

# #13

Documento de Trabajo del IPES  
Monitor Social del Uruguay

**El sistema de protección social y  
de relaciones laborales en  
Uruguay: balance y perspectivas  
(1985-2009)**

Fernando Filgueira  
Pablo Alegre

IPES



Universidad  
Católica

DAMARO A. LABRAÑAGA • URUGUAY

**El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009)\***

Fernando Filgueira  
Pablo Alegre

\*El presente documento es una versión extendida de un trabajo presentado en el marco del trabajo “Decent Work Social Policy and Development” financiado por el International Institute for Labor studies (IILS), OIT.

CDD 300  
ISSN: 1510-5628

***Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social Nº13***

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES  
Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Católica del Uruguay  
Dep. Legal 326.861

© 2008, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

## 1. Introducción

Desde el retorno a la democracia, Uruguay emprendió importantes reformas en su modelo de desarrollo. Por un lado, el país impulsó un proceso de liberalización creciente de su economía en ciertas áreas: comercial, financiera y laboral. Por otro lado, el mantenimiento de rasgos propios del modelo estatista (mantenimiento del control de las empresas públicas a manos del estado, gasto público sostenido en ciertas áreas sectoriales) caracterizaron al caso uruguayo como un modelo “híbrido” de reformas en el concierto regional. De hecho, en términos regionales el Uruguay presenta a finalizar el siglo, el avance más bajo en el índice de reformas estructurales elaborado por el BID (Lora 2001).

Estas transformaciones tuvieron efectos directos sobre la dinámica del mercado de empleo. Debe destacarse en particular la reducción del estado como empleador y la transformación de las modalidades de empleo en este sector, el declive del sector industrial y de las áreas protegidas de mercado de empleo, la concentración de grandes empresas en el sector de servicios, y el retiro del estado como agente regulador de las condiciones de empleo en el mercado.

Por un lado esto desató una creciente informalización y precarización de las condiciones de empleo en los sectores populares (C. Filgueira 2002). Esto fue de la mano con una creciente expansión de este tipo de empleos en el sector de servicios, en relación directa con la caída de la actividad industrial. Ello, a su vez, llevó al deterioro de las condiciones formales de empleabilidad. Otros procesos característicos en la modalidades de inserción laboral fueron, por un lado, el crecimiento del desempleo estructural y su concentración creciente en los sectores populares urbanos (Buchelli-Furtado 2000, Kaztman et al 2003), y por otro un aumento de la disparidad salarial, registrado en momentos de expansión de la economía, y consolidado en momentos de declive (Rossi-Rossi 2002; Buchelli-Furtado 2002).

Esta importante transformación en el mercado laboral no se vio acompañada ni de una reducción del gasto del estado ni de un desmantelamiento de el sistema de protección social, aunque si de un creciente vaciamiento de población “elegible”. A pesar de la caída en las personas protegidas, el gasto del estado creció y lo hizo esencialmente por el incremento del gasto social, el cual, por otra parte, se concentró en el sistema de jubilaciones y pensiones. Ello trajo aparejado un creciente desbalance generacional en donde la población protegida era esencialmente la tercera edad, en tanto importantes porciones de la población activa, y especialmente de la población activa joven con hijos, perdió inserción laboral formal y protección social. Asimismo, la transformación más importante del estado social afectará a los futuros pensionistas, pero no modifica mayormente a situación actual de los trabajadores y de la población activa. Esta forma peculiar de reforma social y laboral contribuyó a un resultado social que si bien mantiene y en algunos casos aún mejora la calidad de las prestaciones de los sectores incorporados en la red de protección social, desampara a un creciente número de personas, con un sesgo generacional marcado.

Esto es así a pesar de que Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina y también uno de los gastos más altos en tanto porcentaje del PBI y como porción del gasto público total (CEPAL 2005). En efecto tanto los recursos por habitante, como el esfuerzo económico y fiscal que el país realiza en materia social se encuentran sin lugar a duda entre los mayores de la región. Asimismo, entre 1985 y el presente, el gasto social en Uruguay ha presentado una tendencia claramente ascendente rondando en la actualidad el 60% del gasto del estado. A pesar de ello, pocos analistas y aún observadores atentos admitirían que el gasto social uruguayo se traduce en un satisfactorio sistema de políticas y protección social.

En primer lugar, es claro que una parte de esta inadecuación responde al hecho de que aún siendo un gasto social alto en parámetros regionales, no es así si se lo compara con los países desarrollados. En segundo lugar, Uruguay presenta características demográficas que lo acercan a dichos países centrales con altas tasas de población en la tercera edad, aunque sin contar con los recursos de éstos. En tercer lugar, la responsabilidad del deterioro social de un país no se puede adscribir primordialmente a su estado social, sino a su economía y mercado laboral. Las condiciones en ambos frentes han sido, especialmente en los últimos años, particularmente adversas al desarrollo social y se han visto acompañadas por un proceso de desregulación de las relaciones entre capital y trabajo que afectó negativamente a la población en edad activa.

Ahora bien, más allá de estas advertencias que nos aleccionan para no caer en los facilismos de achacar los males sociales a defectos de las políticas sociales, existe una cuota parte de responsabilidad que si descansa en ellas. La más corrientemente esgrimida por operadores y analistas refiere a problemas de gestión e implementación. Así una de las hipótesis y lugares comunes que se escuchan coloca en el banquillo de los acusados a la superposición y descoordinación de las políticas sociales, así como su falta de “integralidad” en las acciones (Zaffaroni-Alonso-Mieres 1998; De Armas 2004; Midaglia 2005). Es cierto que dicha problemática está presente, pero no creemos que, aun aceptando que se puede mejorar mucho en este campo, sea allí donde radica el problema central del estado social uruguayo.

Otra de las razones del malestar con las políticas sociales subraya la ausencia de criterios de eficiencia establecidos y respetados, la baja focalización y la ausencia de mecanismos y actores del mercado y de la sociedad civil presentes en la generación adecuada de un sistema de acciones y políticas sociales (Franco 1996). Esta crítica recostada en los paradigmas liberales también aporta elementos útiles al diagnóstico, pero tiende a confundir el síntoma con la enfermedad y ofrece correctivos (cuasi mercados, focalización, terciarización) que en muchos casos agravan los problemas de coordinación y no solucionan los problemas de eficacia y eficiencia que se proponen solucionar.

La crítica que poco se escucha, pero que consideramos la más adecuada, refiere no ya a la gestión, tampoco al tipo de instrumentos de políticas, sino a los cimientos de este estado social, a su plano básico, o si se quiere, a su arquitectura de bienestar (Esping Andersen 1999; 2002). Los estados sociales, los sistemas de políticas sociales, constituyen un conjunto interrelacionado de dispositivos que combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social. Ahora bien, si esto es así, resulta evidente que los estados sociales son piezas dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no sólo por lo que hacen los estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados, especialmente el mercado laboral. Cuando cambian estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades (también claro está, de bienestar), los dispositivos del estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos (Esping Andersen 2002; Huber-Stephens 2004).

Un país que transita desde una sociedad agraria, con familias extendidas, con baja esperanza de vida al nacer, y con alta proporción de trabajadores de baja calificación, a otra esencialmente urbanizada, con envejecimiento de la población, en donde el empleo formal y la unidad familiar biparental estable de modelo *breadwinner* son la norma, deberá enfrentar una serie de riesgos relativos a la protección de la tercera edad, a la calificación de sus migrantes rurales, a la creación de mecanismos de manutención de renta individual y familiar (especialmente en las etapas tempranas del ciclo familiar), y a la creación de sistemas de salud y protección sanitarios adecuados para la convivencia urbana. La arquitectura del bienestar de buena parte de los estados sociales europeos y, en buena

medida, también la del Uruguay, reflejaba la respuesta a esta transición desde sociedades rurales y de migrantes recientes a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares.

Se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la cantidad, calidad y distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Dos cambios fundamentales se producen en las esferas del mercado y de las familias. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales. Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a la jefatura femenina. A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas y en algunos casos derivadas de estas. El modelo de familia de único o principal *breadwinner* se desdibuja, y las familias deben insertar a dos o más miembros en el mercado de empleo para mantener niveles de bienestar adecuados. Este desdibujamiento del modelo del aportante único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral. Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, elevándose los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la “herencia social” empieza a manifestarse con mayor crudeza reteniendo a las personas sin activos sociales suficientes en el desempleo y en la pobreza, y eventualmente llevándolos a la exclusión.

Resulta claro que un modelo de welfare o una arquitectura de estado social anclada en el empleo formal y sus categorías de ocupación, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encuentra radicalmente disociado de esta nueva estructura de riesgos. Ello no quiere decir que deba desestimarse el legado positivo de aquel modelo. El mismo garantiza hasta la fecha la protección básica de la tercera edad que hereda en su vejez las rentas de la vieja arquitectura de bienestar. Pero es así también, y en parte por este logro pasado, que el riesgo se traslada en forma importante a las edades más jóvenes y a las mujeres, especialmente a las mujeres jefas de hogar. El estado, ha respondido a este cambio en la cantidad, calidad y distribución del riesgo social en forma lenta, fragmentaria y, por momentos, abiertamente equivocada.

En efecto, el estado social actual refleja aún esta realidad pasada. Casi el 60% del gasto social se dirige a la tercera edad en la forma de sistemas de transferencia de rentas. Pero este es un gasto social que en su mayoría llega a quien contó con una inserción formal estable y de larga duración en el mercado laboral. Dicha realidad es crecientemente rara en el país, y conlleva un efecto devastador sobre las posibilidades de cohesión y equidad social, ensanchando las brechas entre los de “adentro” y los de “afuera”.

En un contexto de envejecimiento de la población, el gasto en salud, también asume un fuerte sesgo hacia esta población, desarrollando un modelo de alta especialización y alta complejidad tecnológica para el tratamiento costoso de enfermedades cardiovasculares y degenerativas. Asimismo este sistema de salud se apoya para garantizar el acceso a una atención de calidad en seguros anclados a la formalidad en el empleo. El sistema público de salud no fue pensado como eje del sistema entre 1970 y 2000, sino como residuo. La ausencia de trabajo formal desfonda a los sistemas de protección, los que se vinculan a las Instituciones de Atención Médica Colectivas a través del sistema de aportes. Pero la fuerte concentración de madres y niños vulnerables, que pasan por una etapa de muy bajos recursos, baja formalización en el empleo y altos riesgos sanitarios, no encuentran en la actual arquitectura de bienestar una respuesta adecuada y adecuadamente financiada.

En lo que hace a la educación, la realidad es un tanto diferente. Allí sí, la arquitectura de bienestar pareció ir al encuentro de la estructura de riesgo al menos hasta el año 2000: escuelas de tiempo completo en los sectores más vulnerables, casi universalización del sistema preescolar para niños de cuatro y cinco años e intento de retención y adecuación de una estructura de educación media, originalmente pensada para elites y hoy necesaria para combatir la “herencia social”, indican un esfuerzo que en sus luces y sombras, y en mayor medida que las otras áreas sectoriales, reconocía una sociedad transformada. Sin embargo la resistencia de una educación media forjada para elites para aceptar y educar eficazmente a los jóvenes de sectores bajos y medios bajos se sigue haciendo sentir, generando tasas altas de repetición y de abandono del ciclo educativo antes de completarlo, además de serios problemas de eficacia y equidad educativa que se manifiestan en los niveles y diferenciales de aprendizaje de los adolescentes uruguayos.

Por su parte en el ámbito de las relaciones laborales se produjo una transformación que llevó al país de un modelo de negociación tripartito y agregado por ramas a otro de prescindencia estatal y fuertemente descentralizado por empresa. El efecto de ello fue no sólo contribuir a la disparidad salarial, sino, alimentar en un contexto primero de reestructuración productiva y luego de crisis económica, una tendencia a la precarización laboral y a desamparar a los trabajadores en materia de convenios que los protegieran, al tiempo que debilitó fuertemente las estructuras sindicales, desbalanceando el equilibrio entre los sectores transables y no transables, generando dilemas fiscales y productivos de difícil solución.

A partir del triunfo de la izquierda del año 2004 muchas de estas tendencias en materia de políticas públicas han cambiado presentando luces y sombras respecto al pasado –positivas aunque no carentes de riesgo en materia de relaciones laborales, positivas aunque problemáticas en materia de seguridad social, con avances aunque ambiguas en materia de salud, y negativas en materia educativa- pero que en cualquier caso deberán enfrentar enormes obstáculos para recomponer el vínculo entre una nueva estructura de producción de riesgo y la arquitectura de bienestar.

## **2. Primer Acto (1900-1985)**

### **2.1 Una breve historia del Modelo social uruguayo**

Uruguay constituyó uno de los primeros estados de bienestar de América Latina. El Modelo social uruguayo se cimentó sobre un sistema político institucionalizado que incorporó de forma clientelar a sectores medios y populares. Debido a esto y a partir de la amplia cobertura y extensión de las políticas de bienestar desarrolladas, el sistema garantizó una amplia permeabilidad de los grupos organizados a las estructuras estatales y a los partidos, así como una fuerte capacidad organizacional de los grupos de interés para defender sus beneficios, provocando el desarrollo un proceso de “*policy making*” con baja autonomía técnica y de corte negociador. Esta configuración primaria, con algunas variaciones relevantes que discutiremos más adelante, todavía está presente hoy y puede, según también veremos, transformarse en un elemento crítico para entender el proceso reciente de reforma estructural y reforma del Modelo social uruguayo.

La evolución política del Uruguay moderno está estrechamente ligada a la expansión del aparato estatal por la vía de partidos políticos clientelares, de baja cohesión ideológica, altamente institucionalizados y que integraban cortes verticales de la sociedad civil (Collier-Collier 1991; Panizza 1990; González 1995). Dado su temprana inserción en la estructura estatal y desde la misma, los partidos políticos lograron articular extensas redes clientelares que operaba en la asignación y distribución de los recursos estatales, orientadas a grupos de interés particulares (Panizza 1990).

Más allá de un patrón de competencia electoral bajamente ideologizado, hasta mediados del siglo XX el Partido Colorado estuvo asociado al desarrollo del MSI y a la conformación y defensa de un sistema de protección universal-estratificado de corte urbano. Por el contrario, el Partido Nacional estuvo hegemonizado por una fracción conservadora, de base agraria y liberal, opositora a la orientación industrialista del MSI y al perfil esencialmente urbano y corporativo del sistema de protección social. La hegemonía del Partido Colorado garantizó la permanencia del MSI. Las divisas generadas por dicho sector financiaban tanto las políticas de bienestar como las políticas económicas que sostenían el modelo (tipos de cambios múltiples, aranceles, subsidios, infraestructura pública). En paralelo, a diferencia de otras experiencias de la región, el movimiento sindical contó con autonomía organizacional respecto a los agentes partidarios que impulsaron la incorporación a los sistemas de protección (Rueschemeyer et al 1992; Collier-Collier 1991). Esto permitió estrechar el vínculo temprano constituido entre los partidos de izquierda (de mayor cohesión ideológica pero menor inserción entre los sectores populares no organizados, especialmente en el área rural) y el propio movimiento sindical.

### **2.1.2. Breve descripción del período**

Durante las primeras décadas del siglo, Uruguay aumentó significativamente los niveles de inversión social, aumentando la cobertura en salud y educación pública. También comenzaron a constituirse las primeras formas corporativas de protección en seguridad social (caja civil) y salud (formas privadas de atención médica). También se desarrollaron los primeros avances en materia de legislación laboral (semana inglesa, ocho horas, y distintas leyes regulatorias del trabajo femenino e infantil), otorgándose amplios derechos para la organización sindical. Durante este período existió una absoluta ausencia de derechos y regulaciones sobre el área rural, si bien la expansión urbana temprana aseguró una amplia cobertura en las prestaciones.

En la década del 30, en el marco del veto impuesto a las fracciones políticas más radicales del batllismo, las políticas tendieron a limitar su expansión en servicios y calidad. Sin embargo, se introdujeron novedades importantes como el reconocimiento de los derechos sociales y la consagración del derecho de huelga y de formación de sindicatos. Por otra parte, se expandieron el sistema mutual de salud, los hospitales públicos y se desarrollaron importantes políticas sociales compensatorias para los tiempos de crisis (alimentos subsidiados, comedores públicos, prevención maternal e infantil) que aún se mantienen.

En las décadas del '40 y '50, el Modelo social uruguayo llegó a su desarrollo pleno. Continuaron expandiéndose las prestaciones, se incorporaron nuevos grupos a los sistemas de protección social ya existentes (mutualismo, seguridad social), y aumentó el ingreso de sectores medios y populares a la estructura estatal. Como resultado, entre 1931 y 1955, los funcionarios públicos aumentaron en más de dos veces su número, y el número de jubilaciones y pensiones se triplicaron (Filgueira et al 2003). También se crearon programas de ingresos para los menores de edad, conocidas como "asignaciones familiares", y se creó un instituto que regulaba la negociación salarial de carácter tripartito, denominado "Consejo de Salarios". Esta serie de reformas, junto a la expansión del seguro de desempleo, permitieron al Uruguay colocarse en un lugar próximo a los regímenes de bienestar social-demócratas en materia de universalidad de la cobertura. No obstante, el modelo social continuaba exhibiendo una alta estratificación en servicios y beneficios, (Filgueira 1998) así como una muy baja cobertura en el área rural.

Uruguay, por su lugar en la división internacional del trabajo, sufrió seriamente el fin de la guerra de Corea que afectó la demanda en el mercado internacional de sus principales *commodities* de exportación. Las importaciones, bajo la forma de bienes de capital y bienes intermedios, incrementaron drásticamente los costos, provocando un severo deterioro de los términos de

intercambio. Sin embargo, el modelo social se mantuvo incambiado durante este período. Por tanto, mientras que entre 1940 y 1960 fueron los recursos genuinos provenientes de exportaciones y ahorros los que financiaron el Estado social, entre los años 60 y 70 la emisión monetaria, la deuda contraída con organismos financieros internacionales y la devaluación se convirtieron en las formas más habituales para cubrir la brecha entre ingresos y costos del sistema. La crisis del MSI desató fuertes pujas distributivas al interior de la coalición social pro-MSI y entre esta y los sectores exportadores que financiaban el modelo de crecimiento hacia adentro.

La dictadura militar inaugurada en 1973 fue una respuesta radical a la incapacidad del sistema político para reestructurar el modelo de desarrollo y el Estado en aras de hacer frente al nuevo contexto de escasez. El Estado social es también uno de los problemas no resueltos del período de la “negación” que los militares debieron afrontar. La más importante reforma del Estado social durante este período fue la centralización y racionalización del sistema de seguridad social mediante la unificación de categorías y el tope a los beneficios provistos. Los salarios en el marco de un movimiento sindical reprimido y desmovilizado, sirvieron como variables de ajuste para garantizar la estabilización de la economía. Sin embargo, no existió una implementación coherente de políticas tendientes a desarmar el modelo social. No existieron reformas sectoriales significativas así como tampoco existió una reducción del estado en la prestación de servicios y bienes.

Uruguay volvió a la democracia en 1985. Entre las tareas por delante estaba el enorme desafío de reformar el Estado social. El menú incluyó una versión reciclada del período de la “negación” del modelo social tradicional y la postulación de un modelo liberal que se formó bajo el ala de las agencias multilaterales y los reformadores neoliberales. Sin embargo las agendas de reformas se vio matizada en sus contenidos e implementación por las características legadas del sistema político (altamente institucionalizado con una creciente representación de la izquierda en el mismo) y de las bases sociales heredadas de la era-MSI (sindicatos y organizaciones de interés con capacidad para movilizarse). Sin embargo de forma gradual, con bloqueos, y sin ellos en algunas arenas, la agenda de reformas emprendió vuelo en las dos décadas siguientes, como veremos a continuación.

