hace ya un buen tiempo que, al igual que lo que sucede con la cobertura, un aumento en el gasto público social no equivale a un aumento de los niveles de protección social ofrecidos desde el Estado hacia la población. Como señala Franco (1996), los incrementos en el gasto pueden esconder erogaciones espúreas de escasos o nulos efectos en la protección social, tales como un aumento de los salarios en la estructura administrativa de los organismos públicos involucrados, o la contratación de consultorías y diagnósticos que culminan durmiendo en la penumbra de un cajón.

En términos más generales, diversos estudios han señalado que no sólo importa cuánto se gasta sino cómo se lo hace, lo que conduciría a la necesidad de investigar los efectos redistributivos, el tipo de matriz de políticas sociales y muchas otras dimensiones, algunas de las cuales han sido rescatadas en nuestro análisis anterior. A pesar de todos estos reparos, la evolución del gasto público social – en adelante GPS - constituye un jalón imprescindible en cualquier caracterización de la política social de una nación. Las advertencias de los autores neoinstitucionalistas no han sido suficientes para que la discusión sobre los determinantes del ‘welfare effort’, iniciada por Cutright (1965) hace cuatro décadas, haya seguido su curso vigorosamente hasta la actualidad.

Aquí partimos de la premisa de que el nivel del GPS<sup>6</sup> depende, en cualquier circunstancia, de las decisiones que toman – o son forzados a tomar - los gobiernos nacionales en un contexto dado de disponibilidad de recursos. De la combinación de las líneas de política social exitosamente implementadas y los recursos disponibles (esto es, ‘de qué se hace con lo que se tiene’) depende, pues, el gasto público social por habitante. Este constituye un indicador razonable – aunque, por todo lo dicho, sumamente parcial - del nivel de protección que brinda el Estado a sus ciudadanos<sup>7</sup>.

Ahora bien, los niveles de GPS per cápita pueden ser el resultado de ‘comportamientos’ estatales muy distintos, que hunden sus raíces en dimensiones más profundas de una sociedad y sus élites políticas. Por ejemplo, en un contexto de crecimiento económico el GPS per cápita puede aumentar a pesar que la proporción del GPS en el PBI y en el gasto total del gobierno disminuya. En este caso el aumento en los niveles de protección no se debería a una mayor priorización de la protección social por parte de la clase política sino al empuje ascendente y, por así decirlo, ‘automático’, de la economía. Del mismo modo, una mayor priorización de la protección social por parte de los elencos políticos, que se traduciría en un aumento de la proporción del GPS en el PBI, no necesariamente supondría un aumento de la protección efectiva, si ello ocurriese en un contexto recesivo. El mismo razonamiento se aplica para la proporción del GPS en el gasto público.

Estas diferencias no son neutrales. No sólo es relevante conocer el nivel de GPS per cápita alcanzado por una nación, sino que también es importante saber función de qué factores se llega al mismo. Los complejos procesos que subyacen a distintos niveles de GPS per cápita pueden estar anunciando la orientación de los nuevos gobiernos o las correlaciones de fuerza, cambios demográficos o socioeconómicos, o mutaciones profundas en la cultura política. Todos estos aspectos deberían ser contemplados.

Para superar las limitaciones de una perspectiva centrada únicamente en el GPS per cápita, puede apelarse a una caracterización de los Estados a partir de

---

<sup>6</sup> Aquí seguimos la noción habitual de gasto público social, que engloba las erogaciones del Estado en educación, salud, seguridad social y vivienda.

<sup>7</sup> Una limitación de los estudios histórico-comparativos citados consiste en que suelen considerar como variable dependiente al porcentaje del GPS en el PBI (denominado en la literatura anglosajona como ‘welfare spending’ o ‘welfare effort’). Ello constituye un indicador acerca de la prioridad que le asignan los gobiernos a la protección social, pero no refleja necesariamente los niveles de protección efectivos de la población o la calidad de vida de los grupos sociales.

su clasificación en una tipología que surge de cruzar dos dimensiones dicotomizadas que, en teoría, pueden evolucionar por senderos diferentes. Una de ellas es la disponibilidad de recursos, que puede medirse a través del PBI per cápita y el gasto público total per cápita. Otra es la relevancia que el gobierno y las élites sociopolíticas otorgan a la protección social dentro del conjunto de tareas de incumbencia pública, que se refleja en el porcentaje del GPS en el PBI y en el porcentaje del GPS en el gasto público total. Para simplificar, ambas dimensiones pueden clasificarse como 'aumentando' o 'disminuyendo', en función del comportamiento de los indicadores en años consecutivos.

Como muestra el cuadro 10.3, esto da lugar a cuatro tipos teóricos de Estados: 1. Los que aumentan su disponibilidad absoluta de recursos y su esfuerzo relativo, dando lugar a una situación de 'priorización con crecimiento'; 2. los que aumentan la disponibilidad de recursos pero disminuyen la 'tajada' asignada al GPS ('repliegue con crecimiento'); 3. los que aumentan su esfuerzo relativo en protección social, aunque disminuyen su disponibilidad absoluta de recursos ('priorización con recesión'); 4. por último, los que disminuyen tanto su disponibilidad de recursos como la proporción asignada al gasto social ('repliegue con recesión'). A su vez, cada una de estas combinaciones arroja signos distintos en el GPS per cápita. Mientras que la priorización con crecimiento aumenta necesariamente el GPS per cápita y el repliegue con recesión lo disminuye, las situaciones restantes dependen de la relación entre las tendencias opuestas que configuran la situación.

**Cuadro 10.3 Tipología de Estados según asignación de recursos a la protección social**

		Esfuerzo relativo (medido por % del GPS en PBI y en gasto público total)	
		Aumenta	Disminuye
Disponibilidad de recursos (medido por PBI per cápita y gasto público total per cápita)	Aumenta	Priorización con crecimiento (aumenta GPS per cápita)	Repliegue con crecimiento (GPS per cápita con signo incierto)
	Disminuye	Priorización con recesión (GPS per cápita con signo incierto)	Repliegue con recesión (Disminuye GPS per cápita)

¿En cuál de estas cuatro situaciones se encuentra Uruguay? Como muestra el cuadro 10.4, Uruguay experimentó una tendencia creciente tanto en los dos indicadores de disponibilidad de recursos como en los dos indicadores de priorización del gasto social.

Veamos los indicadores de disponibilidad. De las quince variaciones anuales consideradas, únicamente existió un decrecimiento del PBI per cápita en cuatro ocasiones (1988, 1990, 1995 y 1999). Con el gasto público per cápita también se observan decrementos en cuatro ocasiones (1985, 1990, 1995 y 1999). No es extraño que tres de los cuatro momentos en que se registran disminuciones en ambos indicadores coincidan (1990, 1995 y 1999), en la medida que la disminución de la actividad económica debió haber llevado a una disminución de los recursos disponibles del gobierno a través de una menor recaudación fiscal. Por otra parte, nótese que se trata de tres años de transición de administraciones. Por último, la tendencia ascendente se plasma en promedios

de variación positivos para todo el período (2.7% para ambos indicadores de disponibilidad de recursos)<sup>8</sup>.

Con los indicadores de priorización del GPS ocurre una situación similar. Sólo en cuatro ocasiones se observan descensos del porcentaje del GPS en el PBI (1985, 1987, 1990 y 1997), cosa que ocurre en dos ocasiones (1996 y 1997) para el porcentaje del GPS en el gasto público total. En el resto del período el comportamiento de ambos indicadores fue ascendente, lo que se plasma en promedios de variación anual positivos (2.5% para el GPS como porcentaje del PBI y 2.6% para el GPS como porcentaje del gasto público total).

**Cuadro 10.4 Disponibilidad de recursos y priorización de la protección social en Uruguay**

Año	Indicadores de disponibilidad de recursos				Indicadores de priorización del GPS			
	Producto interno bruto per cápita a precios constantes de mercado (Dólares a precios constantes de 1995)	Variación (%)	Gasto público total per cápita (en dólares a precios constantes de 1995)	Variación (%)	Gasto público social como porcentaje del PIB	Variación (%)	Gasto público social como porcentaje del gasto público total (sector público no financiero, consolidado)	Variación (%)
1984	4034.3	----	1315	----	16.4	----	50.3	----
1985	4066.6	0.8	1192	-9.3	15.6	-4.9	53.2	5.8
1986	4399	8.2	1299	9.0	16.6	6.4	56.2	5.6
1987	4718.4	7.3	1340	3.1	16.3	-1.8	57.4	2.1
1988	4688.8	-0.6	1372	2.4	17.0	4.3	58.1	1.2
1989	4719.6	0.7	1403	2.3	17.3	1.8	58.2	0.2
1990	4706.5	-0.3	1264	-9.9	16.3	-5.8	60.7	4.3
1991	4847.7	3.0	1310	3.7	17.3	6.1	64.0	5.4
1992	5212.2	7.5	1409	7.5	18.0	4.0	66.6	4.1
1993	5358.2	2.8	1544	9.6	19.8	10.0	68.7	3.2
1994	5689.7	6.2	1606	4.0	19.9	0.5	70.5	2.6
1995	5520.9	-3.0	1600	-0.4	20.6	3.5	71.1	0.9
1996	5754.4	4.2	1713	7.1	20.9	1.5	70.2	-1.3
1997	6019.3	4.6	1801	5.2	20.8	-0.5	69.5	-1.0
1998	6237.8	3.6	1927	7.0	22.0	5.8	71.2	2.4
1999	5983.7	-4.1	1908	-1.0	23.5	6.8	73.7	3.5
<b>Promedio</b>	<b>5122.3</b>	<b>2.7</b>	<b>1500.3</b>	<b>2.7</b>	<b>18.6</b>	<b>2.5</b>	<b>63.7</b>	<b>2.6</b>

Fuente: elaboración propia en base a Filgueira y Moraes (1999) para datos de 1984 a 1989, y en base a base de indicadores sociales de CEPAL (www.cepal.org) para datos de 1990 a 1999.

En síntesis, al menos desde el punto de vista del GPS – y con todas las limitaciones que ello supone -, **no puede decirse que durante las tres primeras**

<sup>8</sup> Para lograr una idea más cabal del tema es necesario contextualizar estos valores con algunas referencias internacionales. Respecto al GPS como % del PBI, que constituye el indicador más utilizado, el valor promedio del período analizado (18.6%) ubica a Uruguay por encima de países como Canadá (15.6%), Nueva Zelanda (14.6%), Suiza (13.5%) y EEUU (12%), y por debajo de países como Suecia (29.5%), Francia (27.3%) y Reino Unido (19.4%) (Korpi y Palme, 1998). Dado que se trata de países más ricos y por ende con un mayor excedente para volcar a actividades de protección, los guarismos de Uruguay no son nada despreciables.

administraciones democráticas posteriores al gobierno militar el Estado de bienestar uruguayo hubiera sido desmantelado, reducido o que se hayan producido recortes globales significativos. Mas bien, la tendencia fue claramente la opuesta: además de gozar de una mayor disponibilidad de recursos como consecuencia de la tendencia ascendente de la economía, los tres gobiernos gastaron proporciones crecientes de sus recursos en protección social. Por tanto, aun a pesar del hecho de que la mayor parte de las reformas estudiadas tuvieron una orientación claramente residual, parece inexacto hablar de un desmantelamiento del Estado de bienestar uruguayo o de una desarticulación de las redes de protección social.

La evolución de las dos tendencias señaladas conduce a ubicar al Estado uruguayo dentro del modelo de 'priorización con crecimiento', tal como se expone en el cuadro 10.3. El corolario natural de ello es una tendencia ascendente en el indicador que, a nuestro juicio, mejor refleja el nivel promedial de protección social estatal hacia los ciudadanos, como es el GPS per cápita. El cuadro 10.5 evidencia, pues, que durante el período estudiado existió un aumento firme y sostenido del gasto público social asignado a la población uruguaya. El único retroceso se verifica en 1990, que no casualmente coincide con una disminución del PBI per cápita, el gasto público per cápita y el porcentaje del GPS en el PBI.

**Cuadro 10.5 Gasto público social per cápita (en dólares a precios constantes de 1995)**

Año	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto público social per cápita	662	634	730	769	797	816	767	839	938	1061	1132	1137	1203	1252	1372	1406

Fuente: elaboración propia en base a datos de base de indicadores sociales de CEPAL, [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

Si bien este apartado no pretende en absoluto ofrecer un estudio en profundidad del GPS – tarea que conlleva dificultades metodológicas y de interpretación que resulta imposible abordar aquí -, además de la variación en los niveles globales de GPS interesa conocer cómo evolucionó el gasto al interior de los distintos rubros de la política social. En definitiva, tal como fue analizado en la tabla 10.1, las cuatro áreas tradicionalmente consideradas en el GPS (educación, salud, seguridad social y vivienda<sup>9</sup>) muestran algunas diferencias estructurales muy marcadas, que podrían asociarse con su importancia en el GPS.

El cuadro 10.6 expresa la distribución del GPS según grandes áreas de gasto. La primera conclusión emergente remite al elevado peso de la seguridad social en el total del GPS, atribuible tanto a la pauta de envejecimiento demográfico como a las presiones corporativas y al efecto acumulado de las concesiones jubilatorias – por medios espúreos o no - durante varias décadas de maduración del Estado de bienestar. Dicho peso tuvo una tendencia creciente a lo largo de todo el período analizado, en particular a expensas del incremento durante la administración de Lacalle como resultado del plebiscito de 1989.

<sup>9</sup> Si bien este estudio no hace referencia a las políticas de vivienda, se optó por incluir este rubro en el análisis del GPS para permitir posteriores comparaciones con otros estudios. Adicionalmente, la protección en el mercado laboral y a través de la Administración Pública, que forman parte del resto de este estudio, no se consideraron como apartados específicos debido a las complejidades del relevamiento e interpretación de los datos.

En segundo lugar, dado el reducido peso relativo del sector vivienda, la educación y la salud públicas explican prácticamente la totalidad del GPS no asignado a la seguridad social. Los pesos de la educación y la salud en el total del GPS fueron muy similares durante la primera administración de Sanguinetti. A partir del gobierno de Lacalle se observa un mayor énfasis en la salud que recién se revierte sobre el final de la segunda presidencia de Sanguinetti. Probablemente ello es el resultado del incremento sostenido del GPS en educación a raíz de la reforma educativa, que supuso una expansión del gasto en valores absolutos.

**Cuadro 10.6 Gasto público social según área de la política social**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Educación	16.5	16.0	18.1	18.4	18.2	17.9	15.3	13.9	12.8	13.1	12.1	12.1	13.4	13.5	14.1	14.5
Salud	12.8	16.7	19.3	16.6	17.1	18.5	17.2	17.3	16.1	15.7	17.6	16.5	16.7	15.9	12.3	12.3
Seguridad Social	65.2	63.5	60.8	62.6	62.4	61.8	65.6	67.1	69.4	69.2	68.3	68.4	67.5	68.3	71.8	71.5
Vivienda	5.5	3.8	1.8	2.5	2.4	1.7	1.8	1.7	1.7	2.0	2.5	2.4	2.4	2.4	2.3	2.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: 1984 a 1989: Filgueira y Moraes (1999); 1990 a 1999: base de indicadores sociales de CEPAL, [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

A pesar de estas variaciones en la seguridad social, la salud y la educación, no puede decirse que durante estos quince años se hayan producido cambios drásticos en la distribución del GPS. Si bien las sustituciones de los elencos de gobierno, la configuración de los escenarios reformistas y la acción de los grupos de presión se reflejan en los valores agregados, la estructura de distribución de los recursos asignados a la protección social aparece como una dimensión marcada por profundas inercias y densas cristalizaciones de reglas de juego, que aún en un lapso de quince años resultan difíciles de modificar radicalmente.

La principal enseñanza que deja este capítulo es que la sociedad uruguaya pudo reconstruir, luego del azote económico, social y político de la dictadura militar, un Estado de bienestar bastante generoso en términos de gasto, con altos niveles de cobertura, un predominio muy fuerte de la oferta pública sobre la privada, y un peso relevante de los criterios de elegibilidad universalistas, aunque combinados con diversas modalidades de corporativismo y niveles de beneficios que siguieron trayectorias diversas. Las preguntas que surgen ahora remiten a si este cuadro se modificó en los años subsiguientes y, si ello ocurrió, en qué sentido y con qué profundidad lo hizo. El capítulo próximo está dedicado a explorar estas cuestiones.

## Capítulo 11

### La protección social después del impulso reformista

El capítulo anterior estudió las ‘condiciones originarias’ de las políticas sociales en Uruguay. Se analizó cada uno de las cinco áreas seleccionadas a partir de un conjunto de dimensiones que han sido tomadas en cuenta habitualmente por la literatura especializada para caracterizar a los Estados de bienestar. Como se habrá notado, los fenómenos descritos no son en absoluto el resultado de procesos ubicados únicamente en la fase previa a los principales impulsos reformistas en cada área. Mas bien, ellos son el producto de la cristalización de varias décadas de esfuerzos de construcción de un sistema de protección social que fue, y sigue siendo, particularmente poderoso en la región<sup>1</sup>.

Dentro de la lógica de esta investigación, la caracterización en clave comparativa realizada en la sección anterior cumple la función de definir las condiciones sobre las que se produjeron las reformas durante los 90s. Mientras que la sección anterior definió el punto de partida, ésta tiene el objetivo de establecer el punto de llegada, esto es, evaluar, sobre el trasfondo de las ‘condiciones originarias’, la magnitud de los cambios introducidos por las reformas. Para ello intentaremos responder a cuatro preguntas:

- (i) ¿cuál es la estructura de política social que plantean las reformas?;
- (ii) ¿cuáles son las herramientas organizativas con que cuentan?;
- (iii) ¿qué orientación institucional proponen, en términos del eje Estado – mercado?;
- (iv) ¿cuál es su alcance o profundidad?

Para responder estas preguntas procederemos en dos pasos. Primero se presentará, de manera resumida, cuáles fueron los principales cambios en las políticas de protección social en cada una de las áreas seleccionadas durante el período estudiado, haciendo énfasis en el proceso reformista que se consolidó a mediados de los 90s. Para sistematizar estos cambios, que fueron expuestos con un mayor nivel de densidad empírica aunque menor formalización conceptual en los capítulos 5 a 9, se presentarán cinco tablas de sistematización, articuladas en torno a las dimensiones señaladas en las tres primeras preguntas. Son las siguientes:

- (i) La primera dimensión es la **estructura de la política social**, que remite a las principales funciones y objetivos de la misma. Involucra

---

<sup>1</sup> Para la construcción del Estado de bienestar uruguayo a lo largo del siglo XX véase, además de las diversas contribuciones historiográficas de José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, los trabajos de Fernando Filgueira (1994), Castellano (1995), Apezchea et. al. (1983) y Papadópulos (1992).

sub-dimensiones tales como los principios rectores, los criterios de elegibilidad, los nuevos programas y beneficios y las vías de financiación.

- (ii) En segundo lugar, la **dimensión organizativa** hace referencia a un conjunto de aspectos 'internos' a la política, que constituyen las herramientas y procesos que habilitarían al cumplimiento de las funciones y cometidos definidos en la estructura de la política. En breve, se trata de los 'medios' con que cuentan las burocracias estatales para realizar su trabajo. Las principales sub-dimensiones son la capacitación de recursos humanos, los mecanismos de reclutamiento y ascenso del personal, los sistemas de información, evaluación y diagnóstico y los sistemas contables.
- (iii) Por último, la **orientación del mapa institucional** resulta de la cantidad y tipo de actores que están presentes luego del proceso reformista (lo preexistieran o no), así como de sus relaciones, equilibrios de poder, recursos y procedencias (Estado/mercado/sociedad civil/entorno internacional). Las principales dimensiones se vinculan al surgimiento, debilitamiento o disolución de actores y coaliciones entre actores, las relaciones recíprocas entre y al interior del sector público, el privado, el Tercer Sector, los beneficiarios y los organismos internacionales de crédito.

Cabe aclarar que sólo se hará referencia a los aspectos que constituyen cambios más o menos significativos en la política social durante el período estudiado. Las celdas vacías indican que, según nuestros relevamientos, no habrían existido modificaciones de peso en la dimensión en cuestión para el área de política social representada en las tablas que se exponen a continuación, aunque es probable que a partir de nuestras fuentes no hubiéramos logrado exhaustividad. Además, algunos programas o medidas de menor importancia no fueron incluidos por razones de priorización y espacio.

El segundo paso consistirá en un análisis transversal, sobre la base de las tablas de sistematización, de las dimensiones y sub-dimensiones para las cinco áreas estudiadas. Su objetivo consistirá en mostrar las diferencias en los énfasis y preocupaciones de los reformadores en las distintas áreas, así como las diferentes maneras de abordar problemas similares. El análisis de las modificaciones en la orientación del mapa institucional (fundamentalmente a partir del clivaje Estado/mercado) hará posible un juicio global destinado a responder la cuarta pregunta, esto es, el alcance o profundidad (alta/media/baja) de los procesos reformistas en cada área.

## **1. Los cambios en las políticas de protección social (1985-2000)**

A continuación se presentan las tablas de sistematización para cada área de la política social.

