

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.560
6 de enero de 1987
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA CRISIS:
HERENCIAS Y DESAFIOS PARA EL NUEVO
ORDEN DEMOCRATICO URUGUAYO */

*/ Este documento ha sido preparado por el señor Carlos Filgueira, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Indice

	Página
Resumen.....	i
CAPITULO I. INTRODUCCION.....	1
CAPITULO II. TENDENCIAS ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO PREVIAS A LA CRISIS DEL SISTEMA DEMOCRATICO.....	8
A. 1. Población y urbanización.....	8
2. Factores demográficos.....	10
3. Desarrollo social y bienestar.....	11
4. Educación.....	12
5. Niveles de pobreza y nutrición.....	12
B. 1. Evolución y tendencias económicas (1950-1970).....	14
2. Distribución del ingreso.....	17
3. Cambios en la estructura ocupacional.....	19
4. Welfare State y calidad de vida.....	22
5. Breve balance de las dos décadas.....	23
CAPITULO III. EL PERIODO 1973-1984: EXPERIMENTO NEOLIBERAL, RECESION Y POLITICAS SOCIALES.....	24
A. 1. Reversión de las tendencias económicas.....	25
B. 1. Población, urbanización y factores demográficos....	28
2. Distribución del ingreso, empleo y bienestar social	31
3. Gasto público y sistema de seguridad social.....	36
CAPITULO IV. HERENCIAS Y DESAFIOS PARA EL NUEVO REGIMEN DEMOCRATICO.....	40
Bibliografía.....	46

Resumen

El principal objetivo de este artículo es estudiar el impacto social de la crisis en el Uruguay y los problemas que ello coloca para el nuevo gobierno democrático instaurado a principios de 1985. Inicialmente se procuran ordenar algunas ideas centrales acerca de los términos "impacto social de la crisis". En particular en referencia a la falacia de colocar los aspectos sociales como consecuencia y a la vez componentes de la crisis. Ello da lugar al establecimiento de dos supuestos básicos que informan el trabajo: el primero que expresa la inexistencia de "consecuencias sociales de la crisis" como un proceso espontáneo de impacto de la recesión internacional sobre las condiciones de vida de la población, sin tomar en consideración las mediaciones políticas. En consecuencia, se propone que "las consecuencias sociales" y "las políticas públicas" deben ser entendidas como el resultado de la composición de fuerzas del sistema político, las cuales son en última instancia las que procesan los problemas inducidos exógenamente por la crisis internacional.

El segundo referido a la imposibilidad de distinguir con precisión las consecuencias sociales que derivan de la recesión internacional, de aquellas que se asientan en tendencias de más largo plazo. Ello implica entender las "consecuencias sociales de la crisis" como un fenómeno continuo -no discreto- en el que se superponen y combinan procesos históricos y coyunturales.

El Uruguay de la crisis, es visto, a la luz de estas consideraciones, como un caso excepcional y de hecho una "situación test", para registrar el tipo de respuestas diferentes que en materia social pueden desarrollar dos regímenes -o gobiernos- de naturaleza diferentes: unos autoritarios y otros democrático. A propósito, el trabajo incursiona preliminarmente sobre algunos aspectos conceptuales y empíricos de las relaciones entre políticas sociales y tipo de régimen.

Para desarrollar el análisis, el trabajo procura primero, caracterizar la crisis de largo plazo que experimenta el país con anterioridad al golpe de Estado de 1973. Para ello, se analizan las tendencias económico-sociales de las dos décadas (1950 hasta 1970), caracterizadas por el comportamiento contradictorio de un profundo estancamiento económico a la vez que un avance en la modernización social.

El segundo período estudiado comprende parte de la década del 70 y 80, bajo el régimen autoritario, dividido este en los sub-períodos: uno previo y el otro posterior a la crisis internacional.

Al igual que para el período anterior, a través de un conjunto de indicadores económicos y sociales seleccionados a esos efectos, se procura demostrar la reversión de las dos tendencias dominantes en las décadas precedentes. Es decir, un crecimiento económico que el país no había conocido en los 25 años anteriores, unido a una profunda regresión de las condiciones y calidad de vida de la mayor parte de la población (caída del salario real, redistribución regresiva de la renta, distribución negativa del Gasto Público, etc.)

En consecuencia, el período propiamente de "crisis internacional" es analizado como una coyuntura que se superpone a un estancamiento estructural de largo plazo, seguido de un modelo socialmente regresivo. El ajuste conservador efectuado bajo el régimen militar para hacer frente a las nuevas condiciones inducidas por la crisis y su fracaso, conducen a un agravamiento del deterioro social y virtual bancarrota del modelo neoliberal intentado bajo el régimen militar.

El trabajo se cierra con una discusión de los problemas que "hereda" el régimen democrático como resultado del fracaso sucesivo de los dos modelos que el país intentó implementar en sucesivos momentos; por una parte, el modelo democrático previo a 1973 caracterizado por un pluralismo democrático de corte redistributivista (bajo el signo de una política predominantemente tradicional y clientelística), y por otra parte la implementación, bajo el régimen autoritario del modelo neoliberal de la última década.

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1. El objetivo de este trabajo es describir, evaluar y discutir las consecuencias sociales de la crisis en el Uruguay en virtud del impacto de la recesión internacional desencadenada a partir de 1982.

Las consideraciones que siguen a lo largo del texto, tienen como motivo inicial la presentación de una serie de evidencias empíricamente observables de la situación social uruguaya, medidas por un conjunto de indicadores convencionalmente adoptados para estos fines. A partir de los mismos, se intentará efectuar una discusión de las implicancias futuras de las condiciones de vida y situación social del país con vistas a caracterizar las "herencias" - léase problemas y desafíos - que el nuevo régimen democrático debe enfrentar en su desempeño de corto y mediano plazo.

Dos consideraciones previas son necesarias al inicio. Ambas, si se quiere, constituyen los supuestos básicos sobre los que descansa el análisis.

El primer supuesto está referido a la conceptualización de lo que convencionalmente se define como "consecuencias sociales de la crisis". En rigor, no existen "consecuencias sociales de la crisis". Existen condiciones económicas internacionales desfavorables - si se quiere recesivas - que son procesadas por los mecanismos de intermediación política y los cuales, en última instancia, producen o reproducen condiciones de vida diferenciales de la población, favorecen o desfavorecen algunos sectores en desmedro de otros, hacen reacer en forma más o menos igualitaria los efectos inducidos exógenamente y, en definitiva, establecen las "consecuencias sociales de la crisis".

El segundo supuesto se refiere a la dificultad de distinguir entre los efectos que interesa analizar, es decir, las condiciones de vida y bienestar atribuibles a procesos desencadenados por la recesión internacional, de aquellos efectos atribuibles a políticas precedentes a la crisis y a las tendencias de más largo plazo de la economía y de las políticas sociales.

Con el primer supuesto se alude al riesgo de establecer un mecanismo reduccionista, económico, donde "lo social" puede aparecer equivocadamente como resultado espontáneo de lo ocurrido en la esfera económica internacional. También previene contra el peligro implícito de asumir los "efectos sociales" como parte de la caracterización de la crisis. En este caso, se está

en presencia de una tautología: los "efectos sociales" son la crisis.

Las consecuencias de colocar el problema de los "efectos sociales de la crisis" en términos espontáneos son bien conocidas; el deterioro de los niveles de vida y, sobre todo, la desigualdad de ese deterioro que afecta sobre todo a los sectores más desfavorecidos, aparece como algo inevitable, regido por leyes del mercado que están más allá de su posible manipulación. El contra argumento parece obvio: no hay ninguna razón evidente, ni las experiencias conocidas lo confirman, que bajo condiciones internacionales adversas idénticas, las sociedades y los sistemas políticos deban transferir a la esfera social en igual forma los "costos sociales" de la recesión.