## **Segundo Acto (1985-2004)**

### **3. El pasado reciente en materia laboral y de políticas sociales**

#### **3.1 Los cambios en la regulación de las relaciones capital-trabajo: restauración, y liberalización**

Durante el período de auge del MSI, la economía política que operó en el mercado laboral consistía en que los constreñimientos del mercado resultaban débiles para el sector sindicalizado (trabajadores del estado y la industria urbana protegida) y fuertes para los sectores no sindicalizados (exportaciones primarias de ganado y lana). Este era, por tanto, un contexto en que el poder organizativo y numérico de la clase trabajadora aumentó significativamente y muchas veces alcanzó el poder estructural del capital doméstico. Para 1955, el número de asalariados industriales alcanzaba los 200 mil (Notaro 2007). Como resultado, hacia la década del ´60, el sindicalismo uruguayo era uno de los más cohesivos de la región, agrupando a más del 70% de la fuerza de trabajo (Roberts 2002).

No obstante, Uruguay pasó, entre 1970 y 1985, de una estructura en la que las exportaciones no-tradicionales significaban el 28% del total de exportaciones a una en la que las mismas representaban el 65% (Filgueira F. y Papadópulos J. 1997). Los empresarios orientados a esos nuevos productos de exportación debieron competir en el mercado mundial y aumentar la productividad y la eficiencia para mantenerse competitivos. Los salarios, los impuestos sobre los

salarios, los costos de contrataciones y despidos y las negociaciones de salarios, fueron controlados en un contexto de total suspensión de la negociación laboral. Los empresarios empezaron a favorecer una forma de sindicalismo menos centralizada y politizada, negociaciones de salarios descentralizadas y mercados laborales más flexibles.

### **3.1.1. La restauración**

A pesar de ello, con el retorno a la democracia en 1985 el estado recuperó su fuerte centralidad en tanto rector de las políticas laborales, pautado por el fuerte intervencionismo, apoyado en su capacidad para convocar, participar y aportar su voto en los ámbitos de negociación tripartitos a nivel de sector, y por su poder para homologar convenios colectivos. El Estado desarrolló en este período un fuerte papel rector en materia de relaciones laborales, convocando cuatrimestralmente a los sectores de empresarios y trabajadores, fijando pautas de aumento salarial y homologando los acuerdos a los que se llegaba en dichas instancias, haciéndolos de hecho extensibles al conjunto de los sectores afectados.

El Ministerio de Trabajo recuperó muchas de las funciones de mediación en disputas laborales que había permanecido “dormidas” durante la dictadura e impulsó los derechos individuales de los trabajadores y el control de las relaciones capital-trabajo en general. En el Estado los trabajadores no contaban con Consejos de Salarios y se dio la negociación informal y, a veces, el enfrentamiento abierto a la hora de fijar salarios. El gobierno de la restauración democrática fue particularmente duro en los primeros años en lo relativo a los sindicatos de los trabajadores del Estado, declarando los servicios del Estado “servicios esenciales” -un derecho del Poder Ejecutivo- para poder suspender huelgas. Una diferencia importante entre el sistema nuevo de negociación de salarios y el anterior a 1968, es que ahora el Poder Ejecutivo podía decretar techos para los aumentos de salarios en el sector privado. De esta manera se intentó controlar las presiones inflacionarias y proteger a aquellos sectores sin capacidad negociadora del juego inflacionario. De forma de compatibilizar los resultados de la negociación con las metas macro-económicas, el gobierno decidió introducir modificaciones a la ley de 1943 (Notaro 2007). De esta manera surgieron las “pautas” establecidas por el Poder Ejecutivo para las negociaciones, y las resoluciones de los Consejos tenían que ser ratificados por decretos de los Ministerios de Economía, de Trabajo y Seguridad Social para tener carácter obligatorio para todas las empresas del grupo correspondiente (Notaro 2007). Esto le permitió al gobierno regular los niveles de recuperación salarial (perdidos durante la dictadura), moderando a su vez, los aumentos de forma de evitar espirales inflacionarias. La retracción salarial en el segundo período de la administración, tuvo como objetivo la reducción de los problemas de sobre-endeudamiento que arrastraba la economía desde el final de la dictadura<sup>1</sup> (Rodríguez et al 2001).

### **3.1.2. La liberalización**

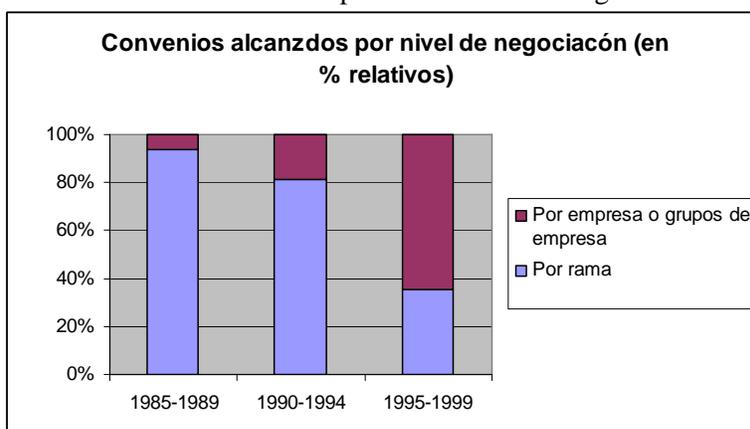
A partir de 1990 esta modalidad da paso a una reforma que transformaría, en el transcurso de diez años, radicalmente el sistema. En el contexto de una fuerte apertura externa impulsada por los acuerdos del MERCOSUR, y bajo el impulso reformista liberal del nuevo presidente Lacalle del Partido Nacional, se apuesta a un proceso de creciente descentralización de las relaciones laborales y prescindencia del estado de las mismas. Para 1992, el gobierno suspendió la convocatoria del consejo de salarios, descentralizando la negociación salarial a nivel de las empresas (Notaro 2007;

---

<sup>1</sup> El Uruguay duplicó su endeudamiento externo en el período de 2 años (1980-1982), que en combinación con la fuerte caída del producto entre 1982 y 1984, provocó que la deuda externa por porcentaje del PBI, pasara del 21% en 1980 al 97% en 1984. (Rodríguez et al 2001).

Filgueira-Papadópulos 1996; Rodríguez et al 2001). El gobierno continuó fijando el salario mínimo nacional, así como el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico. Los consejos tripartitos fueron mantenidos en actividades en los que el estado fijaba precios, como la salud o el transporte (Notaro 2007). El cambio en la regulación laboral provocó que los salarios y las condiciones de empleabilidad pasaran a ser negociadas en forma descentralizada, lo que aumentó la desprotección del trabajo, generando un escenario de asimetría a la hora de la negociación. En el mismo, las empresas tuvieron mayor libertad para adoptar las estrategias de adaptación al nuevo contexto de competitividad, caracterizadas por formas de empleabilidad más laxas (Filgueira-Gelber 2003). A su vez, este escenario deterioró viejas conquistas de los trabajadores (cobertura social del empleo, ajustes salariales, convenios paralelos) generando una degradación de los bienes colectivos que actuaban como estímulos para la articulación de acción colectiva, intensificando la fragmentación de la organización sindical y retro-alimentando la asimetría a la hora de la negociación entre agentes (Alegre 2006).

Gráfico 1: Convenios alcanzados en el período 1985-1999 según nivel de negociación



Fuente: Elaboración en base a Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi (2001).

Si bien entre 1990 y 1994 aún persiste un importante porcentaje de convenios a nivel de rama, la razón fundamental responde a que se extendían convenios colectivos que habían sido negociados a nivel de rama en el pasado, y menos por la creación de nuevos convenios a nivel de rama. El siguiente período marca una clara mayoría de los convenios por establecimiento (y en muy pocos casos por grupos de establecimiento). Este gráfico esconde por otra parte el proceso de disminución absoluta de la población cubierta por convenios colectivos. En tanto en 1989, la casi totalidad de los trabajadores formales privados se encontraban cubiertos por alguna forma de convenio, esta cifra se desploma al 27% de los trabajadores en el año 2000 (Rodríguez et al, 2001). Por su parte, en lo que respecta a los trabajadores del estado, no existieron en este período ámbitos de negociación formal, pero en general y tal como lo mostraban los gráficos presentados sobre salario/hora reales, los formatos informales, sumados a los extendidos derechos colectivos e individuales de los trabajadores en estas áreas, permitieron a los sindicatos negociar buenas condiciones laborales y salariales.

Entre el año 2000 y 2004 esta situación de desamparo de los trabajadores se agrava, llegando la negociación colectiva a sus niveles más bajos, alimentado por un empresariado que en un contexto de fuerte crisis económica (2001-2002) suprime o se muestra reacio a aceptar iniciar espacios de negociación por empresa, y por un sindicalismo extremadamente debilitado especialmente en el ámbito privado. Asimismo y en línea con la inspiración liberal de los gobiernos de los años 90 e inicios del 2000, el salario mínimo, que en contextos expansivos, no operaba como piso real de

salarios, pero en contextos recesivos si empieza a hacerlo, es indexado muy por debajo de la inflación sufriendo un marcado deterioro a lo largo del período 1990-2003.

En relación a la organización del propio movimiento sindical, la configuración de políticas económicas presentes originó además de una restricción de recursos de poder de los sindicatos en términos agregados y un aumento de la dispersión de los niveles de poder organizacional al interior de los sindicatos. Aquellas organizaciones sindicales localizadas en las áreas liberalizadas de la economía sufrieron un debilitamiento importante, reflejado en la disminución del número de afiliados existentes. Estas áreas se ubicaron fundamentalmente en el sector privado de la economía.

La implementación de un paquete de reformas económicas híbridas, produjo efectos diferenciales sobre el mundo laboral. Esto provocó reajustes distintos a nivel sectorial en los distintos sectores sindicales organizados. Como resultado los sindicatos vinculados a la extracción de rentas estatales mantuvieron sus niveles de movilización y los recursos institucionales para actuar como grupos organizados. Por el otro lado, los sectores organizados que actuaron en arenas en donde se implementaron fuertes procesos de reformas (desmantelamiento de estructuras proteccionistas, desregulación de la normativa laboral) experimentaron un proceso de caída en los niveles de afiliación y organización.

El siguiente cuadro toma seis indicadores del decálogo de reformas, aquellos que presumimos explican un mayor grado de la varianza de la variable “sindical”. Las relaciones entre las políticas y estructuras sindicales están caracterizadas por los efectos diferenciales que tienen las políticas económicas sobre la distribución de los recursos de poder al interior de las organizaciones sindicales.

Cuadro 1: Indicadores de reforma y su impacto sobre la estructura sindical (según público/privado, y sector de actividad)

<i>Indicadores</i>	<i>Valores presentados, y efectos sobre las estructuras sindicales</i>
Gasto Público	Caída en subsidios e inversión pública (perjudica sindicatos del sector industrial)
Apertura Comercial	Caída en las barreras proteccionistas (perjudica sindicatos del sector industrial)
Inversión extranjera	Promoción de la inversión financiera (favorece sindicatos del sector servicios)
Privatización	Bloqueadas (favorece los sindicatos del área pública)
Desregulación laboral	Realizadas (perjudica a los sindicatos del área privada)
Tipo de cambio	Fijo y bajo (perjudica a sindicatos del sector industrial)

En Alegre (2006).

La evolución de los niveles de afiliación sindical refleja el impacto diferenciado de las políticas económicas sobre las distintas áreas del movimiento sindical a nivel público y privado:

Cuadro 2: Cantidad de afiliados totales, públicos y privados período 1987-2001

	<i>Total</i>	<i>Índice de afiliación (base 87)</i>	<i>Públicos</i>	<i>Índice de afiliación (base 87)</i>	<i>Privados</i>	<i>Índice de afiliación (base 87)</i>
Congreso '87	236.640	100.0	114.951	100.0	121.689	100.0
Congreso '90	222.310	93.9	118.910	103.4	103.400	84.9
Congreso '93	173.433	73.2	108.291	94.2	65.142	53.5
Congreso '96	126.200	53.32	82.700	71.94	43.500	35.75
Congreso '01	122.057	51.58	72.788	63.32	49.269	40.49

Fuente: Supervielle y Quiñónez 2003

Las cifras agregadas muestran una caída en los niveles de afiliación tanto en el sector público como en el privado: las diferencias se encuentran en los niveles porcentuales de las caídas. En el sector público, la caída se acelera básicamente entre los años 1993-1996, período en el que avanza más firmemente la re-estructura del estado tanto en la administración central como en otras áreas. En el sector privado la mayor caída se experimenta entre los años 1990-1993. Durante este período se experimentan las reformas de mercado más pujantes de la década: apertura y liberalización comercial y desregulación del mercado del trabajo, entre otras. Al cabo de 14 años, la organización sindical redujo a la mitad el número de afiliados: pero mientras en el sector público la caída fue de un 37%, en el sector privado la tasa de afiliación disminuyó un 60% (Supervielle-Quíñonez 2003).

A su vez, entre el período 1985- 2000 existe una fuerte asociación entre algunos indicadores de apertura comercial y cobertura laboral con los niveles de afiliación sindical. En este sentido la evolución de la afiliación sindical es fuertemente sensible en el período a las variaciones en las tasas de arancel promedio y al número de convenios colectivos firmados durante el período (ver Gráfica 2 y Gráfica 3). Dichas asociaciones parecen verificar las relación existente entre aquellas políticas de liberalización en ciertas áreas de la economía (concretamente el comercio y el mercado de empleo) y la caída en los niveles de afiliación de los sindicatos privados.

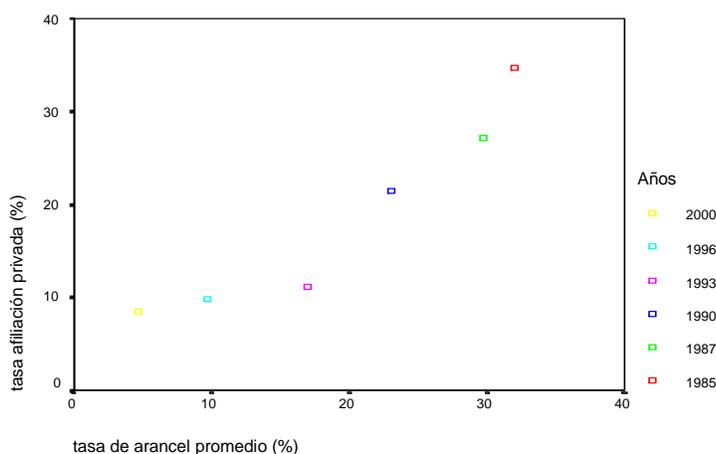
La caída de aranceles operó perjudicando al sector industrial por vía del desmantelamiento de las estructuras proteccionistas, lo que en un contexto estructural de estrategias de baja productividad, insuficiencia de mercados externos y altos costos de bienes de capital traslada los costos sobre el trabajo, provocando transformaciones en aquellos sectores de la economía no protegidos. En definitiva, en un nuevo contexto de economía abierta, los costos laborales no pudieron ser ya compensados, por lo que se volvieron factores relevantes en el ajuste de los niveles de competitividad de las empresas (Rodríguez et all 2001). Esto provocó la extensión de formas de empleabilidad e inserción laboral más flexibles, los cuales limitan y perjudican la organización sindical.

La sensible disminución de la cantidad de convenios colectivos refleja el cambio del formato de la regulación de la relación laboral durante los '90 a partir del retiro del estado de la negociación laboral. Mientras que en el período 1985-1989 existieron un total de 792 convenios (113 de promedio anual), la cifra cayó a 401 durante 1990-1994 (80 de promedio anual), manteniéndose en cifras similares en el período 1995-1999 (444 y 88 de promedio anual). (Rodríguez et all 2001).

Esto representó la existencia de un 45% menos de convenios laborales entre el período 1985-1989 y el período 1995-1999. Este escenario provocó que los salarios y las condiciones de empleabilidad fueran definidos directamente por las empresas. Esto tuvo como efecto el des-estimulo en la afiliación por la destrucción de ciertos bienes colectivos (convenios, ajustes salariales, cobertura social), que provocan el deterioro de las condiciones de empleo, reforzando el incremento de la precariedad y la informalidad en ciertos sectores. Esto a su vez fragmenta la organización sindical e intensifica los bajos estímulos para la articulación de acción colectiva, favoreciendo a su vez la adopción estrategias de inserción económicas más laxas por parte del empresariado en materia de productividad y condiciones de empleo (Filgueira-Gelber 2003).

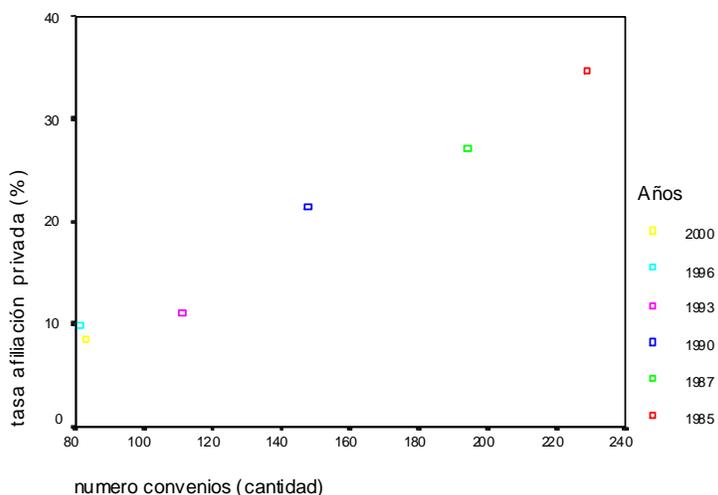
En términos sustantivos parece claro que ambos factores tienen un efecto convergente. La desregulación laboral fue el formato de relación entre los factores de producción (capital-trabajo) que se ajustó a la necesidad de reducción de los costos laborales en un contexto de economía abierta, reforzando el debilitamiento de los sindicatos. Parece razonable hablar en términos agregados, de una configuración de políticas que produce efectos sobre los niveles de afiliación sindical a nivel sectorial, provocando a su vez un marcado des-balance en detrimento de los sectores sindicales organizados en el sector privado y en aquellas ramas de la actividad ligadas a la producción de bienes transables.

Grafica 2: Nivel de afiliación sindical privada según tasa arancel promedio, período 1985-2000.



Fuente: Alegre (2006) en base a datos de Rodríguez et all (2001) y Lora (2001)

Gráfica 3: Nivel de afiliación privada según números de convenios firmados, período 1985-2000.