**Tabla 11.1 Principales cambios en la salud**

Dimensiones del cambio	Subdimensiones	Medidas
1. Estructura de la política pública	Principios rectores	Descentralización, modernización, aumento de eficiencia y eficacia, focalización
	Criterios de elegibilidad	FAS: focalización hacia sectores más desfavorecidos en area materno-infantil
	Nuevos programas y beneficios	Programa Maternidad y Paternidad responsable (2001) UNIQUER (1996) Programas de Administ. de Agudos y Crónicos Especializados Servicios de atención extrahospitalaria Médicos de familia (ASSE 1987, FAS, MSP) Plan de Fortalecimiento del Sector Mutual del MSP (2000)
	Financiación	FISS: mecanismos recuperación de costos y prepago en todo el sistema de salud Hosp. Gestión descentraliz: contratos entre ASSE y Unid. Ejecutoras basados en metas de eficiencia; presupuesto negociado Préstamo internacional (FISS-FAS)
2. Dimensión organizativa	Capacitación de RRHH	Capacitación a través del FAS Capacit. Personal de dirección, profesionaliz. De dirección Capacitación para médicos de familia
	Mecanismos de reclutamiento y ascenso de personal	FAS: propuestas de reclutamiento de personal Concursos de méritos y capacitación para la elección de Directores Administrativos de hospitales
	Enfoques de gerenciamiento de tipo empresa privada	Hospitales de gestión descentralizada
	Sistemas de información y diagnóstico	Sistema Nacional de Información del MSP FISS: unificación de cobertura básica integral a todo el sistema Registro Unico de Cobertura Formal (RUCAF), 1997 Sistema de Identificación y Categorización de Usuarios c/FOMIN
	Sistemas contables y de control de costos	Auditorías del MSP en mutualistas de Montevideo. Decreto 95/001. FAS: sistema financiero contable, herra informáticas Contaduría de ASSE PRORRECO (MSP)
3. Mapa institucional	Relaciones con beneficiarios	FISS: flexibilización de cuotas; FAS: mejoramiento imagen MSP
	Surgimiento de nuevos actores	Los correspondientes a los nuevos programas, de escaso peso político e institucional
	Relaciones y acuerdos sector público – sector privado	Habilitación para que los hospitales públicos puedan contratar servicios a instituciones privadas y mutualistas (Ley de ASSE, hospitales gestión descentralizada, Ley de Presupuesto Quinquenal 2000-2004). Convenio SEMM-ANEP
	Relaciones y acuerdos entre entidades del sector público	Creación de ASSE en 1987 con el propósito de separar funciones de asistencia de funciones de rectoría y supervisión del sistema; Idem decreto 1997 ASSE 1987: habilitar a los gobiernos departamentales para usar los establecimientos públicos Creación de UNAMEFA (médicos de familia); también FAS medicos familia Descentralizar hosp públicos: FISS Hospitales de gestión descentralizada
	Relaciones y acuerdos entre sector público – tercer sector	No se registraron.
	Relaciones y acuerdos entre sector público – organismos internacionales	FISS (Bco Mundial) FAS (BID)

	Regulación pública del sector privado	Varios decretos para regular el sector privado en expansión (1986-89) Estatuto para penalizar comercialización de socios de mutualistas
--	---------------------------------------	--

**Tabla 11.2 Principales cambios en la Administración Central**

Dimensiones del cambio	Subdimensiones	Medidas
1. Estructura de la política pública	Principios rectores	Modernización y desburocratización de la AC; aumento de eficiencia y eficacia, mejoramiento del servicio a la sociedad, capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos; transferencia de actividades al sector privado; eliminación del clientelismo e instauración de la meritocracia
	Nivel de beneficios	Ver dimensión organizacional.
	Financiación	Asistencia financiera del BID para retiros incentivados en Reforma 1995-1999
2. Dimensión organizativa	Capacitación de RRHH	Cursos para jefes y gerentes (1985-89) (1995-99) Programa de mejora de atención al usuario (1995-99)
	Mecanismos de reclutamiento y redistribución del personal	Restitución de 11.000 funcionarios públicos (1985) Limitación del ingreso a la función pública presupuestada (1985-89) Suspensión del ingreso a la función pública presupuestada (1990-94) Incentivos a la renuncia de funcionarios públicos (1990-94 y 1995-99) Redistribución de funcionarios excedentes (1990-94 y 1995-99) Cierre durante 10 años del ingreso a la función pública a través de cargos de carrera, contratados de larga duración y zafrales (1995-99) Declaración de cargos excedentarios en las UE (1995-99) Creación de cargos de alta gerencia, bajo condiciones similares al sector privado (1995-99)
	Mecanismos de promoción y ascenso del personal	Disminución del peso de la antigüedad y aumento de la importancia de méritos y capacitación en ascensos (1985-89) (1995-99) Incentivos de ascenso por capacitación (1985-89) Eliminación de limitaciones para concursar por grados (1990-94) (1995-99) Premios por rendimiento (1995-99)
	Enfoques de gerenciamiento de tipo empresa privada	Sí, en las Unidades Ejecutoras
	Sistemas de información y diagnóstico	Sistema de información para evaluación por resultados en cada UE Inventario de la AC en sitio web
	Sistemas contables y de control de costos	Ley de Compras y Ley de Contabilidad y Administración Financiera (1990-94) Sistema integrado de información financiera
	Desburocratización	Eliminación de trámites y firmas en Intendencias (1985-89) Eliminación de firmas y mensajes (1990-94)
	3. Mapa institucional	Relaciones con los beneficiarios
Surgimiento de nuevos actores		Oficina Nacional del Servicio Civil (1985) Programa Nacional de Desburocratización (1990) CEPRE (1995) Personas públicas no estatales (1995-99)
Relaciones y acuerdos sector público – sector privado y sector público – tercer sector		Tercerización de algunos servicios públicos (1985-89) Reestructura funcional y organizativa a través de la transferencia de actividades no sustantivas al mercado o el tercer sector (1995-99)
Relaciones y acuerdos entre entidades del sector público		Ley de Empresas Públicas, finalmente derogada en plebiscito de diciembre de 1992 Relaciones entre el CEPRE y las Unidades Ejecutoras (1995-99) Fusión y supresión de UE (1995-99)
Relaciones y acuerdos entre sector público – organismos internacionales		Asistencia financiera del BID (1995-99)
Regulación pública del sector privado		Control y supervisión de empresas que recibieron las tareas previamente realizadas por el Estado (1995-99)

**Tabla 11.3 Principales cambios en la educación<sup>2</sup>**

Dimensiones del cambio	Subdimensiones	Medidas
1. Estructura de la política pública	Principios rectores	Aumento de equidad y calidad, dignificación docente y fortalecimiento institucional. Aumentar cobertura en términos absolutos y relativos, incrementar el gasto público y mantener la centralización de la planificación y gestión educativa en el Estado.
	Criterios de elegibilidad	Básicamente universal, aunque con algunos programas focalizados en áreas y poblaciones carenciadas
	Nuevos programas y beneficios	Expansión escuelas de tiempo completo, alimentación por bandejas, transporte rural y equipos de lluvia Expansión de educación inicial Construcciones edilicias, materiales didácticos, unidades informáticas (todos los niveles) Becas para estudiantes del CERP Proyectos Educativos Liceales (PREL) Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media Centros de lenguas extranjeras (educ. media) Bachilleratos tecnológicos
	Financiación	Ver más abajo
2. Dimensión organizativa	Capacitación de RRHH	Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente Centros Regionales de Profesores Cursos de actualización en educ. inicial
	Mecanismos de reclutamiento y ascenso de personal	Concursos con capacitación obligatoria en primaria y educ. técnica Concursos para cargos de dirección en IPA
	Enfoques de gerenciamiento de tipo empresa privada	No.
	Sistemas de información y diagnóstico	Evaluación de aprendizajes en lengua y matemáticas Diagnósticos de planes y programas en todas las áreas a través de MECAEP, MESyFOD, MEMFOD y Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa
	Sistemas contables y de control de costos	Creación de Gerencia de Gestión Financiera
3. Mapa institucional	Relaciones con beneficiarios	Estudiantes y padres como consumidores pasivos de oferta educativa pública. Escasos espacios de participación.
	Surgimiento de nuevos actores	Burocracias de los nuevos programas y programas expandidos, aunque sin peso decisivo
	Relaciones y acuerdos sector público – sector privado	Contrataciones aisladas del sector privado para tareas específicas no educativas.
	Relaciones y acuerdos entre entidades del sector público	Articulación 'tensa' entre nuevas y viejas estructuras públicas
	Relaciones y acuerdos entre sector público – tercer sector	No.
	Relaciones y acuerdos entre sector público – organismos internacionales	Préstamos de fondos del BID y el Banco Mundial para programas FAS/OPP, MECAEP, MESyFOD y UTU/BID, por 113 millones de dólares.
	Regulación pública del sector privado	

<sup>2</sup> Basado en ANEP (2000).

**Tabla 11.4 Principales cambios en la política laboral**

Dimensiones del cambio	Subdimensiones	Medidas
1. Estructura de la política pública	Principios rectores	Legislación laboral residual: mejorar la competitividad de las empresas ante la apertura regional y estimular la competencia y la capacitación en el mercado laboral Políticas de capacitación y empleo de la JUNAE: paliar los efectos negativos de la apertura regional sobre el mercado de empleo Negociación colectiva: alcanzar acuerdos que rijan para todos los trabajadores del sector, la empresa o el grupo de empresas; protección del trabajador; fomento del entendimiento entre empresarios y trabajadores
	Criterios de elegibilidad	Focalización en trabajadores en seguro de desempleo u otros grupos específicos desfavorecidos, a través de políticas de empleo de la JUNAE (1992 en adelante)
	Nuevos programas y beneficios	Recuperación salarial del sector privado en la apertura democrática Establecimiento de convenios sobre empleo, salario, condiciones de trabajo y otros temas entre empresarios y trabajadores Decretos de aumentos salariales para los sectores de actividad sin negociación (hasta 1992) Nuevas políticas de capacitación e inserción laboral a través de la JUNAE, 1992 en adelante
	Legislación laboral	Leyes de signo protector sobre aspectos diversos (horas extras, salario vacacional, igualdad de género) durante la primera administración democrática Leyes de orientación 'residual' a lo largo de todo el período, sobre aspectos diversos (responsabilidad de accidentes de trabajo, contratación de arrendamientos de obra, flexibilización de horas de cierre, régimen de trabajo portuario, régimen de pasantías, descanso intermedio, salario vacacional, ley de inversiones, reducción del plazo de reclamos del trabajador ante el patrón, decreto sobre empresas unipersonales, etc.)
	Financiación	Los programas de la JUNAE se financian a partir del Fondo de Reversión Laboral, conformado por el aporte de trabajadores y empresarios
2. Dimensión organizativa	Capacitación de RRHH	
	Mecanismos de reclutamiento y ascenso de personal	
	Enfoques de gerenciamiento de tipo empresa privada	
	Sistemas de información y diagnóstico	Observatorio del Mercado de Trabajo (DINAE)
	Sistemas contables y de control de costos	
3. Mapa institucional	Relaciones con los beneficiarios	Rol pasivo de beneficiarios de cursos de la JUNAE
	Surgimiento de nuevos actores/espacios	Restablecimiento de Consejos de Salarios con algunas modificaciones (1985-1992) Creación de la JUNAE como ámbito de negociación tripartito
	Relaciones y acuerdos sector público – sector privado y sector público – tercer sector	Convenios entre trabajadores y empresarios Acuerdos trabajadores – empresarios – Estado en la JUNAE Contratación de entidades de capacitación privadas para cursos de la JUNAE Acuerdos entre JUNAE e INJU, Mevir, UTU, etc.
	Relaciones y acuerdos entre entidades del sector público	

	Relaciones y acuerdos entre sector público – organismos internacionales	Ratificación de convenios con OIT
	Regulación pública del sector privado	Involucramiento (desde 1985) y posterior retiro (1992) del Estado en la negociación colectiva.

**Tabla 11.5 Principales cambios en la seguridad social**

Dimensiones del cambio	Subdimensiones	Medidas
1. Estructura de la política pública	Principios rectores	Aumento del nivel de vida de los jubilados respetando política macroeconómica (inicios de la democracia) Contención del déficit fiscal, desarrollo de los mercados de capitales y la competencia, libertad del contribuyente, eliminación del clientelismo, estrechamiento de relación entre contribuciones y beneficios y aumento de transparencia (Reforma 1995)
	Criterios de elegibilidad	Población amparada: todos los trabajadores menores de 40 al 1 de abril de 1996, todos los que ingresen al trabajo formal luego de dicha fecha y aquellos trabajadores que, sin cumplir estas condiciones, optasen por aportar a una cuenta individual (Reforma 1995) Aumento de exigencias de las condiciones de causal jubilatoria en edad y/o tiempo de trabajo para las jubilaciones común, especial y por edad avanzada. Supresión de jubilación anticipada (Reforma 1995).
	Criterios de verificación de condiciones de elegibilidad	Intento de control de las jubilaciones espúreas (Ley 16.190) Eliminación de declaración de testigos como medio de acceso a jubilación, eliminación de mediación de funcionarios del BPS en gestión de jubilaciones e introducción de historia laboral (Reforma 1995)
	Nivel de beneficios	Decretos de revaluación de pasividades (1985 a 1987) Ley 15.900 (1987) Pasividades y jubilaciones ajustadas según evol. del índice medio de salarios en oportunidades de indexación de salarios en el sector público y supresión de topes jubilatorios (plebiscito 1989) Ampliación de 3 a 10 años del período para calcular los beneficios y disminución del retiro al 55% de dicho salario (1992). Disposición revocada por plebiscito de 1994. Disminución de tasa de remplazo en jubilación común y especial. Aumento de tasa de remplazo en jubilación por edad avanzada (Reforma 1995).
	Financiación	150 millones de dólares provenientes del BID para apoyar la reforma de 1995 Pilar individual financiado por aportes de afiliados en cuentas individuales
2. Dimensión organizativa	Capacitación de RRHH	
	Mecanismos de reclutamiento y ascenso de personal	
	Enfoques de gerenciamiento de tipo empresa privada	Si (AFAPs, incluida la AFAP estatal)
	Sistemas de información y diagnóstico	Registros actualizados de contribuyentes y contribuciones (Ley 16.190 de 1991) Historial laboral (Reforma 1995)
	Sistemas contables y de control de costos	
3. Mapa institucional	Relaciones con beneficiarios	Informar anualmente a contribuyentes sobre aportes, períodos trabajados y salarios computados (Ley 16.190 de 1991) Obligación de las AFAPs a informar regularmente a sus afiliados sobre la situación de sus cuentas individuales y de la institución (Reforma 1995) Ampliación de la libertad de elección del contribuyente en la elección del pilar, elección de la AFAP, depósitos voluntarios y elección de empresa aseguradora (Reforma 1995).
	Surgimiento de nuevos actores	Creación de pilar de capitalización individual. Nuevos actores: AFAPs privadas, AFAP pública, aportantes al nuevo régimen y nuevo rol a empresas aseguradoras (Reforma 1995)
	Relaciones y acuerdos sector público – sector privado	Incorporación de representantes de jubilados, empresarios y trabajadores en la dirección del BPS (1992)

Relaciones y acuerdos entre entidades del sector público	Distribución de tareas entre entidades públicas para asegurar el funcionamiento del sistema (BPS, OPP, MTSS, BCU).
Relaciones y acuerdos entre sector público – tercer sector	No.
Relaciones y acuerdos entre sector público – organismos internacionales	Apoyo técnico y económico del BID para implementar reforma 1996
Regulación pública del sector privado	Fuerte regulación de organismos públicos sobre las AFAPs: responsabilidades patrimoniales distintas entre AFAPs y FAP, control de operaciones de inversión, establecimiento de metas de solvencia técnica y económica, obligación de informar a afiliados.

## **2. Estructura, herramientas, mapa y alcance de las reformas: ¿convergencias o divergencias?**

Una de las cuestiones más persistentes y recurrentes en las ciencias sociales, cuya pervivencia desafía épocas, modas y disciplinas, remite a si la evolución de un conjunto de unidades de análisis determinado conduce a una convergencia en las características de dichas unidades o, por el contrario, a una ampliación de sus diferencias. Desde los análisis de la modernidad llevados a cabo por los padres fundadores de la sociología hasta los estudios recientes de la *political economy*, pasando por el estructural-funcionalismo de Parsons, los teóricos de la industrialización y la modernización (Germani, Easton) y el propio Fukuyama, esta pregunta sigue nutriendo las cavilaciones de los científicos sociales. Recientemente Francis Castles (1998) ha puesto a prueba la hipótesis de la convergencia de los sistemas de protección social para las democracias occidentales más desarrolladas durante un período de varias décadas. De forma análoga, a raíz de la implementación de las políticas de ajuste y estabilización desde fines de los 80s, se ha instalado en la región el debate acerca de si las reformas institucionales conducen a las naciones latinoamericanas hacia un mismo patrón residual, que homogeneizaría los sistemas de protección social y el papel del Estado sobre el mercado, o si por el contrario las reformas exacerban o al menos mantienen las idiosincrasias y especificidades nacionales.

¿Qué ocurre en Uruguay? ¿Es posible detectar líneas comunes en las reformas sociales o, por el contrario, los senderos se bifurcan? Intentaremos abordar esta pregunta indagando en las tablas de sistematización recién expuestas.

### **2.1 La estructura de la política social**

Empecemos señalando algunas convergencias y divergencias en la primera dimensión de las tablas, referida a la **estructura de la política social**. La dimensión está encabezada por los ‘principios rectores’, esto es, los grandes

objetivos que persiguieron explícitamente los reformadores en las distintas áreas<sup>3</sup>. Cuatro ‘principios rectores’, con sus respectivas ramificaciones operativas y sus más palpables ejemplos en el universo de las reformas, merecen destacarse:

- (i) racionalizar, modernizar y tornar más eficientes y transparentes las estructuras de prestación de beneficios sociales. Conceptualmente, se busca modificar las reglas de juego y los sistemas de incentivos que rigen los distintos arreglos institucionales, con el propósito de aumentar la productividad de las acciones y eliminar las irracionalidades a nivel colectivo como resultado de la agregación de conductas individuales racionales. La estrategia más utilizada para estos fines consiste en la transferencia de actividades al ámbito privado. Las áreas en que esto aparece con mayor énfasis son la seguridad social, la Administración Central y la reforma laboral.
- (ii) Ligado a lo anterior, se busca reducir o eliminar las fuentes de apropiación particularista de beneficios generados colectivamente a través del desmantelamiento de prácticas clientelísticas. Para ello se apela tanto a un aumento de las exigencias para recibir beneficios (p. ej. introducción de la historia laboral en la seguridad social) como a la ilegalización de actividades fácilmente tergiversables en provecho de los funcionarios destinados a implementar las políticas (p. ej. cierre de la función pública en la Administración Central).
- (iii) Sobre la base del concepto de ‘discriminación positiva’, se aprecia una búsqueda por concentrar beneficios en sectores sociales particularmente vulnerables o los menos favorecidos (políticas de empleo de la JUNAE; reiterados intentos por eliminar doble cobertura y programas focalizados de salud en la segunda mitad de los 90s; prestaciones extra-educativas en reforma educativa; etc.).
- (iv) Por último, en ocasiones se busca consolidar y/o expandir la función de protección universalista del Estado sobre todos o la mayor parte de los grupos sociales. La reforma educativa liderada por ANEP a partir de 1995, basada en una expansión de la matrícula y el gasto, constituye el más palpable ejemplo de universalismo durante los 90s. La restauración de la negociación colectiva, si bien no constituye una medida rigurosamente universalista por restringirse al universo de los trabajadores del sector privado, constituyó probablemente el acontecimiento más significativo de la segunda mitad de los 80s en términos de una recuperación del universalismo.

---

<sup>3</sup> No nos referimos a los resultados de las políticas – tema mucho más arduo, que no puede abordarse en este trabajo – sino a la intencionalidad explícita que surge de los testimonios y documentos oficiales de los reformadores.

Esta breve enunciación es suficiente para empezar a percatarse de las divergencias y las convergencias en las preocupaciones de los reformadores en las distintas áreas de la política social. La tabla 11.6 intenta formalizar, de manera quizás un tanto arbitraria, estas divergencias. La tabla ordena la importancia asignada por los reformadores a los cuatro principios rectores al interior de cada área. Dado que las preocupaciones de los reformadores sufrieron modificaciones importantes a lo largo de todo el período estudiado, el juicio se realiza para el período en que se desplegó el mayor impulso reformista – período que varía según el área.

**Tabla 11.6 Ranking de la importancia de los ‘principios rectores’ en los procesos reformistas de cada área\* \*\***

	Racionalizar, modernizar y aumentar eficiencia y transparencia	Reducir clientelismo y particularismo	Focalización de beneficios	Universalismo de beneficios
Salud (desde 1995)	1	3	2	4
Seguridad social (desde 1995)	1-2	1-2	3****	4
Educación (desde 1995)	3	4	2	1
Mercado laboral (desde 1992-93)	1	3-4	2***	3-4
Administración Central (desde 1995)	1	2	4	3****

\* Los números entre paréntesis en la primer columna indican el o los años de inicio de las transformaciones más sustantivas. Dichas transformaciones pueden ser el resultado de la aprobación y comienzo de implementación de reformas (educación, seguridad social y Administración Central), de la sanción de medidas puntuales por parte del gobierno que tienen efectos sobre las relaciones entre los actores (mercado laboral) o de la acumulación de modificaciones de menor calibre producto de iniciativas del gobierno (salud).

\*\* El número al interior de cada celda indica la prioridad relativa de cada ‘principio rector’ sobre el resto (1 es el más importante; 4 es el menos importante). Cuando no se percibe una diferencia audible entre dos principios, se repite la misma secuencia en ambas celdas (ej. 3-4 y 3-4).

\*\*\* En dos sentidos: 1. Políticas focalizadas de empleo de la JUNAE, y 2. permitir, a través de la flexibilización laboral, una negociación específica, centrada en los problemas particulares de empresarios y trabajadores de cada empresa.

\*\*\*\* Universalismo en los medios - y no en los resultados -, p. ej. haciendo valer las mismas reglas de ascenso y calificaciones para todos los funcionarios, aunque a sabiendas que ello generará desigualdades en remuneraciones, prestigio, premios, etc.