El recurso a las "políticas económico-sociales", como forma de identificar la mediación del sistema político para procesar los problemas introducidos exógenamente, constituye sin duda un punto de observación de particular relevancia para entender la dinámica de las "consecuencias sociales de la crisis". No obstante ello, debe reconocerse que, en propiedad, las "políticas públicas" son apenas los resultados manifiestos y observables - la punta visible del iceberg - de las fuerzas que operan en el sistema político. En ese sentido, las "políticas públicas" pueden ser visualizadas de dos maneras: una, "cosificada", como un conjunto de medidas, programas y estrategias diseñadas para fines específicos, como ocurre en nuestro caso, en referencia a factores de naturaleza social. Aquí se alude al arsenal de posibilidades lógicamente disponibles para alterar o revertir las situaciones sociales bajo condiciones de crisis externa. Sin embargo, nunca en la práctica la política social de un gobierno proviene de una lógica tan transparente o racional. De ahí que sea más apropiada la segunda forma de entender la "política social" como aquellas alternativas que, en un contexto concreto de fuerzas sociales y políticas, tienen condiciones de imponerse efectivamente con mayor probabilidad que otras.

El segundo supuesto, plantea un problema de naturaleza metodológica pero con importantes consecuencias sustantivas. Empíricamente, es relativamente fácil identificar, a través de series cronológicas de indicadores económicos y sociales, los puntos de "caída" o deterioro de las condiciones de vida. También es fácil medir su relativa magnitud en relación a un momento previo. Por estas razones no es difícil establecer el "momento" de la crisis y su real amplitud.

No obstante ello, y más allá del "empiricismo ingenuo" de una estrategia de esta naturaleza, puede ocurrir que los "efectos sociales" tengan antecedentes previos en las políticas implementadas en momentos anteriores a la crisis y que los mismos sean relevantes para entender lo que ocurre cuando se manifiesta la crisis. De la misma forma, las tendencias de mediano plazo, y aún seculares, que encuentran a cada sociedad en un punto determinado de su desarrollo económico y modernización social, no pueden dejar de considerarse si se trata de entender las respuestas del sistema político a la crisis internacional.

En realidad, el problema es que ningún analista de " coyuntura " puede evadirse de una ubicación contextual e histórica de su objeto de estudio. Y ello implica resolver tres grandes cuestiones: el tiempo retrospectivo del cual deberá partir el análisis; la periodización o etapas significativas antecedentes y; por último, los criterios a ser empleados para caracterizar esas etapas.

La opción acerca de estas tres cuestiones ha llevado, en el presente trabajo, a desarrollar inicialmente (Capítulo II) un análisis de las tendencias económico-sociales del período 1950-70. Período que se caracteriza por el agotamiento del "modelo de desarrollo económico y modernización social", culminando con la ruptura del orden democrático en 1973. En segundo lugar, en el Capítulo III se desarrolla el análisis equivalente para dos subperíodos comprendidos durante el régimen militar: el primero previo a la crisis hasta el año 1981, en tanto que el segundo cubriendo el período de "reajuste recesivo" hasta la recomposición del orden democrático. Por último, un Capítulo final está dedicado a discutir y caracterizar el conjunto de problemas sociales que el régimen democrático heredará del período autoritario.

2. El Uruguay de la "crisis" constituye un notable ejemplo de los problemas conceptuales que fueron colocados en el punto precedente. Más aún, se vuelve una "situación test" que ofrece una oportunidad difícilmente repetible de observar "consecuencias sociales de la crisis" en dos contextos políticos diferentes: uno, bajo el régimen de facto, el otro bajo un

orden democrático.

Si bien no será nuestro objetivo en este trabajo, discutir los efectos sociales en el segundo caso, importa sin embargo tener presente esta dicotomía - si se quiere excesivamente simplificada - y examinar sus implicaciones.

Durante el período de facto, y sobre todo sobre los últimos años, dominados por la recesión económica y la movilización intensa por la democratización, fue posible reconocer una tendencia explicable a establecer ciertas expectativas simplistas acerca de las relaciones entre democracia y recuperación de las condiciones de vida.

A estas expectativas, las denominamos en un trabajo previo (Filgueira, 1984) como "politización de la crisis", en el sentido del establecimiento de una oposición entre los términos autoritarismo- deterioro de vida y democracia-recuperación.

En rigor, no existe sin embargo una clara asociación como la postulada. La democracia puede ser una condición necesaria para favorecer ciertas formas distributivas o de equidad social, pero de allí a constituir una condición suficiente dista mucha distancia. Recordemos a propósito que para los teóricos de la democracia, tanto radicales como conservadores tradicionalmente este optimismo acerca de la democracia fue dominante. Por ejemplo, desde los escritos de Start Mill, la democracia era percibida como una verdadera revolución que eliminaría la pobreza.

Más recientemente Lenski (1966 y 1974) hace referencia a las consecuencias lógicas de la democracia como herramienta de redistribución, al aducir a dos argumentos fundamentales: a) que aquellos que controlan el poder político son capaces de determinar las reglas que gobiernan la competencia en la sociedad y, por ende, influyen profundamente los resultados de esa competencia, y b) que la democracia política ha cambiado profundamente la distribución del poder desde los sectores ricos a los más pobres.

Si se observan estas hipótesis desde una perspectiva exclusivamente teórica, Lenski se coloca así, frente a dos corrientes opuestas las cuales se ubican por distintas razones en ciertas corrientes del funcionalismo y el marxismo. El primero porque cuestiona la igualdad como elemento no-funcional a los requerimientos de desarrollo de los sistemas sociales. La segunda por su énfasis en la subordinación de la esfera política y del Estado en relación a las clases dominantes.

Pero desde una perspectiva empírica tampoco los estudios específicos referidos a las relaciones entre democracia política y mejoramiento de los niveles de vida e igualdad social han arribado a resultados consistentes.

Incluso Lenski, en sus propias posiciones, presenta apreciaciones un tanto ambiguas en relación a su propuesta original. Refiriéndose a los resultados por las luchas de poder en las sociedades más avanzadas, concluye en que el requisito adicional para que la democracia tenga efectos positivos sobre la igualdad y condiciones de vida, es identificar el partido o las fuerzas que acceden al poder: esto es, si se trata de gobierno conservadores o socialdemócratas.

En estos últimos si bien la igualdad puede estar ausente (o no incrementarse) por lo menos las experiencias han mostrado que está presente una igualdad desde abajo que elimina los sectores pobres o más carenciados. Así las proposiciones se complejizan y se sugieren por lo tanto dos hipótesis alternativas: la de la "democracia simple" y la de la "socialdemocracia".

En el último caso, la democracia política no es una condición suficiente para favorecer la redistribución social. El punto crucial es qué opciones hacen la masa de electores cuando deben decidir entre partidos competitivos así como a través de otros mecanismos propios del pluralismo democrático.

Desde esta perspectiva (Parkin, 1971) sostiene que sólo en aquellos casos en que los sectores bajos o más deprimidos optan por alternativas socialistas o socialdemócratas, la hipótesis de la "democracia simple" aparece como verdadera aunque por razones espúreas.

Con todo, en sistemas partidarios fuertemente polarizados, la representación de intereses de las diferentes clases y sectores sociales es más transparente e identificable (por ejemplo, sistema partidario en Inglaterra o Francia) pero ello no ocurre con los partidos de naturaleza "catch-all" o las grandes agregaciones no clasistas donde se ofrecen ejemplos de dudosa confirmación de la hipótesis de "partido dominante" vs. la hipótesis de "democracia simple".

Aún más, partidos conservadores dominantes, incorporados a la competencia electoral masiva, deben, por la misma competencia, abrir opciones de redistribución e igualdad, a pesar de que ello colida con sus intereses últimos. Las políticas sociales de los gobiernos de Bismark o Disraeli han sido, en ese sentido, ejemplos convencionalmente entendidos como respuestas a la amenaza de los sectores populares ante su posible opción socialdemócrata o socialista.