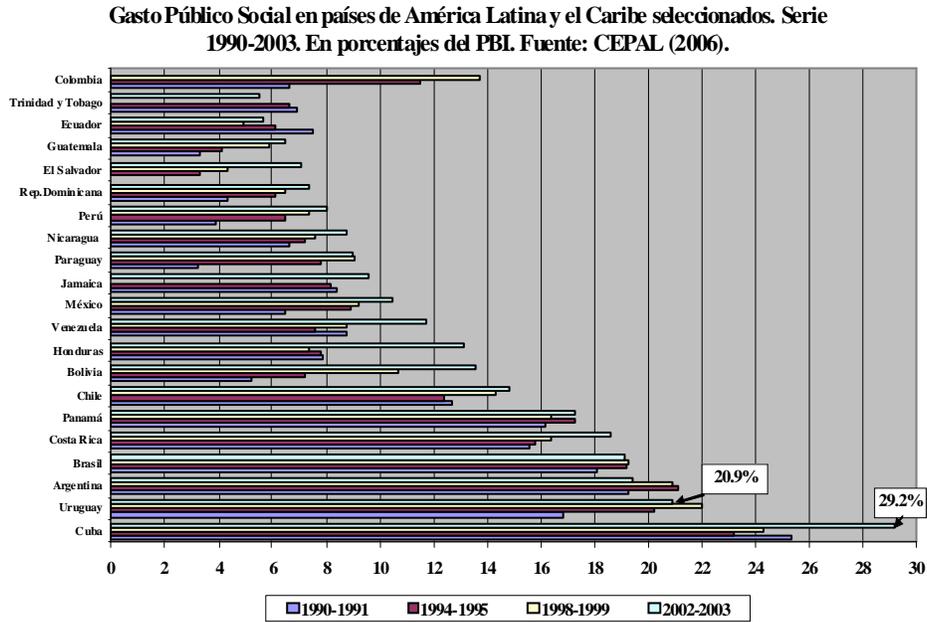


Fuente: Alegre (2006) en base a datos de Rodríguez et all (2001)

### 3.2. Panorama general de la evolución de las políticas sociales

Tal como señaláramos, Uruguay es uno de los países de la región que más recursos ha destinado en las últimas décadas a las políticas sociales; uno de los países que mayor prioridad fiscal le ha dado al gasto público social. Como podemos observar en el siguiente gráfico, en el bienio 2002/2003 Uruguay se ubicaba en el segundo lugar dentro de la región en materia de inversión social, solo detrás de Cuba. De acuerdo a la CEPAL (2006), en ese bienio, el GPS representó el 20.9% del PBI, un punto menos que el guarismo registrado a fines de los años noventa. Asimismo, como podemos observar en el gráfico, el GPS creció en forma sostenida durante la pasada década.

Grafica 4: Gasto Público Social en América Latina. Países seleccionados entre 1990-2003.

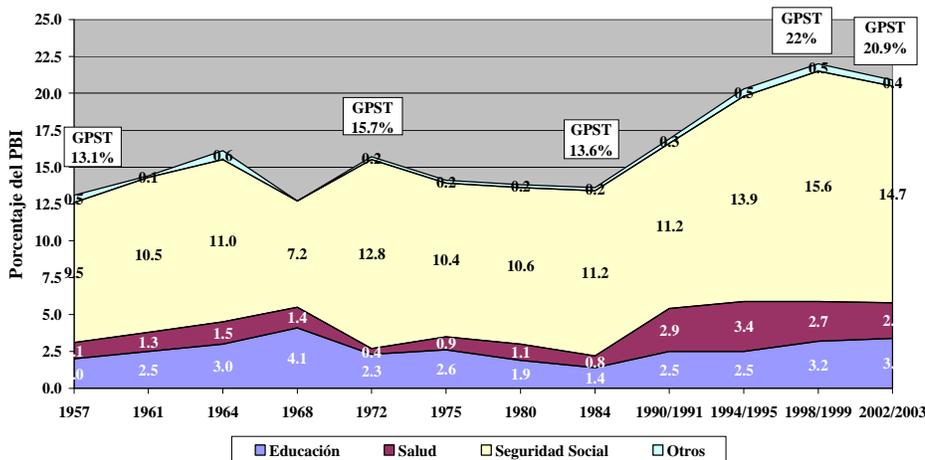


Fuente: CEPAL (2006)

Al examinar la evolución del GPS como porcentaje del PBI –esto es, la prioridad macroeconómica que el Estado asigna a las políticas sociales- observamos un constante crecimiento –a excepción del período autoritario- desde que existe información disponible sobre los recursos que estado destina al área social. Este punto es sumamente relevante, ya que implica cuestionar la tesis extendida en ciertos ámbitos sobre la retirada del Estado del campo social. Lejos de haber disminuido el gasto público total y el GPS como porcentaje del PBI, durante las últimas décadas se advierte un crecimiento de la participación del Estado en la función redistributiva, y de la magnitud de los recursos públicos volcados a las políticas sociales. Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el GPS representó en promedio el 14.4% del PBI entre 1957 y 1972 (período de crisis del MSI), el 13.8% entre 1975 y 1984 (durante el período autoritario) y el 20% desde la restauración democrática al presente.

Gráfica 5: Gasto Público Social sectorial, período 1957.2003.

**Gasto Público Social del Gobierno Central Consolidado por sectores. Años seleccionados entre 1957 y 2003. En porcentajes del PBI. Fuente: hasta 1984, Davrieux (1987); desde 1990 a 2003 (OPP 2004).**



Sin embargo, al analizar la evolución que ha registrado en los últimos años la composición del GPS, podemos constatar que el crecimiento de la inversión social del Estado se explica, fundamentalmente, por el incremento de los recursos destinados a la seguridad social, los que se componen en más de un 80% por rentas dirigidas a los adultos mayores (Filgueira et.all 2005). Sin desconocer como un dato positivo el crecimiento desde la restauración democrática de los recursos destinados a las políticas sociales, la distribución del GPS entre áreas o sectores (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.), afecta seriamente las posibilidades que el Estado tiene de revertir los procesos de exclusión analizados. Cabe destacar que Uruguay es uno de los países de la región que más recursos orienta a la seguridad social (aproximadamente el 70% del GPS), incluso en comparación con aquellos países que presentan una pirámide demográfica casi tan envejecida como la uruguaya. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, mientras Argentina, Chile y Cuba destinan en promedio 8.4% de su PBI a la seguridad social, Uruguay dirige a este sector el 14.7%; como contrapartida, mientras estos tres países dedican el 4.6% del PBI al gasto público en salud y el 4% o más a la educación, Uruguay dirige el 2.4% y el 3.4% a estos sectores. Las diferencias entre estos países en relación con los recursos que sus Estados destinan a la formación de capital humano (educación y salud) son aún más acentuadas si utilizamos las mediciones del gasto público de cada uno de estos países.

Cuadro 3: Gasto social sectorial según países de la región. Circa 2003.

Países	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social y otros
Argentina	4.2	4.4	9.7	1.1
Chile	4.0	3.0	7.6	0.2
Cuba	12.3	6.3	7.8	2.9
Uruguay	3.4	2.4	14.7	0.4

FUENTE: CEPAL (2006).

Desde luego, no se puede desconocer que la distribución del GPS entre áreas de política y franjas de edad en Uruguay responde a tres factores, que están fuertemente influidos por las transformaciones que han operado en la sociedad uruguaya durante las últimas dos décadas: el sostenido envejecimiento de la población, la elevada cobertura del sistema de seguridad social y el alto peso que ha adquirido el gasto en seguridad social desde la reforma aprobada por la ciudadanía en 1989<sup>2</sup>.

Además de los problemas asociados a la composición del GPS en Uruguay –su sesgo “pro-adulto” (Grau 2005), en un país en el que la pobreza afecta principalmente a niños y adolescentes<sup>3</sup>-, surge como un dato preocupante la regresividad del gasto. Si utilizamos el Coeficiente de Gini para medir la progresividad del GPS<sup>4</sup> constatamos que en los últimos veinte años (desde que existe información disponible de calidad para realizar este tipo de ejercicios) el GPS ha sido globalmente regresivo, es

<sup>2</sup> Ver detalles de la reforma más adelante.

<sup>3</sup> Como hemos señalado, la sociedad uruguaya se ha caracterizado en los últimos años por un profundo desbalance entre generaciones en el acceso al bienestar social, lo que se manifiesta en la muy disímil incidencia que tiene la pobreza entre las generaciones más jóvenes y los adultos (especialmente, los adultos mayores). Si bien las personas menores de 18 años representan solamente el 28,75% de la población uruguaya (de acuerdo a los datos censales de 2004), constituyen el 50.1% de la población en situación de pobreza. Estos dos datos expresan claramente la extremadamente alta “sobre representación” de los niños y adolescentes dentro de la población en situación de pobreza. (De Armas 2006).

<sup>4</sup> El Coeficiente de Gini en este caso puede variar entre -1 y 1; cuando se aproxima a -1 indica que el gasto está concentrado en los sectores de menores ingreso, en tanto cuando se aproxima a 1 expresa que el gasto está orientado en dirección contraria; naturalmente, los valores cercanos a 0 reflejan un carácter neutro del GPS en términos redistributivos.

decir no ha beneficiado a los sectores de menores recursos. Como se puede apreciar en el Cuadro, el gasto en seguridad social es el único sector regresivo del GPS. El peso que tiene la enseñanza primaria en el total de alumnos del sistema de educación pública (aproximadamente la mitad), y la concentración de la población de menos recursos en el subsistema de salud pública, explican la progresividad del gasto en estos dos sectores.

Cuadro 4: Nivel de progresividad del gasto público social en Uruguay según sectores (Coeficiente de Gini). Período 1982- 2003.

	1982	1989	1993	1999	2002	2003
Educación	-0,16	-0,17	-0,18	-0,28	-0,27	-0,26
Salud	-0,26	-0,24	-0,23	-0,45	-0,44	-0,44
Seguridad Social	0,20	0,16	0,16	0,17	0,22	0,21
GPS total (*)	0,10	0,03	0,04	0,02	0,06	0,04

FUENTE: Para el año 1982 (Davrieux 1989), año 1989 (CEPAL 2004), año 1993 (CEPAL 2001) y años 1999, 2002 y 2003 (OPP 2004).

Al carácter regresivo del GPS en Uruguay se suma el de los impuestos. Como han demostrado recientemente Grau y Lagomarsino (2002), la distribución del ingreso antes del pago de impuestos, medida a través del Coeficiente de Gini, es levemente más equitativa que la distribución real, es decir, luego del pago de impuestos (Cuadro 8).

Cuadro 5: Índice de concentración del ingreso antes del pago de impuestos, y posterior al pago. Año 2002.

Gini SIN impuestos	Gini CON impuestos
0,441	0,446

FUENTE: Grau y Lagomarsino (2002: 52).

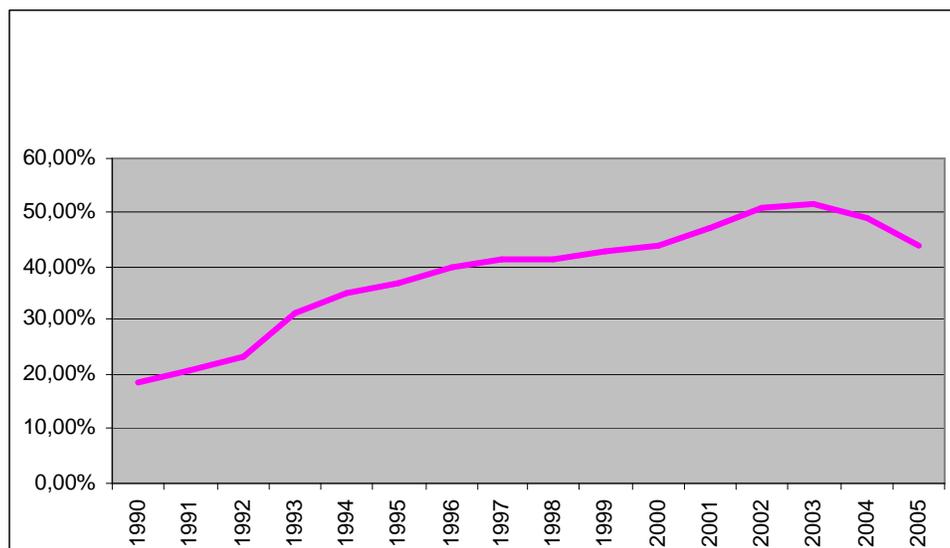
Si bien en Uruguay no existen estudios de simulación sobre el efecto combinado de las transferencias y beneficios del Estado, por una parte, y de los impuestos y contribuciones, por otro, como los que se aplican en los países de la OCDE, la información presentada en los dos cuadros anteriores hacen pensar que el gasto social y la estructura tributaria del país lejos de tener un efecto redistributivo, no alteran la distribución del ingreso entre los hogares, y si lo hacen en el sentido de tornarla, aunque levemente, menos equitativa.

### 3.2.1. Reforma de la seguridad social: defensa del pasado y fuga hacia adelante

En 1995 Uruguay finalmente reformó su sistema de seguridad social. Evolucionó de un sistema de reparto de monopolio estatal a un sistema mixto que incluye agentes privados y niveles obligatorios definidos por ingreso de capitalización individual. Ésta es, sin duda, la reforma más importante del sistema desde 1950, cuando las últimas categorías de trabajadores fueron incluidas. Una nueva reforma que reunificó bajo una agencia centralizada la mayoría de las categorías de trabajadores, fue implementada en los años 70. Desde la década del 60 el sistema estaba financieramente desarmado y la situación no hizo más que empeorar en los 40 últimos años.

El sistema de reparto que caracterizó la seguridad social en Uruguay se encontraba en 1985, cuando la restauración democrática, más unificado que en el pasado, pero con serios problemas de financiamiento y de calidad de las prestaciones, las que habían sufrido un fuerte deterioro en los años 70 e inicios de los ochenta. Si bien entre 1985 y 1989 se mejoraron levemente las prestaciones, sería con la reforma constitucional de 1989 plebiscitada a iniciativa del movimiento de jubilados que el valor real de la jubilación se recuperaría en forma sustantiva. Esta reforma obligaba al gobierno a incrementar las jubilaciones cada vez que se incrementara el salario de los trabajadores públicos aplicando como indexador la evolución del índice medio de salarios. Ello permitió un incremento del valor real de las jubilaciones entre 1989 y el año 2000 de casi el 65% (Katzman-Filgueira 2001). Pero concomitantemente, ello implicó un incremento marcado de las transferencias necesarias desde rentas generales para financiar a un sistema ya de por sí desfinanciado. En los años siguientes la seguridad social representó una carga fiscal importante tanto en el PBI total (de 10,3% en 1989, al 14,3% en 1994) como en la composición del gasto social. Como resultado, en el año 2000 dentro del gasto de seguridad y bienestar social (61% del gasto público social), el gasto en jubilaciones y pensiones representan un 83% del total<sup>5</sup>.

Gráfica 6: Evolución de la asistencia neta al Banco de Previsión Social (como % de las erogaciones totales). Período 1990-2005.



Fuente: Equipo de representación de los trabajadores del Banco de Previsión Social, 2006

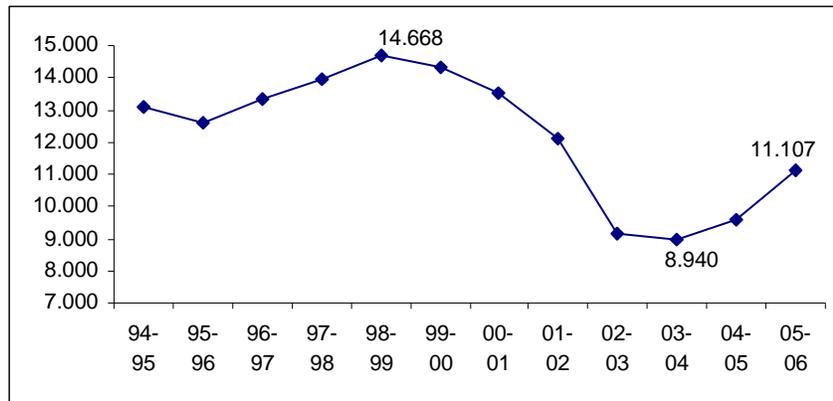
El incremento sostenido hasta el año 2003 se explica no solamente por el sistema de indexación de las jubilaciones y pensiones, sino también por el deterioro de la recaudación originada en los problemas de mercado laboral y por otro factor de suma importancia: la reforma del sistema en el año 1995.

En 1995 se aprobó la reforma que creó un sistema de capitalización complementario al sistema de reparto para los sectores de mayor nivel de ingreso. Ello generó costos de transición, ya que un porcentaje de los aportes que anteriormente iban a financiar al sistema de reparto a partir de la reforma permanecen en cuentas individuales y son administrados en forma privada. Esta reforma por otra parte, incremento la edad de retiro y los años de aportes exigidos. Finalmente

<sup>5</sup> Datos del BPS (2000).

concomitantemente a dicha reforma, antes y después, se otorgaron diversas exoneraciones a los patrones respecto a los aportes a la Seguridad Social. Mientras la economía crecía, los efectos de dichas transformaciones pasaron relativamente desapercibidas, pero con el enlentecimiento y luego crisis de la economía y el deterioro del mercado laboral, sus efectos fueron devastadores para las finanzas genuinas del sistema, llegando a sus niveles más bajos en el año 2002.

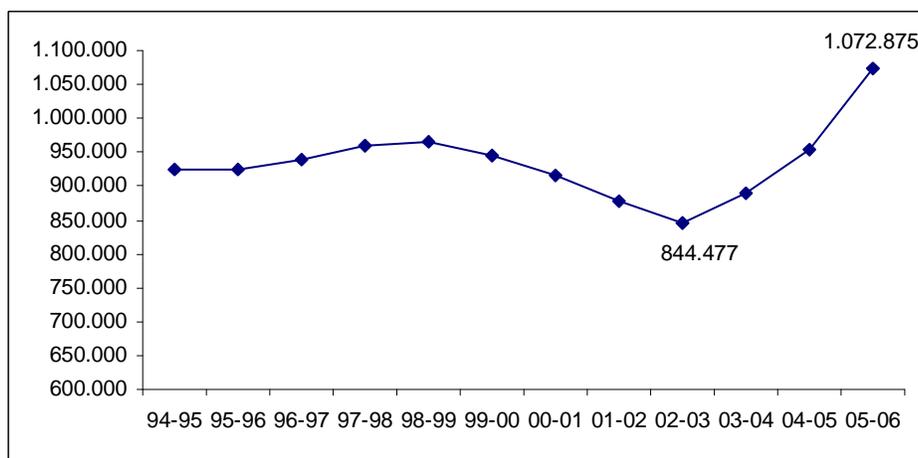
Gráfica 7: Evolución de la recaudación del BPS en términos reales (en millones de pesos). Base marzo de 1997. Período 1994-2006.



Fuente: Equipo de representación de los trabajadores del Banco de Previsión Social, 2006

A partir del año 2003 esta realidad empieza un proceso de mejora que surge, por un lado, de la disminución de los costos de transición en la medida que disminuyen los jubilados del viejo sistema. Por el otro, responde a la mejora sustantiva en materia económica y a los logros que un mayor nivel de fiscalización ha generado sobre el número de aportantes al sistema. Nótese sin embargo, que de acuerdo al siguiente gráfico se estaría en cifras record de afiliación y aportes, aunque muy por debajo aún, de acuerdo al gráfico precedente, en materia de recaudación real.

Gráfica 8: Evolución de cotizantes del BPS (miles de personas). Cifras promedio anual. Período 1994-2006



Fuente: Equipo de representación de los trabajadores del Banco de Previsión Social, 2006

Si por un lado la situación económica y del mercado laboral afectó negativamente las finanzas y salud del sistema provisional, las reformas paramétricas que acompañaron a la reforma del sistema en 1995 contribuyen a alejar aún más la estructura de riesgos de la arquitectura de protección social. En efecto, el incremento de los años de aporte requerido para la jubilación, indican que las actuales generaciones de trabajadores, dada su densidad de aportes, alcanzarán en una proporción muy baja la causal jubilatoria a los 60 y 65 años respectivamente. Es por ello que en buena medida, los aportes al sistema no son percibidos por la población como un seguro, sino más bien como un impuesto.