\*\*\*\*\* No se trata de la focalización a los vulnerables sino de una ‘focalización a la inversa’, en base a beneficios basados en ingresos y contribuciones (*earnings-related benefits*, Korpi y Palme, 1998): con el pilar de capitalización individual, quienes más ingresos tienen más aportan y mayores beneficios reciben.

Además de los principios rectores y su correspondiente expresión en los criterios de elegibilidad y el grado de focalización o universalismo de las prestaciones se nota una convergencia audible en los mecanismos de financiación. Salvo en el caso del mercado de trabajo, todas las áreas recibieron préstamos monetarios de organismos internacionales (Banco Mundial y BID). Esta excepción no es sorprendente. A diferencia del resto de las áreas, los cambios en la protección laboral no se procesaron tanto ‘haciendo’ como ‘deshaciendo’. En las

áreas restantes el grueso de los impactos provino de acciones que requerían la disponibilidad de fondos: reestructurar o expandir un viejo programa, implementar uno nuevo o reconfigurar un mapa institucional es casi siempre oneroso. Por el contrario, los cometidos de Lacalle relativos a la flexibilización laboral y la reconversión productiva podían perseguirse a través de medidas de bajo costo económico tales como el abstencionismo del gobierno en las relaciones entre trabajadores y empresarios, la imposición de decretos o la aprobación de leyes.

## **2.2 La dimensión organizativa**

La segunda dimensión de cambio de los procesos reformistas refiere a la **dimensión organizativa** de la política social (gestión del personal y capacitación, sistemas de información y diagnóstico, gerenciamiento, etc.). El análisis comparativo indica que los niveles de importancia otorgados a los aspectos de remodelación organizativa en el conjunto de cada estrategia de reforma sectorial fueron variables. Debido a que se trató en buena medida de una reforma organizacional, esta importancia alcanzó su punto máximo en el caso de la Administración Central. Buena parte de las medidas contenidas en la reforma consistieron en alteraciones significativas en los mecanismos de reclutamiento, redistribución, promoción y ascenso del personal, poniendo énfasis en disminuir el peso de la antigüedad para premiar la capacitación, los concursos y la idoneidad técnica. La generación de sistemas de información, diagnóstico y sistemas contables también constituyeron objetivos importantes.

Por otra parte, a pesar de la ausencia de una reforma integral, en el campo de la salud también existieron reiterados intentos por intervenir en la dimensión organizativa de la atención de salud. El leit-motiv de las propuestas de reforma de todo el período – profundizar la descentralización iniciada con la creación de ASSE – tiene, además de un claro sentido estratégico, un componente organizacional no tan visible pero de importancia decisiva para determinar el éxito de los intentos de descentralización. Adicionalmente existieron diversas instancias de capacitación para roles específicos, se introdujeron criterios meritocráticos en las pautas de ascenso, se realizaron avances en el control financiero y contable de las instituciones de asistencia y existieron, en particular durante la segunda mitad de los 90s, esfuerzos reiterados por lograr un registro de usuarios que permitiese evitar el viejo problema de la duplicación de servicios.

Si bien no constituyó el punto neurálgico de sus preocupaciones, la reforma educativa de Germán Rama también aspiró a lograr mejoras en la dimensión organizativa. Al igual que en la Administración Central y la salud existió un interés en la capacitación de sus funcionarios aunque, a diferencia de aquellas, el impulso en educación dio lugar a la creación de una nueva institucionalidad como fueron los CERP y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente en Montevideo. También existió un fuerte interés en generar sistemas de información, evaluación y diagnóstico con un alto componente técnico, que dio lugar a la creación de entidades técnicas sostenidas por fondos internacionales.

La situación fue un tanto diferente en la seguridad social. Aunque, hasta donde llega nuestro conocimiento, la reforma no se expidió sobre cuestiones

vinculadas a la gestión del personal, se desarrolló un esfuerzo paralelo de modernización de la gestión del BPS. La introducción de la historia laboral, que profundizó el espíritu de la Ley 16.190, fue otro hito relevante por sus implicancias sobre las formas espúreas de obtención de jubilaciones. En este sentido, las experiencias de la historia laboral en la seguridad social y el registro de usuarios en la salud por un lado, y las experiencias de la creación de organismos técnicos en la reforma educativa y el sistema de evaluación de resultados en la Administración Central por otro, ilustran sobre las dos funciones principales de los sistemas de información en los procesos de reforma. Mientras que el cometido de aquellas fue de corte fiscalista-contable y estuvo vinculado a impedir utilidades indebidas de los servicios, las dos últimas tuvieron un objetivo de diagnóstico para la toma de decisiones. En base a Lyotard (1978), puede decirse que las primeras fueron ‘mediciones performativas’, que intentaron controlar y corregir, mientras que las segundas fueron ‘mediciones denotativas’, que se abocaron a explorar y recomendar<sup>4</sup>.

Por último, debido a las peculiaridades de su condición ‘abstencionista’, los procesos reformistas en el campo laboral no tuvieron que echar mano a dispositivos organizacionales o de gestión novedosos. Por el contrario, esta tarea fue transferida a las empresas, en cuyo interior trabajadores y empresarios debieron construir nuevos mecanismos ad-hoc para lidiar con la regulación de las condiciones de trabajo. Aunque no conocemos estudios sistemáticos sobre cómo se resolvió este aspecto al interior de las unidades productivas, todo sugiere que ello dio lugar a una proliferación de mecanismos de articulación ‘a medida’ de las unidades productivas, cuyas características estuvieron determinadas tanto por la presencia/ausencia y fortaleza de sindicatos como por la dinámica económica de cada rama de actividad.

### **2.3 La orientación del mapa institucional**

La tercera dimensión de cambio señalada en las tablas de sistematización refiere a la **orientación del mapa institucional**. El mapa institucional de una política social está definido por el conjunto de actores involucrados de una u otra manera en la prestación – principalmente entidades públicas, empresas privadas, beneficiarios, organismos del tercer sector y organismos internacionales de crédito -, sus relaciones y recursos. Por las razones expuestas en el capítulo 1, aquí nos interesan particularmente los movimientos a lo largo del eje Estado/mercado. El análisis del mapa institucional no sólo arrojará resultados sobre su orientación sino también sobre su **alcance**, esto es, sobre la profundidad o integralidad de las reformas. Empecemos, pues, analizando en qué medida existieron tendencias a una inclinación del mapa institucional hacia el mercado.

---

<sup>4</sup> Adaptamos el uso que hace Lyotard de las nociones de ‘enunciado denotativo’ – aquel que se limita a informar sobre algo en el mundo – y ‘enunciado performativo’ – aquel que, en el acto de informar, conlleva una modificación en el mundo.

## Niveles de mercantilización

La tendencia más notoria en las alteraciones del mapa institucional en el conjunto de áreas estudiadas remite a la transferencia de funciones al sector privado. En este sentido, la orientación de las reformas en Uruguay no se aparta de la tendencia general que el mundo occidental, y en particular América Latina, viene experimentando desde los 80s. Sin embargo, compartimos el juicio de la mayoría de los autores nacionales respecto a que la virulencia del impulso mercantilista fue en Uruguay bastante menor que en buena parte de los países de la región (ver capítulo 4). Por otra parte, incluso dentro de una pauta global gradualista en la comparación regional los niveles de mercantilización son diferentes según sector. Así, parece bastante notorio que en la seguridad social y la Administración Central el empuje mercantilizador se plasmó con mayor contundencia que en la salud, el mercado laboral e, indudablemente, que en la educación pre-terciaria. Esta afirmación merece un mayor desarrollo.

En el capítulo 3 se establecieron distintas formas mediante las cuales el mapa institucional de una política social puede alejarse de un formato estatal e inclinarse hacia el mercado. La tabla 11.7 sistematiza aquellas y otras formas con el propósito de estudiar el grado de avance de los procesos de mercantilización en cada una de las áreas. Salvo la forma 8, las siete restantes están ordenadas según su impacto mercantilizador. Así, mientras la forma 1 (introducción de criterios de mercado en gestión de entidades públicas) supone por lo general un grado de mercantilización moderado, las formas 2 (contratación de servicios e instalaciones de empresas privadas por parte de unidades públicas) y 3 (transferencia de tareas secundarias a actores privado) implican grados intermedios. La forma 4 (transferencia de tareas sustantivas a actores privados) fue clasificada como involucrando un nivel de mercantilización medio/alto, mientras que las formas 5 (creación de nuevos actores privados como medida de política pública), 6 (ruptura de monopolio público de servicios/prestaciones) y 7 (transferencia de activos públicos a propiedad privada o privatización) constituyen medidas de máxima mercantilización. La forma 8 (mercantilización 'espontánea' o por defecto) no conlleva de manera implícita nivel de mercantilización alguno. Ello depende del desarrollo relativo de los mercados privados respecto a la oferta pública.

**Tabla 11.7 Modalidades de mercantilización de la protección social**

Grado de mercantilización	Forma de mercantilización	Salud	Educación	Seguridad social	Ref. laboral (7)	Adm. Central (10)
Moderado	1. Introducción de criterios de mercado en gestión de entidades públicas	Si	No	Si	No	Si
Medio	2. Contratación de servicios e instalaciones de empresas privadas por parte de entidades públicas	Si	No	No	Si(3)	Si
Medio	3. Transferencia de tareas secundarias a actores privados	No	Si(2)	No	No	Si
Medio/alto	4. Transferencia de tareas sustantivas a actores privados	No	No	Si	Si(3)	No
Alto	5. Creación de nuevos actores privados como medida de política pública	No	No	Si	No	No
Alto	6. Ruptura de monopolio público de servicios/prestaciones	No (no existía monopolio)	No (no existía monopolio)	Si	No (no existía monopolio)	No (no existía monopolio) (9)
Alto	7. Transferencia de activos públicos a propiedad privada (privatiz.)	No	No	No	No	No
Variable (según el desarrollo relativo del mercado privado)	8. Mercantilización 'espontánea' o por defecto	Si. Alta(6)	Si. Baja(5)	Si. Alta (4)	Si. Media (8)	Si, en algunos sectores

(2) Por ejemplo, abastecimiento de alimentación por bandejas y cobertura de emergencia médica a empresas privadas.

(3) Contratación de entidades de capacitación privadas para cursos de la JUNAE.

(4) La respuesta de los trabajadores activos al mercado creado con la reforma de 1996 fue explosiva. En abril de 1998 la cobertura en el universo de la población potencialmente afiliable a las AFAPs ascendió al 92.4% (OPP, 1998:6). Sin embargo, este es quizás un indicador ambiguo del éxito, ya que también existieron asignaciones automáticas a AFAPs para los trabajadores que no se afiliaron al sistema pero configuraron las condiciones salariales necesarias para hacerlo.

(5) En promedio, en los tres tramos tan sólo alrededor de un quinto del mercado educativo es de actores privados.

(6) Para el año 2000, casi la mitad de la cobertura de salud estaba en manos de actores privados

(7) Se refiere a las políticas de capacitación y empleo de JUNAE. No considera los cambios en la negociación, dado que las formas de mercantilización no son directamente aplicables y la 'búsqueda de equivalentes' puede conducir fácilmente a equivocaciones conceptuales.

(8) Existe un mercado privado creciente y heterogéneo que ofrece servicios de capacitación y reconversión laboral. Su público y ofertas se superponen con algunos programas de la JUNAE, especialmente aquellos dirigidos a sectores formales del sector servicios, pero se distancia claramente de otros programas de la JUNAE orientados a estratos carenciados (ej. Projoven) y grupos en situaciones de desventaja (p. ej. trabajadores rurales, discapacitados, etc.). Carecemos de cifras sobre este punto.

(9) Los funcionarios públicos pueden tener empleos en el sector privado, y el monopolio estatal se restringe a relativamente pocas actividades dentro del total de las cumplidas por la Administración Central.

(10) Para lograr la aplicabilidad de las categorías, en algunos casos se considera la función protectora de la Administración Central en tanto servicios a la ciudadanía y no beneficios a los funcionarios públicos, como se viene haciendo hasta ahora. Ver capítulo 8.

De la tabla 11.7 emergen dos conclusiones. La primera ratifica, por otras vías, los diagnósticos de trabajos anteriores relativos al gradualismo de la orientación mercantil de las reformas en Uruguay: de los cinco sectores considerados, únicamente en uno – la seguridad social – ocurrieron formas de mercantilización que calificamos como de intensidad ‘alta’. Al menos hasta donde llegan nuestros conocimientos en ningún caso existió privatización, en el sentido estricto de transferencia de activos públicos al sector privado. Salvo en la seguridad social, no se promovió la creación deliberada de actores privados para administrar las prestaciones. Por último, con la reforma de la seguridad social de 1995 se completó el proceso de desaparición de los monopolios públicos en las prestaciones consideradas. En el resto de los sectores el monopolio público ya había desaparecido (forma 6) y el desarrollo del sector privado (forma 8) había alcanzado niveles variables. Esto señala, como se hizo en el capítulo 10, la fuerte tónica estatista de las ‘condiciones originarias’ en el ámbito de la seguridad social, lo que aumenta la magnitud del impacto relativo de la reforma de 1995.

Las formas de mercantilización de intensidad media (2 y 3) y media/alta (4), que podría esperarse que se constituyeran en formas muy utilizadas habida cuenta de los bloqueos culturales y constitucionales para apelar a las formas más profundas de mercantilización, tampoco fueron adoptadas masivamente. Las prácticas de contrataciones y transferencias a empresas privadas no fueron excepcionales, pero no constituyen en absoluto la regla de las reformas en Uruguay. La forma de mercantilización más moderada, consistente en imprimir una gestión de mercado – investigación y marketing, evaluación por resultados, patrones meritocráticos, competencia, capacitación de gerencias, procesos de calidad interna, etc. – a las entidades públicas, fue adoptada en tres de las cinco áreas, lo que supone una suerte de ‘éxito’ dentro del espectro de formas de mercantilización teóricamente posibles.

La segunda conclusión ya fue adelantada en otras partes del trabajo, pero recién ahora es contrastada de forma más sistemática: los niveles de mercantilización variaron sustantivamente entre las diferentes áreas. Por lo mencionado en los párrafos anteriores todo sugiere que la seguridad social fue el área en que se lograron avances mercantilizadores más notorios. No sólo fue el área en que dichos avances fueron mayores en términos relativos a las ‘condiciones originarias’ del sector, sino que la cobertura de las AFAPs avanzó rápidamente, aunque carecemos de información para diferenciar entre las afiliaciones ‘compulsivas’, derivadas de la legalidad del sistema, y las ‘electivas’, derivadas de la creencia de los afiliados respecto a la superioridad del nuevo régimen.

Dicho esto, la reforma de la seguridad social se mantuvo dentro de los límites impuestos por la tradición de políticas sociales del país. Si bien se creaba un mercado con actores privados y se otorgaba al contribuyente cierta libertad de elección, dicho mercado estaba fuertemente regulado, lo que en los hechos llevó a una escasa capacidad de diferenciación entre las distintas administradoras. En el escenario internacional, si bien el modelo uruguayo de la reforma de la seguridad social no siguió el camino mercantilista ortodoxo de Chile y México, tampoco optó por la versión más estatista de los tres modelos de reforma de la seguridad social identificados por Mesa-Lago (2000), que se llevó a cabo en Perú y Colombia.

Mientras que en este modelo el ciudadano puede elegir permanecer totalmente en el sistema de reparto, en el modelo uruguayo sólo una porción de la población activa con ingresos por debajo de cierto límite puede hacerlo. Por tanto, el modelo peruano y colombiano amplía el rango de elecciones posibles aunque lo polariza: se fuerza al ciudadano a elegir entre la adhesión total a uno u otro sistema.

La Administración Central es probablemente el segundo ámbito en nuestro universo en que el mapa institucional se inclinó más hacia el sector privado. Si bien la reforma de la Administración Central no se propuso crear explícitamente un mercado privado para realizar las tareas de las Unidades Ejecutoras, se transfirieron muchas actividades al sector privado y se adoptó el paradigma del 'new public management' al interior de las entidades públicas, caracterizado por intentar extrapolar los criterios de la empresa privada al aparato estatal.

La salud probablemente ocupa un tercer o cuarto lugar en el grado de inclinación hacia el mercado del mapa institucional del área. Ante la ausencia de una ley de reforma del sector, las formas de mercantilización que pudieron implementarse fueron de intensidad moderada o media y en algunos casos chocaron con fuertes resistencias culturales y organizacionales, aunque en otros casos la cobertura en el universo de instituciones parece haber sido apreciable.

El caso de la reforma laboral merece un comentario especial. Dadas las dificultades para vincular la negociación colectiva con las formas de mercantilización señaladas, en la tabla 11.7 se optó por considerar únicamente las políticas de empleo llevadas a cabo por la JUNAE desde 1992. Si se adopta este criterio puede afirmarse que el nivel de mercantilización fue intermedio, ocupando junto con la salud la tercera o cuarta posición dentro de un 'ranking de mercantilización'. El sector privado participó tanto a través de las entidades de capacitación, que desempeñaron sin duda un papel relevante en la oferta de cursos, como a través de la integración de delegados empresariales y sindicales en la JUNAE. Asimismo, dado que el objetivo principal consistía en reinsertar a los individuos en el mercado laboral a partir de un entrenamiento breve, su intención no fue la de desmercantilizar sino, contrariamente, re-mercantilizar a la fuerza de trabajo. Antes que como generosos seguros universales inspirados en una concepción welfarista amplia, estas políticas fueron concebidas como un paliativo a las consecuencias de la apertura económica sobre los grupos más vulnerables, siempre bajo el supuesto de que su bienestar no debía depender de prestaciones estatales sino de su desempeño en el mercado.

Sin embargo la coordinación, gestión, administración y evaluación de los programas siempre estuvieron en la órbita de la JUNAE, que forma parte de un organismo estatal como es el MTSS. En el mismo sentido, existieron algunos elementos llamativos dentro de este modelo residual tales como el otorgamiento de becas por asistencia, que constituye una medida más asociada a las políticas sociales welfaristas.

Por último la reforma educativa fue, claramente, el único sector en que se procesó una política de corte estatista, basada en un aumento de la matriculación y el gasto en educación en términos absolutos, como proporción del gasto público

y por estudiante<sup>5</sup>. El único vínculo con los mercados privados consistió en la contratación de algunos servicios auxiliares como la alimentación y la cobertura médica. En términos de infraestructura y materiales, recursos humanos docentes y no docentes, apoyo técnico y administrativo, etc., la reforma educativa prácticamente no ofreció espacios de participación, contratación o tercerización al sector privado.

La tabla 11.8 sintetiza las consideraciones relativas a la orientación del mapa institucional y el alcance del cambio para cada una de las áreas. La diversidad de situaciones en ambas dimensiones nos proporcionará un argumento para inclinarnos, en el próximo capítulo, por un enfoque explicativo de estas diferencias que tome en cuenta con especial importancia las condiciones peculiares de cada arena sectorial.

**Tabla 11.8 Alcance del cambio y orientación institucional de los procesos reformistas**

	Alcance del cambio	Orientación del mapa institucional
Salud (desde 1995)	Medio/Bajo	Mercantil
Seguridad social (desde 1995-96)	Alto	Mercantil
Educación (desde 1995)	Medio	Estatista
Mercado laboral (desde 1992-93)	Medio	Mercantil
Administración Central (desde 1995)	Medio/Alto	Mercantil

#### Otros ejes del mapa institucional

Las alteraciones en el mapa institucional no se limitan exclusivamente al eje Estado/mercado, aunque éste constituya nuestra principal preocupación. Las tablas de sistematización indican otros niveles de análisis relevantes.

Para empezar, las reformas expresaron implícitamente diferentes concepciones sobre el rol del beneficiario en el funcionamiento de la política social y, más específicamente, su participación en la implementación de la misma. En dos de ellas – la seguridad social y la Administración Central – los reformadores parecen haber contemplado, aunque de diferentes maneras, las posibilidades de acción autónoma y capacidad de decisión de los beneficiarios. En la seguridad social la reforma parece haber iniciado un tránsito desde un modelo de beneficiario pasivo, cuyo comportamiento consiste en limitarse a recibir mensualmente la prestación, por un beneficiario-consumidor potencialmente más activo, reflexivo y racional, capacitado para elegir entre diferentes ofertas privadas y manejar información de cierto nivel de complejidad suministrada por las propias AFAPs<sup>6</sup>. En la reforma de la Administración Central el CEPRE instó a una fuerte

<sup>5</sup> Véanse las cifras de los aumentos en gasto, matriculación y cobertura en Garcé y De Armas (s/f) y, con mayor detalle, en ANEP (2000).

<sup>6</sup> Uno de los posibles impactos políticos de esta mayor dosis de autonomía y esta revalorización de la dimensión de consumidor moderno consiste en una disminución de los incentivos para la acción colectiva, que marcó significativamente la segunda mitad de los 80s por medio de los movimientos de jubilados. La apertura de espacios de opción individual pueden generar un efecto de responsabilización propia del futuro de los beneficios jubilatorios que aumente la heterogeneidad de situaciones, desarticule el interés común e inhiba la acción colectiva.

participación de los jefes de las Unidades Ejecutoras para definir metas, objetivos e indicadores específicos.

En las áreas restantes los espacios de participación de los beneficiarios parecen haber sido marginales. Si se considera a los trabajadores como los 'beneficiarios' de las medidas de flexibilización laboral, el retiro del Estado de la negociación colectiva en 1992 puede ser interpretado como un desestímulo a la participación de los trabajadores o, cuando menos, como un intento del gobierno por desresponsabilizarse de la incidencia de los trabajadores sobre sus condiciones de trabajo. Tampoco se tiene noticia de que los beneficiarios de los programas de la JUNAE hayan tenido incidencia en el diseño de los programas, sino que los estudios disponibles los califican más bien como beneficiarios pasivos antes que 'actores' en sentido estricto (Errandonea, Filgueira y Porzecanski, 2000). En el campo de la salud, si bien es probable que algo similar hubiera ocurrido con los programas sanitarios focalizados, también es esperable que se hayan generado ciertos niveles de participación a través de las experiencias de los médicos de familia, los hospitales de gestión descentralizada, y los esfuerzos genéricos destinados a adecuar la prestación de servicios a las demandas de las comunidades locales. Por último, quienes lideraron la reforma educativa fueron contundentes respecto a su concepción del ciudadano como un receptor de la oferta educativa proveniente del Estado antes que como su constructor.