Se trata en este caso de una "modernización conservadora" pero modernización al fin, cuyas consecuencias redistributivas no pueden, a priori, minimizarse. Que los modelos de "modernización conservadora" generen contradicciones y tensiones específicas y arriesguen incluso la estabilidad democrática es, ciertamente, otra cara de este tipo de modernización social, pero no son estos los aspectos a los que queremos referirnos aquí. 1/

En conclusión, lo que parece quedar como enseñanza de esta larga controversia acerca del papel de la democracia en relación a la igualdad y la equidad sociales, es que siempre que existen condiciones de expresión política, presión, representación y acción legitimada de los sectores menos favorecidos de la sociedad, sea cual fuere el gobierno de turno y su orientación, más probables son políticas sociales - modernizantes o modernizante-conservadoras - de carácter progresivo. Una rápida visión a lo ocurrido en el Uruguay a lo largo de este siglo permite identificar una pauta como la señalada.

De acuerdo al Cuadro siguiente, se desprende que el tipo de régimen, autoritario o democrático, se ha relacionado en el sentido mencionado en relación a las condiciones de vida y de igualdad social.

		<u>TIPO DE REGIMEN</u>	
		<u>Democrático</u>	<u>Autoritario</u>
Carácter de las Políticas Sociales	<u>Progresivo</u>	1	2
	<u>Regresivo</u>	3	4

1/ Al respecto, nos remitimos al estudio clásico de Barrington Moore (1969) acerca de los modelos de "modernización conservadora"

La mayor parte de la historia política del país, desde la conformación definitiva de un orden democrático pleno a partir de este siglo, corresponde a la celda 1. Como correlato, el orden democrático conoció prolongados períodos de estabilidad.

Solamente a partir de mediados de la década del 60 y, sobre todo, con posterioridad a 1968, la configuración 3, democracia con regresividad social tiene lugar. A diferencia de lo ocurrido en la celda 1, esta configuración se caracteriza por la inestabilidad creciente y ruptura posterior del orden democrático.

A su vez, en tanto la celda 2 es empíricamente inexistente, lo que caracteriza a los dos procesos autoritarios conocidos en el país en el correr del siglo, es la configuración 4.^{1/}

En el Uruguay - sin pretender extrapolaciones a otras realidades - la supresión de la participación, la coerción abierta y la anulación de la expresión de las demandas de los sectores populares, se corresponden con la regresividad de la igualdad social. En democracia, una opción, la 1 es la más probable -y estable- en tanto que con la 3 ocurre exactamente lo contrario.

^{1/} La combinación de la progresividad social bajo regímenes autoritarios (celda 2) es observable empíricamente en otros países de la región. Por ejemplo W. Guillermo dos Santos (1979) identifica los momentos de progresividad social en el Brasil bajo el régimen de Vargas y posteriormente sobre mediados y fines de la década del 60. En condiciones de ciudadanía limitada una opción de progresividad paternalista es más probable que en sociedades movilizadas por actores populares legitimados. En estos, los regímenes autoritarios dan lugar a "restauraciones conservadoras" regresivas.

CAPITULO II. TENDENCIAS ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO PREVIAS A LA CRISIS DEL SISTEMA DEMOCRATICO

El Uruguay, desde mediados de siglo hasta nuestros días, ha conocido sólo un corto período de crecimiento económico sostenido y significativo recién sobre fines de la década del 70. A partir de la década de los 50 y hasta la ruptura del orden democrático en 1973, las tendencias estructurales socio-económicas de largo plazo, indicaron cuatro rasgos fundamentales: a) la existencia de un elevado nivel de vida y modernización social, si se le compara con el resto de la región; b) la presencia de indicadores económicos igualmente excepcionales comparativamente con el resto de América Latina, pero a la vez; c) un agudo estancamiento e inmovilidad -cuando no reversión- de los niveles de actividad y crecimiento económico, y d) un avance continuo de la modernización social.

A mediados de siglo, el Uruguay se distanciaba -conjuntamente con Argentina- del resto de los países latinoamericanos por constituir ambos, países que habían adquirido en el correr de la primera mitad de siglo pautas de modernización económica y social elevadas. Durante las dos décadas subsiguientes sin embargo, el Uruguay no pudo acompañar las tendencias precedentes. Los Cuadros comprendidos del I al VI evidencian este proceso. En primer lugar, los Cuadros I y II comprenden un conjunto seleccionado de indicadores de Desarrollo Social y Bienestar. El Quadro III se refiere a un conjunto equivalente de indicadores de la actividad económica, en tanto que los tres últimos lo hacen respectivamente para la Distribución del Ingreso, el Empleo por clase de Actividad, y la movilidad estructural.

A.1. Población y Urbanización

Uruguay había alcanzado a conformar antes de la década del 50, una sociedad altamente urbanizada y metropolizada. Casi la mitad de su población se encontraba localizada en la capital, y esta cifra ascendía a un 60% si se toma en cuenta la conurbación capitalina. A su vez, la población rural según las estimaciones, desde la década del 50 no superaba un 20% del total de población. (Véase ítems d) y e) del Cuadro I).

Durante todo el período comprendido entre 1950 y 1970, las tendencias indican que existió un moderado crecimiento de la urbanización (medida por el porcentaje de población urbana) a la vez que un estancamiento de la metropolización (ciertamente enmascarado en parte por la conurbación).

Cuadro 1
DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR
(Indicadores Seleccionados)

AÑOS QUINQUENIOS DECADAS	1950	50/55	1955	55/60	1960	60/65	50/60	1965	65/70	1970	60/70
I. POBLACION Y URBANIZACION											
a. Crecimiento Población Total	--	1.2(1)	--	1.4(1)	--	1.2(1)	---	--	0.8(1)	--	---
b. Dependencia Demográfica.	56.5(2)	--	--	--	56.2(1)	--	---	57.3(1)	--	58.2(2)	---
c. Crecimiento Población Activa	--	1.3(1)	--	1.3(1)	--	1.1(1)	---	--	0.7(1)	--	---
d. Urbanización (Población)	71.0(1)	--	--	--	78.1(1)	--	---	--	--	83.0(1)	---
e. Concentración Urbana	40.4(1)	--	--	--	44.7(1)	--	---	--	--	44.5(1)	---
f. Crecimiento Población Urbana	--	--	--	--	--	--	1.8(1)	--	--	--	0.5(1)
II. MORTALIDAD, NATALIDAD Y FECUNDIDAD											
g. Natalidad	--	21.2(1)	--	21.9(1)	--	21.9(1)	---	--	20.5(1)	--	---
h. Mortalidad	--	10.5(2)	--	10.1(2)	--	9.6(2)	---	--	9.6(2)	--	---
i. Fecundidad	--	2.7(1)	--	2.8(1)	--	2.9(1)	---	--	2.8(1)	--	---
j. Esperanza de vida	--	66.3(1)	--	67.2(1)	--	68.4(1)	---	--	68.6(1)	--	---
k. Mortalidad Infantil	--	--	--	--	1.8(1)	--	---	2.1(1)	--	1.3(1)	---
III. DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR											
I. Médicos hs/m	--	--	--	--	2.180(5)	--	---	873(1)	--	915(2)	---
II. Camas de Hospital /1000hs.	--	--	--	--	5.5(2)	--	---	5.1(3)	--	5.9(2)	---
m. Teléfonos/1000hs.	--	--	--	--	55.8(2)	--	---	68.8(1)	--	76.6(1)	---
n. Consumo de Papel Periódico	--	--	--	--	7.9(2)	--	---	6.6(2)	--	7.4(2)	---
ñ. Servicio de Luz Eléctrica en Viviendas Urbanas (%)	--	--	--	--	87.8(2)	--	---	--	--	89.2(4)	---
o. Red de Alcantarillado Urbano (%)	--	--	--	--	50.8(3)	--	---	47.7(3)	--	52.1(3)	---
IV. EDUCACION											
p. Analfabetismo	--	--	--	--	9.5(2)	--	---	--	--	6.1(1)	---
q. Matrícula en Educación Secundaria	--	--	--	--	36.6(1)	--	---	45.5(1)	--	60.9(1)	---
r. Matrícula en el tercer Nivel	--	--	--	--	6.0(2)	--	---	7.8(2)	--	10.0(4)	---
V. POBREZA E INDIGENCIA											
s. Porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de la pobreza	--	--	--	--	--	--	---	--	--	10.0(2)	---
t. Porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de indigencia	--	--	--	--	--	--	---	--	--	4.0(2)	---