Además del sistema de pensiones y jubilaciones, el BPS administra el sistema de asignaciones familiares, el cual otorga un monto de dinero a las familias con hijos. Este sistema creado en la década de los 40 era universal para todos los trabajadores formales, pero en los años ochenta se focalizó solamente a los hogares por debajo de cierto nivel de ingresos. Los montos asignados por hijos habían caído estrepitosamente en las décadas precedentes y se pensó que la focalización permitiría mejorar el valor real de las prestaciones para las familias que realmente requerían de dicho apoyo. Sin embargo, dos elementos de la reforma inhibieron sus efectos potencialmente beneficiosos: por un lado se mantuvo el principio de formalización como criterio de elegibilidad, y por el otro se mantuvo indexada la asignación familiar al salario mínimo –y no como sucediera con la reforma constitucional del sistema de pensiones, al salario medio-. Estos dos elementos inhibieron la ampliación de la cobertura en los sectores más pobres y generaron un deterioro marcado del monto promedio de las asignaciones que pierde entre 1990 y 1995 el 50% de su valor real, y recupera por ajustes y mejoras posteriores el valor real de 1990 hacia el año 2000 (Katzman-Filgueira 2001). Las reformas en el sistema de asignaciones familiares entre 2000 y 2006, empezaron a solucionar el problema de la cobertura al no atarlo a la condición de formalidad, en tanto que una sustantiva mejora en el salario mínimo nacional más reciente (2004-2005), ha ayudado, aunque aún en forma insuficiente, a la mejora del valor real de las asignaciones familiares. La reforma en curso que veremos más adelante modifica, ahora en forma sustantiva el viejo régimen, abriendo interesantes posibilidades de enfrentar en mejor manera la estructura de riesgos del país en materia de parejas jóvenes con hijos.

### **3.2.2. Reforma de la educación: el intento socialdemócrata.**

La educación pública, otrora el orgullo de la nación, era percibida en crisis, y con razón, al retorno de la democracia. Magros salarios docentes, infraestructura inadecuada, clases multitudinarias, currícula inadecuada a las necesidades del mercado, y un importante número de padres que habían elegido salirse del sistema y buscar alternativas privadas, eran sólo algunos de los más prominentes síntomas de una importante crisis. Con la democracia la administración de la educación primaria y secundaria retornó a una estructura semi-autónoma descentralizada y la Universidad a gobernarse autónomamente, a pesar de que permaneció dependiente del gobierno central en materia de recursos financieros. A pesar de ser consensuales, estos fueron gestos simbólicos que hicieron muy poco por la calidad de la educación. La presión de la asociación de docentes para incrementar los fondos y de la Universidad para extender el presupuesto, combinadas con el interés por parte del gobierno -- dada la percepción de la población y la alta legitimidad que podrían recibir eventuales medidas-- permitieron cambios más sustantivos que los meramente formales. Medido en términos per cápita reales, el gasto en educación aumentó el 70% desde 1985 a 1990 (Cominetti, 1994). Como porcentaje del PBI el aumento es menos espectacular, pero hay que considerar que el PBI estaba creciendo, y también crecía la parte de educación: pasó de 1.5 a 2.1 y después bajó a 1.9 entre 1985 y 1990 (Cominetti, 1994). No hubo intentos de reformas estructurales durante la primera administración, más allá de la creciente atención a las escuelas de los barrios pobres. La administración de Lacalle siguió esta tendencia y desarrolló un sistema por el cual algunas escuelas

en barrios de necesidades básicas insatisfechas fueron definidas como escuelas de “atención prioritaria” en donde los salarios docentes aumentaron como incentivos.

En 1995, el año después de la última elección, fue lanzado el proyecto más ambicioso de reforma. Conocida como “Reforma de Rama” por el sociólogo uruguayo Germán Rama, previamente director de CEPAL, designado presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de la Educación Pública (CODICEN). Los rasgos más importantes de la reforma pueden ser someramente señalados.

En primer lugar, cambió la currícula de secundaria, restándole énfasis a las humanidades y artes e incrementando el contenido pragmático que prepara al individuo para el mercado laboral más que para la Universidad. Esta transformación implica un reagrupamiento de asignaturas y la preparación de profesores con cursos de entrenamiento para satisfacer la nueva demanda.

En segundo lugar, esta reforma se propuso y logró parcialmente el ambicioso plan de expandir la educación pública, gratuita y obligatoria al nivel preescolar. La educación preescolar había crecido significativamente en las últimas dos décadas para la clase media y alta en las escuelas privadas. Este hecho había sido señalado en los análisis de CEPAL de años anteriores como uno de los factores fundamentales en determinar el rendimiento de los niños en los años posteriores y, por tanto, como uno de los factores claves en el aumento de la desigual asignación de capital humano.

En tercer lugar, la reforma desarrolla escuelas de tiempo completo para algunas áreas. La idea central es mantener a los niños fuera de las calles y proveer un marco de referencia que vaya más allá de la enseñanza; incluye servicios y provee de modelos de identificación.

En cuarto lugar, se buscó una dimensión institucional para la educación pública, perdida desde hace más de un cuarto de siglo por la intervención de múltiples factores entre los cuales militan el agostamiento de los módulos horarios, la masificación de la matrícula y la alta rotatividad de profesores sin identificación con las autoridades y espacios sociales del liceo. La reforma en marcha supone que el responsable de la educación no es sólo el profesor en un aula sino además, y fundamentalmente, la institución escuela o la institución liceo. Por lo tanto, debe lograrse la integración de todos los actores del proceso educativo como paso imprescindible para lograr réditos a nivel de la evaluación.

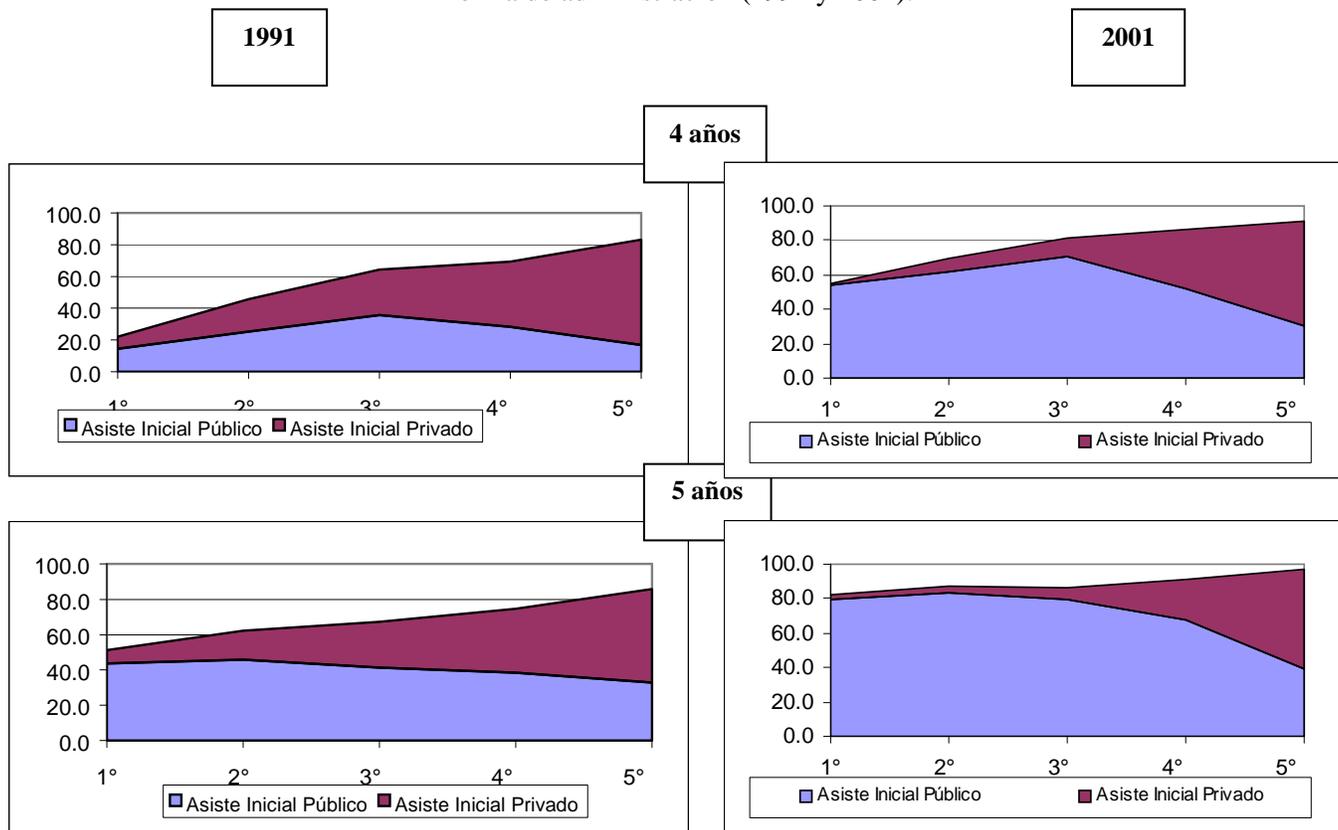
Por su parte la educación terciaria, monopolio de la Universidad estatal hasta 1984, ha sufrido transformaciones que se adecuan mejor al paradigma general de reforma orientada por el mercado. En 1984 uno de los últimos decretos del régimen militar le otorgó credenciales de nivel terciario al instituto católico “Dámaso Antonio Larrañaga”, reconociendo a muchas carreras como equivalentes a las carreras universitarias. Desde entonces, tres institutos de educación superior fueron aceptados, y otros tantos se postulan hoy para recibir ese tratamiento estatutario.

En cualquier caso, la reforma educativa que se inicia en 1995 es tal vez la que más claramente procura enfrentar desde una base ciudadana y estatal el nuevo contexto de producción de riesgos sociales. Tal esfuerzo contó sin embargo con un soporte fiscal relativamente tenue, especialmente si se lo compara con el incremento del gasto en seguridad social que ya hemos documentado (ver gráfico general sobre gasto social).

Uno de los logros más importantes de este impulso reformista, -y uno que va en la dirección correcta a enfrentar la nueva estructura de riesgo que concentra la pobreza en la infancia, que requiere pero dificulta la incorporación de la mujer de los sectores populares al mercado laboral y que tiende a hacer más aguda la transmisión de la herencia social-, refiere a la expansión de un

sistema preescolar público que se acerca a la universalización de la cobertura en los 5 años y masifica la cobertura en los 4 años.

Graficas 9-12: Estructura de la cobertura preescolar para 3, 4 y 5 años, por quintiles de ingreso y forma de administración (1991 y 2001).



Fuente: Panorama de la Educación en el Uruguay en base a ECH.

El otro logro de importancia, se produce en el nivel medio de la enseñanza donde se concentraba la deserción de buena parte del estudiantado. La reforma del ciclo medio de la enseñanza, que fue extremadamente controversial por ir a un modelo de áreas, suprimiendo la lógica asignaturista y disminuyendo notoriamente el uso de la repetición por razones relativas a ausentismo estudiantil, contribuye a una mayor retención en este ciclo y mayor ingreso en el ciclo medio superior. Entre 1995 y el año 2003 la matrícula total de la enseñanza media pasa de 262.000 alumnos aproximadamente a casi 345.000 alumnos en un país sin crecimiento poblacional (de hecho con fuerte empuje migratorio en alguno de esos años). La matrícula pública se incrementa de 227.000 estudiantes a 310.000 estudiantes.

Por su parte, en la educación primaria pública se extiende la modalidad de escuela de tiempo completo a casi el 10% de la matrícula de los contextos sociales más desfavorables. Si bien esta expansión es insuficiente para abarcar a la población escolar con riesgo educativo alto (debe recordarse que la pobreza infantil se encuentra entre el 40% y 50% de la población en edad escolar), los logros de esta modalidad presagiaban una posibilidad cierta de igualación en materia de aprendizaje y egreso en tiempo de los estudiantes, de extenderse dicha iniciativa. Como veremos más adelante esto no sucedió.

### **3.2.3. La crisis del sistema de salud y los bloqueos a su reforma.**

El sistema uruguayo de salud es una compleja articulación de agencias públicas y privadas que interactúan a diferentes niveles (cooperativo, financiero, etc.). Históricamente, se pueden distinguir dos sistemas diferentes. Por un lado, existía el sistema privado en el que las mutualistas cubrían la atención de las clases medias y altas, y con el tiempo también parte de la clase trabajadora; y por el otro, el sistema público que cubría a aquellos que no podían pagar las mutualistas.

En las décadas del 60 y 70, mediante acuerdos bilaterales entre agencias estatales y mutualistas, se creó un sistema por el cual los empleados estatales podían, con un pequeño descuento, hacerse socios de una mutualista. El Estado empezó, de esta manera, a subsidiar el sector mutual y los costos de la atención de salud de sus empleados. En los años 70 algunas leyes y acuerdos tripartitos abrieron la puerta para la primera categoría de trabajadores privados a un acuerdo similar: en adelante empleados, empleadores y Estado contribuirían a la atención de salud de los ciudadanos uruguayos.

En 1984 el mecanismo se hizo universal al adquirir la última categoría de trabajadores del sector formal (trabajadores rurales y domésticos) el derecho de asociarse a una mutualista. Este seguro de salud obligatorio fue administrado por un nuevo directorio estatal (D.I.S.S.E.) que jugaba el rol de mediador entre el trabajador y la mutualista elegida. Para 1988, según el Ministro de Salud Pública, 1.400.000 personas estaban asociadas al sistema mutual. El sistema público continuó atendiendo alrededor de 1.000.000 personas, y si se agregan algunas instancias privadas o públicas (hospital militar, servicios médicos de las empresas estatales) se alcanza prácticamente una completa cobertura de la población uruguaya. No hay duda de que la implementación de los acuerdos entre el Estado y las mutualistas, y la posterior creación de D.I.S.S.E. aumentó la cobertura en la capa más alta de atención de salud y que lo hizo con una fuerte inclinación redistributiva (la cantidad de dinero del salario que se paga para pertenecer a una mutualista es proporcional a ese salario).

Dado el aumento de los costos para el usuario en el co-pago ideado para controlar el uso de los consumidores, es menos claro qué proporción de los sectores populares incorporados al sistema pudo hacer e hizo uso del sistema (Sánchez y Fernández, 1995). Este proceso de incorporación de nuevos sectores también introdujo tensiones en las mutualistas. De hecho estas sociedades estaban en problemas financieros antes de que este sistema fuera implementado: la incorporación masiva de nuevos socios a través de DISSE aumentó los problemas y la solución fue un subsidio fuerte del Estado para sostener el funcionamiento del sistema mutual. La cobertura en los servicios de mayor calidad aumentó, pero la contracara fue que la calidad de esos mismos servicios disminuyó al masificarse y rezagarse en términos de recursos. Algunos costos fueron trasladados al consumidor (esto es, a los socios de las mutualistas) bajo la forma de aumentos en tickets médicos y trámites.

En los años 80 apareció una tercera forma de servicio médico: las unidades de emergencia médica privada. Estos servicios también usaron una cuota mensual pre-paga que permitía matrículas muy bajas al redistribuir costos y riesgos. Una porción grande de las clases medias y prácticamente todas las clases medio-altas y altas se asociaron a estos servicios. Las mutualistas eran particularmente lentas e ineficientes en lo que concernía a tratamientos y emergencias primarias menores y servicios no relacionados con internación. Estas fueron precisamente las áreas desarrolladas por las unidades móviles, que después agregaron centros de atención básica. De hecho, todos quienes podían, pagaron una doble atención, la de la mutualista y el servicio de emergencia móvil.

El resultado final es que en el país ha emergido un sistema estratificado de tres franjas: aquellos que no pueden pagar atención de salud o pueden pagar muy poco y terminan en un sistema público estancado o en declive; aquellos que sólo pagan un sistema mutual en franco deterioro; y quienes

son socios de una mutualista pero pueden además pagar y elegir los nuevos servicios de emergencia o directamente la asistencia médica prepaga privada y paga privada. En los últimos años los seguros médicos y servicios de medicina personalizada se han extendido y ganado una buena parte de la clase media alta y alta, por la cual podría hablarse de la emergencia de una cuarta franja de atención médica.

El sistema privado de mutualistas, abierto en principio para entrar y salir entre diferentes mutualistas, se ha convertido en el sistema básico para más de la mitad de la población y nunca hubo realmente una opción de salida para las clases altas y medio-altas. Estas se contentaban con un sistema relativamente elitista y estratificado de mutualistas. D.I.S.S.E. cambió esta situación significativamente. Un trabajador podía elegir cualquier mutualista que quisiera sin que esto influyera en lo que se sustraía de su salario. Por lo tanto las mejores mutualistas aumentaron el número de socios y con el tiempo sólo sobrevivieron las que mostraron ser tan eficientes en el manejo de grandes números como en el sostenimiento de la calidad. Salirse del sistema era tan difícil como antes, pero la salida dentro del sistema (de una mutualista a otra) se hizo más fácil, al punto que se podía hacer sin costo para el cliente. Emergió una forma parcial de salida: las unidades de emergencia móvil. Pero era sólo parcial pues no ofrecían hospitalización, llevando al “encierro” dentro del sistema. En ese sentido, los usuarios de mayores recursos financiaban la entrada al sistema mutua de los que los que tenían menos recursos, al pagar el descenso de calidad que trajo el mercado. No está claro que el sistema mutua realice un mejor trabajo de atención a los pobres que el sistema público. Si no lo realizan, entonces serían las mutualistas mismas, sus ineficiencias y la corporación médica, los beneficiarios del subsidio estatal.

El primer problema que enfrenta ahora el área de salud es que el sistema mutua está en peor situación financiera que antes y, por tanto su calidad se ha resentido. La voz ha sido, hasta el momento, escasamente activada, y cuando se ha hecho presente, han sido en general por la participación de los representantes de la corporación médica. Los beneficiarios han protestado pero de manera inorgánica hasta el momento. También se dice del sistema público que es ineficiente, que está desfinanciado y que no posee un *staff* adecuado.

El segundo problema que la salud enfrenta es el proceso de desfonde generado por la pérdida de derechos mutuales de los trabajadores que o bien perdieron su empleo o bien lo informatizaron. Si bien es esperable que la recuperación económica favorezca una afiliación mayor al sistema mutua, y alivie la sobrecarga que sin financiamiento adicional debió soportar el sistema público, no es evidente que se pueda retornar a los niveles de afiliación logrados hacia 1990.

Cuadro 6: Evolución de la afiliación a las IMAC por regiones. Período 1982-2004

<b>AÑO</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Montevideo %</b>	<b>Interior %</b>
<b>1982</b>	975.414	280.925	1.256.339	78	22
<b>1985</b>	903.176	376.520	1.279.696	71	29
<b>1990</b>	1.003.453	532.108	1.535.561	65	35
<b>1995</b>	972.431	533.918	1.506.349	65	35
<b>1996</b>	970.269	540.354	1.510.623	64	36
<b>1997</b>	985.610	548.927	1.534.537	64	36
<b>1998</b>	980.940	507.275	1.488.215	66	34
<b>1999</b>	985.578	515.173	1.500.751	66	34
<b>2000</b>	917.047	518.411	1.435.458	64	36
<b>2001</b>	922.611	541.214	1.463.825	63	37
<b>2002</b>	882.733	500.864	1.383.597	64	36

<b>2003</b>	836.447	473.143	1.309.590	64	36
<b>2004</b>	827.769	483.178	1.310.947	63	37

Fuente: Tomado de Pereira, Gelber y Monteiro, 2006

Esta realidad se ve agravada al observar, al igual que en el caso de la seguridad social las disparidades generacionales y de género. Las mujeres y los niños son quienes peor posicionados se encuentran en la estratificación del sistema de salud uruguayo. En ellos se concentran los mayores riesgos y las peores condiciones de acceso y calidad.