En términos generales, más allá de las variaciones sectoriales, cabe consignar que el grado de participación que se le otorgó a los beneficiarios en el diseño e implementación de las políticas fue generalmente bajo. Los reclamos de participación, en los que pueden llegar a coincidir tanto la izquierda como la derecha<sup>7</sup>, se hicieron sentir con más fuerza (no casualmente) en la reforma educativa, aunque no se trató en absoluto de la única instancia de crítica popular. Esta baja participación quizás constituye un rasgo histórico de una sociedad fuertemente imbricada en el consumo pero no en la producción de los beneficios sociales.

Para completar el panorama debe anotarse el bajo peso de los acuerdos y convenios entre el Estado y las organizaciones del tercer sector. Esta afirmación no debería extrapolarse hacia la totalidad de ámbitos de la política social, dado que en temáticas no cubiertas por este estudio – drogas, mujer, juventud, infancia, etc. – el peso de las organizaciones del tercer sector parece haberse incrementado durante este período. Daría la impresión, justamente, que las organizaciones no gubernamentales encontraron espacios de acción en aquellas áreas de la política social que permanecían menos exploradas por el Estado - tradicionalmente abocado a las áreas 'clásicas' que se estudian aquí -, y que en consecuencia ofrecían mayores posibilidades de desarrollo y de satisfacción de demandas latentes.

---

<sup>7</sup> Véase el clásico libro de Milton Friedman (1979) para una defensa liberal de la participación de los beneficiarios en la construcción de la oferta de servicios públicos. Véase Talvi (1997) para una aplicación 'radical' de estas ideas al caso uruguayo, y da Silveira (1996) para una versión 'moderada' e igualitaria de las mismas en el campo de la educación.

## **Capítulo 12**

### **¿Refundación o desmantelamiento? Un intento de explicación del Estado de bienestar en el Uruguay democrático**

#### **1. Sistematizando la discusión teórica**

Los dos capítulos anteriores caracterizaron los principales cambios ocurridos en cinco áreas de la política social en el Uruguay del período 1985-1999. El capítulo 10 describió las 'condiciones originarias' o punto de partida de los procesos reformistas en el Uruguay emergente del gobierno militar. El capítulo 11 estuvo dedicado a identificar los senderos que tomó la política pública desde ese entonces, haciendo especial hincapié en los cambios producidos a partir del avance reformista iniciado por Lacalle y consolidado, al menos en términos de aprobación de reformas, a comienzos del segundo gobierno de Sanguinetti.

Este trabajo no estaría completo sin un intento de explicación de los factores que hicieron posible estos cambios. Dos caminos se presentan en un primer momento como candidatos a suministrar los marcos de análisis para dicho intento explicativo. Un primer camino consistiría en intentar explicar los resultados de los procesos reformistas a partir del análisis del peso de los factores y las influencias internacionales sobre las condiciones domésticas. Las variables independientes podrían ser las fluctuaciones de los mercados globalizados, las presiones de los organismos multilaterales de crédito o los gobiernos poderosos, la influencia de la formación de élites locales en el exterior o la apertura comercial, entre otras<sup>1</sup>. Un segundo camino consistiría en poner el énfasis en condiciones domésticas generales, que atraviesan el espectro sectorial, tales como las condiciones de maduración de una coalición entre partidos tradicionales, el crecimiento económico, la desindustrialización, el ciclo de gobierno u otras.

Ambos caminos arrojarían indudablemente resultados esclarecedores sobre los factores explicativos de los procesos reformistas. Sin embargo, difícilmente puedan explicar por qué en un mismo país, sometido a un set dado de influencias internacionales y con una misma sucesión de gobiernos y condiciones económicas domésticas, los resultados de los procesos reformistas son bastante distintos tanto en orientación (Estado/mercado) como en alcance o profundidad, tal como se concluyó en el capítulo anterior. En otras palabras, ¿cómo explicar variaciones importantes de nuestras variables dependientes (estructura, organización, orientación y alcance) en las unidades de análisis consideradas (las cinco áreas de la política social), cuando las posibles variables independientes permanecen

---

<sup>1</sup> Véanse sendas críticas a las explicaciones de las mutaciones del Estado de bienestar basadas en el argumento de la 'globalización' y la apertura comercial en Pierson (2001) e Iversen (2001).

constantes? Podría objetarse, sin embargo, que las variables internacionales y domésticas generales tienen un potencial explicativo diferencial en cada área. Pero en ese caso debería existir alguna peculiaridad en las áreas que hiciera a algunas, y no a otras, susceptibles de ser influidas por ciertos factores internacionales o domésticos generales, y la pregunta quedaría nuevamente en pie. Parece necesario, pues, un tercer camino.

Por estas razones, este capítulo se inclina por una explicación de los procesos reformistas que se ancla en las condiciones sectoriales. No se descarta en absoluto la importancia de los dos caminos arriba esbozados, y en ocasiones se recurrirá a ellos, pero el énfasis estará puesto en otra parte.

Los marcos de análisis en que se basa este capítulo fueron comentados y discutidos en los capítulos 2 y 3. En el capítulo 2 se identificó un conjunto de teorías que, haciendo énfasis en distintos factores causales, se disputan las explicaciones sobre la expansión de los Estados de bienestar en las naciones más desarrolladas y opulentas. En el capítulo 3 se identificó un conjunto de factores que, aunque con menor grado de formalización y desarrollo que la discusión teórica anterior, vienen siendo señalados en la literatura como los desencadenantes de los procesos de repliegue o recorte en los Estados de bienestar desde fines de los 70s. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, basarse en marcos teóricos construidos para y a partir de referentes empíricos bastante distintos a los nuestros tiene sus limitaciones y riesgos. Estos riesgos y limitaciones intentarán ser salvados apelando, cuando sea necesario, a los rasgos propios de un pequeño país latinoamericano de desarrollo intermedio a nivel internacional como es el Uruguay.

Además de esta puntualización, existe una segunda modificación de mayor importancia que habremos de realizar a las teorías referidas para construir un marco conceptual adecuado a nuestro objeto. En rigor, tanto la discusión sobre la expansión como aquella que versa sobre el repliegue de los Estados de bienestar serían, por sí solas, insuficientes para analizar el proceso reformista uruguayo. Por un lado, en cuatro de las cinco áreas (seguridad social, Administración Central, política laboral y salud) se observan fenómenos que cabrían ser analizados a la luz de la discusión sobre el repliegue del Estado de bienestar: transferencia de funciones a actores privados, creación de nuevos actores y ruptura de monopolios, recortes de beneficios, focalización de programas, descentralización, introducción de criterios de empresa privada, etc. Todos estos fenómenos están más asociados a la lógica del *retrenchment* que a la de la expansión. Por otro lado, existe en nuestro universo de reformas un caso – la educativa – que constituye un ejemplo de expansión de la protección estatal sobre la sociedad, al tiempo que, como se analizó en el capítulo 10, el gasto público social muestra para todo el período un comportamiento expansivo en todas las áreas. No caben dudas que esta clase de fenómenos exigen un marco teórico diferente, a saber, aquél suministrado por las teorías de expansión del Estado de bienestar. Por ambos motivos, la decisión teórica más adecuada consistiría en combinar ambas discusiones de manera tal de obtener un conjunto de categorías suficientemente abarcativo y homogéneo,

que permita interpretar y comparar entre sí tanto procesos de expansión como procesos de repliegue<sup>2</sup>.

El punto de partida para llevar a cabo esta operación es el siguiente: si bien las teorías de la expansión y las del repliegue del Estado de bienestar explican fenómenos básicamente opuestos, afortunadamente existe entre ellas una suerte de isomorfismo. Aún para propósitos diferentes, los factores explicativos considerados en uno u otro cuerpo de discusiones son básicamente los mismos: el rol de los burócratas y las oficinas estatales, las estrategias de los políticos, los movimientos obreros y los sindicatos en alianza con partidos de izquierda, los grupos de presión, las variables sectoriales económicas y demográficas y los factores organizacionales endógenos. Por tanto, aun sabiendo que esta tarea demanda un nivel de claridad conceptual y acumulación mayor, aquí se presenta un esfuerzo preliminar de integración de ambos cuerpos de teoría sobre la base de la convergencia de los factores explicativos podría ser fructífera. La tabla 12.1 presenta un primer esbozo de síntesis de las principales hipótesis de cada perspectiva en ambas discusiones, señalando los factores explicativos considerados en cada caso. Para facilitar la formalización los rótulos de las perspectivas teóricas se manejan con cierta libertad y en el proceso de aplicación de teorías esto puede dar lugar a algunas imprecisiones, aunque se intenta respetar al menos el espíritu general de cada perspectiva.

**Tabla 12.1 Factores comunes en la expansión y repliegue del Welfare State**

Factor explicativo	Condiciones que contribuyen a una expansión del Welfare State:	Condiciones que contribuyen a un repliegue del Welfare State:
1. Factores socioeconómicos y demográficos (teoría de la industrialización)	-Riesgos desencadenados por industrialización, crecimiento económico, desempleo y urbanización	- elevación de tasas de dependencia - heterogeneización de la estructura familiar - desestandarización del ciclo vital - diferenciación ocupacional - aumento la rotación de los trabajadores en puestos de trabajo y ramas de actividad - incremento de la inestabilidad laboral - declive de la industria y expansión de los servicios. -reducción de bases financieras de prestaciones - Incremento de la carga fiscal - déficit económico
2. Factores organizacionales endógenos	Fallas de organizaciones del mercado en: - maleabilidad de contratos - dificultades de generar 'accountability' y buenas evaluaciones - problemas de coordinación y fragmentación - incentivos negativos de evaluación del personal basada en la eficiencia - ausencia de estímulos para producir bienes no rentables.	Fallas de organizaciones públicas en: - Ofrecer servicios diferenciados y 'a medida' para diferentes grupos - Excesiva burocracia que dificulta acceso a beneficios - búsqueda de ganancias privadas por parte de los funcionarios públicos o duplicación de servicios produce ineficiencias
3. Grupos	- presiones de grupos necesitados en períodos de	- debilitamiento de grupos de beneficiarios

<sup>2</sup> Una operación de esta naturaleza no está exenta de riesgos. El principal de ellos ha sido advertido por Pierson: los procesos de expansión y de repliegue, lejos de constituirse en fenómenos simétricos sujetos a una lógica reversible, tienen características propias (ver capítulo 2). Sin embargo, eso no quiere decir que el repliegue sea un fenómeno meramente teórico y que las resistencias provenientes de los grupos de beneficiarios o corporativos que crecieron al amparo de la expansión de los programas no puedan doblegarse, tal como sugiere una lectura extrema y ciertamente errónea de Pierson. Las diferencias entre las lógicas de la expansión y el repliegue son atendibles, aunque no hasta el punto de que los factores genéricos que explican la expansión no tengan utilidad para entender el repliegue y viceversa. Aun así, tendremos en cuenta su advertencia.

de presión (teoría pluralista)	crisis (ancianos, desempleados, campesinos, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- escepticismo hacia el Estado en la opinión pública y electorado</li> <li>- abandono de clases medias y altas de servicios públicos</li> </ul>
4. Alianzas entre movimiento sindical y partidos reformistas (teoría socialdemócrata)	- partidos reformistas y de izquierda que llegan al poder e involucran a la clase trabajadora en la hechura de las políticas sociales	- debilidad de partidos de izquierda y socialdemócratas, desarticulación de marcos de negociación corporativa y sindicatos
5. Estrategias de políticos y electoralism o (teoría electoralista)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- competencia de partidos en sistemas democráticos para captar votos, en particular <ul style="list-style-type: none"> <li>a. en escenarios electorales parejos y</li> <li>b. en períodos cercanos a los comicios</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- en escenarios de competencia electoral los políticos deben evitar políticas sociales cuyo sostenimiento exige impuestos impopulares</li> <li>- posibilidad de llevar a cabo estrategias de 'oscurecimiento', división y compensación</li> <li>- el repliegue conlleva beneficios concentrados y costos difusos</li> <li>- gobiernos con suficiente fortaleza electoral para absorber costos del repliegue</li> <li>- una crisis suficientemente aguda permite presentar al repliegue como inevitable</li> <li>- cambio de reglas de juego a favor de partidarios del repliegue</li> </ul>
6. Burocracias y funcionarios estatales (teoría estatista)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- funcionarios dotados de autonomía y recursos estatales, incentivados para perseguir políticas de bienestar más allá de intereses y presiones de clase</li> <li>- las políticas previas influyen sobre las futuras a partir del aprendizaje de las élites políticas</li> <li>- presencia de estructuras estatales unitarias y centralizadas capaces de debilitar coaliciones de veto conservadoras a nivel subnacional</li> <li>- emulación competitiva entre regiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gobiernos fuertes y centralizados con preferencias residualistas, capaces de superar coaliciones de izquierda</li> <li>- capacidades financieras suficientes para compensar pérdidas en beneficiarios y minimizar oposición al repliegue</li> </ul>
7. Características de los programas	No aplica (los argumentos se basan en la existencia de programas).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prestaciones focalizadas, que cuentan únicamente con el apoyo de los estratos bajos para evitar el repliegue (vs prestaciones universalistas o basadas en aportes)</li> <li>- financiamiento indirecto de prestaciones, que despierta defensas menos encarnizadas que financiamiento directo</li> <li>- administración compartida de los programas, que diluyen responsabilidades de recortes, a diferencia de administraciones centralizadas que concentran los costos del repliegue</li> <li>- prestaciones de relevancia menor vs prestaciones de gran importancia relativa, fuertemente defendidas</li> <li>- prestaciones monetarias, que generan burocracias menos densas y resistentes que prestaciones no monetarias (opuesto a ...)</li> <li>- prestaciones no monetarias, que ofrecen estrategias de división y compensación para desmantelar 'constituencias' (opuesto al anterior)</li> </ul>

Ahora bien, la expansión y el repliegue no agotan todos los posibles escenarios de un proceso reformista. Una tercera posibilidad consiste en una situación de 'bloqueo', en la que un grupo de la sociedad – generalmente el Poder Ejecutivo – intenta llevar a cabo reformas a las que se oponen exitosamente otras fuerzas sociales y políticas, sin que exista repliegue aunque tampoco expansión de beneficios. En el marco de este estudio es imprescindible tomar en cuenta este tercer escenario posible. De lo contrario no puede explicarse por qué en algunas áreas en que finalmente se produjeron reformas, como la educación y la seguridad

social, debieron transcurrir diez años de vida democrática antes que aquellas se aprobaran. Si bien no aparece mencionado explícitamente en la tabla 12.1, esta tercera posibilidad constituye el reverso de las condiciones que facilitan el repliegue, por lo que los factores y proposiciones permanecen incambiables aunque cambie su sentido. Así, en la medida que no se produzca un repliegue pero tampoco exista una expansión, es probable que nos encontremos frente a una situación de bloqueo más o menos explícito<sup>3</sup>.

## 2. Explicaciones en la seguridad social

Durante el período 1985-1999 la seguridad social en el Uruguay atravesó por las tres situaciones definidas más arriba: bloqueo a intentos de reforma, expansión de beneficios y repliegue. Los primeros diez años desde la restauración democrática estuvieron marcados por dos fenómenos: primero, un exitoso bloqueo a los intentos de reforma planteados desde los sucesivos gobiernos por parte de una poderosa coalición integrada por el movimiento de pensionistas y jubilados, sectores del Frente Amplio y en ocasiones el movimiento sindical, a lo que se sumó en momentos críticos, el apoyo de sectores de los partidos tradicionales. El segundo acontecimiento relevante fue la aprobación del plebiscito de 1989, que modificaba la forma de cálculo de los beneficios en un sentido altamente favorable para los jubilados del momento. Al mismo tiempo, se generaba un conjunto de condiciones que harían posible el inicio de una fase de repliegue a partir de la aprobación de la reforma de 1995.

**Tabla 12.2 Momentos de expansión, bloqueo y repliegue en la seguridad social**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Expansión de beneficios	V	V	
Bloqueo a iniciativas de reforma	V	V	
Reforma y repliegue			V

### 2.1 La gestación de las condiciones para la reforma

Las reformas no se producen de la noche a la mañana. Para comprender por qué en 1995 se logró aprobar una reforma de corte residual en la seguridad social uruguaya es necesario comprender la acción de varias clases de factores que han sido señalados por las teorías disponibles.

En concordancia con la teoría de la industrialización aplicada a las condiciones de repliegue, el factor decisivo a la hora de establecer las condiciones para la aprobación de la reforma de 1995 es el déficit financiero del sistema de seguridad social. Dicha situación deficitaria tiene sus raíces en dos clases de fenómenos. Primero, tal como establece la teoría de la industrialización, la combinación de una baja tasa de natalidad y una elevada expectativa de vida condujo a una estructura etárea envejecida. Segundo, tal como establece la perspectiva electoralista, las prácticas clientelistas de los políticos de los partidos

<sup>3</sup> El 'más o menos' no es gratuito. Véase en el capítulo 7 la acción de dos clases de bloqueos a los intentos de cambio durante el período 1984-1994.

tradicionales durante décadas como medida de ampliación de bases electorales, aumentó irresponsablemente el contingente de beneficiarios futuros sin una preocupación por la sustentación de los beneficios a largo plazo. A su vez, como establece la teoría estatista, esto fue el resultado de la ausencia de un sistema de incentivos y sanciones que impidiera la manipulación particularista del aparato estatal. Debe notarse que una explicación demográfica no es suficiente para comprender esta situación de sobrecarga de la seguridad social. A ello se llega no sólo cuando existe una población envejecida en un país, sino cuando además están presentes los mecanismos políticos de incorporación de dicha población a los sistemas de beneficios, resultado no explicable por variables demográficas.

Otra de las razones del desfinanciamiento del sistema radicó en la evasión de las contribuciones, y una de las causas de dicha evasión residió en una característica del programa, a saber, la presencia de un tope de beneficios jubilatorios. La desfinanciación también fue producto de la incapacidad técnica de los administradores de la seguridad social, que carecían de estudios confiables y pericia para hacer inversiones productivas con los fondos previsionales. Los autores anclados en la perspectiva estatista afirmaron que la presencia de burocracias calificadas en los gobiernos impulsó el desarrollo de los Estados de bienestar. En el caso de la seguridad social uruguaya, la prosperidad económica durante cinco décadas fue suficiente para asegurar el surgimiento y consolidación del Estado de bienestar, aun a pesar de la carencia de equipos especializados.

Por otra parte, para comprender por qué esta situación deficitaria operó como una poderosa fuerza que cristalizaría años más tarde en una reforma, es necesario apelar a la perspectiva que enfatiza las características de los programas. A diferencia de otros sectores de la política social, como la salud o la educación, la forma monetaria en que se expresan los beneficios dota al sistema de una rigidez que lo hace más vulnerable a procesos demográficos y socioeconómicos. Por ejemplo, ante una situación deficitaria en la salud, un gobierno tiene cierto margen de acción para transferir los costos del déficit a algunos aspectos del sistema y continuar brindando el servicio: disminuir los salarios del personal, contratar personal menos calificado y por tanto menos costoso, dejar de invertir en tecnología, etc. Si bien esto generará una disminución de la calidad del servicio, el sistema seguirá funcionando y la población seguirá siendo atendida. Por el contrario, en la seguridad social variables 'duras' tales como las reservas financieras, la inflación, el desempleo o el peso de la población envejecida se tornan difícilmente manejables sin llevar a cabo medidas drásticas. El gobierno está comprometido a asegurar beneficios a un contingente determinado de beneficiarios, y esos beneficios tienen un valor monetario determinado e indiscutible cuya alteración generaría una inmediata reacción de parte de algunos beneficiarios, a diferencia de lo que ocurriría en prestaciones basadas en servicios.

A pesar de estas mayores rigideces, los administradores de los sistemas de seguridad social también tienen a su disposición estrategias equivalentes a la declinación de la calidad en la educación y salud. Por ejemplo, pueden no indexar el monto de las prestaciones en contextos de inflación o acceder a transferencias del gobierno para paliar el déficit. Sin embargo, en Uruguay el primer mecanismo había sido eliminado con el plebiscito de 1989, destinado a especificar las

condiciones de indexación de los beneficios, al tiempo que el segundo mecanismo ya estaba siendo utilizado en niveles intolerables. La seguridad social uruguaya de fines de los 80s había llegado, pues, a una situación de paralización política para combatir el déficit.

Para explicar cómo pudo tener éxito una medida de expansión de los beneficios como la aprobada a través del plebiscito de 1989, aún en el marco de una situación financiera que ya se percibía crítica, es necesario combinar proposiciones procedentes de las teorías estatista, pluralista y electoralista.