El rasgo más notable sin embargo, se encuentra en el escaso dinamismo de la población que crece desde el inicio del período a un ritmo casi insignificante. Al igual que en la totalidad de los indicadores considerados en el Cuadro I, nuevamente se está en este caso en presencia de los valores (ordenes de rango) más extremos de toda la región. A su vez, las tendencias durante el período sólo incrementan estos rasgos. Incluso en ambos indicadores de crecimiento poblacional (items a) y f) del Cuadro I), las tasas de crecimiento, afectadas sobre el fin del período por un flujo importante de emigración hacia el exterior, presentan valores extremadamente bajos (0.8 y 0.5 respectivamente) que reflejan una situación poblacional que apenas se reproduce a si misma. Aunque no están presentes en el Cuadro I, cifras referidas específicamente a flujos migratorios internos, se deduce de lo anterior que los movimientos de tipo rural-urbano y de tipo urbano-urbano, no han estado presentes en todo el período con la importancia que ha caracterizado a la región latinoamericana como uno de sus rasgos más distintivos. En parte por la escasa dinámica de crecimiento poblacional, y en parte por el grado de "saturación" del cual se parte en el período, los márgenes de potenciales emigrantes rurales a las ciudades han sido extremadamente bajos. Por ejemplo, si bien la población rural ha experimentado un descenso relativo y absoluto en este período, estimado en unas 254 000 personas, ello no alcanza a alterar significativamente la naturaleza de la estructura poblacional tal como se registra al inicio del período.

2. Factores demográficos

Entre los más importantes factores contribuyentes al estancamiento poblacional, se cuentan: a) el comportamiento de la fecundidad, natalidad y mortalidad, y b) la relación de flujos de entradas y salidas en el marco internacional. Uruguay es el país latinoamericano que comenzó anticipadamente el proceso de "transición demográfica" y a la vez es el que más avanzó en ese proceso. (Véanse items g), h), i) y k) del Cuadro). Como consecuencia son esperables: a) un creciente envejecimiento de su población; b) una dependencia demográfica baja (escaso volumen de edades jóvenes), y c) una elevada esperanza de vida al nacer.

Dos de estas características están indicadas en el Cuadro I (items b) y j)) en tanto que el envejecimiento de la población, medido por el porcentaje

de personas de 60 y más años, indica igualmente que los niveles del Uruguay eran los más elevados de la región a la vez que próximos a los de los países más desarrollados que han completado el ciclo de la "transición demográfica".

Como complemento a este conjunto de factores demográficos, el envejecimiento de la estructura por edades se vió incrementada sobre fines del período producido entre 1963 y 1975. El carácter selectivo de la misma (tanto por edad como por sexo), ha contribuído a reforzar las pautas desfavorables incrementando los "sesgos" de las variables puramente demográficas (elevados índices de masculinidad en las edades centrales, descenso de la natalidad potencial y pérdida de población en edades económicamente activas).

Dejando a un lado el juicio positivo acerca del significado de los indicadores de esperanza de vida y mortalidad, como evidencias de una alta calidad de vida, quedan pendientes sin embargo otras evidencias más bien problemáticas que derivan de la configuración de "una población envejecida en un país joven". Sin duda ello plantea una serie de problemas de naturaleza social y económica que arrojan interrogantes mayores acerca de la viabilidad de un país envejecido cuya población no crece y continúa emigrando. Probablemente se encuentre en este punto uno de los más importantes problemas sociales que requieren urgentemente de políticas específicas al respecto.

3. Desarrollo Social y Bienestar

La conjunción de medidas y políticas adoptadas desde el sector público (Salud Pública), unido a un amplio desarrollo de sistemas mutuales privados de atención a la salud y a la cobertura creciente ofrecida por la atención a la salud desde la seguridad social, aseguraron que el período 1950-1970 significara un considerable avance en esa materia. Los indicadores presentados en el Quadro I (I) y II)) permiten apreciar que no sólo los niveles de partida al inicio del período estaban entre los más altos de la región sino que, en el correr de las dos décadas tendieron a mejorarse.

Estos indicadores son a la vez consistentes con otros procesos de mejoramiento del "habitat"; la extensión de servicios de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros servicios al hogar (sólo se hace referencia en el Quadro I a dos de estos indicadores).

Por último, en referencia a los niveles de bienestar que pueden recogerse a nivel de las comunicaciones; teléfonos per cápita, papel de periódico consumido, carreteras, etc. las evidencias muestran una vez más un elevado grado de modernidad social. Los dos indicadores presentados, constituyen apenas una muestra de un conjunto más amplio de formas de participación social indicativas de un elevado involucramiento de la población en formas modernas de participación social.

4. Educación

El sistema educativo formal -que ha sido muy bien estudiado en el país- y el sistema informal -menos conocido- constituyen sin lugar a dudas una de las esferas sociales de mayor dinamismo en el período. El Uruguay partía de niveles ampliamente satisfactorios en relación a la región -e incluso a países europeos- al inicio del período. No obstante ello en los veinte años subsiguientes, el crecimiento de la matrícula en los tres niveles educativos y la reducción de analfabetismo a niveles "funcionales" demuestran la enorme capacidad que tuvo el sistema para absorber nuevas contingencias sociales.

Estos procesos no comprenden ciertamente a la población adulta y reflejan apenas las transformaciones en los perfiles educativos de los sectores más jóvenes. De allí que las cifras para la población económicamente activa, no arrojen resultados tan espectaculares. Durante el período en consideración por ejemplo, el valor modal educativo de la población económicamente activa correspondía al nivel primario (4 a 6 años de estudio) con un 44.4%, en tanto que en el nivel superior (13 y más años de estudio) se encontraban solamente un 3.0% (año 1960). En parte por la alta deserción en los estudios y también por el escaso dinamismo poblacional, los efectos de la matrícula no se traducen en los perfiles educativos de toda la población. Con todo, dentro de un cuadro favorable a nivel regional, es destacable el relativo adelanto o facilidad con que se expanden los niveles medio y superior, en relación a la educación primaria.

5. Niveles de Pobreza y Nutrición

Los niveles más críticos de pobreza e indigencia estuvieron en el Uruguay, asociados predominantemente al área rural. La pobreza extrema urbana no alcanzó nunca, hasta hace pocos años, la importancia que se ha registrado

Cuadro II
NUTRICION Y NECESIDADES BASICAS

Períodos	1961/1963	1964/1966	1966/1968	1969/1971
a. Calorías diarias por habitante	2916 (2)	2816 (2)	2837 (2)	2982 (2)
b. Proteínas diarias por habitante	97.8(2)	83.9(2)	85.2(2)	90.4(2)
c. Relación Necesidad-Disponibilidades Calóricas	109 (2)	110 (2)	113 (3)	111 (3)
d. Porcentaje de Proteínas provenientes de productos animales	67.2(2)	65.4(2)	63.6(2)	57.6(2)
e. Número de calorías provenientes de productos animales	1218 (1)	1183 (1)	1184 (1)	1023 (1)

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, ONU, 1985.

tradicionalmente en latinoamérica. Oscar Altimir (La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuaderno de CEPAL Nº27) en su exámen de la pobreza crítica en América Latina, indicaba que el Uruguay presentaba un 10% de hogares urbanos por debajo de la línea de pobreza, en tanto que un 4.0% bajo la línea de indigencia. (Véase Cuadro I, items s) y t)). A pesar de que no existe información sistemática acerca del contexto rural, en particular poblados pequeños, "rancheríos" y "pueblos de ratas", el escaso peso de la población rural en el total del país, permite suponer que las cifras no presentarían una diferencia significativa en el orden de rango del Uruguay entre los países de la región. Esta situación relativamente favorable del país, conjuntamente con Argentina, está asociada a su vez a otros indicadores de la satisfacción de las necesidades básicas, y en particular en referencia a los niveles de alimentación.