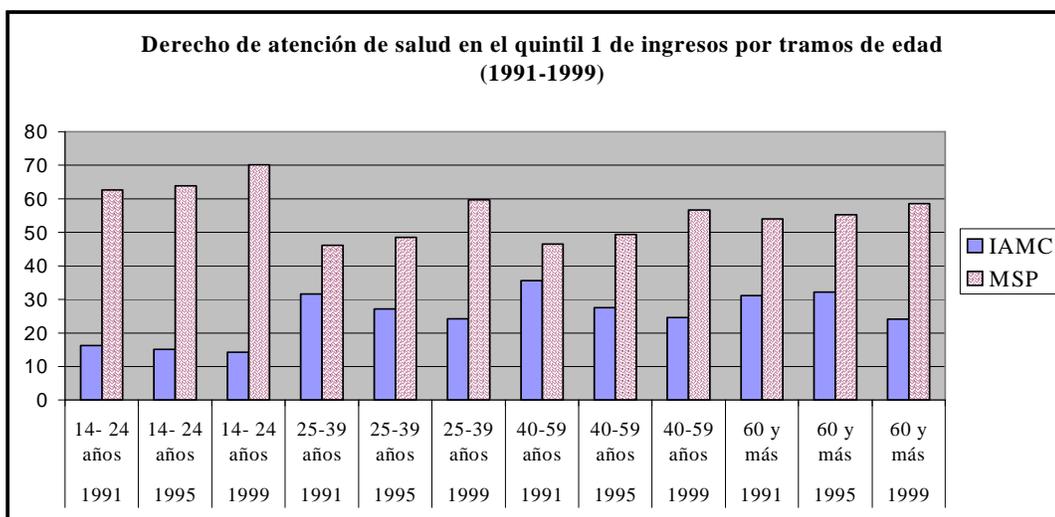
Cuadro 7: Evolución de la afiliación a las IMAC por regiones. Período 1982-2004

		<b>Quintiles 1 y 2</b>		
		<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
<b>M.S.P.</b>	Hombres	38,2	40,2	46,8
	Mujeres	50,2	51,4	57,1
<b>Mutualista</b>	Hombres	37,7	34,0	31,6
	Mujeres	36,4	34,5	30,5
		<b>Quintil 3</b>		
		<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
<b>M.S.P.</b>	Hombres	8,3	8,7	9,8
	Mujeres	11,2	12,2	13,0
<b>Mutualista</b>	Hombres	31,4	29,3	27,8
	Mujeres	35,0	33,7	31,6
		<b>Quintil 4 y 5</b>		
		<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
<b>M.S.P.</b>	Hombres	5,9	6,2	6,3
	Mujeres	9,6	9,1	9,6
<b>Mutualista</b>	Hombres	76,2	69,0	68,8
	Mujeres	89,2	89,0	86,2
* el cuadro no suma 100 porque se toman en cuenta la evolución de los % para MSP y MUTUALISTA-				

Fuente: Tomado de Pereira, Gelber y Monteiro, 2006

Como puede observarse, en el quintil 5 de ingresos, las mujeres presentan una mayor tasa de afiliación al sistema mutual que los hombres, en tanto en los sectores de menores ingresos la relación se invierte. Con respecto a los adolescentes y jóvenes sucede algo similar, siendo fuertemente pronunciadas las diferencias en los sectores de menores ingresos entre estos y la población de mayor edad.

Gráfico 13: Derecho de atención de salud en el primer quintil de ingresos según tramo de edad (1991-1999)



Fuente: Tomado de Pereira, Gelber y Monteiro, 2006

La actual reforma de la salud que analizaremos más adelante, cuyos detalles se encuentran en la etapa final, implican una transformación importante del sistema, con elementos que claramente procuran enfrentar la segmentación y deterioro del actual sistema aunque con problemas persistentes de diseño que eventualmente reproducirán problemas de segmentación y financiamiento.

### 3.2.4. Las políticas sociales de nueva generación

Ya desde 1990 el país empieza a ensayar modalidades de políticas sociales de nueva generación: fuertemente focalizadas, con ingeniería de pretensiones integrales en la intervención social, articuladas con la sociedad civil y en muchos casos orientadas menos desde la lógica de políticas estables y de larga duración, y más desde la lógica de proyectos. La modalidad de mayor importancia en la década del 90 fueron los llamados fondos de inversión social –en Uruguay Programa de Inversión Social y Fondos de Acción Social-. Paralelamente una iniciativa de UNICEF de los años 80 se consolida: los centros de atención integral a la infancia, orientados a la población de 0 a 4 años y a sus madres y administrados por Organizaciones no gubernamentales.

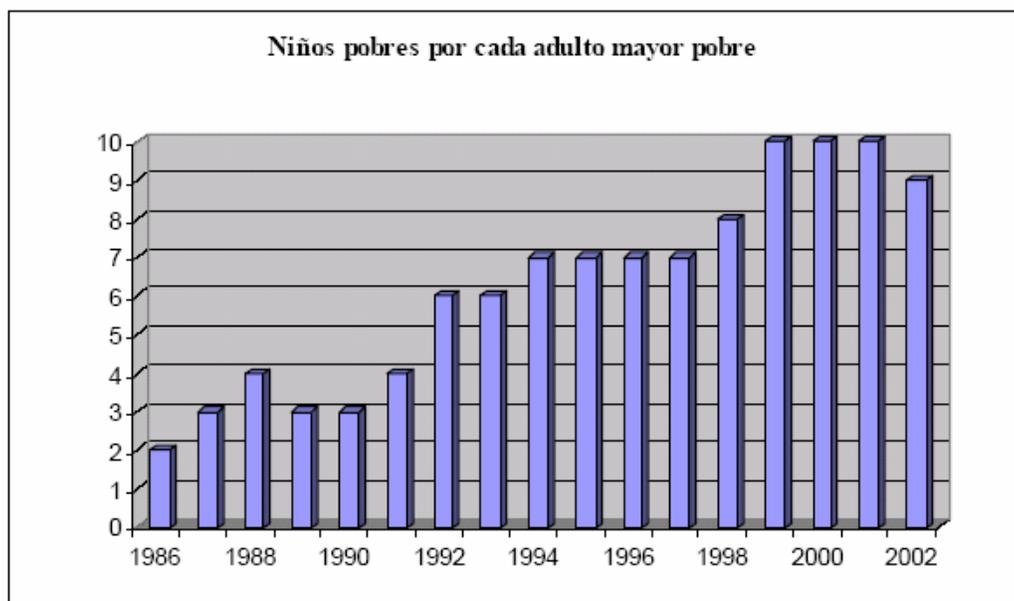
Por su parte desde el Instituto Nacional del Menor –descendiente del Consejo del Niño de los años 50- y originalmente pensado como último refugio de la infancia carenciada, abandonada, infractora o maltratada, se empiezan a desarrollar iniciativas y programas que claramente exceden aquellos cometidos originales. Asimismo a partir del 2000 se crea en el ámbito de la presidencia de la República el Programa Infancia y Familia que conjuga algunas de las iniciativas anteriores y se propone desarrollar un ambicioso plan de expansión de la cobertura CAIF y mejorar el acceso de niños y jóvenes a la educación, salud y documentación. Existe un reconocimiento implícito de que mercado, estado social tradicional y familia, no están logrando protecciones básicas para un porcentaje de la infancia muy superior a los casos extremos que originalmente se pretendía atender. Asimismo en los 90 y especialmente a partir del 2000 se inician programas de regularización de asentamientos urbanos irregulares que procuran alcanzar con sus políticas en forma integral a la población que creció en las periferias de la ciudad.

De alguna manera todas estas iniciativas de nueva generación y sus más recientes versiones, así como las reformas sectoriales que trataremos más adelante, adquieren peso porque el viejo estado social y sus pilares: educación, salud y seguridad social eran incapaces de dar respuesta a la nueva estructura de producción de riesgo. Para entender cabalmente este desencuentro que se produjo en el pasado entre riesgo y protección y para evaluar adecuadamente el grado en el cual los últimos años presentan signos auspiciosos o no, es indispensable abordar el cambio producido en la estructura del riesgo social en Uruguay.

### 3.3. Los cambios en la estructura de producción de riesgos.

Dos resultados sociales claves debieran alertarnos sobre los serios problemas que la arquitectura de protección social actual ha enfrentado a lo hora de lidiar con la nueva estructura de producción de riesgos. El primero es el relativo al problema del balance generacional del bienestar el cual se ha sesgado peligrosamente hacia la tercera edad dejando a la intemperie a un porcentaje inaceptable de niños. El siguiente gráfico es elocuente y si bien el cambio en la relación entre pobreza infantil y de la tercera edad responde a la buena noticia de una mejora en el bienestar de los adultos mayores, antes que a un deterioro en la situación de los niños, no debe hacernos olvidar que dicha tendencia implica que se han mantenido los niveles de pobreza infantil en el entorno del 50% de la población entre 0 y 5 años y del 45% en la población entre 6 y 12 años. Una segunda evidencia refiere a la evolución en los niveles de desigualdad.

Gráfico 14: Cantidad de niños pobres por cada adulto mayor. Período 1986-2004



Fuente: UNICEF, 2004

Si bien Uruguay ha sido tradicionalmente considerado como un país de baja desigualdad en el contexto latinoamericano, ello es cierto en parte por el importante peso de la seguridad social en el ingreso de la población, el cual si bien es el más regresivo de los gastos sociales, lo es menos que la distribución original del ingreso. Pero en la población activa la desigualdad es notoriamente más alta y las tendencias marcan un incremento de la misma en los últimos quince años. La mayor parte del aumento del coeficiente de Gini que puede constatarse en el siguiente cuadro responde al incremento de la dispersión salarial de población ocupada.

Cuadro 8: Distribución del ingreso entre los hogares en Uruguay. Período 1986-2005. Valores del coeficiente de Gini.

Primer gobierno postautoritario (01/03/1985 – 01/03/1990)	
1986	0,409
1987	0,401
1988	0,401
1989	0,405
Segundo gobierno postautoritario (01/03/1990 – 01/03/1995)	
1990	0,409
1991	0,412
1992	0,410
1993	0,404
1994	0,417
Tercer gobierno postautoritario (01/03/1995 – 01/03/2000)	
1995	0,418
1996	0,426
1997	0,426
1998	0,438
1999	0,436
Cuarto gobierno postautoritario (01/03/2000 – 01/03/2005)	
2000	0,445
2001	0,445
2002	0,450
2003	0,444
2004	0,441

Fuente: De Armas, 2006

Las acciones de los primeros tres años del gobierno en materia de políticas sociales, con contadas excepciones, son muy superiores desde una perspectiva de combate a la pobreza y la exclusión y también en una perspectiva de promover el trabajo decente respecto a los cuatro gobiernos posdictadura anteriores. Pero, dichas acciones son insuficientes para sostener un modelo de estado social sustentable que vaya al encuentro de la nueva estructura de riesgos con vocación integradora e igualitaria y que permita extender el derecho al trabajo decente a la mayoría de la población. Sin considerar los radicales cambios que en el mercado laboral y en las familias se ha producido es difícil entender la productividad, potencialidad y limitaciones de las actuales reformas en curso, así como el deterioro que en los últimos 25 años hemos documentado sucintamente.

### 3.3.1. Mercantilización, precariedad y desigualdad en el mercado laboral

Las fuentes de ingresos de los individuos son diversas. Esas variaciones pueden clasificarse de acuerdo al grado en el cual las mismas están o no sujetas a los avatares del mercado y de las personas en el mercado. La familia, el estado y el empleo son todas fuentes de dinero para los individuos. Pero en tanto el empleo se inscribe dentro de dinámicas de mercado, el estado y la familia otorgan rentas y recursos materiales a los individuos basados en otras lógicas: derechos, necesidad, vínculos afectivos, normas sociales, etc. Asimismo, no todos los empleos están

expuestos a un mismo grado de mercantilización: las leyes que regulan salarios, despidos y las capacidades organizacionales del trabajador para defender sus intereses ante el capital poseen un impacto directo sobre la mercantilización del trabajo. Así el empleo estatal y el empleo industrial, el primero por razones legales y el segundo por capacidad organizacional, son notoriamente más desmercantilizados que el empleo en servicios o que el cuentapropismo no protegido legalmente.

Tomando en cuenta estas consideraciones, resulta muy claro el incremento generalizado de la mercantilización de las fuentes de ingresos y bienestar de los individuos en edad activa en el Uruguay entre 1970 y el año 2000. Como puede observarse, en los siguientes cuadros es notorio como el trabajo pierde protecciones y pasa a apoyarse en fuentes notoriamente más inestables y más sujetas a los avatares del mercado que en el pasado. La evolución muestra entre 1970 y el año 2000 una pronunciada caída de los niveles de formalización y del peso del estado y la industria en el empleo del país. En el mismo sentido, puede percibirse una importante expansión del empleo en los servicios y de los cuenta-propistas en la estructura del empleo.

Cuadro 9: Estructura de empleo según sector de actividad. Período 1970-1999.

Estructura del empleo por sectores de actividad. Montevideo 1970-1999 <sup>6</sup> .								
	Industria	Construcción	Comercio	Transporte y comunic.	Electricidad, gas y agua	Servicios	Otros	Total
1970	32.3	3.9	16.5	7.9	2.3	35.0	2.1	100
1975	30.6	4.1	17.0	7.8	2.8	35.9	1.8	100
1979	29.7	3.7	16.1	7.3	1.7	40.2	1.4	100
1986	22.2	3.4	18.1	7.4	1.8	45.0	2.0	100
1991	24.0	4.8	17.8	5.8	1.5	44.5	1.7	100
1997	17.6	4.9	20.3	6.7	1.2	47.5	1.8	100
1999	15.9	6.4	19.8	7.1	1.0	48.1	1.7	100

Fuente: Hintermeister y actualización en base a ECH, INE

Cuadro 10: Estructura de empleo según categoría de ocupación. Período 1970-1999.

Estructura del empleo por categoría de ocupación. Montevideo, 1970-1999.						
	Asal priv	Asal pub	Cta propia	Fliar no rem.	Patrones	Total
1970	50.5	27.7	13.2	1.9	6.7	100
1975	52.3	26.4	14.9	0.8	5.6	100
1980	56.1	23.8	15.5	0.9	3.7	100
1986	54.2	21.6	17.4	2.1	4.7	100
1991	54.8	19.6	17.4	2.3	5.9	100
1999	59	15.6	19.4	1.7	4.5	100

Fuente: Hintermeister y actualización en base a ECH, INE

Los niveles de precarización e informalidad parecen concentrarse crecientemente entre los sectores sociales más pobres, y especialmente entre los sectores más jóvenes (Filgueira 2002). Estas transformaciones en la estructura del empleo traen aparejados una mayor exposición de los

<sup>6</sup> Se toma los datos solamente para Montevideo, debido a la disponibilidad de datos para series históricas largas. La realidad urbana (90% de la población) no se diferencia en este y otros cuadros entre Montevideo y resto del país.

trabajadores a los vaivenes del mercado y una pérdida de poder relativo ante los empleadores. Es también importante el cambio en el acceso a rentas y seguridades para una amplia parte de las mujeres. Tan sólo un poco más del 25% de las mujeres recibían su fuente de sustento del mercado laboral en los años sesenta. Casi tres cuartas partes lo hacían a partir de su unión matrimonial (en general con hombres que contaban con empleo estables y protegidos) y/o de pensiones de supervivencia garantizadas por el estado. En la actualidad más de la mitad de las mujeres reciben al menos parte de sus ingresos del vínculo directo con el mercado de trabajo.

Cuadro 11: Tasa de actividad según género. Período 1970-2000.

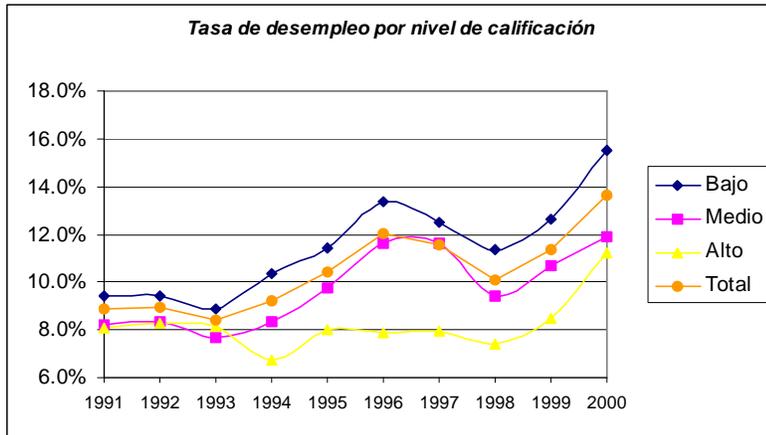
Montevideo			
	Total	Hombres	Mujeres
1970	48.2	72.2	27.6
1981	55.7	75.1	39.5
1986	58.5	75.1	45.1
1990	59.5	74.5	47.4
2000	61.3	72.1	52.5
Fuente: Hintermeister + actualización en base a ECH, INE			

El que la población activa Uruguay esté más mercantilizada no es necesariamente negativo Pero la creciente mercantilización del trabajo estuvo acompañada de una creciente brecha entre la oferta y demanda de trabajo.

En efecto, una de las consecuencias más notorias del incremento de la participación femenina en el mercado laboral se encuentra en las crecientes tasas de desempleo e informalidad. Ello responde tanto al tipo de inserción laboral disponible para las mujeres, como a la presión adicional que esta oferta coloca sobre un país y una economía que ya mostraba signos claros de insuficiencia dinámica en la generación de empleo.

La realidad del empleo y el desempleo presenta asimismo, especialmente en la última década, una transformación marcada según los niveles de calificación. A partir del año 1994 el desempleo tiende a aumentar, especialmente en los sectores de mediana y baja calificación. Los niveles de desempleo se muestran más altos y estables entre los sectores bajos, precediendo a los ciclos de recesión y permaneciendo una vez se retoma el ciclo expansivo de la economía. Luego del retorno del ciclo expansivo, estas tasas demuestran el surgimiento de niveles de sobreoferta laboral estables que no pueden ser absorbidos por el mercado. Los estudios de series temporales parecen señalar la persistencia de dichas tasas (Buchelli 2005).

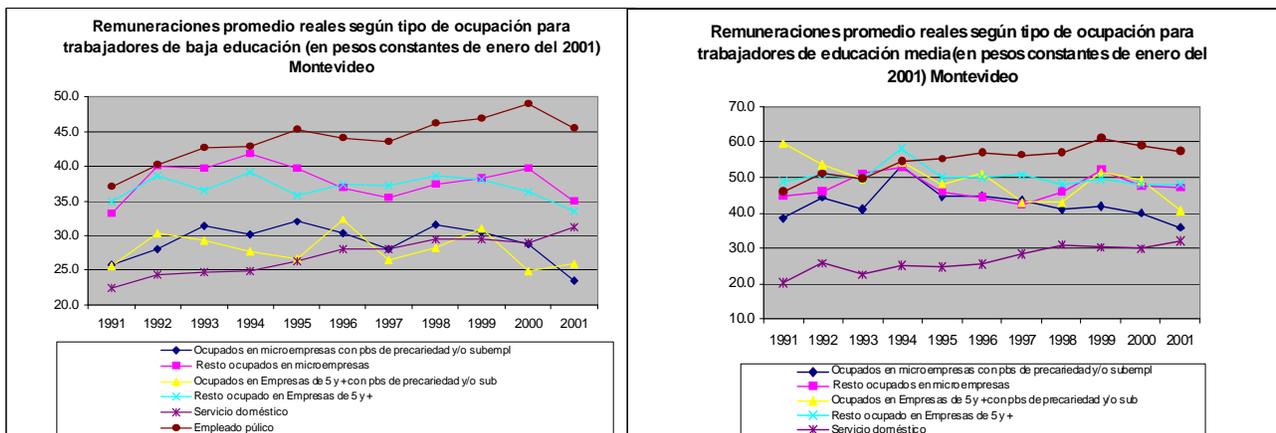
Gráfica 15: Niveles de desempleo según nivel de calificación. Período 1991-2000.



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH.