De un modo básico, esta medida expansiva fue posible gracias a la existencia en Uruguay del recurso del plebiscito, que constituye uno de los arreglos institucionales cuyo rol ha sido señalado por la perspectiva estatista. Sin embargo, el plebiscito de 1989 es fundamentalmente el resultado de la acción del movimiento de jubilados y pensionistas, tal como predice la teoría pluralista, que supo explotar la cercanía de las elecciones nacionales para forzar a que buena parte de los políticos aprobaran la propuesta, cumpliendo de este modo la hipótesis de la teoría electoralista. Este acontecimiento sugiere una especificación hacia la teoría pluralista, que afirma básicamente que la presión de los grupos corporativos sobre la clase política explica la expansión del Estado de bienestar. La variable que especifica este postulado forma parte del arsenal de la perspectiva estatista y remite a la forma de aprobación de la medida (en el Parlamento o a través de consulta popular). Mientras que en situaciones de aprobación parlamentaria la presión directa a los legisladores que tienen en sus manos el veredicto final constituiría el recurso tradicional, cuando la resolución se decide a través de las urnas los grupos corporativos pueden presionar a los políticos para que ‘hagan campaña’ a favor de la propuesta que los beneficia, generando, de esta manera, un respaldo mucho mayor para la misma que si únicamente se contara con el voto de los integrantes del segmento defendido por el grupo corporativo. Solo apelando al efecto sobre el electorado de un fuerte consenso – aunque no absoluto – de los líderes políticos a favor de la propuesta, puede explicarse la aprobación de la expansión welfarista con más del 80% de los votos en un momento de crisis del sistema.

Esta combinación de elementos de las teorías de la industrialización, electoralista, pluralista, estatista y de características de los programas, ayudan a configurar una imagen en que una reforma de la seguridad social parecería inminente. Sin embargo ello recién ocurrió en 1995. ¿Cómo es posible que una situación deficitaria, agravada por la disminución de las estrategias por parte del gobierno para transferir los costos a los beneficiarios y por los efectos incrementadores del plebiscito de 1989, no desencadenara una reforma inmediatamente? Para explicar este ‘retraso’ es necesario considerar los factores que explican la efectividad del bloqueo a los diversos intentos de reforma propuestos durante los dos primeros gobiernos democráticos.

## 2.2 La efectividad del bloqueo al repliegue

La efectividad del bloqueo al repliegue perseguido por los dos primeros gobiernos democráticos puede explicarse a partir de la combinación de las teorías pluralista, electoralista y socialdemócrata.

El primer lugar, dado el activo papel del movimiento de jubilados y pensionistas presionando directamente a la clase política, la perspectiva pluralista tiene una utilidad innegable. Conviene detenerse brevemente en los factores que explican la emergencia de este movimiento. Según Papadópulos (1992), el fortalecimiento del movimiento de jubilados y pensionistas fue en parte el resultado del 'vacío político' producido por la ausencia de propuestas por parte de los partidos. Una interpretación posible es que esta 'orfandad' se ancló en elementos electoralistas: en los primeros años de la democracia, faltando todavía mucho camino para las elecciones, los partidos no estaban incentivados en priorizar la temática de la seguridad social. Por esta razón los jubilados no tuvieron otro camino que construir sus propios canales para expresar sus demandas, haciéndose de una autonomía que les resultó altamente redituable para poder explotar, ya más cerca de las elecciones nacionales, la racionalidad electoralista de los políticos por la que inicialmente habían sido perjudicados.

La irónica enseñanza de todo esto es que para partidos con chances de acceder al gobierno puede resultar desventajoso no hacerse cargo de demandas insatisfechas. Ello puede dar lugar a organizaciones autónomas que se fortalezcan y hagan valer su capacidad de presión para obtener reivindicaciones cuya negación puede resultar costosa para los partidos en términos de legitimidad, pero – lo que es más importante - cuya aceptación puede resultar costosa para el resto la sociedad. Volviendo a la gráfica teórica, una inacción motivada por una racionalidad electoralista dio lugar a la consolidación de un grupo que, de acuerdo a la teoría pluralista, resistiría el repliegue.

En segundo lugar, la teoría socialdemócrata también resulta necesaria. El movimiento de jubilados no actuó solo sino que contó, especialmente luego que la democracia se hubo consolidado, con el apoyo de un partido de izquierda como es el Frente Amplio y el movimiento sindical, que constituyen los actores clave para explicar la expansión de los beneficios y la oposición a los recortes<sup>4</sup>. Durante todo el período los elencos políticos reformistas tuvieron que lidiar con una coalición antirreformista que tenía, adicionalmente, el apoyo implícito de la ciudadanía más proclive a políticas sociales estatistas.

Esto introduce nuevamente la utilidad de la teoría electoralista: cualquier proyecto de reforma de la seguridad social debía ser cauteloso para no suscitar el

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que el modelo socialdemócrata, inspirado en las experiencias de los países de Europa occidental, generalmente considera la acción de los partidos de izquierda, reformistas y socialdemócratas, una vez que alcanzan el gobierno, que no es el caso para el Uruguay del período estudiado. Sin embargo, la perspectiva sigue siendo válida y podría especificarse de este modo: cuando las coaliciones socialdemócratas alcanzan el poder, a través de su partido político, su acción se orienta a expandir los beneficios sociales. Cuando, como en el caso uruguayo, se encuentran 'en el llano', su acción se orienta básicamente a resistir y bloquear los intentos de repliegue lanzados desde el gobierno, aunque ello no impide que en situaciones puntuales – como en el plebiscito de 1989 – puedan imponer medidas expansionistas.

rechazo de un importante segmento del electorado. Esto puede explicar por qué, salvo líderes como Lacalle, Batlle o De Posadas, prácticamente ningún político de amplia visibilidad pública impulsó proyectos privatizadores al estilo chileno.

### **2.3 Las razones del repliegue**

Para explicar la aprobación de la reforma de la seguridad social de 1995 es necesario echar mano nuevamente a las teorías estatista, pluralista, electoralista y de características de los programas.

Quizás el primer elemento para comprender la aprobación de la reforma consista en considerar la desactivación de la coalición opositora. Esto se debe principalmente al debilitamiento del movimiento de jubilados - actor nuclear de la misma -, resultado a su vez de divisiones internas y la erosión de una identidad aglutinadora luego del triunfo de dos plebiscitos (efecto 'logro de meta')<sup>5</sup>. Esto coincide con la hipótesis pluralista según la cual el debilitamiento de las organizaciones de beneficiarios aumentaría las chances de implementar el repliegue. Tematizando a Paul Pierson, en este caso la existencia de un nutrido y activo grupo de beneficiarios históricamente constituido como resultado de los beneficios de la seguridad social<sup>6</sup> no habría sido impedimento suficiente para evitar la aprobación una reforma de orientación residual, aunque sí habría tenido impacto en su alcance.

Un segundo elemento explicativo proviene tanto de la teoría de las características de los programas como de factores de cultura política: la moderación relativa de la propuesta de reforma permitió su aceptación por parte de la mayoría de los legisladores de los partidos tradicionales, que combinaban la herencia de la ideología estatista con las preocupaciones residuales y mercantilistas 'de último momento'. Podría decirse que, dada la configuración ideológica del conjunto de los legisladores, la propuesta optimizó sus chances de aceptación entre los partidos tradicionales, al tiempo que la presencia de componentes estatistas neutralizó la oposición potencial de los sectores más moderados de la izquierda. No menos importante, el hecho de que la propuesta no afectara a los jubilados del momento constituye otra característica de la reforma que la hizo más aceptable, y contribuye a explicar que la activación por parte del movimiento de jubilados no alcanzara los niveles registrados en el pasado.

Un tercer elemento explicativo ha sido enfatizado frecuentemente por la teoría estatista y particularmente por Peter Hall (1995): la hechura de las reformas involucra un proceso de aprendizaje político y técnico acumulativo. Como señalaron Moraes y Filgueira (1999), a lo largo del período existió un proceso de

---

<sup>5</sup> Una posible hipótesis electoralista, en su versión del ciclo político, sobre el debilitamiento de la coalición opositora, establecería que a inicios de un nuevo gobierno la izquierda política no tendría suficientes incentivos para proporcionar demasiados apoyos al movimiento de jubilados para oponerse a la reforma. Sin embargo, el apoyo del Frente Amplio a los dos intentos fallidos de revocación de la ley a través de consultas populares demuestran lo contrario – a pesar que se procesó, al interior del partido de izquierdas, una discusión entre 'electoralistas' y 'principistas'.

<sup>6</sup> Véase la distinción entre grupos constituidos por los programas y programas constituidos por grupos previamente existentes en Manow (2001:148).

aprendizaje técnico entre la clase política, resultado tanto del estudio y análisis de los propios legisladores como del asesoramiento que en diversas circunstancias prestaron equipos técnicos. Por el volumen y diversidad de prestaciones que otorga, por su importancia para la reproducción material de un sector atendible de la población y por su fuerte dimensión económico-financiera, el sistema de seguridad social es probablemente el ámbito de la política social más opaco a los ojos de los políticos. Cualquier ajuste que se realice en él debe estar respaldado por un conocimiento técnico no menor, ya que cualquier error tendría repercusiones gravosas sobre la población y las reservas económicas del gobierno. A la clase política le llevó varios años de ensayos y discusiones de propuestas<sup>7</sup> lograr las condiciones necesarias para acordar reformas políticamente viables y técnicamente solventes.

### 3. Explicaciones en la salud

#### 3.1 Un bloqueo resistente

Las transformaciones en la salud muestran una pauta bastante distinta a lo ocurrido en la seguridad social. Existió un bloqueo resistente y sostenido durante todo el período a las propuestas de reforma, ya fueran de tipo residual como de tipo estatista, aunque en la segunda administración de Sanguinetti aparecen algunas tibias medidas – señalizadas como '(v)' - tanto de repliegue como de expansión, como indica la tabla 12.3.

**Tabla 12.3 Momentos de expansión, bloqueo y repliegue en la salud**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Expansión de beneficios (moderada)			(V)
Bloqueo a iniciativas de reforma	V	V	V
Repliegue (moderado)			(V)

El principal punto a explorar con la ayuda del instrumental teórico disponible consiste, pues, en comprender por qué razones existió un bloqueo tan efectivo y prolongado a los intentos de reforma.

Una primera explicación, que contrasta fuertemente con lo ocurrido en la seguridad social, involucra la discusión de aspectos señalados por las teorías de la industrialización, pluralista y de características de los programas. Conviene resaltar dos diferencias entre ambos sectores, que ayudan a comprender la persistencia del bloqueo en la salud.

En primer lugar, desde el punto de vista de la teoría de la industrialización, no existían presiones financieras tan fuertes en el caso de la salud como para convencer ineludiblemente a las élites sociales y políticas acerca de la necesidad

<sup>7</sup> Recuérdese que tan sólo en el gobierno de Lacalle se discutieron nada más ni nada menos que cuatro propuestas de reforma de la seguridad social.

de una reforma. La 'crisis del mutualismo', que quizás constituyó la principal manifestación en este sentido, recién se agravaría y cobraría notoriedad pública sobre finales del período.

En segundo lugar, desde el punto de vista de las características de los programas, por tratarse de un servicio que admite mayores 'variables de ajuste' que un beneficio monetario, dichos problemas pudieron canalizarse con menores niveles de conflictividad pública que en el caso de la seguridad social. Los mayores problemas que, consensuadamente, tenía el sistema de salud – deficiente coordinación institucional y estructuras de incentivos perversas, disminución de la calidad del servicio y problemas de equidad, e inadecuada oferta de recursos humanos -, si bien no eran triviales, no ejercían una presión tan intolerable hacia la reforma.

Sin embargo, estas dos condiciones no son en absoluto suficientes para explicar por qué no existió una reforma integral en el sector. En definitiva, el mundo está plagado de reformas en sectores que administran servicios como la salud o la educación. Asimismo, las reformas no sólo ocurren cuando existe una crisis financiera intolerable, sino que las deficiencias de equidad, calidad y fallas institucionales pueden ser poderosos impulsores de una reforma. A esto se suma un tercer factor que, a priori, debería hacer de la reforma del sistema de salud uruguayo una empresa mucho más viable. Desde el punto de vista de la teoría pluralista cabe señalar que en la salud no existía, como en el caso de la seguridad social, un movimiento de beneficiarios con la capacidad de presión de los jubilados y pensionistas. Varias razones conspiraron contra la existencia de un movimiento de usuarios del sistema de salud: la masividad de la cobertura de salud en el país, la heterogeneidad social de los beneficiarios, la fragmentación institucional de la oferta en diversos hospitales y policlínicas públicas y mutualistas privadas, y la ausencia de mecanismos de representación de intereses de los usuarios en las instituciones de salud.

Adicionalmente, a diferencia de lo ocurrido en la seguridad social y los monopolios públicos de protección social en general, la existencia de un mercado privado fuertemente expansivo de seguros parciales y emergencias móviles para los sectores medios-altos y altos proporcionó la 'salida', en sentido de Hirschman, de aquellos segmentos más exigentes y poderosos política y económicamente, y por ende más dispuestos a oponerse ante una reforma residual que los perjudicara. Esto indudablemente allanaba un espinoso obstáculo para un proyecto de repliegue del sector público, en la medida que el Ministerio de Salud sólo debería enfrentarse a los estratos populares y bajos, dotados de una menor capacidad de organización, 'voz' y resistencia al repliegue. Así, si bien no existían las condiciones críticas que estaban presentes en la seguridad social para impulsar una reforma de carácter residual, también debe reconocerse que existían otras 'facilidades' adicionales que hacían al repliegue en la salud probablemente menos costoso. ¿Por qué, pues, ello no ocurrió? La razón reside en un complejo entramado de intereses políticos y fuerzas de bloqueo que proponemos denominar, a falta de un nombre más elegante, como 'fragmentación paralizante'.

### **3.2 La ‘fragmentación paralizante’ como explicación del bloqueo**

Una de las hipótesis básicas de la teoría estatista es que las chances para aprobar una reforma de orientación residual son mayores allí donde existe una concentración de poder en un organismo público que reduce o elimina los puntos potenciales de veto. Pierson ha discutido esta idea afirmando que si bien la concentración de poder aumenta los recursos para aprobar una reforma, también concentra las responsabilidades de recortes impopulares y aumenta los costos de legitimidad de los reformadores, inhibiendo de esta manera los intentos de reforma o al menos atenuando sus contenidos residuales. Siguiendo el razonamiento, podría pensarse que en arenas sectoriales donde el poder se encuentra altamente distribuido y existen múltiples actores de veto, en el sentido de Tsebelis (1998), la atenuación de las responsabilidades del repliegue podría eliminar los obstáculos para llevar a cabo reformas.

El caso de la salud ilustra por qué este último razonamiento puede ser falaz. Para llevar a cabo una reforma residual no sólo es necesario que los actores estén de acuerdo con el ‘reparto’ de los costos de legitimidad que podrían esperarse de la sanción de medidas impopulares. También es necesario que éstos se encuentren de acuerdo sobre cómo reformar el sistema. Esta falta de consensos propositivos es lo que explica que, aun a pesar de no existir una organización de beneficiarios con capacidad de veto como sí ocurrió en la seguridad social, hubiese existido un bloqueo feroz a los intentos de reforma en la salud.

La situación de ‘fragmentación paralizante’ es el resultado de la combinación de dos elementos: primero, una dispersión del poder que hace imposible para uno de los actores liderar una reforma con relativa prescindencia del consentimiento y los esfuerzos de los demás actores; segundo, una contraposición de intereses y por ende ausencia de acuerdos, que hace que dicha dispersión no pueda traducirse en una ventajosa comprensión de todos los puntos de vista y por ende un acuerdo que impulse una reforma.

Proponemos entender esta ‘fragmentación paralizante’ como el resultado de la combinación de cuatro factores: un Ministerio de Salud débil, un relativamente escaso involucramiento de la clase política en el sector, una corporación médica fuerte pero con fisuras internas y un bajo o nulo nivel de organización de los beneficiarios. Esta explicación combina básicamente los postulados estatistas vinculados al peso de la cohesión de las burocracias estatales, su pericia técnica y su capacidad de regulación de la arena sectorial, y la perspectiva pluralista, que enfatiza el rol de agentes específicos orientados por intereses individuales.

De acuerdo al postulado más general de la teoría estatista, las reformas – tanto expansivas como residuales – son el resultado del impulso de sólidas agencias gubernamentales y burocráticas. El caso de la salud acompaña este enunciado: no podría esperarse una reforma si se tiene en cuenta la debilidad burocrática y política del MSP. Primero, el MSP carece de instrumentos para hacer cumplir prioridades y ejecutar medidas. Segundo, el proceso de descentralización incipiente perseguido a partir de 1987 parece haber acentuado esta debilidad.

Existía una falta de integración entre las funciones de legislación, regulación, financiamiento y provisión de servicios. Esto sugiere que la descentralización a partir de la creación de ASSE, con independencia de sus virtudes, puede haber generado consecuencias no deseadas, como ser canales de comunicación de mala calidad y por ende falta de capacidad de regulación.

Además de esta debilidad interna, el MSP nunca contó con la confianza del sector mutual y nunca tuvo demasiado poder sobre él. Una de las razones de esto último radica en su escasa información sobre las mutualistas, y por ende, su incapacidad para medir su calidad y en consecuencia evaluar la eficiencia del gasto. A diferencia de otros sectores como la seguridad social, donde el Banco Central está en condiciones de informar al público sobre la situación de cada AFAP, el MSP no puede llevar adelante campañas públicas de información sobre la calidad de las diferentes IAMCs, que no sólo tendrían un rol dinamizador sobre el mercado sino que además, como ocurre con cualquier agente que maneja información valiosa, darían más poder al MSP.

Este factor parece ser central. Como afirman Moreira y Settaro (2002:247), *“la evidencia comparativa sugiere que el fortalecimiento del rol de Rectoría ministerial es una condición sine qua non para el eficaz funcionamiento de los sistemas de salud”* – y su reforma, podría agregarse.

Un segundo factor de la ausencia de reformas remite al hecho de que la salud nunca fue un tema prioritario para el sistema político. Como afirman Fernández y Moreira, *“la agenda la manejan los médicos, no los políticos, por eso la salud no es política. Al ser tratada como un tema técnico, se la deja liberada a la opinión de los expertos, como consecuencia, no se genera debate político, ni opinión pública en sentido amplio”* (Fernández y Moreira, 1998:34). Desde la restauración democrática al menos, los partidos políticos nunca dedicaron sus energías a formar propuestas de salud diferenciadas y minuciosas. En cambio, optaron por proponer fórmulas generales vacías de contenido, que se encontraron con trabas a la hora de operacionalizarse en cuestiones concretas tales como las formas de implementación de las políticas o las vías de financiación. Además, las leyes más relevantes *‘no fueron fruto de una amplia discusión a nivel parlamentario’* (Piotti, 1998:40).

Esta relativa desvinculación ocurre, probablemente, por dos razones. Primero, por la creencia de que la salud uruguaya funciona correctamente y que hay problemas más urgentes que atender. Por más que la calidad de la atención pública sea deficiente, los políticos suponen que de todas formas los sectores más deprimidos accederán a un servicio de salud. Las dificultades más graves estarían en otros campos (Piotti, 1998:40; Fernández y Moreira, 1998:34).

Segundo, por sus características de masividad y bajo grado de involucramiento de la población, la salud no es de los campos más redituables política y electoralmente. Dos factores lo explican. Primero, los usuarios de los servicios de salud, públicos o privados, son prácticamente la totalidad de la población. Los políticos saben que resulta más complejo generar solidaridades en grupos masivos y heterogéneos, en que los afectados tienen escasos intereses comunes previos sobre los que nutrirse para generar nuevas comunidades de intereses. Segundo, los deterioros de la atención en salud pueden soportarse

razonablemente bien por la mayoría de las personas. Nadie pierde su comida, ropa o vivienda por un declive de la atención sanitaria.

Así, la salud únicamente se convierte en tema de atención pública ante hechos explosivos tales como la aparición de epidemias, el cierre de instituciones o graves crisis financieras. ¿Qué efecto tiene esta baja visibilidad pública de la salud? Según Pierson, las reformas orientadas al repliegue del Estado de bienestar que cuentan con escasa visibilidad pública tendrían mayores chances de éxito, en la medida que resultaría más improbable la formación de coaliciones antirreformistas con anclajes en la sociedad civil. En este caso, sin embargo, la baja trascendencia en el circuito público no fue un resultado de estrategias de disminución de la visibilidad para evitar resistencias por parte de los políticos, sino simplemente el fruto del bajo peso de la reforma de la salud en la agenda de la clase política.

Este bajo grado de involucramiento relativo de la clase política en la salud ha llevado a que *“los principales desacuerdos no siguen el clivaje político-partidario sino que se producen como consecuencia de intereses económicos de los actores involucrados con la prestación de servicios”* (Fernández y Moreira, 1998:34-5). Así, los partidos políticos funcionan como una correa de transmisión de presiones de intereses socioeconómicos.

Un tercer factor de bloqueo remite a la fuerza inusitada de la corporación médica, cuestión que puede ser analizada desde el marco de referencia de la teoría pluralista. La corporación médica es un cabal ejemplo de actor del modelo pluralista: responde a los intereses de un segmento específico – los funcionarios del sistema de salud –, no forma parte del Estado pero se encuentra en contacto con la clase política, y maneja poderosos recursos para negociar. Para entender por qué en una situación tan adversa la corporación médica fue capaz, con el apoyo de una fracción del Parlamento, abatir el proyecto de Solari en 1995, es necesario considerar nuevamente una variable sectorial específica: el bajo grado de politización de los asuntos de salud en el Parlamento. De haber sido la situación distinta es probable que el gobierno hubiese encontrado apoyos en su propio partido y el partido Nacional y hubiese llevado a cabo la reforma, aún con la oposición gremial.

La contracara de esta baja politización de la salud es la fuerza de los actores que integran el circuito corporativo. En la medida que los políticos perciben que el sistema de salud funciona aceptablemente y no llegan a acuerdos concretos sobre las políticas de salud, depositan en manos de los actores corporativos – gremios, sindicatos, federaciones, empresarios, etc. – el peso de facilitar o bloquear las decisiones de transformación. De esta manera, las instituciones que nuclean a las mutualistas y los médicos (FEMI, SMU, Plenario de IAMC) detentan gran poder y capacidad de veto o impulso de políticas, entre otras razones porque sus modalidades de financiamiento y administración les otorgan gran autonomía sobre el MSP. Dada la inexistencia de ámbitos formales de negociación entre el sector público y privado, las mutualistas presionan directamente sobre la clase política.