El Cuadro II, demuestra que los niveles promedios de consumo de calorías y proteínas diarias, se encontraba en el período 1961-1971 por encima en algunos casos y muy por encima en otros, de los standares requeridos o estimados como mínimos. A su vez, que la relación necesidades/disponibilidades era ampliamente favorable (el segundo país en orden de rango entre los 20 países considerados). La producción básica del país (ganadería) ha sido también tradicionalmente la fuente primaria de esos altos niveles (Véanse items e) y f) del Cuadro II).

B.1. Evolución y tendencias económicas (1950-1970)

Los indicadores de producción y actividad económica en el Uruguay para el período considerado, presentan un cuadro totalmente diferente al de los indicadores de desarrollo y modernización social.

El Uruguay evidenciaba a principio de los años 50 un cuadro estático favorable, si se le compara con la región, pero su insuficiencia dinámica en este período lo lleva a perder posiciones adquiridas en las décadas precedentes. Si bien el PBI, PBI per cápita, ocupación industrial, y otros indicadores de modernización económica muestran una ventaja relativa con respecto a la región, en el correr de los 50 y 60 la economía entra en largo período de estancamiento y regresión.

El conjunto de indicadores (Véase Cuadro III, items c), g) y h)) referidos a la Inversión Interna Bruta, Inversión en Maquinaria y Equipos, y Ahorro

Nacional Bruto, evidencian que a partir de una posición relativamente favorable a principios de la década de los 50 (órdenes de rango 3,5 y 5 respectivamente), en los 20 años siguientes, el país se ubica en peores posiciones de rango (entre 15 y 20) y en el más desfavorable desempeño económico.

Lo mismo ocurre con el PBI y PBI per cápita y con otros indicadores dinámicos de la economía. Crecimiento de la Industria Manufacturera, y Consumo de Energía. (Véanse ítems d), e) y f) del Cuadro III).

El "modelo" subyacente al desempeño favorable de la economía en el país hasta la década del 50, no fue diferente al de la mayor parte de los países del Tercer Mundo. Un sector de exportación de bienes primarios, se constituyó en el motor inicial que sirvió de base al desarrollo industrial. El "modelo de producto principal" fue en el Uruguay el de la ganadería, y ciertamente su excepcional éxito a principios de siglo, marcó una diferencia sustancial con la mayor parte de las economías latinoamericanas.

Con posterioridad a esa excepcional inserción en el mercado de exportación que tuvo como polo hegemónico al Imperio Inglés, existieron posteriormente sucesos favorables y desfavorables en el marco internacional. Entre los últimos debe recordarse la famosa Conferencia de Ottawa a principio de los 30 en donde el Uruguay -y Argentina- pierden parte sustancial de sus cuotas de exportación (Favoreciendo a Australia y Nueva Zelandia) y posteriormente, a mediados de la década del 50, el cierre virtual del mercado europeo. Entre los signos favorables en cambio, se contó con la dinamización de las exportaciones como resultados de los conflictos bélicos mundiales y, como última etapa, el influjo favorable para la exportaciones primarias, generado por la Guerra de Corea.

Sin embargo, las condiciones favorables y desfavorables que se acaban de mencionar no son idénticas; las primeras fueron coyunturales, las segundas establecieron un cambio estructural en los mercados internacionales. De hecho, más allá de fines de siglo pasado y principios del presente, el Uruguay no pudo resolver una inserción favorable en el mercado internacional y vivió, prolongó y probablemente se ilusionó, de una inserción internacional finisecular que ya no tenía cabida en la mitad de este siglo.

Al sector agropecuario de exportación se le exigió, además de su papel de generador de divisas y como en todos los modelos de producto principal, que fuera capaz de: a) constituirse en la base de los ingresos de mayores volúmenes

Cuadro III
INDICADORES ECONOMICOS

A N O S QUINQUENIOS DECADAS	1950			1960				1970	
		50/55	55/60		50/60	60/65	65/70		60/70
a. Crecimiento del PBI	--	--	--	--	2.1 (19)	0.8 (19)	2.3 (19)	--	1.5 (20)
b. Crecimiento del PBI P/C	--	--	--	--	0.9 (17)	0.3 (19)	1.5 (18)	--	0.6 (18)
c. Coeficiente de Inversión Interna Bruta	17.6 (5)	--	--	13.6 (14)	--	--	--	9.2 (19)	--
d. Crecimiento del Consumo de Hidrocarburos	--	--	--	--	5.1 (20)	4.7 (15)	0.4(20)	--	--
e. Crecimiento del Consumo total de Energía Eléctrica	--	--	--	--	7.3 (17)	7.0 (15)	4.8 (18)	--	--
f. Crecimiento de la Industria Manufacturera	--	--	--	--	3,5 (18)	1.1 (18)	2.2 (20)		1.6 (19)
g. Inversión en Maquinaria y Equipo	54.2 (3)	--	--	27.0 (20)	--	--	--	34.0 (15)	--
g. Ahorro Nacional Bruto	19.7 (5)	--	--	10.0 (14)	--	--	--	12.2 (15)	--

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, ONU, 1985.

de divisas requeridos para el proceso de sustitución de importaciones; b) crecer para abastecer un mercado interno en expansión de alimentos básicos y c) aportar materias primas para la industria en formación.

Las razones por las cuales el sector agropecuario no pudo sostener este triple desafío no caben en estas consideraciones, pero su resultado fue en última instancia la paralización y estancamiento de la productividad del sector ganadero, que durante todo el período en consideración fue incapaz de modernizarse y dar nuevas respuestas a las demandas que el modelo de producto principal le exigía.

En referencia al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones además de la estrechez del mercado interno que en si mismo le imponía "a priori" límites predecibles, fueron notorios también los problemas que su elevada diferenciación y heterogeneidad productiva. A diferencia de otros países que basaron su desarrollo industrial en los sectores manufactureros correspondientes a sus materias primas básicas, el "modelo de sustitución de importaciones" en el Uruguay no priorizó estas ventajas comparativas ni se orientó a la exportación. Los "límites" al modelo, se hicieron obvios cuando la rigidez del mercado interno, en virtud de su reducido tamaño, mostraron: a) las dificultades de profundizar en cadena el proceso sustitutivo, y b) cuando los sectores industriales ya constituidos debieron entrar a la fase de innovación tecnológica de productos y procesos. Precisamente, es sobre mediados de la década del 50 donde estas insuficiencias se hacen notorias y se inicia el ciclo de estancamiento.