Asimismo, cuando observamos lo ocurrido con las remuneraciones reales de los diferentes sectores podemos observar como en la última década casi todas las categorías ven disminuir sus ingresos reales por hora. Es interesante sin embargo anotar que existe un sector que no sufre, hasta el año 2001 con la recesión económica iniciada en 1998, un impacto notorio sobre sus remuneraciones reales. Es este el Uruguay desmercantilizado, el Uruguay de los trabajadores del Estado y de las Jubilaciones y Pensiones. En lo que hace a la población activa, puede constatar que ello es cierto para todos los niveles educativos de la población<sup>7</sup>.

Gráficas 16-17: Remuneraciones promedio real según tipo de ocupación, para trabajadores de baja y media educación. Año 2001.



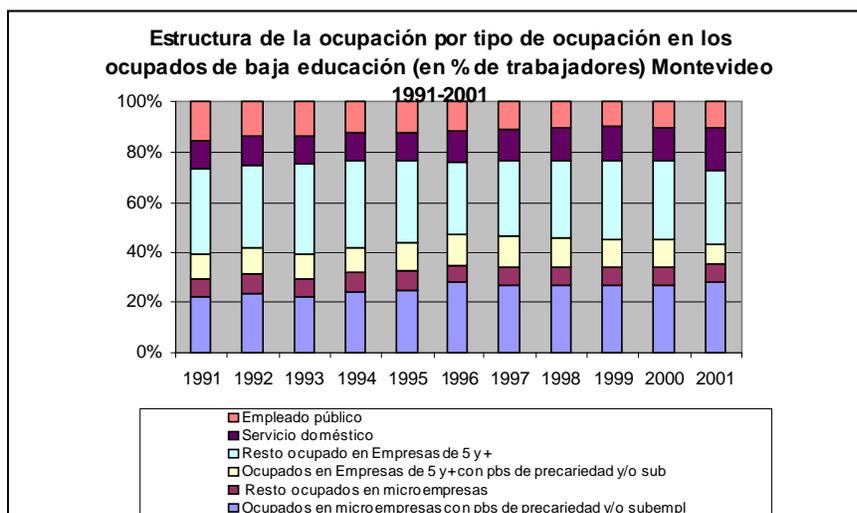
Fuente: Elaboración propia en base a ECH, INE

Ahora bien esta capacidad de protección que el Estado demuestra para sus sectores incorporadas, posee su contra-cara en una menor proporción de personas que gozan de dicha protección. Ello es evidente no solamente en la caída que se empieza a producir en el porcentaje de personas jubiladas sobre el total de personas de 65 años y más –tema que veremos más adelante- sino también en la caída de los empleos formales sean estos públicos o privados y el incremento de la participación

<sup>7</sup> Este proceso va en la dirección del aumento y consolidación de la disparidad salarial en el mercado de empleo, tanto a nivel público/privado, como al interior de ambos grupos. Véase (Rossi y Rossi 2002; Buchelli-Furtado 2002; Amarante 2002).

relativa de los ocupados con problemas de precariedad, subempleo y en empresas de 5 o menos trabajadores.

Gráfica 18: Estructura de ocupación según tipo de ocupación, para sectores con baja educación. Período 1991-2001. Montevideo.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH, INE

El período de expansión de la economía experimentado recientemente<sup>8</sup>, parece no haber eliminado las brechas de ingresos existentes a nivel de los distintos mercados de empleo. El corte público/privado es un ejemplo claro de esta creciente segmentación en las retribuciones salariales en el mercado de empleo uruguayo. A modo de ejemplo en el período 1995-2000, los salarios públicos tuvieron un aumento del 11% en comparación al crecimiento del 2% que presentaron los salarios privados. Esta brecha si bien se achicó durante el período de crisis (2001-2004), persistió: mientras los salarios públicos experimentaron una caída del 8%, los salarios privados tuvieron una caída del 12%, de acuerdo a Bucheli y Furtado (2005). Esta brecha también es perceptible en el último período de recuperación salarial experimentado en los últimos cuatro años en donde los trabajadores públicos abren una brecha de cerca de 10% en términos de recuperación salarial si lo comparamos con el sector privado.

### 3.3.2 Las revoluciones ocultas: nuevos arreglos familiares, inestabilidad familiar y comportamiento reproductivo de las mujeres

Otro elemento de la transformación de la estructura social que se manifiesta con claridad refiere a las características sociodemográficas de las familias y a los tipos de familias predominantes. Especialmente nos interesa la evolución de estas dimensiones en lo que hace a los cambios en los arreglos familiares y a las pautas de fecundidad de las mujeres. Ello completa una imagen de un Uruguay que producía y distribuía sus riesgos a partir de un modelo de inserción laboral estable de jefe de familia y uniones familiares estables como mecanismo que permitía extender los beneficios de la inserción laboral y de la protección estatal a mujeres y niños.

<sup>8</sup> El crecimiento de la economía uruguayo en el 2006, llegó al 7%. Esta cifra se suma al crecimiento acumulado de más del 20% experimentado entre el 2003 y el 2005. Véase Instituto de Economía, UDELAR (2007).

Lo que la evidencia permite identificar entre 1970 y el 2000 es un incremento notorio en la inestabilidad de los arreglos familiares, con un también notorio crecimiento de las uniones libres, de la divorcialidad y de las parejas reconstituidas. Asimismo, en parte como resultado de estos procesos, en parte por dinámicas adicionales, la jefatura femenina del hogar crece en forma sostenida para los años con que se cuenta con información. Pero tal vez, la mirada menos trabajada para pensar el problema de la estructura de riesgo, refiere al cruce entre nivel socioeconómico, participación en el mercado laboral, arreglos familiares y fecundidad de la mujer.

El descenso de la fecundidad se encuentra fuertemente diferenciado al comparar las tasas específicas de fecundidad por tramos etéreos. La fecundidad entre los 20 y 29 años disminuye en forma consistente para este período, en tanto la de las mujeres entre treinta y treinta y cuatro años y la fecundidad del tramo de 15 a 19 años se mantiene estable, aunque por debajo en todo el período que las de la población en las edades típicas de fecundidad. Lo que se puede concluir de estos datos, en forma por demás simple, es que del total de niños nacidos en el país entre 1975 y 2000, se incrementa en términos relativos los extremos etéreos de las madres: las mayores de treinta y las menores de 19 años. En otras palabras más niños son hoy en términos relativos o bien hijos de mujeres mayores de treinta o de mujeres menores de 19 años.

El otro dato sumamente relevante es el incremento notorio de los nacimientos que se producen fuera del matrimonio y su evolución en el tiempo. Entre 1970 y 2000 la proporción de nacimientos fuera del matrimonio en las edades tempranas de fecundidad pasa de poco más del 25% a poco más del 75%. Este incremento es sustancial también en los otros tramos etéreos, especialmente en las mujeres entre 20 y 24 años. Pero lo importante aquí es constatar que no sólo han crecido en términos relativos los niños de madres adolescentes, sino que lo han hecho en arreglos familiares diferentes al de la familia biparental casada. El otro dato que resulta de interés es el incremento en la edad promedio de los matrimonios. Si este dato se combina con el crecimiento relativo de la fecundidad en las edades de treinta y más, podríamos hipotetizar que en este grupo de mujeres posiblemente se esté dando la postergación conjunta de nupcialidad y fecundidad. En suma, toda la evidencia apunta a un creciente proceso de polarización en las pautas de nupcialidad y fecundidad de la población.

El 40% superior de la distribución de ingresos más del 85% de los hogares no son monoparentales y de estos hogares más del 90% han formalizado su unión. La familia nuclear biparental casada continúa siendo la norma para el 40% de los hogares del Uruguay, pero solo para el 40% más rico. En los sectores medios, especialmente en el quintil 2 y 3 estos porcentajes disminuyen a cerca del 75% de los hogares (combinando los no monoparentales con el estado civil de los cónyuges). Pero en los hogares que pertenecen al 20% más pobre, y que representan casi el 40% de los nacimientos, solo el 68% de un 80% de hogares biparentales se encuentra casado, lo que arroja un guarismo aproximado apenas superior al 50% del total de los hogares con menores de entre 0 y 14 años del 20% más pobre.

La persistencia de una alta y/o temprana carga reproductiva combinada con una baja estabilidad y/o biparentalidad de los arreglos familiares implican sin lugar a dudas una carga de riesgo para las mujeres y los hijos. Es muy probable que de no haberse producido esta modalidad adaptativa de los arreglos familiares, otros riesgos se hubieran mantenido y eventualmente riesgos adicionales se hubieran hecho presentes. Es ingenuo pensar que en el contexto pasado con predominio de hogares biparentales casados estables no existieran riesgos tanto para la mujer como para los niños. La ideología y práctica patriarcal que permeaba este modelo de familia implicaba claros riesgos para la mujer, cercenando su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada la ausencia de inserción en el mercado laboral. En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que persistían a pesar de una alta conflictividad y violencia psicológica y muchas

veces física, no solo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo claro esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, para la mujer y para los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo *breadwinner*. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con “salida legitimada”, en uniones libres o en jefatura monoparental.

Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior sólo protegía y el actual sólo desampara, es creer que el modelo pasado solamente oprimía y este solo libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuanto y como las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (comunidad y mercado) agudizan o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Esta pregunta se responde claramente en forma diferencial para diferentes grupos de mujeres, especialmente, por la evidencia presentada para las mujeres de diferentes estratos sociales.

## **¿Acto Final?**

### **4. 2004-2009**

El año 2007, 2008 y 2009 son y serán claves en definir el tipo de ruta reformista y arquitectura de protección social que se dibuja en el horizonte. Las diferentes reformas que aquí se presentan tienden a amalgamarse en la realidad política nacional en un híbrido que presagia interesantes oportunidades y avances, aunque también riesgos y asignaturas pendientes.

#### **4.1. Las reformas de las relaciones laborales**

##### **4.1.1. Retorno del estado en las relaciones laborales**

A partir del año 2005 la situación referida a las relaciones laborales y al papel del estado en las mismas da un nuevo vuelco radical, ahora en la dirección opuesta. El triunfo electoral de la izquierda en el año 2004 presagiaba cambios en esta área, aunque no se esperaba que los mismos fueran tan rápidos y radicales. Ya a partir de marzo del año 2005 se convocan nuevamente los consejos de salarios amparados en la ley, nunca derogada, de 1942. Pero además se suman a estas instancias, tradicionales en Uruguay, y suprimidas o no utilizadas desde 1992, el llamado por primera vez al consejo de salarios de los trabajadores rurales y a una comisión bipartita para los trabajadores del Estado (comisión bi-partita pública y consejo tripartito rural).

En abril del 2005 el Poder Ejecutivo firma los decretos mediante los cuales vuelve a instalar la institución de los Consejos de Salarios como mecanismo de negociación de las relaciones capital-trabajo en el Uruguay. Paralelamente se constituyó un Consejo superior tripartito con las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios (Rodríguez et al 2006). Este organismo estaría encargado de reclasificar los grupos de actividad y proyectar las modificaciones a la ley de consejo de salarios (Rodríguez et al 2006).

Si bien tanto las organizaciones empresariales como las organizaciones sindicales mostraron disposición para su integración, a poco de andar comenzaron a surgir las primeras diferencias. Las primeras discrepancias surgieron en la conformación de los grupos de actividad y las ramas de actividad que negociarían conjuntamente. Por un lado, los empresarios intentaron maximizar su posición intentando mantener mayores niveles de descentralización en la negociación, proponiendo más cantidad de grupos de trabajo y una mayor extensión de las ramas de actividad. Por otro lado

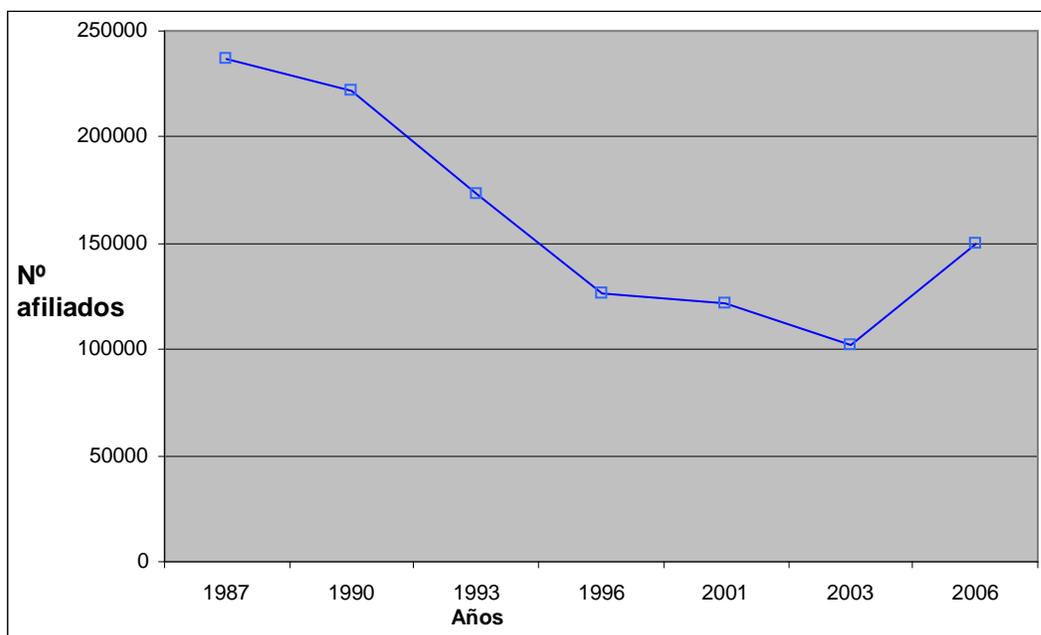
los sindicatos apostaron a tener condiciones que permitan una negociación más centralizada que permita a gremios con recursos de poder dispares, negociar conjuntamente de manera de compensar eventuales situaciones de asimetría. Para ello se propuso la constitución de menores grupos de trabajo y la conformación de ramas de actividad menos extendidas (Alegre 2006). Ante la cercanía del plazo fijado por el Poder Ejecutivo y la falta de acuerdo, el propio gobierno propuso volver al esquema de 1985, con 47 grupos de actividad. Finalmente, se decidió presentar una propuesta con grupos reducidos (20), que fue la que finalmente primó. (Rodríguez et al 2006).

Meses después, en el mes de julio, el gobierno y los gremios estatales suscribieron el “acuerdo marco” de la negociación colectiva del sector público, un arreglo de carácter histórico que incluyó criterios para evitar que los conflictos laborales distorsionaran la prestación de servicios públicos. Por último, en diciembre, y tras una extensa polémica en torno a sus alcances, se aprueba la “ley de fueros sindicales”, estableciendo un régimen de protección para el dirigente sindical.

Las negociaciones comenzaron en ese mismo mes de julio del 2005. Las condiciones se mantuvieron estrictas: los aumentos máximos estarían pautados por la evolución inflacionaria del año anterior, de forma de compatibilizarlas con las metas inflacionarias del gobierno (Notaro 2007). El Ministerio de Economía aceptaría excepciones de observarse variaciones en las pautas inflacionarias. En paralelo, el gobierno decreto aumentos significativos en el salario mínimo nacional, de los mínimos en las actividades cubiertas en el consejo de salarios, así como incentivos para la formalización de numerosas actividades (Notaro 2007). Para el 2007, el salario mínimo nacional había experimentado una mejora del alrededor del 50% en términos reales, respecto al 2004 (OPP 2007).

Como resultado, los salarios privados tuvieron una recuperación real de más del 8%, tras seis años de caídas consecutivas; para el 2006, el aumento fue del 3%. (Notaro 2007). Así mismo, los niveles de afiliación sindical tuvieron un aumento muy significativo en los últimos cuatro años. Tras la re-instalación de los consejos de salarios, los gremios vivieron una verdadera explosión en los niveles de sindicalización. De 102 mil cotizantes existentes en el 2003, el PIT-CNT pasó a 150 mil afiliados cotizantes para fines del 2006, constituyendo el pico más alto de afiliación de los últimos diez años. Para el 2007, estos números ya habían sido superados, habiendo alcanzado el PIT-CNT un número cercano a los 200 mil afiliados cotizantes. La suba estuvo liderada por el incremento sustantivo de la afiliación en el área privada, que duplico prácticamente el número de cotizantes entre el 2003 y el 2006 (Senatore-Zurbriggen 2007). Como resultado, la afiliación privada en términos relativos mejoró significativamente en este período, alcanzando a casi el 40% de los afiliados totales de la actividad sindical.

Gráfica 19: Evolución del número de afiliados-cotizantes en el PIT-CNT. Período 1987-2006.



Fuente: Elaboración propia sobre Supervielle-Quiñónez 2003 y Senatore-Zurbriggen 2007.

Cuadro 12: Evolución del número de afiliados públicos y privados. Período 2003-2006.

Año	Nº afiliados Públicos y % del total	Nº afiliados Privados y % del total	Nº afiliados totales
2003	70.200 (69%)	31.600 (31%)	101.800 (100%)
2006	90.800 (60,5%)	59.200 (39,5%)	150.000 (100 %)

Fuente: Sobre datos de Senatore-Zurbriggen (2007)

El funcionamiento de los estos nuevos institutos de regulación laboral parecen haber logrado ciertos niveles de formalización y regulación en segmentos del mercado de empleo que ante los contextos de crisis habían adoptado estrategias de informalidad laboral para reducir costos y hacer frente a la caída de la actividad. Las mejoras en los niveles de aportantes a la seguridad social, así como la disminución de los niveles de subempleo y trabajadores no registrados dentro de los trabajadores totales entre el período 2004-2007 del orden del 10% (OPP 2007), parecen mostrar los efectos positivos que en el contexto de una economía en expansión ha tenido la re-instalación de los dispositivos de regulación en el mercado de empleo.

Sin embargo, estos nuevos dispositivos institucionales parecen ser menos efectivos para formalizar a los segmentos vulnerabilizados que han estado largamente excluidos del mercado de empleo. Como ejemplo, a pesar del aumento de la cobertura de los consejos, quedaron fuera de esta institución 95.000 trabajadoras del servicio doméstico, 250.000 trabajadores por cuenta propia con y sin local y 90.000 trabajadores rurales no asalariados; existirían además, un 30% de privados no

registrados en los consejos (Notaro 2007). Adicionalmente, las mejoras salariales se concentran básicamente en las categorías de asalariados formalizados y los pasivos.

Algunos mecanismos de funcionamiento de los consejos también pueden presentar situaciones de rigidez que podrían desatar tensiones en momentos de retracción de la economía, proveyendo incentivos no deseados en términos de productividad y empleo. Como ejemplo, las pautas salariales de aumento no tuvieron en cuenta las situaciones heterogéneas en distintas actividades, deprimiendo salarios en actividades más dinámicas y aumentando las pautas en actividades con menor dinamismo (Notaro 2007). También las pautas de los salarios mínimos aún se encuentra lejos de las negociaciones institucionalizadas dentro de los consejos, lo que activa la posibilidad de que las empresas utilicen el mecanismo de salario mínimo como estrategia para la reducción de la presión de los costos laborales dadas por los salarios regulados desde el consejo (Notaro 2007).