Sin embargo, existen fisuras en el frente corporativo de la salud privada, y el gremio de trabajadores público y privado se encuentran relativamente

distanciados (Fernández y Moreira, 1998:33). Como consecuencia de la diversidad de posturas ideológicas, intelectuales y de intereses económicos, el bloque corporativo tiene una escasa capacidad y consistencia para liderar una reforma (Moreira y Setaro, 2002:243), lo que conduce a que sea improbable que se impulsen desde este ámbito propuestas que cuenten con respaldo y consenso.

Por último, por las razones arriba planteadas, los usuarios de la salud no están organizados como para impulsar una reforma. Su masividad, paradójicamente, es su debilidad, ya que ello hace improbable que estén unidos por algún lazo extrínseco que sirva como impulso para reivindicaciones en salud. Los beneficiarios de la seguridad social, si bien son menos de la cuarta parte de los usuarios de la salud y, por su edad, tienen menos energía y no se encuentran en actividad como para poder aprovechar políticamente sus vínculos laborales, tienen dos ventajas. Primero, tienen un interés en común más definido. Segundo, logran un 'óptimo numérico': su menor número los hace más fácilmente movilizables, aunque también constituyen un contingente suficientemente numeroso para ejercer capacidad de presión.

### **3.3 Los legados de las políticas y los bloqueos 'de facto'**

La ausencia de una situación financiera de emergencia, las prestaciones bajo la forma de servicios y la 'fragmentación paralizante' constituyen los tres factores fundamentales para explicar la persistencia del bloqueo a la reforma en la salud. No obstante, a lo largo de todo el período se aprobaron e implementaron en el sector público diversas medidas, destinadas fundamentalmente a descentralizar la atención e implementar un modelo gerencialista de gestión de los hospitales. Los estudios sobre el tema indican que el éxito de estas medidas fue, en buena parte de los casos, bajo. Las razones residen en un conjunto de factores que han sido señalados por la perspectiva estatista bajo el rótulo de *policie legacies*, o legados de políticas, y que también operaron, a su modo, para bloquear la implementación y efectividad sustantiva de las políticas educativas durante el período 1985-1994. Según esta vertiente, buena parte de las reformas que pueden implementarse en un sector depende de las políticas implementadas en el pasado y de los aprendizajes que procesan los elencos técnicos y políticos como resultado de las mismas. En el caso de la salud, la tradición fuertemente centralista impidió que los hospitales pudiesen desempeñarse autónomamente, tal como lo preveían los diversos esfuerzos por descentralizar el sistema público. Del mismo modo, la instrumentación de los médicos de familia habría fracasado como resultado de la ausencia de un modelo de atención familiar que pusiera énfasis en el nivel preventivo.

## 4. Explicaciones en la educación

A grandes rasgos, los procesos reformistas en la educación muestran para los diez primeros años la combinación de una tímida expansión de algunos beneficios focalizados, que no alcanzan la suficiente relevancia para merecer una mención en la tabla 12.4, con una situación de bloqueo político, institucional y administrativo a cualquier iniciativa de reforma integral. Las cosas se revierten en el último período, ante la aprobación e implementación de una reforma que procuró aumentar el nivel de protección en la población cubierta.

**Tabla 12.4 Momentos de expansión, bloqueo y repliegue en la educación**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Reforma y expansión de beneficios			V
Bloqueo a iniciativas de reforma	V	V	
Repliegue			

De todas las áreas estudiadas, la educación no es sólo la única en que se concretó una reforma estatista. También es la única en que no se impulsaron seriamente propuestas de recorte. Esto responde probablemente al elevado peso que la educación tiene dentro de las prioridades de la sociedad uruguaya. Sin embargo, esto no equivale a una aceptación automática de cualquier intento de expansión de la educación pública. El mayor intento de cambio durante los diez primeros años de vida democrática, que consistió en la propuesta de reasignación presupuestaria impulsada por los gremios docentes en 1994, fue bloqueado a través de un plebiscito que expresó la voluntad del electorado, aunque probablemente ello reflejó más un rechazo a la fijación de mecanismos automáticos de asignación presupuestaria que una pérdida de prioridades de la educación.

El resto de los bloqueos tuvieron básicamente un carácter 'implícito' y provinieron, más que de actos electivos o medidas sancionadas, de las resistencias burocráticas y organizacionales del sistema de educación pública. Así como para la teoría estatista las capacidades burocráticas, organizacionales y técnicas del Estado forman parte de los principales elementos para la implementación exitosa de una política social, la deficiencia en estos aspectos puede significar su fracaso. Esto puede ser interpretado, también desde la teoría estatista, como el lado perverso de las policy legacies, esto es, como el efecto bloqueador de la sedimentación de ciertas rutinas de implementación de las políticas poco proclives al cambio.

Para explicar la aprobación de la reforma de Rama no parecen ser rendidoras las teorías de la industrialización, socialdemócrata y electoralista. La primera no tiene demasiado para aportar, en la medida que los problemas que enfrentaba la educación pública no respondían a una saturación de la demanda (Filgueira y Marrero, s/f:1) o a un déficit económico.

En segundo lugar, el hecho de que una reforma orientada a la expansión del Estado se haya implementado a pesar de la resistencia sindical muestra los límites de una perspectiva socialdemócrata para entender este caso. No quiere decir, naturalmente, que los sindicatos se opongan a un aumento del gasto en su sector, que es justamente lo que habían intentado en 1994, sino que el conflicto con los gremios docentes debe interpretarse como un ejemplo de la relevancia de algunos aspectos que por lo general no son tenidos en cuenta en los estudios histórico-comparativos de tipo cuantitativo. La hipótesis de que los sindicatos presionan por reformas expansivas, si bien ha demostrado empíricamente su sensatez en otros contextos, no tiene en cuenta que los sindicatos consideran otro conjunto de variables además de la orientación de la reforma (expansiva o de repliegue) para decidir su postura. Lo que es más, bajo ciertas condiciones esas otras variables más 'blandas' pueden ser más importantes que la orientación de la reforma. Siguiendo el razonamiento de Ronald Inglehart (1992), podría suponerse que a medida que aumenta la calidad de vida y el excedente económico en las sociedades, los sindicatos se 'liberan' de su función básica de asegurar la reproducción material de sus afiliados y pueden empezar a preocuparse por elementos 'posmaterialistas' tales como si los reformadores les permiten o no participar en las reformas. Contrariamente, cabría pensar que en situaciones de depresión económica los valores 'posmaterialistas' dejarían nuevamente su lugar a las reivindicaciones más 'urgentes'. Sorprendentemente este no es el caso de Uruguay, en donde los salarios docentes decrecieron sistemáticamente desde 1986 a 1994 (ANEP, 2000:39). Esto hace pensar que el valor de la participación es aún mayor ya que, según esta lectura, éste sería un activo del que no cabría desprenderse ni siquiera a cambio de una reforma que pretende aumentar el gasto en el sector en un contexto de depresión. Parte de la explicación de esta elevada valoración proviene de la historia previa a la reforma – concretamente, de los elevados niveles de participación que habían gozado los gremios docentes durante la gestión de José Gabito al frente del CODICEN.

Una explicación electoralista tampoco sería acertada. Si bien las elecciones de 1994 habían sido terriblemente reñidas la reforma se llevó a cabo a partir de 1995, aún muy lejos de las próximas elecciones. Podría afirmarse que, de haber implementado la reforma más cerca de las elecciones de 1999, Sanguinetti podría haber logrado mayores réditos electorales que de haberlo hecho, como así ocurrió, al principio de su mandato. Sin embargo, como advierte la teoría del ciclo político, era mucho más sencillo implementar una reforma al comienzo del ciclo de gobierno que más adelante. Además, el estilo verticalista de Rama significaba cualquier cosa menos una concesión a los dictados del electorado, y hasta donde llega nuestro conocimiento, en ningún momento Sanguinetti se opuso a ello por los costos políticos que esto pudiera acarrear. Esto no quiere decir que las resonancias atractivas de la reforma – expansión del Estado, equidad, etc. - no pudieran utilizarse con fines electorales, como sí se hizo por parte de la fracción de gobierno cuando se acercaban los comicios (De Armas, s/f)

De todas las perspectivas disponibles para entender la aprobación de una reforma de corte welfarista, la perspectiva estatista es a todas luces la más rendidora. Su pertinencia se basa en cuatro puntos. Primero, la Reforma

Educativa se apoyó fuertemente en equipos técnicos estatales que desarrollaron un saber novedoso y riguroso sobre el estado de la educación en Uruguay, que se utilizó no sólo para diseñar propuestas sino también para convencer y persuadir políticamente al resto de los actores políticos y sociales. Este saber no se produjo en el vacío, sino que fue la culminación de un proceso que tenía como principal eje de continuidad la labor de Rama como consultor de ANEP durante la administración lacallista. Segundo, el impulso durante todo el período provino de una alianza entre dos agencias estatales como son el Poder Ejecutivo y ANEP, con la colaboración de la fracción mayoritaria del socio de la coalición. Tercero, el diseño inicial de la reforma fue el resultado del trabajo de un equipo pequeño compuesto por cinco personas, que no representaban formalmente al Parlamento, a comisiones técnicas o a cualquier otro organismo preexistente. Cuarto, la institucionalidad paralela montada por Rama le permitió un equilibrio estratégico entre un importante nivel de autonomía, que lo aisló de presiones corporativas y socioeconómicas, y una capacidad de cooptación de recursos humanos de la vieja estructura de ANEP, aspecto fundamental para echar raíces en los niveles de implementación y combatir la cristalización de resistencias en bloque. Aun así, los dos últimos puntos señalan con claridad que la estrategia reformista no siguió un apego a las rutinas estatales preestablecidas, sino que contó con niveles de innovación institucional importantes, aún corriendo el riesgo de generar fisuras internas. Si bien esta pauta generó conflictos posteriores, esta autonomización extrema le permitió a Rama gran libertad de maniobra para rematar la labor de 'evangelización' que ya venía haciendo desde sus tiempos al frente de la CEPAL.

Por otra parte, el caso de la Reforma Educativa indica claramente que una política social estatizante puede resultar tan resistida por los sindicatos y los beneficiarios directos – los estudiantes en este caso - como una política mercantilista. El núcleo del conflicto no fue la orientación - estatista o mercantilista - de la política social, sino el déficit de control y participación de sindicatos y beneficiarios sobre la elaboración e implementación de la misma. Habida cuenta de la asociación habitual en la literatura latinoamericana entre políticas de repliegue o ajuste y estilo de conducción "tecnocrático", el interés de este caso es que ilustra que estilos y contenidos no siempre van de la mano. Esta asociación, por otra parte, no debería extrañar. Es más razonable que las propuestas expansivas, que involucran la apertura de nuevos programas y asignaciones de gasto extraordinarias, detentan mayores niveles de complejidad técnica y por ende exijan más frecuentemente una institucionalidad 'tecnocrática' que medidas de repliegue, que – como la no convocatoria de los Consejos de Salarios de Lacalle – son técnicamente más sencillas.

## **5. Explicaciones en la política laboral**

El capítulo 6 estableció la existencia de dos períodos bien diferenciados en términos de política laboral. El primero tuvo lugar durante la primera administración de Sanguinetti y estuvo caracterizado por una política laboral básicamente proteccionista y expansiva, amparada en la restauración de los

Consejos de Salarios y la recuperación salarial. El segundo, que toma como fecha simbólica de inicio el año 1992 y duró como mínimo el resto de la década, supuso un repliegue de la protección estatal sobre el mercado privado, con la excepción sorprendente de un incremento del índice del salario real (ver capítulo 10). La tabla 12.5, que expresa estos procesos, refleja por otra parte la ausencia de bloqueos a las medidas de repliegue. A diferencia de otros sectores, no existieron aquí grupos de presión que lograran dar por tierra (salud) o al menos retrasar significativamente (seguridad social) la aprobación e implementación de reformas.

**Tabla 12.5 Momentos de expansión, bloqueo y repliegue en la política laboral**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Expansión de beneficios	V	(v)	
Bloqueo a iniciativas de reforma			
Repliegue		V	V

## **5.1 Las razones del proteccionismo**

El momento expansivo en el proteccionismo laboral puede entenderse a partir de la noción de *policy legacies* de la teoría estatista. Desde esta interpretación, la reconstrucción del marco de relaciones laborales previo a la dictadura militar, característico del Estado de bienestar neobatllista, constituye un ejemplo de la acción de los legados de las políticas pasadas. Uno de los principales desafíos de la sociedad uruguaya en la vuelta a la democracia consistió en combinar el impulso tendiente a la restauración del Uruguay previo a la dictadura militar con el impulso tendiente a la construcción de un país basado en orientaciones nuevas. La puesta en marcha de los Consejos de Salarios y la recuperación salarial por obra de decretos del Ejecutivo constituyeron esfuerzos por reducir la incertidumbre del nuevo escenario, apelando a prácticas conocidas desde el punto de vista técnico y administrativo y legitimadas desde el punto de vista político y social.

Por otra parte, en la medida que se estaba recién en los inicios de un ciclo de gobierno, no cabría pensar que las medidas expansivas estuvieron motivadas en cálculos electoralistas inmediatos de Sanguinetti y su fracción de gobierno. Lo que es más, fue en los últimos años de su administración - justamente cuando la teoría electoralista predeciría un aumento del esfuerzo proteccionista – cuando empezaron a mostrarse los primeros signos flexibilizadores.

## **5.2 Las razones del repliegue**

Por su parte, el repliegue durante los 90s y la ausencia de un bloqueo consistente puede explicarse a partir de la combinación de elementos procedentes de las teorías estatista, socialdemócrata, electoralista y de características de los programas.

## La autonomía del gobierno

En primer lugar, la perspectiva estatista permite entender el grado de independencia con que actuó el gobierno para flexibilizar el mercado de trabajo. La flexibilización laboral fue, en buena medida, el resultado indirecto de una decisión cupular alentada por la apertura económica a la región. Si bien durante los 80s existieron negociaciones entre los países de la región para formar un mercado común, la decisión de incorporar a Uruguay al Mercosur fue tomada inicialmente por el Poder Ejecutivo en la administración de Lacalle y posteriormente ratificada en el Parlamento. El proceso de negociación involucró exclusivamente a los presidentes, ministros de relaciones exteriores y ministros de economía de los países participantes. Mientras que los organismos en que se inscriben las potestades decisorias del Mercosur – el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común – están integrados por un selecto puñado de representantes de los poderes ejecutivos nacionales, los espacios contemplados para la participación de delegados y representantes de la sociedad civil – Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico y Social – tienen un rol meramente propositivo y consultivo, y se encuentran marginados de la última palabra en materia de decisiones sustantivas.

De la misma manera, el impulso por flexibilizar el mercado laboral para adecuar el modelo económico al proyecto aperturista no fue el resultado de presiones empresariales sino de una decisión del propio gobierno. Es cierto que las élites empresariales no vieron con malos ojos la propuesta del gobierno. Sin embargo, flexibilizar el mercado laboral no sólo significaba costos para los trabajadores. Como muestran Fernández y Graña (1998), las élites del gobierno debieron llevar a cabo ante el empresariado local un trabajo de persuasión y difusión de las exigencias del nuevo modelo para las empresas. En suma, todo indica que la decisión de internarse por la senda flexibilizadora fue el resultado del equipo de gobierno, que actuó con autonomía respecto a presiones de grupos socioeconómicos externos.

Sin embargo, el éxito de una medida reformista no sólo se agota en su concepción, sino que además debe implementarse. A pesar de tratarse de una clara medida de recorte de beneficios, el anuncio del gobierno respecto a su retiro de la negociación colectiva y la no convocatoria de los Consejos de Salarios no suscitó las reacciones que cabría esperar. Si bien el retiro, que ya se había anunciado en 1991, se efectivizó recién en 1992, y si bien el PIT-CNT respondió a la medida con paros y manifestaciones, durante ese año los mayores conflictos ocurrieron en el sector público (Rodríguez, 1998:67-74). ¿Cómo fue posible la aceptación de esta medida sin la activación de mayores resistencias por parte del más poderoso movimiento social de la historia del país? Las hipótesis sobre las estrategias de los políticos y las características de los programas ofrecen pistas para responder esta pregunta.

## La abstención como repliegue

A diferencia de las reformas en la educación, la seguridad social y la Administración Central, y el intento de reforma del Ministro Solari en la salud, el

repliegue en el mercado laboral fue el resultado de una operación administrativamente sencilla que contó con la implementación de lo que Pierson (1994) llama estrategias de 'división' y 'ocultamiento' del repliegue. Para evitar el juego parlamentario y su posible derrame hacia el circuito público, Lacalle optó por una estrategia de escasa visibilidad pública y simplemente dejó de convocar a los Consejos de Salarios. La inacción probó ser más poderosa que cualquier acción positiva. Adicionalmente, con ello generó divisiones al interior de los sindicatos de las diversas ramas de actividad. En la medida que los sindicatos de las empresas de una misma rama tendieron a dejar de reunirse para negociar en forma colectiva con las empresas, los contactos entre los sindicatos al interior de las ramas de actividad se hicieron más débiles y esporádicos. Esto constituyó probablemente un factor de debilitamiento de la unidad sindical que se sumó a los erosionadores efectos de la informalidad, el desempleo y la heterogeneización de las unidades productivas en el mercado de trabajo.

### Informalidad y 'no beneficio'

Ahora bien, que el repliegue haya sido en buena medida el resultado de una decisión cupular de escasa visibilidad no puede explicarse únicamente por las estrategias del Poder Ejecutivo, sino que también obedece a las características de este componente de la protección laboral. Uno de los factores que determina el grado de vulnerabilidad de un programa o beneficio ante intentos de repliegue es el tipo de salvaguardas que existen para su levantamiento. Salvaguardas definidas constitucionalmente, como el mecanismo de indexación de las pasividades aprobado en 1989, constituyen defensas poderosas contra los intentos de repliegue. Por el contrario, cuando las salvaguardas consisten únicamente en interacciones informales basadas en la costumbre, y no se hallan resguardadas por mecanismos coercitivos formales, el repliegue es más sencillo. Nuestra hipótesis es que la relativa facilidad con que Lacalle implementó el repliegue en 1992 es el resultado de la pertenencia de los Consejos de Salarios a esta última clase de beneficios. Primero, el bajo grado de formalidad que la negociación colectiva había asumido desde la restauración (Pucci, 1992a y 1992b) y la posibilidad de una convocatoria discrecional ('de oficio') por parte del Ejecutivo, contribuyeron a que los filtros legales e institucionales que debió pasar la medida de repliegue fueran menores que en otras áreas de la política social más estructuradas y formalizadas.

En segundo lugar, en rigor el Consejo de Salarios no constituye en sí mismo una prestación social como lo es, por ejemplo, un beneficio jubilatorio. Mas que un beneficio constituye un espacio de negociación del que habitualmente surgen medidas que protegen a los trabajadores. Esta condición de 'no beneficio' pudo haber minimizado la visibilidad e impacto de la medida, habida cuenta que algunos actores podrían no haber sido conscientes de las consecuencias que supondría sobre el mercado de trabajo.

## La crisis del actor socialdemócrata: los sindicatos

Todos estos elementos no terminan por responder la pregunta de por qué el gobierno de Lacalle pudo implementar el repliegue sin soportar una feroz oposición de parte de los trabajadores del sector privado. Incluso de una medida abstencionista de baja visibilidad pública, que no supone un directo recorte de los beneficios para los sectores más organizados del mercado de trabajo, podría esperarse que activara mayores resistencias en el actor corporativo históricamente más poderoso del país como es el movimiento sindical.

La teoría socialdemócrata suministra elementos para explicarlo. Uno de sus postulados es que el debilitamiento de los sindicatos y la presencia de gobiernos conservadores aumenta las chances de un repliegue de la regulación estatal. En un contexto de caída de la tasa de sindicalización y debilitamiento de los lazos de la dirigencia sindical con las bases, un gobierno liberal como el de Lacalle estaba en óptimas condiciones para vencer cualquier resistencia. Si bien el retiro del Estado de la negociación colectiva generó fuertes protestas sindicales, las mismas no fueron suficientes para revertir la situación.

Por otra parte, tampoco pudo forjarse la alianza entre el movimiento sindical y un partido reformista que, en el modelo socialdemócrata, constituye la coalición decisiva. A pesar de la nada desdeñable participación del Frente Amplio en el Parlamento luego de las elecciones de 1989, la estrategia de Lacalle se saltó las instancias parlamentarias y optó por un estilo directo y escasamente deliberativo. Si bien es cierto que esto le impidió perseguir un proyecto de reforma integral, por otra parte le ahorró muchas visicitudes y posibles vetos en el Parlamento. Adicionalmente, el hecho de que la medida no hubiese tenido un pasaje por el Parlamento supuso evitar un proceso de diálogo entre la izquierda y el movimiento sindical que probablemente hubiera tenido un efecto de consolidación de una alianza opositora, como se desarrolló en el caso de la seguridad social.

Por último, no debe dejar de considerarse que durante la Administración de Lacalle el salario real en el sector privado tendió al alza (ver capítulo 10). Esto puede haber llevado a una aceptación, por parte del movimiento sindical, del 'paquete' propuesto por el gobierno, consistente en mayores salarios a cambio de mayor inestabilidad y flexibilización laboral, disminuyendo de esta forma los incentivos al bloqueo.