2. Distribución del Ingreso

La información disponible elaborada acerca de la Distribución del Ingreso en el Uruguay dentro del período en consideración, comprende los años 1962, 1968 y por extensión, 1973. 1/

De acuerdo a los parámetros del indicador de Gini, y a las distribuciones de los ingresos familiares según deciles, el Uruguay se ubica nuevamente en la situación más favorable de baja concentración en relación a la región. (Véase Cuadro IV). Tendencialmente, durante el período, se registra un leve incremento de la concentración (principalmente entre 1962 y 1968) pero que no establece diferencias significativas con la característica básicamente "mesocrática" de la distribución de los ingresos registrada en el primer año un leve incremento de la concentración en el 5% de ingresos más altos, hace ascender el porcentaje

1/ Para los trabajos más importantes sobre el tópico, véase Alicia Melgar (1978) y Melgar y Villalobos (1986)

Cuadro IV

DISTRIBUCION DEL INGRESO

(Porcentaje del ingreso derivado del trabajo, Montevideo 1962-1973)

Porcentaje de Población	1962		1968		1973	
	Porcentaje	Cumulativo Total	Porcentaje	Cumulativo Total	Porcentaje	Cumulativo Total
-5	1.44		0.68		0.87	
10	3.47	3.47	2.13	2.13	2.43	2.43
20	4.94	8.41	3.97	6.10	4.10	6.53
30	5.88	14.29	5.10	11.29	5.15	11.68
40	6.80	21.09	6.21	17.41	6.19	17.87
50	7.80	28.89	7.38	24.95	7.32	25.19
60	8.94	37.83	8.74	33.53	8.62	33.81
70	10.34	48.17	10.40	43.93	10.24	44.05
80	12.17	60.34	12.64	56.57	12.41	56.46
90	15.01	75.35	16.08	72.65	15.81	72.27
100	24.64	100.00	27.35	100.00	27.73	100.00
+5	15.24		16.96		17.48	

Fuente: Melgar A. Villalobos F. La desigualdad como estrategia. Ed. Banda Oriental. CLAEH. 1986.-

de ingresos percibidos por esos sectores desde un 15.24 a un 17.48%. Al mismo tiempo, en el 5% de perceptores más bajos, los porcentajes caen desde un 1.44 a un 0.87%.

3. Cambios en la Estructura Ocupacional

Comparándose la Población Económicamente Activa según la Clase de Actividad (véase el Cuadro V) para los años 1950, 1960, 1970, se verifica a nivel ocupacional las consecuencias del inmovilismo de la estructura productiva en todo el período. El sector primario, cuyos niveles ocupacionales ya eran bajos al principio de la década del 50, descienden en forma moderada hasta ubicarse en un 18.2% del total de la PEA. El proceso de sustitución de importaciones a su vez, muestra algún dinamismo en la ocupación industrial, aunque solamente en la década del 50, para revertirse y volverse negativo en la del 60.

Por último el sector servicios, a partir de un elevado grado de "terciarización" inicial, alcanza un moderado crecimiento hasta ocupar un 31.4% de la PEA.

A su vez, si se ordenan jerárquicamente las ocupaciones de acuerdo al concepto censal de "ocupación", y se comparan los perfiles ocupacionales para los años 1963 y 1975 (únicos datos censales disponibles), se aprecia que en esos doce años, la movilidad social inducida por los cambios en la estructura productiva es casi nula.

En el Cuadro VI, se expresan para ambos años la composición de cuatro grandes estratos ocupacionales, evidenciándose que la movilidad ascendente total, inducida por la transformación de la estructura ocupacional en los dos momentos alcanza apenas a un 1.0%. Si se retiene que en otros países (Brasil y Argentina por ejemplo) la movilidad social de esta naturaleza alcanza a valores de 9.1 y 12.7 (o sea porcentajes equivalentes de individuos en la PEA que se ascienden por razones de cambio estructural), se puede apreciar el relativo inmovilismo de la sociedad por el cierre de canales para el ascenso social.

Fuentes complementarias de otros estudios (Hutchinson, 1961), habían mostrado a través de matrices ocupacionales padre-hijo, que la movilidad por razones estructurales ascendía en 1960 a un 32% en Montevideo. Recientemente, a partir de un relevamiento efectuado en 1983, el equivalente de esa movilidad para todo el país alcanzaba apenas a un 6.4%.

Cuadro V
 ACTIVIDAD ECONOMICA. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR CLASE DE ACTIVIDAD.
 (En Porcentaje)

AÑO (próximo)	1950	1960	1970	Crecimiento del Empleo	
				50/60	60/70
a. Agricultura, Caza y Pesca	21.3	19.6	18.2	-0.1	0.4
b. Minas y Canteras	0.3	0.4	0.3	2.9	-2.4
c. Industria Manufacturera	21.7	23.4	23.0	1.4	-1.0
d. Construcción	4.3	4.9	5.5	2.2	2.2
e. Electricidad, Agua, Otros Servicios.	1.6	2.0	1.7	2.9	-0.8
f. Comercio	14.1	13.9	13.8	0.6	-1.1
g. Transporte y Comunicaciones	6.9	6.6	6.1	0.2	0.3
h. Servicios	29.8	29.2	31.4	0.5	1.8

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, ONU, 1985

Cuadro VI
URUGUAY: MOVILIDAD SOCIAL POR RAZONES ESTRUCTURALES
1960 - 1970

	1960	1970	60/70
<u>ESTRATOS</u>			
1. Medios y Superiores	28.7	38.2	-0.5
2. Bajo Secundario	31.8	32.8	1.0
3. Bajo Terciario	14.0	12.8	-1.2
4. Bajo Primario	15.5 (100.0)	16.2 (100.0)	0.7 (1.7)

Fuente: Filgueira C. y Geneletti C. Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Nº 31, 1984.

4. Welfare State y calidad de Vida

El último punto a considerar en referencia al Desarrollo y Modernización sociales, se refiere a las políticas desarrolladas por parte del Estado a través de un sinnúmero de medidas y programas que convencionalmente se incluyen bajo el rótulo de Estado de Bienestar.

Mesa Lago (1985) refiriéndose al caso Uruguayo, precisamente para la década del 60, sintetizaba así, las virtudes y defectos del sistema aplicado en el país:

"El Uruguay es uno de los principales pioneros de la seguridad social en el continente y el prototipo del Estado de Bienestar Social. Con el empuje de los grupos de presión y la competencia entre los partidos políticos, facilitados ambos por un clima de democracia pluralista, al comienzo del decenio del 60 la seguridad social uruguaya se había desarrollado al máximo y se colocaba a la cabeza de América Latina: cubría todos los riesgos sociales, tenía una cobertura universal en pensiones y también en salud si se consideraba la población amparada por la mutualidades, ofrecía uno de los conjuntos de prestaciones más generosos y condiciones de adquisición más flexibles, y sobresalía en sus servicios médico-hospitalarios y niveles de salud."

"La otra cara de la seguridad social uruguaya era su aguda estratificación y notables desigualdades entre grupos y áreas geográficas. Más aún el costo del sistema alcanzó cerca del 15% del PIB y el 62% del gasto fiscal, mientras que la cotización salarial global subió al 65% estableciendo records históricos en la región con la sola excepción de Chile. Parte del alto costo se debía a la universalidad de la cobertura, la madurez del programa de pensiones y el envejecimiento de la población y su alta esperanza de vida. Pero también a la excesiva generosidad de las prestaciones, a la masificación del privilegio, a la frondosa burocracia y a la ineficiencia administrativa. A pesar de la pesada carga sobre la nómina salarial y un laberinto de impuestos, el sistema estaba desequilibrado financieramente lo que obliga a fuertes transferencias estatales."^{1/}

^{1/} "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", Carmelo Mesa Lago, Estudios e Informes de la CEPAL Nº43, 1985.