Como señaláramos, Uruguay atravesó por diferentes modelos de negociación salarial desde 1985. Luego de una recomposición con algunos ajustes (topes salariales) del modelo de negociación colectiva, se instaura una modalidad descentralizada de negociación suprimiendo los consejos de salarios. Pero asistimos desde el triunfo de la izquierda en 2004 a una recomposición de los consejos de salarios, con fijación de pautas salariales en un contexto de rebalance del poder de trabajo y capital. Esto se ha manifestado en un incremento notorio de las tasas de afiliación sindical, especialmente en los ocupados del sector privado. Ello no sólo responde al retorno a la negociación colectiva tripartita y centralizada sino también a un conjunto de transformaciones -que en contraste con una tradición históricamente prescindente del Estado en garantizar por la vía legal derechos colectivos específicos a los trabajadores sindicalizados-, de carácter indiscutiblemente pro-sindical. Estas normas incluyen la derogación de una ley de 1968 que habilitaba a los empresarios a solicitar la intervención del Ministerio del Interior ante ocupaciones sindicales de la empresa, un decreto de regulación de ocupaciones que reconoce explícitamente dicho derecho y la *Ley de Libertad Sindical* que entre otras cosas impide a las empresas a despedir a un afiliado sindical sin dar una explicación razonable.

#### **4.1.2. Perspectiva y riesgos del nuevo modelo**

En el contexto europeo, los arreglos de coordinación laboral han constituido en la pasada década instrumentos para el control de variables macro-económicas por parte del gobierno, así como del control de variables laborales por parte de los empresarios en contextos de economías abiertas. En este sentido, la estrategia inicial de mantener la estabilidad macro-económica en contexto de una negociación descentralizada fracasó en los países centrales. Los empleados encontraron dificultades para controlar los costos laborales en instancias de negociación fragmentada y descentralizada. La ausencia de una negociación cooperativa también permitió una mejor coordinación de políticas en áreas como el mercado laboral y el propio sistema de pensiones. La literatura que analizó los casos europeos ha intentado mostrar que, al contrario de los que se proponía desde una perspectiva “neo clásica”, la negociación centralizada podía mitigar “*trade-offs*” en materia económica, permitiendo la coordinación intersectorial de variables laborales, y resolviendo problemas de acción colectiva y la distribución asimétrica de recursos organizacionales y de poder al interior de la estructura económica (Cameron 1984; Katzenstein 1985; Golden et al 1995; Pérez 2002; Wallerstein 1999).

En particular, ciertos autores vieron que los efectos positivos de estos nuevos arreglos institucionales eran altamente reactivos a ciertas variables contextuales. Por ejemplo, dichas instancias centralizadas eran exitosas en países que disfrutaban organizaciones laborales y empresariales cohesivas. Pese a que el nuevo contexto de economía mundial, caracterizado por los nuevos regímenes de producción y la fuerte integración de los mercados financieros, desataría presiones para el desarme de las viejas estructuras corporativas sobre las que se montó el modelo

keynesiano, los países han mostrado rutas institucionales divergentes, manteniendo algunas de los componentes inerciales de antaño (Golden et al 1995; Pérez 2002; Wallerstein 1999). En este sentido, lo que ha variado han sido los componentes que componen los arreglos institucionales. A modo de ejemplo, las negociaciones centralizadas han dado lugar en algunos países a pactos sociales o instancias de “concertación” en donde se negocian las variables salariales y otros factores (productividad) en función de determinadas metas que constituyen “requisitos” para la inserción internacional de los países en el actual contexto (inflación, tipo de cambio, etc.).

Por tanto, la competencia creciente en el mercado de productos y el incremento en la movilidad de capitales recompensa aquellos arreglos institucionales que permiten a los sectores competitivos y expuestos algún grado de control sobre el proceso de fijación del salario. En economías en donde los sectores expuestos son preponderantes (como el de economías pequeñas como la irlandesa y holandesa) también ha tenido formas de coordinación de variables laborales de forma de lograr una mejor inserción de los sectores que compiten externamente.

Sin embargo, en Uruguay tras una década de liberalización parcial de la economía coexistiendo con un sector protegido de la misma, la organización sindical se ha re-localizado en sectores estatales y privados protegidos. El colapso de los formatos altamente centralizados de negociación y sus potenciales efectos re-distributivos están asociados a la pérdida gradual de liderazgo de la industria exportadora al interior de la organización sindical, y el crecimiento de los sectores sindicales del área pública. Por este motivo algunos argumentan que los beneficios de negociación salarial centralizada y la independencia del BC dependen de la posición relativa de los sectores transables y no transables de la economía. En otros términos, si bien Uruguay parece transitar hacia un formato institucional más centralizado de negociación laboral, el contexto en el cual estos se re-insertan contiene características distintas. El marco de internacionalización creciente de las economías, así como la permanencia de estructuras sindicales comparativamente más pequeñas y localizadas de forma asimétrica a lo largo de la estructura económica (focalizadas en áreas protegidas), influyen en la forma en que se produciría la re-institucionalización de la negociación centralizada y en los eventuales efectos en términos del salario (niveles de dispersión) y del mercado de empleo (rigidez, estímulos a la inversión).

En síntesis, las características de la estructura sindical y su inserción en la estructura económica condicionan el tipo de formato regulacionista y sus efectos sobre variables como el empleo o la dispersión salarial. La localización de los liderazgos sindicales en los sectores menos competitivos de la economía, puede generar rigideces en materia de negociación colectiva, generando tensiones en materia de política fiscal (equilibrio de las cuentas públicas), laboral (des-estimulando los estímulos para la creación de empleo ya sea por la transferencia de costos a las empresas en contextos de economía abierta, como por el aumento de la propia presión fiscal desde el Estado). En definitiva, un escenario en donde las bases de representación sindical se encuentran en sectores protegidos de la economía, la negociación limita los efectos distributivos progresivos así como produce un efecto de transferencia de costos hacia los sectores competitivos que puede deteriorar la posición de los sectores no representados en la negociación (informales) y de los sectores representados localizados en las áreas no protegidas.

Por tanto, las instancias de negociación centralizada deberán ser capaces en este marco de incorporar “issues” como la productividad, el balance y la organización de los factores de producción, o las cargas fiscales en distintas áreas de la economía, de forma de evitar las posibles tensiones que en términos de incentivos a la inversión, transferencia de costos a sectores económicos no protegidos, y pujas distributivas entre “*insiders-outsiders*”, estos modelos agregados de toma de decisiones pueden generar. Una manera de prever este tipo de efectos, constituye en ensanchar las variables laborales que son reguladas desde las propias instituciones de negociación.

Requiere en buena medida, transformar estas instancias de instituciones centradas en negociar pautas salariales hacia instancias institucionales capaces de establecer umbrales de productividad, acordar modelos de gestión y políticas de competitividad inter-sectorial. En síntesis un nuevo modelo de regulación laboral debe bloquear, no reproducir, los factores que han desarrollado las estrategias de desarrollo “a la baja” que han intensificado el funcionamiento de la economía entorno a bajos niveles de productividad y bajos niveles de formalización.

## **4.2. Las reformas de las políticas sociales<sup>9</sup>**

### **4.2.1. La seguridad social**

Con el triunfo de la izquierda, la seguridad social es incorporada como candidato natural a la agenda de posibles reformas. Sin embargo a poco de andar el gobierno resulta claro que la reforma de capitalización de los años 90 no será revertida en forma drástica y si bien se incrementan los controles y se ofrece un entorno menos amigable a las AFAPs, la arquitectura del nuevo sistema permanece esencialmente incambiada. Tampoco logra erigirse como tema del menú de potenciales reformas la creación de un pilar no contributivo de naturaleza universal. Así la seguridad social mantiene un modelo de tres pilares: no contributivo focalizado, contributivo desfinanciado y de capitalización individual.

Se perfilan sin embargo tres estrategias de acción complementarias desde el gobierno que apuntan a fortalecer el componente contributivo solidario del sistema y un adicional que marca un cambio importante en el sistema de asignaciones familiares. En primer lugar se desarrolla una campaña masiva de afiliación y reafiliación al sistema de previsión contributivo que permite, como se mostrara en los gráficos anteriores, un incremento marcado del numero de cotizantes. Por otra parte se reestructura y potencia el área de fiscalización permitiendo un incremento en la recaudación igualmente importante. Finalmente se expanden beneficios y derechos a los trabajadores rurales y a los trabajadores domésticos especialmente en materia de seguro de desempleo.

Por último existe evidencia clara de un serio problema de cobertura y financiamiento de la seguridad social en el mediano plazo. La datos de las historias laborales indican que en la mejor hipótesis, un porcentaje importante (entre el 35 y 40%) de la población activa que al menos ha cotizado una vez al sistema no alcanzará la jubilación (por los años de aportes requeridos) a los 60 años y un porcentaje cercano al 30% no lo hará a los 65 años. Frente a esta evidencia el recientemente inaugurado diálogo de la seguridad social esta considerando disminuir los años de aportes necesarios de 35 a 30 años. Sin embargo ello genera un serio problema de caja y sustentabilidad sin solucionar, un porcentaje aún importante que no accederá aún en estas condiciones al derecho de retiro, con sobre-representación de mujeres y sectores de baja calificación. En definitiva, se plantea una posibilidad técnicamente viable pero política y legalmente compleja. La misma consistiría en suprimir paulatinamente los subsidios a las jubilaciones más altas e ir ampliando la base de una pensión no contributiva que amplíe su cobertura actual y mejore el nivel de la prestación. Esta opción solo es viable si se admite un deterioro de las jubilaciones medias altas y altas, tendiendo así el sistema a un modelo de tres pilares –básico no contributivo, contributivo con muy baja estratificación en prestaciones y por tanto fuertemente redistributivo, y finalmente de capitalización para un porcentaje menor de la población, pilar este que podría definirse como opcional. La otra opción sería considerar un cambio drástico del pilar contributivo de capitalización, transfiriendo todos esos aportes a un sistema nacional de capitalización colectiva

---

<sup>9</sup> Esta sección transcribe y elabora sobre el trabajo de Filgueira y De Armas (2007) y sobre el informe de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (2007) elaborado por Rodrigo Arim, Victoria Tenenbaum, Santiago López y Gabriel Burdin.

más un pilar no contributivo. Estos debates no son hoy parte de la agenda de un país que sigue reconociendo como modelo deseable el modelo corporativo conservador estratificado y contributivo, cuando las bases sociales y financieras del mismo ya no están presentes.

#### **4.2.2. La Salud**

El nuevo sistema propuesto, cuya implementación será gradual y comenzará su primera etapa en el 2008, involucra cambios en tres niveles del sistema de salud: i) el modelo de gestión, ii) el modelo de financiamiento y iii) el modelo asistencial.

En cuanto al modelo de financiamiento, se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que se estructura en base a los aportes de las personas y del Estado. El FONASA es quien paga a los prestadores integrales habilitados (mutualistas, ASSE, etc.), de acuerdo a un sistema de “capitas” o “cuotas de salud” que varían en función de la edad y sexo de la masa de usuarios de cada prestador. Los prestadores que atiendan usuarios que típicamente utilizan más intensivamente los servicios de salud (ej.: personas de edad avanzada) los cuales recibirán “capitas” mayores y viceversa. El Estado y las empresas aportarían un 5% de la masa de remuneraciones sujeta a aportes sociales (como lo hacen en la actualidad); los trabajadores públicos y privados aportarían un 6%<sup>10</sup> (actualmente aportan un 3%) pero con ello accederían a la cobertura de todos sus hijos menores de 18 años. Aquellos trabajadores cuya remuneración no supere aproximadamente los \$4.090 mantendrán el aporte de 3% y accederán a los nuevos derechos de cobertura para sus hijos. Se faculta al Poder Ejecutivo a establecer gradualmente la forma en que los derechos de cobertura se amplían a otros integrantes del núcleo familiar (ej.: cónyuges). Por otro lado, la modalidad de ingreso al sistema de otros grupos poblacionales (jubilados, trabajadores no dependientes, etc.) será estipulada en leyes posteriores.

En cuanto al modelo de gestión, se crea la Junta Nacional de Salud con representantes del Poder Ejecutivo, de los usuarios, trabajadores de la salud y de los prestadores. Por otro lado, se separan los roles de regulación y de prestación de servicios de salud del Estado. El MSP asume el rol de rectoría del conjunto del sistema. Por otro lado, se crea un servicio descentralizado, Administración de Servicios Sanitarios del Estado (ASSE) que será el prestador público de servicios de salud dentro del sistema.

En cuanto al modelo asistencial, se propone un mayor énfasis en la atención primaria a la salud, en contraposición al modelo actual centrado fuertemente en lo curativo. Para ello se prevén incentivos a través del financiamiento para que los prestadores cumplan determinadas metas (control de embarazos, prevención de enfermedades, etc.).

El principal impacto de la reforma, en su primera etapa de implementación, es la incorporación de 490.000 niños y jóvenes, hijos de trabajadores formales del sector público y privado. Aproximadamente, un 58% de éstos se atienden actualmente en el subsistema público (principalmente MSP) y, a partir de 2008, podrán optar por atenderse en cualquier prestador habilitado (incluyendo mutualistas). Se estima que esto tendrá un impacto positivo en la calidad asistencial de este grupo poblacional. Adicionalmente, la menor presión sobre los servicios públicos de salud derivará en un incremento del gasto por usuario en ASSE con potenciales efectos positivos sobre la calidad asistencial. Se estima que el mencionado incremento del gasto por usuario rondaría el 23%.

---

<sup>10</sup> Los activos FONASA sin hijos aportarían un 4.5%.

Por otro lado, aproximadamente un 30% del total de 490.000 niños ya se encuentran afiliados a una mutualista, estando el pago de la cuota a cargo de sus padres. El aporte de 3% adicional dará derecho a la cobertura de estos niños, lo que constituirá un ahorro significativo para estos hogares, que será mayor cuanto mayor sea la cantidad de hijos.

Quedan afuera del sistema, o sin opción de elección los trabajadores informales y todo niño en cuyo núcleo familiar ni padre ni madre sean formales. La posibilidad de haber financiado esta reforma por la vía no contributiva, mediante el novel Impuesto a la Renta de las personas físicas fue descartada en forma temprana. Dicha opción implica que si bien la reforma redistribuye en el sentido correcto (a los niños y a los más pobres) lo hace sólo al interior de los hogares con miembros insertos formalmente en el mercado de empleo y mantiene la segmentación entre estos y los trabajadores y hogares con niños y sin niños sin trabajadores formales.

### **4.2.3. La Educación**

A partir del año 2000 la reforma educativa referida anteriormente pierde impulso, y luego del triunfo del año 2004 de la izquierda, se produce en la educación media una suerte de contrarreforma que retorna a un modelo asignaturista, limita la inversión en infraestructura y abre un debate educativo nacional que aún no ha producido indicaciones claras de hacia donde ir. Las últimas evidencias en materia de matriculación indican una pérdida absoluta de 35.000 estudiantes en el ciclo medio de enseñanza. El poder de las corporaciones, y un posicionamiento de la izquierda que posee como legado su enfrentamiento a la reforma de 1995, ha dado por tierra con algunos de los logros del pasado, sin ofrecer aún claves para sus rumbos futuros.

En materia educativa este discurso y sus manifestaciones concretas son más preocupantes. No parece existir un norte educativo claro, más allá de un cierto consenso ritualista crítico del pasado. Especialmente en educación media, las medidas hasta el momento desarrolladas (supresión del nuevo ciclo básico, retorno a una curricula más humanista, mayor rigor evaluativo) que pretenden ahondar en la calidad educativa, parecen preocuparse más con los intereses de las corporaciones docentes y con mejorar, sí, la calidad de la educación para el 60% de adolescentes que están dentro del sistema educativo y que transitan por el sin mayores problemas que por el inmenso contingente de adolescentes y jóvenes que no están en el sistema o no logran egresar siquiera del ciclo básico.

Aquellos que no se logran retener, aquellos que sufren innúmeros fracasos, o aquellos que son expulsados, no parecen encontrarse en el centro de las prioridades de las actuales posturas de la autoridad educativa en educación media. Por su parte la obligatoriedad a los 4 años y la creación del programa de maestro comunitarios y su articulación con las escuelas de requerimiento prioritario (o llamadas de contexto crítico también) son buenas pero insuficientes noticias. Al igual que con la nueva modalidad de centros CAIF, la apuesta a hacer mucha cobertura con poco dinero, o mucha intensidad con poca cobertura y poco dinero, puede resultar atractivo pero carece de solidez para generar la nueva matriz del estado social. Si estas medidas están escalonadas hacia el modelo de tiempo completo, el augurio es mejor, pero en cualquier caso no parece ser algo a aplaudir que si entre 1995 y 2005 se crearon aproximadamente 100 escuelas de tiempo completo, en esta administración se creen tan sólo 35.

Claro está, que para solucionar y embarcarse en una estrategia más ambiciosa la educación, especialmente la ANEP requiere de más dinero: para mejorar la condición docente en primaria y en media, para invertir en términos edilicios, y para una carga salarial que necesariamente se ampliará si pasamos de escuelas de dos turnos y centros de ed. media de tres turnos a escuelas de turno completo y al menos un porcentaje de centros de educación media de tiempo extendido. Pero en parte el problema de conseguir más recursos para la educación se encuentra en la ausencia de un

norte claro estratégico y de metas visualizables y compartidas por los actores del sistema, la población y el gobierno. El aumento del presupuesto a la educación de esta última ley es insuficiente, especialmente si de la ANEP estamos hablando. Las futuras rendiciones de cuentas deben considerar este problema e invertir con metas claras de impacto duradero.

#### **4.2.4. Las nuevas políticas sociales y su encuentro con viejos derechos redefinidos**

En el año 2005, con la izquierda en el gobierno y con las secuelas sociales de la crisis del 2002, se decide implementar un plan de emergencia social. Finalmente dicho plan dio lugar a la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Este Ministerio es el encargado de implementar el Plan de Atención a la Emergencia Social, cuyo eje es la entrega de un monto fijo a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de indigencia, la entrega de canastas y tarjetas para compras de alimentos, el apoyo para mejorar el acceso de esta población a los servicios sociales básicos y la creación de programas integrales con componentes de empleo y actividades remuneradas en tanto estrategias de apoyo a las llamadas rutas de salida de la indigencia. En la actualidad el plan cuenta con más 100.000 hogares recibiendo algún tipo de prestación, pero el mismo se definió como temporario, por lo cual dejará de prestar al menos el aporte monetarios hacia finales del próximo año, trasladándose el gasto que hoy el programa implica a la reforma del sistema de asignaciones familiares arriba mencionada. El Ministerio de Desarrollo Social es también quien ejecuta en la actualidad el Programa de Infancia y Familia que estuviera ubicado en presidencia anteriormente. Sin embargo, dicho programa no es el mismo del período anterior. En la actualidad INFAMILIA presenta un mix extremadamente interesante en materia institucional y programática. Combina una lógica de incubadora de programas sectoriales que luego traslada a las políticas sociales tradicionales y coordinación territorial de políticas sectoriales que lo torna un agente fértil y al mismo tiempo incomodo para la vieja arquitectura de protección social. Y desarrolla estas actividades con un fuerte énfasis generacional y familiar tal y como su nombre lo indica.

De alguna manera tanto el PANES como INFAMILIA constituyen pasos en la dirección correcta y son instrumento de transición que recoge el divorcio entre estructura de riesgo y arquitectura de protección social, pero no en tanto formatos permanentes, sino como puente entre los nuevos riesgos y la vieja arquitectura. Una vez que trasladan sus nuevos cometidos e institucionalidad a los viejos pilares de la seguridad social, la salud y la educación, carecen de razón de existencia. Una parte importante del éxito tentativo y aun incompleto que parece emerger en esta etapa de las políticas sociales puede deberse a este peaje y espera inevitable que estos programas estuvieran representando. En este sentido el paso del PANES que finaliza en el 2007 al nuevo sistema de asignaciones familiares de larga tradición en el país parece indicar que en efecto las nuevas políticas sociales inician su rumbo como programas ad-hoc, para luego reencontrarse con el viejo edificio de la protección social, y al hacerlo renovarlo.