## **6. Explicaciones en la Administración Central**

Al menos hasta donde llegan nuestros conocimientos, los procesos reformistas en la Administración Central durante el período estudiado no dieron lugar a grandes iniciativas de bloqueo. Tampoco puede decirse que estos procesos hubieran apuntado a una expansión de beneficios, aunque debe tenerse en cuenta que apenas instalado el nuevo gobierno democrático de Sanguinetti se tomó la medida expansiva de restituir a 11 mil funcionarios destituidos durante la dictadura. Por lo demás, durante el resto del período el salario real del sector

público siguió una tendencia ascendente aunque con fuertes oscilaciones (ver capítulo 10), y si bien el repliegue propuesto por la reforma de 1995 contemplaba aceitados mecanismos amortiguadores, no cabe hablar de una fase de expansión de los beneficios a los funcionarios públicos. La tabla 12.6 expone esta combinación de repliegue moderado con ausencia de bloqueos durante todo el período.

**Tabla 12.6 Momentos de expansión, bloqueo y repliegue en la Administración Central**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Expansión de beneficios	(v)		
Bloqueo a iniciativas de reforma			
Reformas y repliegue	V	V	V

La reforma de la Administración Central constituye un buen ejemplo de la capacidad reformista más o menos autónoma de los Ejecutivos.

En primer lugar, no existió una presión estructural a la reforma proveniente de los factores económicos o demográficos que señala la teoría de la industrialización, y que sí tuvieron un papel relevante en la seguridad social. Si bien existía en las élites uruguayas una preocupación por reducir el peso de la Administración Central en la economía nacional, faltaba el elemento de inexorabilidad que estaba presente en la reforma de la seguridad social. El precepto de lograr un Estado más pequeño, ágil y flexible, si bien tenía implicancias para el desarrollo económico en un escenario de integración regional, no estaba exento de una finalidad simbólica, que expresaba el deseo de las élites uruguayas de transmitir a la opinión pública y los gobiernos vecinos que Uruguay se encontraba recorriendo la 'senda de la modernización'.

En segundo lugar, tampoco existió una presión de grupos corporativos a favor de la reforma, como señala la teoría pluralista, ni emergieron serias resistencias de estos grupos a su aprobación e implementación. En ocasión de la propuesta de 1995 existió una participación inicial y efímera de delegados del sindicato de funcionarios públicos y las cámaras empresariales, que pronto se disolvió por el supuesto hermetismo con que se estaba llevando a cabo el diseño de la reforma. Por razones que veremos a continuación este abandono no se transformó en una oposición activa.

La reforma de la Administración Central puede explicarse a partir de elementos presentes en las teorías que señalan el peso de las 'fallas de las organizaciones del Estado', las características de los programas, las estrategias de los reformadores y la capacidad autónoma de los elencos gubernamentales.

En primer lugar, algunos autores han señalado que los procesos de repliegue del Estado y transferencia hacia el sector privado obedecen a una serie de 'fallas' propias de las organizaciones públicas. Por no encontrarse regidas por criterios de mercado, las organizaciones públicas serían más proclives a promover burocracias costosas e ineficientes y nichos de clientelismo. Si bien la reforma de 1995 estuvo orientada por el combate a estas 'epidemias organizacionales' en el sector público, algunos analistas consideran que en la práctica no desmanteló completamente los mecanismos de burocracia y clientelismo (Narbondó y Ramos,

2002; Filgueira, Heredia, Narbono y Ramos, 2002). De todas maneras, lógicamente, las razones de aprobación e implementación de una reforma no dependen de sus resultados, que son posteriores, sino de cómo se presente la propuesta ante los potenciales actores de veto y de cuán hábiles sean los reformadores para encontrar buenos argumentos y convencer a terceros. Y es claro que el objetivo de combatir la ineficiencia, la burocracia y el clientelismo es una buena carta de presentación para una reforma administrativa, siempre y cuando estos objetivos no se intenten llevar con la profundidad suficiente como para desestabilizar los recursos de poder de los actores de veto. Así, la lucha contra las 'fallas endógenas' de la Administración Central constituyó una fuente impulsora de la reforma, aunque una segunda fuente, tan crucial como la primera, consistió en cómo se operativizaron estos objetivos, esto es, en las características del programa.

En segundo lugar, para la perspectiva de las 'características del programa' la aprobación e implementación de una reforma depende en buena medida del grado en que los cambios propuestos afecten a los entramados de poder. Los dos principales contrapesos al loable objetivo de luchar contra las fallas de la Administración Central fueron, por un lado, la decisión de dejar en manos de los jefes de las Unidades Ejecutoras el alcance y profundidad de la reforma, de manera de no entrar en contradicción flagrante con las lógicas clientelares de cada entidad pública ni atacar sus fuentes de poder. Por otro lado, la circunscripción del universo de la reforma a la Administración Central, dejando de lado el resto de las entidades públicas (empresas públicas, intendencias, enseñanza, policía, ejército, Poder Legislativo) y afectando, en consecuencia, a un porcentaje pequeño de la fuerza laboral del país, tendió a minimizar las probables resistencias de los sindicatos y la opinión pública. Asimismo pueden señalarse otras características de la reforma que seguramente suavizaron sus aristas más filosas, como la previsión de garantías y alternativas atractivas para los funcionarios declarados excedentarios, la instauración de nuevos sistemas de premios, y la tónica moderada que la reforma tuvo en general.

En tercer lugar, el camino también fue allanado por dos aspectos vinculados a la estrategia de presentación de la reforma, a saber, su inclusión en la ley de presupuesto, que relativizó su relevancia en el conjunto de temas discutidos, y su baja visibilidad pública<sup>8</sup>.

Los tres factores recién señalados explican por qué no existieron barreras insuperables a la reforma, pero no permiten comprender cómo fue posible su surgimiento. En definitiva, para convencer a todos los potenciales actores de veto de que una reforma genera más beneficios que costos, debe existir previamente un foco de irradiación que elabore una propuesta. La teoría estatista suministra elementos útiles para ello.

En primer lugar, el vigor inicial de la reforma pudo cuajar gracias a la construcción institucional 'a medida' del Ejecutivo que culminó en el CEPRE, a

---

<sup>8</sup> Respecto a esto último es posible que una estrategia de mayor visibilidad pública no hubiera encontrado demasiadas resistencias. Una parte creciente de la población comenzaba a creer que el Estado uruguayo era una carga demasiado pesada para la sociedad, y quizás hubiera visto con buenos ojos una propuesta orientada a una 'racionalización amortiguada' de aparato estatal.

quien el gobierno dotó de recursos técnicos, financieros, relacionales y de acción autónoma que habilitaron a sus integrantes a perseguir sus objetivos programáticos con cierta libertad. Esta autonomía, que para la teoría estatista constituye un requisito esencial en la formulación de una política pública, fue reforzada por el ropaje técnico que asumió la tarea de elaboración de una propuesta, lo que limitó los márgenes de injerencia de actores propiamente políticos. En segundo lugar, tal como señala la hipótesis de las 'policy legacies', el vigor de la reforma no puede entenderse sin las experiencias anteriores de la ONSC durante la primera administración de Sanguinetti y el PRONADE durante el gobierno de Lacalle. Ambas experiencias suministraron una acumulación de saberes técnicos, procedimientos administrativos y medidas concretas que se escalonaron e hicieron posible de la reforma comenzada en 1995 una instancia más profunda que las anteriores.

## **7. En síntesis ...**

Llegamos al momento de sintetizar los principales resultados este trabajo en unas pocas tablas y enunciados.

La tabla 12.7, que integra las tablas 12.2 a 12.6, indica la dinámica reformista en la protección social uruguaya durante el período estudiado. El primer período estuvo marcado por la expansión de beneficios en dos áreas (seguridad social y política laboral), el bloqueo a iniciativas de reforma en tres (educación, seguridad social y salud) y tan sólo una en que se observó un repliegue y mercantilización moderados (Administración Central). Si existió en todo el período estudiado algún intento por refundar el Estado de bienestar del batllismo y el neobatllismo a partir de una modalidad expansiva, ese período corresponde a la primera administración democrática. El segundo período, correspondiente a la administración lacallista, bien puede caracterizarse como un período de combinación de bloqueo (educación, seguridad social y salud) y repliegue (política laboral<sup>9</sup> y Administración Central). El tercer período constituye, a todas luces, el momento del 'desbloqueo' y la consolidación de un repliegue, aunque moderado en la comparación internacional: tres áreas implementan reformas orientadas al mercado, en una se hacen avances parciales en el mismo sentido (salud) y en la restante, por el contrario, se persigue una reforma estatista.

---

<sup>9</sup> Aunque debe recordarse la 'honrosa excepción' de un aumento del salario real en el mercado de trabajo privado, a pesar de la flexibilización.

**Tabla 12.7 Areas y momentos de expansión, bloqueo y repliegue**

	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Expansión de beneficios	Seg. Social Pol. laboral	Seg. Social	Educación
Bloqueo a iniciativas de reforma	Educación Seguridad social Salud	Educación Seg. Social Salud	Salud
Reformas y repliegue	Administ. Central	Pol. laboral Administ. central	Seguridad social Salud Administ. Central Política laboral

La tabla 12.8 puede parecer excesivamente formalizadora, y si bien lo es, resulta útil para observar algunas tendencias a nivel agregado. La tabla muestra, para cada uno de los escenarios de reforma (expansión, bloqueo y repliegue) en cada uno de los tres períodos de gobierno, qué teorías resultaron útiles para explicar procesos en cada una de las áreas. Al interior de las celdas aparecen las iniciales del área (SS=seguridad social; EDU=educación; SAL=salud; LAB=política laboral; AC=Administración Central). Cada referencia a un área en una celda significa que la teoría de la fila correspondiente resultó útil para explicar el escenario de la columna correspondiente en el período que aparece en la primera fila de la tabla.

**Tabla 12.8 Factores, areas y períodos de expansión, bloqueo y repliegue**

Factor explicativo/período y situación	1985-1989			1990-1994			1995-1999			Menc
	Exp.	Bloq.	Rep.	Exp.	Bloq.	Rep.	Exp.	Bloq.	Rep.	
1. Factores socioeconómicos y demográficos (teoría de la industrialización)		SAL			SAL			SAL	SS	4
2. Factores organizacionales endógenos									AC	1
3. Grupos de presión (teoría pluralista)	SS	SS SAL		SS	SS SAL			SAL	SS	8
4. Alianzas entre movimiento sindical y partidos reformistas (teoría socialdemócrata)		SS			SS	LAB				3
5. Estrategias de políticos y electoralismo (teoría electoralista)	SS	SS			SS	SS LAB			SS	6
6. Burocracias y funcionarios estatales (teoría estatista)	SS LAB	SAL EDU	(AC)		SAL EDU	SS LAB	EDU	SAL	SS AC	13
7. Características de los programas		SAL			SAL	SS LAB		SAL	SS AC	7
Menciones	4	8	1	1	8	7	1	4	8	42

En primer lugar, la tabla permite apreciar qué teorías resultaron más útiles para cada escenario. El resultado es que los mismos factores pueden resultar útiles para explicar procesos en cada uno de los tres escenarios, siempre y cuando se tenga en cuenta la 'máxima de Pierson' acerca de la no reversibilidad automática de los procesos (y por ende de las teorías).

En segundo lugar, confirmando varias sospechas, la tabla indica que la teoría estatista es la que proporcionó explicaciones útiles la mayor parte de las veces – en 13 ocasiones. Las teorías pluralista (8), electoralista (6) y de características de los programas (7) también fueron útiles en reiteradas oportunidades. Si bien 'contar las menciones' no es el único camino, y

probablemente ni siquiera el más adecuado, para evaluar el rendimiento de un conjunto de teorías en un diseño de investigación como éste, al menos indica la 'intensidad del uso' de cada una de ellas. La conclusión de que la teoría estatista fue útil un mayor número de veces – y por amplio margen respecto a las demás teorías – no es un detalle anecdótico. Ello da continuidad por otros medios a la vieja hipótesis de que la sociedad uruguaya, y en particular sus mecanismos de protección social, fueron construidos desde el Estado, a partir de las acciones más o menos autónomas de sus jerarcas, que utilizaron los recursos organizacionales e institucionales que los cargos en que se desempeñaban ponían a su disposición para llevar adelante reformas de la protección social. Tanto la tesis del estilo 'anticipacionista' del neobatllismo como la hipótesis de la 'partidocracia' uruguaya, vehiculizada a través del Estado, parecen ir en el mismo sentido que este hallazgo. Así, la protección uruguaya seguiría girando en torno a las acciones de jerarcas, reformadores e instituciones estatales, aún luego del pasaje de la dictadura militar, la apertura regional, la globalización y un sinfín de cambios en el país y en el mundo. Ello es válido tanto cuando se trata de expandir como de replegar el Estado de bienestar.

El reverso de esta conclusión es el peso más bajo de lo esperable de las presiones de los actores situados en la periferia del sistema político. Los grupos de beneficiarios resultaron decisivos en la alteración del mapa de la protección social únicamente en la seguridad social. En el resto de las áreas desempeñaron un papel casi insignificante. Los gremios de funcionarios únicamente mostraron su relevancia corporativa en la salud, a través de un bloqueo reiterado, en donde actuaron prácticamente en soledad. Si bien en la educación se produjo, en cierto momento, una 'alianza socialdemócrata' sui generis – es decir, con el partido de izquierda en el llano y no en el gobierno, como plantea el modelo – su efectividad fue limitada por la debilidad de los gremios educativos.

La tercera enseñanza que resume la tabla 12.8 es que los factores explicativos considerados, al menos bajo el tratamiento ecléctico y heterodoxo - y probablemente impreciso – con que aquí se los utilizó, pueden servir para explicar procesos reformistas en diversas áreas sectoriales. Visto desde otro punto de vista, más allá de la aparente primacía general de la teoría estatista, parece recomendable no prescindir de estos y otros enfoques explicativos a la hora de analizar las reformas en Uruguay, ya que de lo contrario quedarían probablemente puntos ciegos en la explicación. Esto llama, una vez más, a la necesidad de integrar teorías y rescatar al mismo tiempo las especificidades de cada sector.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L.** (1999) *Las relaciones entre política social y estructura social*, en Revista Internacional de Sociología, tercera época, nº22, enero-abril 1999.
- **Aguiar, C.** (s/f) *Elecciones y partidos*, Servicio de Documentación en Ciencias Sociales, FCU, ficha nº251.
- **Aguiar, C.** (1981) *Salario, consumo, emigración*, Temas nacionales 1, FCU.
- **Alfie, I.** (1994) *Regulación actual y efectos sobre el empleo*, en Serie Foros nº, CERES.
- **Amenta, E.** (1993) *The state of the art in welfare state research on social spending efforts in capitalist democracies since 1960*, American Journal of Sociology Volume 99 Number 3 (November 1993).
- **Amenta, E. y Carruthers, B.** (1988) *The formative years of U.S. social spending policies: theories of the welfare state and the american states during the great depression*, American Sociological Review, oct. 1988, Vol.53.
- **ANEP** (2000) *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, ANEP-CODICEN.
- **Apezechea, Frances y Campodónico** (1983) *El ocaso del Estado benefactor*, CLAEH.
- **Beck, U.** (1985) *La sociedad del riesgo*, Paidós.
- **Bendick, M.** (1993) *Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Bergara, M. et al.** (2003) *Political institutions, policymaking processes and policy outcomes: the case of Uruguay*, propuesta preparada para el Latin American Research Network, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- **BID** (1996) *La reforma laboral*, en El estado de las reformas estructurales, BID, 1996.
- **BID** (1997.) *Las reformas a los sistemas de pensión*, en El estado de las reformas estructurales, BID, 1996.
- **BID** (1998) *Programa de Reforma de la Formación de Recursos Humanos para la Salud*
- **BID** (2001) *Proyecto Programa de Fortalecimiento del Area Social en Uruguay*, <http://www.iadb.org/>
- **BID** (2002) *Uruguay. Social protection and sustainability program*, Loan proposal, operation No.1417-UR.
- **Block, F.** (1993) *The roles of the state in the economy*, en Richard Swedberg y Neil Smelser, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- **Bodemer, K.** (1993) *Estado gordo, Estado mínimo, Estado eficiente. Algunas anotaciones al debate sobre el rol del Estado en el proceso de desarrollo*, en

- Klaus Bodemer (comp.) *La Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR, Montevideo.
- **Borsani, H. y Midaglia, C.** (1993) *Situación operacional de las políticas sociales en Uruguay*, CIESU.
  - **Borsani, H. y Midaglia, C.** (1993) *Hacia una nueva institucionalidad de las políticas sociales en Uruguay*, CIESU, Documento de Trabajo nº192
  - **Botinelli, O.** (s/f) *La flexibilización laboral*, extraído de [www.uruguay.com/yerbamate/arti/flex\\_laboral.shtml](http://www.uruguay.com/yerbamate/arti/flex_laboral.shtml).
  - **BPS** (s/f a.) *Evolución histórica del sistema de seguridad social en Uruguay*, en [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)
  - **BPS** (s/f b.) *Principales aspectos de la ley 16.713 – El nuevo sistema de seguridad social*, en [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)
  - **BPS** (s/f c.) *Evolución institucional y principales características del sistema*, Unidad de difusión y capacitación, mimeo.
  - **Brodkin, E. y Young, D.** (1993) *El sentido de la privatización: ¿qué podemos aprender del análisis económico y político?*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
  - **Bruera, S.** (s/f) *La negociación salarial: nuevas y viejas actitudes de las Cámaras empresariales en la transición*, Doc. de Trabajo nº174, CIESU.
  - **Bucheli, M.** (1998) *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay*, CEPAL, Oficina de Montevideo.
  - **Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. A.** (1998) *Fragmentación, política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
  - **Cassoni, A.** (2002) *The effects of trade unions on wages and employment in Uruguay*, Ph.D. Thesis, University of Southampton.
  - **Cassoni, Labadie y Allen** (s/f) *Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía. El caso de Uruguay*, mimeo.
  - **Castellano, E.** (1995) *Uruguay: un caso de ‘bienestar de partidos’*, artículo síntesis de monografía final, Licenciatura en Ciencia Política, UDELAR.
  - **Castells, M.** (1997) *La era de la información* (trilogía) Alianza Editorial, Madrid.
  - **Castigioni, R.** (2000) *Welfare state reform in Chile and Uruguay: cross-class coalitions, elite ideology, and veto players*, Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
  - **Castles, F.** (1998) *Comparative public policy. Patterns of postwar transformation*, Edward Elgar UK – Northampton, MA., USA.
  - **Cavarozzi, M.** (1991) *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*, en Revista Paraguaya de Sociología, año 28, nº 80 (enero-abril 1991).
  - **CEPAL-PNUD** (2002) *Desarrollo humano en Uruguay 2001*.
  - **CEPRE** (2004) *Remuneraciones en el sector público y privado. El caso de la Administración Central en Uruguay*, [www.cepre.opp.gub.uy](http://www.cepre.opp.gub.uy).
  - **Clavijo, H.** (1993) *Reforma del servicio civil uruguayo*, en Klaus Bodemer (comp.), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR-ECS.
  - **Cobas, E.** (1998) *La reforma administrativa del Estado uruguayo*, ponencia presentada en Seminario ‘Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado’, Montevideo, dic. 1998, [www.cepre.opp.gub.uy/](http://www.cepre.opp.gub.uy/)

- **Correa Freitas, R.** (1996) *El proceso de reforma del Estado en el Uruguay*, en *Revista de Administración Pública Uruguaya*, ONSC, edición 10º aniversario.
- **Coimbra, M. A.** (s/f) *Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais*.
- **Comisión de Evaluación y Seguimiento** (1998) *Informe sobre la implantación y avance del nuevo sistema previsional*, página web de la OPP.
- **Cravino S., Operti R. y Villagrán A.** (1997) *La familia uruguaya. Su análisis desde los hogares*, FAS/OPP/BID.
- **Crompton, R.** (1994) *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, Tecnos, Madrid.
- **Cutright, Ph.** (1965) *Political structure, economic development, and national social security programs*, *The American Journal of Sociology*, Vol. LXX, marzo 1965.
- **Chasqueti, D. y Moraes, J. A.** (2002) *Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político*, en Jorge Lanzaro (coord.): *La 'segunda' transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*, CSIC-ICP-FCU.
- **da Silveira, Pablo** (1996) *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*, Fundación Banco de Boston-CLAEH, Montevideo.
- **Davrieux, A.** (2001) Exposición realizada en foro de ACDE, jueves 6.12.2001, en Espectador.com.
- **De Armas, G.** (s/f) *Técnicos y política en la reforma educativa uruguaya (1990-2000). Un análisis político del proceso reformista*. Capítulos seleccionados de Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP-UDELAR.
- de Sierra, G. (s/f.a) *Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay*, en Gerónimo de Sierra (coord.), *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Editorial Nueva Sociedad.
- **de Sierra, G.** (s/f.b) *Uruguay: la reforma del Estado en el ojo de la tormenta*, en *Revista de Ciencias Sociales* N°8, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- **de Sierra, G.** (1994) *Algunas particularidades del ajuste y la reforma estatal en los pequeños países de América Latina*, ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional de LASA, Atlanta, EEUU, marzo 1994.
- **Elías, A.** (1999) *Uruguay 1985-1998 El país de los cambios económicos graduales. Un enfoque neoinstitucionalista*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- **Ermida Uriarte, O.** (s/f) *La flexibilidad laboral*, en *Revista Digital Escenario2*, [www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html](http://www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html)
- **Errandonea, A.** (1994) *El sistema político uruguayo. Análisis de 78 años del sistema político uruguayo*, Ediciones La República.
- **Esping-Andersen, G.** (1985) *Politics against markets. The social democratic road to power*. Princeton University Press, New Jersey.
- **Esping-Andersen, G.** (1990) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim.
- **Esping-Andersen, G.** (1993) *Welfare States and the economy*, en Richard Swedberg y Neil Smelser, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.