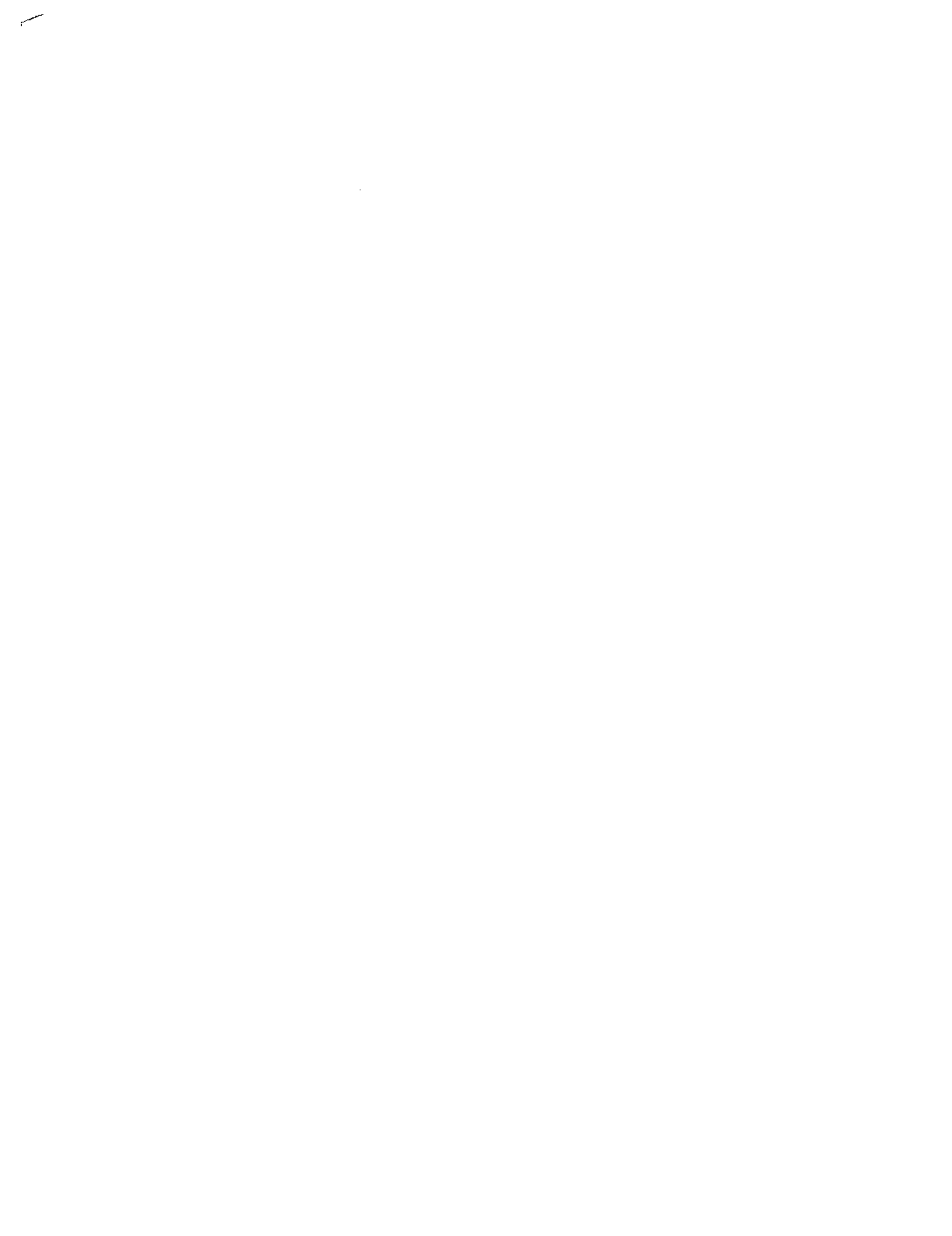
5. Breve balance de las dos décadas

Tres aspectos merecen destacarse como las conclusiones centrales de la performance de la sociedad uruguaya en el período:

La primera fue anticipada por las expresiones finales de Mesa Lago acerca de la Seguridad Social. De hecho, su juicio es extensivo a todo el andamiaje que sostuvo los altos niveles de vida y desarrollo social en ese período. El contraste entre el dinamismo de las dimensiones sociales unido al estancamiento productivo, sobre el cual reiteradamente hemos insistido a lo largo de los puntos precedentes, mostraba sobre fines de la década del 60 y en los preámbulos de la crisis del sistema político, que las bases materiales y económicas para sustentar un sistema altamente distributivista, estaban agotadas. La reactivación económica intentada al final del período derivó más en un virtual "ajuste conservador" que en un nuevo modelo viable de economía y sociedad.

La segunda conclusión se refiere a las consecuencias de estos agudos desajustes entre niveles de vida alcanzados y capacidad económica. Los indicadores sociales de bienestar, ciertamente no indican sólo "calidad de vida", son también indicativos de las aspiraciones, demandas y expectativas de la población. En una sociedad predominantemente de sectores medios y bajos urbanos, altamente estructurados y organizados en grupos de intereses, el sistema social conoció niveles crecientes de tensión social derivadas de la expansión de nuevas aspiraciones y expectativas que el estancamiento productivo no podía satisfacer.

La tercera tiene que ver con ciertos procesos seculares que se cierran sobre el fin de este período. Las tensiones antes mencionadas son también consecuencia del agotamiento del modelo de estratificación de "movilidad social fácil". El Uruguay, a diferencia de la mayor parte de los países de la región había iniciado un proceso de transformaciones estructurales tempranamente (desplazamientos poblacionales del campo a la ciudad, reducción de la ocupación en el sector primario, crecimiento y consolidación de amplios estratos medios, proletariado urbano inserto en una estructura industrial "prematura", etc.). A ello también deben sumarse los efectos del cierre de los procesos inmigratorios y de la reducción de los diferenciales de crecimiento vegetativo inter-estratos.



En su conjunto estos tres tipos de procesos permitieron abrir canales de movilidad ascendente característicos de la "movilidad social de transición", al favorecer directa e indirectamente la creación de oportunidades ocupacionales en el medio y extremo más elevado de la pirámide social. La educación, en particular, operó durante toda esta transición como un efectivo "filtro" de acceso hacia las nuevas ocupaciones generadas por las transformaciones sectoriales, o bien para facilitar el llenado de los vacíos dejados por las pautas diferenciales de reproducción demográfica de los diferentes estratos.

Sin embargo, agotados o resentidos los márgenes de crecimiento de los estratos medios, al alcanzar proporciones similares a la de los países más desarrollados, y reducido el volumen potencial de transferencias sectoriales entre el sector rural y urbano, la movilidad estructural presenta una tendencia a la rigidez creciente. Las chances o avenidas de movilidad ascendente en consecuencia dependen cada vez más de la movilidad suma-cero (individual) y de la permeabilidad de la estructura social. La educación pierde gradualmente su "función movilidad", el Estado asume un rol dinámico en la absorción espúrea de empleos medios y altos, a la vez que el salario social-estado de bienestar mediante- pasa a compensar el estrechamiento de las avenidas de movilidad ascendente.

CAPITULO III EL PERIODO 1973-1984: EXPERIMENTO NEOLIBERAL,
RECESION Y POLITICAS SOCIALES.

Con la disolución de las cámaras e instauración del régimen de facto, en el año 1973 se inicia en el país un período caracterizado por la reversión radical de las tendencias antecedentes. En propiedad, algunos signos de cambio ya se manifestaron desde el año 1968, aunque solamente bajo un régimen autoritario fue posible desarrollar plenamente una nueva política económico-social de corte neoliberal.

Es posible distinguir tres subetapas al interior de este período: la primera, de indecisión política, de corta duración, en la cual los poderes - civil y militar - que dan el golpe de estado, no alcanzan consenso sobre el carácter radical de la "revolución" y que finaliza con la salida del gobierno del Presidente Bordaberry; la segunda, a partir de 1975 donde se perfila la opción neoliberal en materia de política económico-social, y que se prolonga hasta mediados del año 1982, en donde la recesión internacional y las inercias de las políticas previas dan como resultado la "quiebra" definitiva del modelo; la tercera por último, que comprende el corto período que va del año 1982 hasta 1984, caracterizado en lo político por el avance del proceso de "apertura política" (iniciado en 1980 con el plebiscito nacional); en lo económico por la pérdida de dinamismo de los procesos iniciados en 1975, y en lo social por el profundo deterioro de los niveles y calidad de vida de la población.

Bajo el régimen democrático que hace crisis sobre fines de la década del 60 y se quiebra definitivamente en 1973, la posibilidad de revertir del modelo socio-económico vigente en las últimas décadas, y su reemplazo por un modelo neoliberal era, sin lugar a dudas, imposible. Los "costos sociales" implícitos en condiciones de activa participación y movilización populares, así lo evidenciaban. Si bien se registra en pleno período democrático un "reajuste conservador" imbuido por la idea de superar el estancamiento en base a un modelo "ortodoxo", el mismo sólo agudiza el conflicto socio-político, radicaliza el clima social y obliga al sistema a moverse hacia formas cada vez más puras de coerción.