En lo relativo, precisamente, al sistema de asignaciones familiares, se produce, programado para el año 2008 y 2009 un cambio fundamental. La re-estructura triplicaría el gasto dedicado a este programa, acercándolo al 1% del PBI. Esta reforma parte de definir un nuevo criterio de elegibilidad. El mismo se define desde los ingresos del hogar, sin importar la condición de inserción en el mercado laboral de los adultos. Toda familia con menores de 18 años que se encuentra por debajo de la línea de pobreza será elegible para estas prestaciones. Ello implica un crecimiento estimado en la cobertura de 220.000 a aproximadamente 500.000 niños hacia el año 2009. Por su parte el incremento del valor de las asignaciones familiares pasa de un monto promedio de 10 dólares a un monto base (un hijo) de 35 dólares aproximadamente para niños entre 0 y 12 años y de 50 dólares para niños entre 13 y 18 años y un incremento de 0.6 de dicho monto por hijo adicional hasta el tercer hijo, con una escala de equivalencia descendente para más hijos. Dichas prestaciones estarían atadas a un sistema de controles de salud en edades tempranas y asistencia a centros

educativos entre 4 y 18 años. Dada la actual estructura de la pobreza en Uruguay esta innovación constituye la política de mayor impacto potencial en materia de pobreza ya que apunta a cubrir a todas las familias con hijos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

#### **4.2.5. La reforma impositiva**

La última pero tal vez más importante reforma en curso es la reforma impositiva, que instauro el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, al tiempo que disminuye marginalmente el IVA y suprime otra serie de impuestos directos e indirectos de dudosa eficacia y efecto claramente regresivo.

El nuevo impuesto implica tasas incrementales a partir de un mínimo no imponible y admite muy pocas exoneraciones, no estando en la actualidad posibilitada la declaración conjunta del hogar. Si bien este impuesto ha sido criticado por no reconocer problemas evidentes de equidad que surgen de no acumular e imponer sobre la renta familiar y admitir pocas exoneraciones por hijos de cada receptor de ingreso, el mismo posee un efecto agregado progresivo, si bien castiga a sectores medios y medios altos en forma importante siendo un poco más moderado en el incremento de la imposición a los sectores de ingresos altos. Por otra parte este es un impuesto que a la fecha afecta sobre todos a quienes reciben rentas formales, siendo particularmente fuerte su impacto en los salarios medios y altos del estado y en las jubilaciones y pensiones superiores.

En términos generales y aunque recién inicia su aplicación, este impuesto y en general esta reforma impositiva apuesta a una redistribución desde los perceptores de renta del estado hacia los informales, desde la tercera edad y las edades activas más avanzadas, hacia los más jóvenes. No posee un impacto redistributivo claro desde las parejas o perceptores sin hijos, hacia los hogares con hijos menores de 18 años. Pero como ya vimos mediante la reforma de salud y mediante la reforma del sistema de asignaciones familiares, existe dicho efecto.

En suma existen luces y sombras en el conjunto de reformas aquí presentadas. El futuro de las mismas dependerá de que modelos de los que se encuentran a veces en forma explícita y a veces en forma implícita en el debate, y en que acciones desde gobierno y sistema político logren predominar.

### **5. Conclusiones finales**

Una parte de la izquierda y del gobierno cree ver en el MIDES la creación potencial de lo que se ha denominado un polo de protección social moderno, el cual se articularía con el tradicional sistema de protección social de base contributiva (marginalmente no contributiva) en seguridad social, mixta en salud y universal en educación. Dicha postura ve el problema como un problema esencialmente de articulación y coordinación entre estos polos de protección, y de jerarquización y consolidación del polo emergente. Desde esta posición se critican fuertemente las reformas de los noventa y se insiste sobre la necesidad de pensar alternativas viables políticamente que reconozcan los legados institucionales, ideológicos y políticos del estado y la sociedad uruguaya. Esta mirada aporta luces sustantivas para entender los problemas de articulación y para dar cuerpo y sentido a un conjunto de acciones hoy de márgenes temporales cortos, espacialidad inconexa y baja interpenetración funcional entre los parches que hemos ido creando y el viejo edificio del estado social. Ahora bien, si la creación de dicho polo y su articulación con las estructuras tradicionales se producen sin que estas últimas cambien, es muy posible que los esfuerzos e intenciones generados desde este polo sean menos efectivos que de mediar transformaciones sustantivas en el viejo edificio. El mérito de la propuesta anotada no debe ser sin embargo desestimado, si esta propuesta se enmarca en un proceso de largo aliento en donde el polo social moderno opera como acicate

transformador del polo tradicional<sup>11</sup>. La propuesta posee un mérito adicional: parte de lo existente y propone algunos pasos inmediatos que mejorarían la eficiencia y eficacia de las actuales acciones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todo el polo moderno no supera hoy entre el 10% y 15% del gasto social (incluyendo aquí el gasto del plan de emergencia). Sin afectar el grueso del gasto social, difícilmente se pueda refundar el estado social como creemos que es necesario.

Desde otras arenas, especialmente desde las áreas tradicionales del estado social uruguayo la apuesta parece ser, con excepción de el debate en salud, la de procurar con mucho esfuerzo y voluntad recomponer la calidad de los bienes públicos y recuperar la formalidad laboral perdida en manos del mercado y domesticar al mismo mediante un nuevo sistema de relaciones laborales. Tres estrategias sectoriales se enmarcarían en este modo de pensar. Las esgrimidas desde la seguridad social, las ya anotadas desde el sistema de relaciones laborales y las esbozadas desde el sector de la educación.

Todas ellas creen que es posible con el viejo aparato enfrentar los desafíos del presente. Aumentar la base contributiva, aumentar la formalización en seguridad social, mejorar el balance de poder entre capital y trabajo y retornar a una educación de calidad (que lo fue en educación media para una elite) parece ser opciones atractivas. El problema es que el país en que se sustentaba dicha posibilidad hace tiempo que no existe más. Lo que es más serio, la apuesta a la formalización, dadas las actuales tasas de aportes pueden en un contexto de crecimiento que seguramente será menor al de los últimos dos años, afectar negativamente la creación de empleo formal en el futuro o al menos endentecerla.. Aún de resultar exitosa esta estrategia, la misma está orientada a disminuir el déficit para mantener una estructura de jubilaciones y pensiones similares y con igual criterio de indexación que en el pasado, con lo cual ello no solucionaría de hecho el problema generacional referido<sup>12</sup>. Asimismo dadas las realidades de densidad de aportes actuales, la mayor parte de los hoy aportantes, no tendrán acceso real al beneficio jubilatorio, con lo cual, sus aportes se aproximan más a un impuesto que a una contribución para su futuro. Finalmente las estrategias de transformación del sistema de seguridad social deberán también incluir modificaciones en el actual régimen del sistema de capitalización privado. El estado no puede darle la parte del león del negocio social al sector privado, ya que ello implica alejarse de donde esta la masa de dinero redistribuible.

Algo similar puede suceder con el nuevo sistema de relaciones laborales. Si bien es loable y positivo lo realizado hasta el momento, el efecto de fortalecer los sindicatos, con un fuerte peso de los sindicatos estatales y los sectores privados protegidos, puede generar una dinámica de incremento de salarios y beneficios que arrastre consigo a las empresas expuestas a la competencia internacional, bien disminuyendo su competitividad o bien desestimulando la inversión privada. De esta forma se reduce las posibilidades de expandir el incremento de la actividad, en áreas en donde se requieren volúmenes de inversión que sobrepasan las capacidades ociosas disponibles. Esto tampoco favorece la incorporación de los sectores más vulnerables al mercado de empleo y refuerza los problemas de baja productividad-informalización-baja recaudación fiscal que caracterizan el funcionamiento de los mercados de empleo en nuestro país.

---

<sup>11</sup> Un ejemplo cabal de esto se puede ver en el reciente debate entre el MIDES y las sociedades de oftalmología y anestesiología, en donde la Ministra generó por la vía de convenios con Cuba acceso de la población a beneficios que antes solo se encontraban disponible para la población más pudiente. Otras operaciones del MIDES sin tanta prensa también persiguen esta función de acicate y transformación, así como de articulación entre el sistema tradicional y las nuevas políticas sociales.

<sup>12</sup> Es verdad que en la medida que pasa los tiempos algunos de las características más onerosas del sistema se irán diluyendo ya que se dará paso crecientemente a jubilados y pensionistas del nuevo sistema. Pero para ellos, el problema será una creciente dificultad para acceder a los derechos jubilatorios, con lo cual aparecerá otra presión fiscal sobre el estado –la cobertura de los no cubiertos-.

La educación presenta la arena sectorial con mayores interrogantes, en donde una contrarreforma y parálisis subsiguiente se hace presente ante un sistema que presenta en forma evidente una marcada inadecuación respecto a sus desafíos actuales.

En materia de salud existe una veta claramente más innovadora y orientada por algunos de los principios esgrimidos en este documento. Dos elementos debieran servir de base para entender la magnitud del esfuerzo requerido y el premio eventualmente conquistado. La corporación médica se ha beneficiado (especialmente ciertos sectores de la misma) de un notorio incremento del gasto público y especialmente privado en salud. Si el gasto público en salud creció modestamente, en aproximadamente 1% del PBI en los noventa, el gasto privado lo hizo en casi 2%. Se gasta aproximadamente 2% del PBI en salud desde el estado y 8% desde el bolsillo de la población en forma directa al sector privado. Colectivizar parte de este gasto es clave, pero no con la actual estructura de gasto público, sino con una estructura más orientada a prevención, atención primaria, acceso a medicamentos básicos y calidad de atención pública con énfasis en salud materno-infantil.

Existe otra parte de la izquierda de orientación liberal que cree que en definitiva las políticas sociales son marginales en relación al bienestar de la población, o son al menos muy inferiores en su capacidad de definirlo que la inversión, y el crecimiento y el empleo que acompaña a estos procesos –no así la reforma tributaria, a la cual apuestan como clave económica y redistributiva-. Esta postura desconoce o elige desconocer que una enorme masa de dinero, bienes y servicios circula a partir de criterios administrativos y políticos que enmarcan la política social y son por tanto parte inevitable de la economía. Lo que es más, dado el modelo de indexación de jubilaciones y pensiones, la muy loable voluntad de recuperar los niveles salariales precrisis, implican en forma automática (al menos que se dilate el aumento del sector público) una traducción de dichos aumentos y de los aumentos del salario medio, en carga fiscal y gasto en jubilaciones y pensiones.

Finalmente desde ciertos sectores de la izquierda se plantea un giro importante del sistema desde su base contributiva y estratificada a un modelo con más apoyo en el sistema de rentas generales y orientadas a prestaciones básicas de carácter universal y sin mayor estratificación en acceso, calidad o variedad. Esta perspectiva atraviesa a todos los sectores y posee la ventaja de reconocer la cambiante estructura de riesgos del país. Posee sin embargo el riesgo de la sustentabilidad fiscal y de la capacidad de generar prestaciones de calidad adecuada para incorporar y contribuir a sostener una coalición distributiva entre sectores medios integrados y sectores vulnerabilizados, sin alienar totalmente a parte de dichos sectores medios. Finalmente esta perspectiva posee un difícil trajín en su interfase política, ya que para ser fiscalmente sustentable requiere de un procesos de des-estratificación del actual sistema, lo cual será complejo dadas las corporaciones prestatarias y beneficiarias de los actuales instrumentos de mejor calidad del estado social.

## **Bibliografía**

- Amarante, Verónica (2002). Salarios públicos y privados: los diferentes segmentos del mercado laboral 1991-2000., Serie Documentos de Investigación, DT 04/02, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR..
- Amarante, Verónica - Arim, Rodrigo (2005) " El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986 - 2002." En: Uruguay Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo. Pp. 39 – 138.
- Alegre, Pablo (2006) La transformación del sindicalismo uruguayo en los '90: Crisis y re-estructura en un contexto de cambio, Documento n° 10, IPES, Universidad Católica.
- Arim, Rodrigo; Tenenbaum, Victoria; López, Santiago y Burdin, Gabriel (2007). Informe de la Asesoría Técnica de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.
- Buchelli, Marisa. (2005) “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”, Serie estudios y perspectivas, Convenio cooperación técnica CEPAL-MEF, Montevideo.
- Buchelli, Marisa - Furtado Magdalena (2000) La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997. CEPAL, LC/MVD/R.183
- (2002), “Impacto del desempleo sobre el salario: una estimación de la pérdida salarial para Uruguay”, Revista de Desarrollo Económico, Vol. 42, N° 165, abril-junio de 2002, Argentina.
- (2005) "Uruguay 1998 -2002: la distribución del ingreso en la crisis". Revista de la CEPAL 86.
- Cabella, Wanda (1999): La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995), Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo N° 43.
- Cameron, David, R. (1984). “Social democracy, corporatism, labor quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist societies”, en John H. Goldthorpe, ed., Order and conflict in contemporary capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Castiglioni, Rossana (2005) The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay, Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998, Routledge New York and London.
- CEPAL (2001): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002-2003): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2002-2003): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2005): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.
- Collier, Ruth Benerith; Collier David (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Da Silveira 1995: *La Segunda Reforma. Porque necesitamos una enseñanza post-vareliana y como podemos ponerla en marcha*. Montevideo, CLAEH-Fundación Banco de Boston, 1995.
- De Armas, Gustavo (2004): *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Montevideo: FESUR.
- Domingo, Rosario (2002). “La trans-nacionalización de la economía Uruguaya en los noventa”, en Gustavo Bittencourt *La Economía Uruguaya a Fin de siglo: Elementos para un diagnóstico global en perspectiva*, Montevideo.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Nueva York: Oxford.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, Selections.
- Filgueira, Carlos (2002) “Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)”, en *Trabajo y Ciudadanía: Integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Cebra.
- Filgueira, Fernando - Papadóulos, Jorge (1997) *¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en el Uruguay*, Revista Prisma, UCUDAL, Montevideo.
- Filgueira, Fernando (1995), “A century of social welfare in Uruguay: growth to the limit of the Batllista social state”, Kellogs Institute, University of Notre Dame.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- Filgueira Fernando; Gelber, Denisse (2003) *La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?*, Ponencia presentada en Seminario Regional *La humanización del trabajo, las normas y la economía informal* Institución Kolping.
- Filgueira Fernando; Garcé, Adolfo, Ramos Conrado; Yaffé. Jaime (2003). “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”, *La política*, Banda oriental-icp.
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio; Rafaniello, Claudio (2005). “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de

- un divorcio anunciado” en Filgueira y Gelber (ed); Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay. Número temático, 21, de Revista Prisma, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo; pp. 7-42.
- Filgueira, Fernando; De Armas, Gustavo (2007). Informe Seguridad Social, OPP.
- Franco, Rolando (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Revista de la CEPAL N° 58, Santiago.
- Gallie, Duncan (2002): “The Quality of Working Life in Welfare Strategy”, en Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles: Why We Need a New Welfare State, Nueva York: Oxford.
- Golden, Miriam Lange, Meter and Wallerstein, Michael (1995). “The End of Corporatism? Wage Setting in the Nordic and Germanic Countries” in Sanford Jacoby, ed., The Workers of Nations: Industrial Relations in a Global Economy (New York: Oxford University Press).
- Gonzalez, L. E. (1995). “Continuity and Change in the Uruguayan Party System” in Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America. S. Mainwaring and R. Scully. Stanford, Stanford University Press.
- Huber, Evelyn, y John D. Stephens (2001): Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets, Chicago: University of Chicago Press, Selections.
- (2004): Combating Old and New Social Risks, presented in the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- Katzenstein, Peter J. (1985). Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, Cornell University Press, Ithaca.
- Katzman, Rubén, Gabriel Corbo, Fernando Filgueira, Magdalena Furtado, Denisse Gelber, Alejandro Retamoso, Federico Rodríguez (2003): La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo, Princeton University, Working Paper Series.
- Katzman, Rubén, Fernando Filgueira, y Magdalena Furtado (2000): “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, en Revista de la CEPAL N° 72, Santiago.
- Katzman, Rubén, y Fernando Filgueira (2001): Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay, Montevideo: Universidad Católica, IPES.
- Kilkey, Majella, y Jonathan Bradshaw (1999): “Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies”, en Diane Sainsbury (ed.): Gender and Welfare State Regimes, Oxford: Oxford University Press.
- Lora, Eduardo (2001) Las reformas estructurales en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo. BID, Documento de trabajo.
- Mesa Lago, Carmelo (1978). Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Midaglia, C. (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*, Buenos Aires: CLACSO.
- (2005): “La izquierda y las políticas sociales”, en *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*, Montevideo: Ediciones Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.
- Migdal, Joel S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Mitchell, Timothy (1991): “The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics”, en *American Political Science Review* 85, N° 1, pp. 77-96.
- Moreira, Constanza. (2004). *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Trilce. Montevideo.
- Notaro, Jorge (2007). “Los consejos de salarios en el Uruguay 2005-2006”, Instituto de Economía, Series de Trabajo, Montevideo.
- Notaro, Jorge (2005). “La batalla que ganó la economía”, *El Uruguay del siglo XX, la Economía*, ediciones Banda Oriental, Montevideo.
- Paredes, Mariana (2003): “Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica?”, en *Nuevas formas de Familia*, Montevideo: UdelAR-UNICEF.
- Panizza, Francisco (1990) *Uruguay: Batllismo y después*, Banda Oriental, Montevideo.
- Pérez, Sofía (2002). “Monetary Union and Wage Bargaining institutions in the EU”, *Comparative political studies*, vol.35 n° 10.
- Pierson, Paul (2001). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl (1944): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, pp. 3-19, 56-85.
- Roberts, Kenneth (2002). *Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. Studies in Comparative international development*, Vol. 36.
- Rodríguez, Juan Manuel; Cozzano, Beatriz; Mazzuchi Graciela (2001). *La transformación en las relaciones laborales Uruguay, 1985-2001*, UCUDAL, Montevideo.
- Rodríguez, Juan Manuel; Cozzano, Beatriz; Mazzuchi Graciela (2006). *Las relaciones laborales en el nuevo gobierno, Programa modernización de las Relaciones Laborales*, Universidad Católica.
- Rossi, Máximo; Rossi, Tatiana (2002) *Privación y pobreza en el Uruguay (1989-1997)*, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber y John Stephens (1992). *Capitalism Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.

- Scharpf, Fritz W., y Vivien A. Schmidt (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Senatore, Luis; Zurbriggen Cristina (2007). “Sindicatos y empresarios”, en *La hora de las reformas, Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*, Banda oriental-icp, Montevideo.
- Spruyt, Hendrik (1994): *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- Superville Marcos y Quiñónez Mariela (2003) *Las nuevas funciones del Sindicalismo en el cambio del milenio*, Departamento de sociología de la UDELAR, Montevideo.
- Tilly, Charles (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell, pp. 1-37.
- (1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press, pp. 1-40, 229-246.
- Offe, Claus (1984): “Theses on the theory of the state”, en John Keane (ed.): *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press, pp. 119-129.
- Oficina de planeamiento y presupuesto (200/). *Cohesión social, la estrategia del gobierno en el Uruguay*, Presidencia de la república.
- Orloff, Ann Shola (1993): “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States”, en *American Sociological Review* vol. 58, N° 3, pp. 303-328.
- Rama, Germán (1987) *La Democracia en el Uruguay*, Cuadernos del Rial, Bs.As.
- Vigorito, Andrea (1999): “Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997”, en *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, vol. 6, N° 2.
- Wallerstein, M. (1999). ‘Wage-setting institutions and pay inequalities in advanced industrialized societies’, *American Journal of Political Science*, vol. 43. N°3.
- Williamson, John (2000) “What Washington means by reform”, En *Modern Political Economy in Latin America*, Washington.
- Zaffaroni, Cecilia, Daniel Alonso y Pablo Mieres: *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo: CLAEH-UNICEF-Universidad Católica.