- **Esping-Andersen, G.** (1996) *Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial*, en Desarrollo Económico, vol.36, nº142, julio-setiembre de 1996.
- **Evans, P.** (1996) *El Estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico, vol. 35, nº140.
- **Fernández, E., Graña, F.** (1998) *Los actores ante el Mercosur: gobierno, empresarios y sindicatos*, en Revista de Ciencias Sociales nº 14, DS-FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- **Ferrando, O.** (1997) *El comportamiento del electorado uruguayo en el plebiscito de reforma constitucional del 8 de diciembre de 1996*, monografía terminal, Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- **Filgueira, C.** (1984) *Comportamiento reproductivo y cambio social*, CIESU.
- **Filgueira, C.** (1996) *Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades*, en Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Editorial Latinoamericana.
- **Filgueira, C.** (1996) *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, CEPAL, Oficina de Montevideo.
- **Filgueira, C.** (1999) *Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores*, en Ruben Kaztman (coordinador) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, PNUD-CEPAL, Montevideo.
- **Filgueira, C. y Filgueira, F.** (1997) *Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo*, en Cuadernos del CLAEH 2ª serie, año 22, 1997/2-3.
- **Filgueira, C. y Lombardi, M.** (1995) *Propuestas para una agenda de discusión de las políticas sociales*, en *Políticas sociales. Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente*, CLAEH-CIESU-ICP.
- **Filgueira, C. y Marrero, A.** (s/f) *Políticas de Reforma educativa en América Latina: el caso uruguayo*, mimeo.
- **Filgueira, F.** (1994) *Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista*, en Filgueira y Filgueira, *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, ARCA-PEITHO-Kellogg Institute.
- **Filgueira, F.** (1997) *La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina*, en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, A. Pérez Baltodano (editor), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- **Filgueira, F.** (s/f a.) *Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina*, en <http://henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>.
- **Filgueira, F.** (s/f b.) *The reform of the social sector: statism, inequality and privatisation by default*, [www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/SocialReform.htm](http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/SocialReform.htm).
- **Filgueira F., Garcé A, Ramos C. y Yaffé J.** (2003) *Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX*, en *El Uruguay del siglo XX. Tomo II: la política*, EBO-ICP.

- **Filgueira, F. y Filgueira, C.** (s/f c.) *Taming market reform: the politics of social state reform in Uruguay*, <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/Timingreforms1.htm>
- **Filgueira, F., Martínez, J.** (s/f d.) *Social policies and administrative reforms in Latin America: international prescriptions and domestic filters*, artículo preparado para el proyecto *The political economy of administrative reforms in developing countries*, en <http://www.northwestern.edu./cics/adminreform/chap12.html>.
- **Filgueira, F., Moraes, J. A.** (1999) *Political environments, sector specific configuraciones, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay*, BID <http://www.iadb.org/>
- **Filgueira F., Errandonea F. y Porzecanski R.** (2000) *Collective Bargaining and Vocational Training Policies in Uruguay. Capital, Labour and State in the New Model of Development*, Cinterfor, 2000.
- **Filgueira F. y Papadópulos, J.** (1996) *¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay*, revista Prisma nº6, Universidad Católica del Uruguay.
- **Filgueira F., Heredia B., Narbondo P., Ramos C.** (2002) *La economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90*, documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.
- **Flora, P. y Heidenheimer, A.** (1982) *The historical core and changing boundaries of the welfare state*, en Flora, P. y Heidenheimer, A., *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers.
- **Flora, P. y Alber, J.** (1982) *Modernization, democratization, and the development of welfare states in western Europe*, en Flora, P. y Heidenheimer, A., *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers.
- **Forteza, A. et al.** (2003) *Understanding reform, the uruguayan case*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- **Forteza, A.** (2003b) *Seguridad social y competencia política*, en 'Economía política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico', Ediciones Trilce.
- **Franco, R.** (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL.
- **Friedman, M. y Friedman, R.** (1979) *Free to choose*, Avon Books, New York.
- **Garcé, A.** (2002) *La partitura, la orquesta, el director y algo más*, en Jorge Lanzaro (coord.): *La 'segunda' transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*, CSIC-ICP-FCU.
- **Garcé, A. y De Armas, G.** (s/f) *Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)*, Taller Políticas Educativas, Licenciatura en Ciencia Política, FCS-UDELAR..
- **Gargiulo, M.** (1985) *El movimiento sindical uruguayo: de la reactivación a la concertación*, en 'Desarrollo y democracia III: alternativas y condiciones', CLAEH.
- **Graña, F.** (1996) *La movida estudiantil. Un aprendizaje de convivencia y democracia*, Editorial Fin de Siglo.

- **Graña, G.** (2002) *Políticas de Empleo, Formación y Diálogo Social. Discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo*, Montevideo, Cinterfor, 2002.
- **Grindle, M. y Thomas, J.** (1995) *Public choices and policy changes. The political economy of reform in developing countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- **Habermas, J.** (1973) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Bs. As.
- **Habermas, J.** (1981) *Teoría de la acción comunicativa. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista*, Taurus, Madrid.
- **Haggard, S. y Kaufman, R.** (1995) *Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado*, en *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº139.
- **Hall, P.** (1993) *Policy paradigms, social learning, and the State*, en *Comparative Politics*, abril 1993.
- **Hayek, F.** (1944) *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial.
- **Heclo, H.** (1982) *Toward a new welfare State*, en Flora, P. y Heidenheimer, A., *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers.
- **Hernández, D.** (2000) *Reforma de la seguridad social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista*, síntesis de memoria de grado, Universidad Católica del Uruguay.
- **Hernández, D.** (2003) *Political process and the outcome of structural reforms in pension systems*, tesis de maestría, Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- **Hicks, A. Misra, J. y Ng T.** (1995) *The programmatic emergence of the social security state*, *American Sociological Review*, june 1995, Vol.60.
- **Hicks, A. y Misra, J.** (1993) *Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982*, *American Journal of Sociology* Volume 99 Number 3 (November 1993).
- **Hicks, A. y Zorn, Ch.** (2002) *Welfare retrenchment and the 'new politics': explaining reversals of welfare expansion*, Department of Sociology, Emory University.
- **Hirschman, A.** (1970) *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Huber, E., Ragin, Ch. y Stephens, J.** (1993) *Social democracy, christian democracy, constitutional structure, and the welfare state*, *American Journal of Sociology* Volume 99 Number 3 (November 1993).
- **Inglehart, R.** (1992) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS-Siglo Veintiuno.
- **Instituto de Comunicación y Desarrollo** (2000) *Con-fin solidario* (directorío de organizaciones del tercer sector), ICD-British Embassy Montevideo.
- **Iversen, T.** (2001) *The dynamics of welfare state expansion: trade openness, de-industrialization, and partisan politics*, en Paul Pierson (comp.) *The new politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

- **J. Balbo, E. Clavijo, J. Notaro, M. Supervielle, C. Trinidad** (1995) *El trabajo en el Uruguay – el empleo y el desempleo como problema de todos*, CUI y FESUR.
- **Jenkins, C. y Brents, B.** (1989) *Social protest, hegemonic competition, and social reform: a political struggle interpretation of the origins of the american welfare State* en *American Sociological Review*, 1989, Vol. 54.
- **Kamerman, Sh. y Kahn, A.** (1993) *Prólogo*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Kaztman, R.** (1999) *El vecindario también importa*, en Ruben Kaztman (coordinador) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, PNUD-CEPAL, Montevideo.
- **Kaztman, R.** (2002) *Panorama social de la infancia*, IPES/UCUDAL.
- **Korpi, W.** (1989) *Power, politics, and the state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930*, *American Sociological Review*, 1989, Vol.54.
- **Korpi, W. y Palme, J.** (1998) *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state, institutions, inequality, and poverty in the western countries*, en *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63.
- **Lanzaro, J.** (2001) *Estudio de la producción legislativa 1985-2000. Resumen*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- **Lanzaro, J. y Chasqueti, D.** (2001) entrevista realizada por Emiliano Cotelo en programa En Perspectiva, Radio El Espectador, 18.12.2001, edición digital de El Espectador.
- **Lanzaro, J.** (s/f a.) *Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista*, mimeo.
- **Lanzaro, J.** (s/f b.) *Uruguay: del bipartidismo al pluripartidismo bipolar*, mimeo.
- **Lechner, N.** (1995) *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, s/n.
- **Longhi, A.** (1996) *Impactos redistributivos y reproductivos de la seguridad social uruguaya: la distribución social de prestaciones del BPS*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Doc. de Trabajo n°29.
- **Longhi, A. y Fernández, T.** (2003) *Dinámica de la pobreza, determinantes macroestructurales y modelo de predicción. El caso uruguayo para el período 1991-2001* en Mazzei, E. (comp.) 'El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación', Departamento de Sociología, FCS-UDELAR.
- **Lundvall, B.** (s/f) *Innovation as an interactive process*
- **Luján, C.** (2002) *La negociación de la reforma de la seguridad social*, en Mancebo, Narbondo y Ramos (comp.) 'Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada', ICP-EBO..
- **Luján, C.** (2003) *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Tesis de Doctorado, Universidad Católica del Uruguay.
- **Lyotard, F.** (1978) *La condición posmoderna*, Editorial Planeta-Agostini.
- **Mancebo, Ma. E.** (1991) *De la 'entonación' a la 'coincidencia nacional': los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo*, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n°4, ICP.

- **Mancebo, Ma. E.** (1998) *Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano 1985-1994*, Revista Uruguaya de Ciencia Política n°10, ICP.
- **Mancebo, Ma. E.** (2002) *La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas*, en Ma. Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y la políticas públicas en la democracia restaurada*, EBO-ICP.
- **Manow, Ph.** (2001) *Comparative institutional advantages of welfare state regimes and new coalitions in welfare state reforms*, en Paul Pierson (comp.) *The new politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- **Márquez Mosconi, G.** (1997) *An assessment of pension system reform in Uruguay in 1995*, BID, <http://www.iadb.org/>
- **Marshall, T. H.** (1950) *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial
- **Martinelli, A.** (2002) *Markets, governments, communities and global governance*, Presidential Address, ISA XV Congress, Brisbane, 2002.
- **Mesa-Lago, C.** (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.
- **Midaglia, C.** (1998) *¿Vieja o nueva institucionalidad? Las políticas sociales en el Uruguay de los 90’*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, IUPERJ.
- **Midaglia, C.** (2000) *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, CLACSO, Buenos Aires.
- **Ministerio de Salud Pública** (2000) *El sistema de salud en el Uruguay: tendencias y perspectivas. Informe Delphi*.
- **Mishra, R.** (1992) *El Estado de bienestar en crisis: pensamiento y cambio social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.
- **Mishra, R.** (s/f) *El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, en Muñoz de Bustillo, R., *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial.
- **Mitjavila, M. y Fernández, J.** (s/f) *Policy brief. Health sector reform and equity in Uruguay*.
- **Moreira, C.** (s/f) *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*.
- **Moreira, C.** (2001) *La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia*, en Pierrre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón*, Editora Vozes-Editorial Trilce.
- **Moreira, C. y Fernández, J.** (1998) *Políticas de ajuste en el sistema público de salud. Una visión desde los actores*, DT 202, CIESU
- **Moreira, C. y Setaro, M.** (2002) *Aternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay*, en Ma. Esther Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y la políticas públicas en la democracia restaurada*, EBO-ICP.
- **Moreno, L.** (2000) *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*, Editorial Ariel, Barcelona.
- **MSP** (1999) *El sistema de salud en el Uruguay: tendencias y perspectivas. Informe Delphi*.

- **Muñoz de Bustillo, R.** (1993) *Economía de mercado y estado de bienestar*, en Rafael Muñoz de Bustillo (comp.) *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Editorial Alianza, 1993.
- **Narbondo, P. y Ramos, C.** (2001) *Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción*, en Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón*, Editora Vozes-Editorial Trilce.
- **Narbondo, P. y Ramos, C.** (2002) *La reforma de la administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista*, en Ma. Esther Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y la políticas públicas en la democracia restaurada*, EBO-ICP.
- **North, Douglass** (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, New York.
- **Noya, N., Fernández, A., Laens, S.** (1999) *Efectos económicos de la reforma de la seguridad social en Uruguay*, CINVE, Montevideo.
- **Ô Riain, S.** (2000) *States and markets in an era of globalization*, Annual Review of Sociology, 26.
- **Offe, C.** (1982) *La sociedad del trabajo*, Alianza Editorial, Madrid.
- **Offe, C.** (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- **Olson, M.** (1965) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- **Olson, M.** (1998) *La lógica de la acción colectiva*, en Saheig y Tomassi (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.
- **Operti, R.** (1997) *La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor*, en Cuadernos del CLAEH 2ª serie, año 22, 1997/2-3.
- **OPS** (2002) *Perfil del sistema de servicios de salud en Uruguay*, Programa de organización y gestión de sistemas y servicios de salud, OPS.
- **Orloff, A.** (1993) *Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states*, American Sociological Review, vol. 58, junio 1993.
- **Ozslak, O.** (1997) *Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, en Revista del CLAD 'Reforma y democracia', nº9, octubre 1997.
- **Ozslak, O.** (1999) *De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado*, en Revista Nueva Sociedad, nº160, Venezuela.
- **Palier, B.** (2001) *Beyond retrenchment*, Center for European Studies, Working Paper Series 77.
- **Pampel, F. y Williamson, J.** (1985) *Age structure, politics, and cross-national patterns of public pension expenditures*, American Sociological Review, 1985, Vol.50.
- **Panizza, F.** (2002) *Discurso e instituciones en la reforma de la Administración Pública uruguaya*, en Revista Uruguay de Ciencia Política, 13/2002, ICP-FCS-UDELAR.
- **Papadópolos, J.** (1992) *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, CIESU, Montevideo.

- **Payne, M.** (2003) *Instituciones de la democracia directa en América Latina*, cap. 10 de La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Washington DC.
- **Pérez, H.** (1993) *Privatizaciones: la resistencia al proceso privatizador en Uruguay*, mimeo, CIESU.
- **Picó, J.** (1987) *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo Veintiuno Editores.
- **Pierson, P.** (1994) *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press.
- **Pierson, P.** (1996) *The new politics of the Welfare State*, World Politics 48:2.
- **Pierson, P.** (2001) *Post-industrial pressures on the mature welfare states*, en Paul Pierson (comp.) *The new politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- **Piñeiro, D.** (1997) *Trabajadores rurales y flexibilización laboral. El caso de Uruguay*, resumen de ponencia preparada para el seminario 'El empleo rural en tiempos de flexibilidad', organizado por el Programa de Investigación en Trabajo y Empleo de la Universidad de Buenos Aires.
- **Piñeiro D. y Bianco M.** (2003) *La influencia del ingreso en la precariedad laboral: el caso de los trabajadores de la esquila*, en Mazzei, E. (comp.) 'El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación', Departamento de Sociología, FCS-UDELAR.
- **Piotti, D.** (2002) *La reforma del estado y el sistema de salud*, en Ma. Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comp.), *Uruguay: la reforma del Estado y la políticas públicas en la democracia restaurada*, EBO-ICP.
- **Piotti, D.** (1998) *La dimensión centralización-descentralización y el proceso de referencia en el sistema de salud en el Uruguay*, Doc. de trabajo N°6, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- **Podetti, R.** (2003) *La política entre la cooperación y el conflicto. Un balance del cogobierno blanco entre 1995 y 1999*, Ediciones de la Plaza, Colección Testimonios.
- **Porzecanski, R.** (2000) *Tipos de democracia, políticas económicas y equidad social en América Latina*, informe final de investigación, CLACSO.
- **Przeworski** (1992) *La falacia neoliberal*, en Cuadernos de Ciencia Política, ICP-FCU, Montevideo.
- **Pucci, F.** (1992a) *Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)*, CIESU, Montevideo.
- **Pucci, F.** (1992b) Neofordismo y poskeynesianismo en el Uruguay neoliberal, Serie Informes 54/92, CIESU
- **Pucci, F., Morás, L. E.** (1995) *Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay*, CIESU-CFEE, Ediciones Trilce, Montevideo.
- **Quadagno, J.** (1984) *Welfare capitalism and the social security act of 1935*, American Sociological Review, 1984, Vol.49.
- **Quadagno, J.** (1999) *Creating a capital investment welfare state: the new american exceptionalism*, American Sociological Review, feb. 1999, Vol.64.

- **Raczynski, D.** (1996) *La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina*, en Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Editorial Latinoamericana.
- **Rama, G.** (1987) *La democracia en Uruguay*, Montevideo.
- **Rama, M.** (1989) *El esfuerzo de los empleados públicos. Un análisis en términos de salarios de eficiencia*, en SUMA nº7, octubre 1989.
- **Ramos, C.** (1993) *La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado*, en Klaus Bodemer (comp.), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR-ECS.
- **Reilly, Ch.** (1996) *El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo*, en Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Editorial Latinoamericana.
- **Rein, M.** (1993) *La estructura social de las instituciones: ni públicas ni privadas*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **RELASUR** (1995) *Las relaciones laborales en Uruguay*, Informes OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- **Rius, A.** (2001) *¿Por qué se atan las manos los políticos? La racionalidad limitada de los reformadores y la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Departamento de Economía, FCS-UDELAR.
- **Rius, A.** (2003) *Racionalidad limitada y 'empaquetamiento' en los procesos de reforma: el caso de la seguridad social*, en *Economía política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Ediciones Trilce.
- **Rodríguez, J. M.** (1997) *Transformación productiva y mercado de trabajo*, en "Sistemas de protección social en un mundo globalizado", Programa Latinoamericano de Políticas Sociales – CIESU, Buenos Aires.
- **Rodríguez, J. M.** (coordinador) (1998) *¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica. Uruguay 1985-1998*, UCUDAL, Ediciones Trilce, Montevideo.
- **Rosanvallon, P.** (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial.
- **Rose, R.** (1993) *La beneficencia: la mezcla de privado y público*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Ruggie, M.** (1992) *The paradox of liberal intervention: health policy and the american welfare State*, American Journal of Sociology vol. 97 nº4, jan. 1992.
- **Saldain, R.** (1997) *Características y funciones de los sistemas de seguridad social en América Latina*, en Filgueira, C., Midaglia, C. y Petersen-Tuhmser, J. (comps.) *Desafíos de la seguridad social*, Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, CIESU-DSE.
- **Sayagués, A.** (1993) *Proceso de desburocratización*, en Klaus Bodemer (comp.), *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, FESUR-ECS.
- **Sindicato Médico (s/f)** *El sector salud. 75 años de un mismo diagnóstico*, en <http://www.smu.org.uy/publicaciones/libros/turrene>.

- **Skocpol, Th. y Orloff, A.** (1984) *Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920*, American Sociological Review, 1984, Vol.49.
- **Skocpol, Th. y Weir, M.** (1985) *State structures and the possibilities for 'keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States*, en Evans, Rueschemeyer y Skocpol (ed.), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press.
- **Skocpol, Th.** (1989) *El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*, Revista Zona Abierta N°50, enero-marzo 1989.
- **Skocpol, Th.** (1992) *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **SMU** (s/f) *El sector salud. 75 años de un mismo diagnóstico*.
- **Solari, A.** (1965) *Estudios sobre la sociedad uruguaya, Tomo II*, Arca Ediciones.
- **Solari, A.** (1967) *El desarrollo social del Uruguay de la postguerra*, Editorial Alfa.
- **Solari, A. y Franco, R.** (s/f) *Las empresas públicas en el Uruguay*, FCU.
- **Starr, P.** (1993) *El significado de privatización*, en Sheila Kamerman y Alfred J. Kahn (comp.) *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Stephens, J., Huber, E., Ray, L.** (1997) *The welfare State in hard times*, en Continuity and change in contemporary capitalism, Cambridge University Press.
- **Supervielle, M., Guerra, P.** (1993) *De la producción en masa a la producción ajustada*, CEALS – DS-FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- **Supervielle, M., Quiñones, M.** (1999) *La instalación de la flexibilidad en Uruguay*, Doc. de Trabajo n° 45, DS-FCS, Universidad de la República, Montevideo.
- **Supervielle, M., Quiñones, M.** (2003) *Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio de milenio*, en Mazzei, E. (comp.) 'El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación', Departamento de Sociología, FCS-UDELAR.
- **Supervielle, M. y Gari, G.** (1995) *El sindicalismo en Uruguay*, FCU.
- **Supervielle, M.** (1995b) Conferencia en FORUM SINDICAL recogida en 'El trabajo en el Uruguay. El empleo y el desempleo como problema de todos', FESUR-CUI.
- **Swedberg, R.** (1993) *Markets as social structures*, en Richard Swedberg y Neil Smelser, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- **Talvi, E.** (1997) *Una visión positiva del futuro del Uruguay: los próximos diez años de reformas*, CERES Estudios.
- **Tanzi, V.** (2000) *El papel del Estado*, en Revista de la CEPAL n°71, agosto 2000.
- **Therborn, G.** (1993) *Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio*, en Rafael Muñoz de Bustillo (comp.) *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Editorial Alianza, 1993.

- **Tsebelis, G.** (1998) *La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo*, en Saheig y Tomassi (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.
- **UNICEF-FAS-OPP** (1996) *Una década creciendo juntos. Panorama social y de la infancia*. Uruguay 1984-1994.
- **Uthoff, A.** (1997) *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*, en Filgueira, C., Midaglia, C. y Petersen-Thumser, J. (comp.) 'Desafíos a la seguridad social', CIESU-Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, DSE.
- **Wilensky, H.** (1982) *Leftism, catholicism, and democratic corporatism: the role of political parties in recent welfare state development*, en Flora, P. y Heidenheimer, A., *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers.
- **World Bank** (2001) *Uruguay. Maintaining social equity in a changing economy*, Report No. 21262.