Hasta 1973 la influencia del pensamiento neoliberal, vigente en gran parte de la región, había dado lugar a políticas y medidas parciales insertas por así decirlo, en el modelo pluralista-distributivista dominante. Con posterioridad a esa fecha y bajo el régimen-autoritario -burocrático, se inicia una política más consistente tendiente a "abrir" la economía al exterior, disminuir la participación del Estado y jerarquizar la regulación del mercado, bajar el gasto público social, incrementar la competitividad internacional de las empresas, sanear el equilibrio fiscal, controlar la inflación, favorecer la inversión y la reinversión, atraer capitales extranjeros, etc.

Para ello se dio lugar a la implementación de una serie de medidas económicas de corte monetarista a las que se agregaron otras políticas "ortodoxas" y ciertamente algunas otras que no lo fueron tanto.

En la práctica, el modelo neoliberal aplicado en el país no fue ajeno a múltiples inconsistencias y contradicciones. No lo fue, como por ejemplo en Chile, un modelo consistente más próximo a la ortodoxia plena, y mucho menos aún, cuando los inequívocos signos de "clientelismo" y crecimiento regular del Estado (vigentes desde el principio a pesar de la ortodoxia) debieron ampliarse con otras medidas "populistas" cuando el régimen aspiró a legitimarse frente a la ciudadanía.

Tampoco el modelo aplicado fue ortodoxo en algunas de sus políticas particularmente significativas, como la activa participación del Estado y el incentivo y el estímulo a la exportación no tradicional. Tal vez, una de las medidas de mayor efectividad en el crecimiento de ciertos sectores de la economía.

A.1. Reversión de las tendencias económicas.

Hasta el año 1982, el comportamiento de la economía uruguaya revierte como se indicó anteriormente, las tendencias dominantes en las dos décadas antecedentes. Por primera vez en 25 años, el crecimiento del PBI alcanza a superar los eixguos guarismos registrados hasta el momento - cuando no el crecimiento negativo en algunos años - hasta alcanzar un crecimiento de 6.0 en el año 1980 y un valor quinquenal 1975-80 de 4.5 (Cuadro VII). A su vez, el PBI per cápita, menos significativo en sus cifras, indica sin embargo que el Uruguay en relación a la región, se desplaza desde una de las posiciones más desfavorecidas (últimas posiciones de rango indicadas en el Cuadro III), hasta ocupar

Cuadro VII
INDICADORES ECONOMICOS

	1970	1975						
	1975	1980	1975	1980	1981	1982	1983	1984
a. Crecimiento del PBI	1.6	4.5	--	6.0	1.9	-9.4	-5.0	-1.8
b. Crecimiento del PBI p/capita	1.5	4.0	--	5.4	1.3	-10.0	-5.6	-2.5
c. Coeficiente de Inversion Interna Bruta	--	--	11.7	19.8	17.7	16.6	11.2	9.3
d. Crecimiento de hidrocarburos	1.6	-0.6	--	-10.7	-9.6	-5.9	-5.9	-22.9
e. Crecimiento del consumo de energia electrica	2.1	13.2	--	23.3	1.9	5.5	1.4	--
f. Crecimiento de la Industria Manufacturera	1.9	5.7	--	7.9	-9.4	-16.9	-7.0	2.8
g. Inversion en Maquinaria y Equipo	--	--	33.0	38.5	35.9	28.6	21.5	22.5
h. Ahorro Nacional Bruto	--	--	8.8	14.4	14.7	12.5	10.3	8.8
i. Tasa de Desocupacion en Montevideo	--	--	8.1	7.3	6.6	11.9	15.4	14.4
j. Salario Real (tasa de variacion anual)	--	--	-8.8	-0.2	7.4	-0.4	-20.7	-9.3

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, OML, 1985 y Dirección General de Estadísticas y Censos, Uruguay 1980-1985.

las más favorables; por ejemplo, sexta posición de rango en el año 1980. Otros indicadores económicos confirman y especifican los factores subyacentes a este dinamismo.

La política de incentivo a la exportación no tradicional, mediante un sistema de subsidios y medidas de exoneración (reintegros y condiciones arancelarias), dieron como resultado un incremento significativo que se manifestó en la reversión del crecimiento del quantum de las exportaciones y servicios, con valores negativos antecedentes de -3.1 (tasas anuales medias del período 1965-70), para ascender a 4.2 (1970-75) y duplicarse casi (7.9) en el quinquenio 1975-80.

A su vez, la composición de las exportaciones mostraron el cambio drástico ocurrido como consecuencia del desplazamiento de la producción primaria, por la manufactura. La proporción de las exportaciones de productos manufactureros en el total exportado, asciende regularmente hacia 1980 hasta casi el 40 por ciento, en tanto que en 1965 no superaba el 5.5 por ciento y en 1970, un 15.4 por ciento.

Como indica el ítem f del Cuadro VII, el crecimiento de la Industria manufacturera que en la década precedente no había superado el 1.6, correspondiente a la peor situación de América Latina, alcanza un crecimiento quinquenal de 5.7 para el período 1975-80 y en el año 80 de 7.9.

A pesar de la recomposición interna que afecta el sector, donde las industrias orientadas al mercado interno sufren un fuerte impacto recesivo, el sector dinámico estimulado por la política de subsidios orientada a la exportación alcanza a contrarrestar aquellos efectos. También influirá en este período, - particularmente en los últimos años - el excepcional crecimiento de la industria de la construcción (en la zona balnearia y en especial Punta del Este y luego Montevideo), por los procesos confluyentes de localización de capitales argentinos y política de Viviendas del Banco Hipotecario (estímulo y prioridad otorgada al sistema de promotores privados). (Lombardi, 1985, Terra, 1986).

En materia de salarios, por último, también la reversión con respecto al período anterior es notoria aunque de signo negativo. El salario real, que sólo había experimentado un ligero deterioro en los últimos años previos al golpe de estado, experimentará en pocos años una considerable caída. Sobre base 100 del año 1973, la baja experimentada por el salario real

en sólo 5 años lo lleva a valores de 66 a pesar de que el PBI y PBI per cápita mantenía valores positivos y ascendentes. A su vez, la participación del salario en el PBI que en el bienio previo al golpe alcanzaba a un 40 por ciento, se reduce al final del período a un 32 por ciento. (Melgar, 1984).

La fuerte compresión de los salarios - a la que se agregará una compresión adicional del salario social - sólo conoce un punto de inflexión en el año 1981 (Cuadro VII, ítem j) con un crecimiento positivo de 7.4.

8.1. Población, Urbanización y Factores Demográficos.

Las tendencias poblacionales y de la urbanización en el período en consideración están fuertemente determinadas por un solo factor: el flujo emigratorio internacional.

El Uruguay conoce en este período los niveles más bajos de crecimiento poblacional en todo lo que va del siglo, debido principalmente a poco más de un quinquenio de altas tasas de emigración. La tasa media de crecimiento poblacional (medida en referencia a cada 100 habitantes), Cuadro VIII, ítem a, indica un crecimiento casi nulo en el período 1970-75 e insignificante en los dos quinquenios subsiguientes (0.6 y 0.7 respectivamente).

El carácter selectivo por sexo y edad de la población emigrada (predominio de hombres jóvenes en las primeras etapas del proceso migratorio masivo), tiene a su vez importantes consecuencias sobre la estructura de edades e índice de masculinidad de la población. (Petruccelli, 1976; Niedworok, 1982).

Como se aprecia en el ítem b del Cuadro VIII, la Dependencia Demográfica tiende a incrementarse, principalmente por el crecimiento relativo de las edades más viejas, en tanto el Crecimiento de la Población Activa (negativo en el quinquenio 1970-75, y reducido en la década subsiguiente) muestran índirectamente un perfil de la pirámide poblacional que acentúa las tendencias seculares de la transición demográfica, agravadas por el agudo desbalance entre sexo en ciertos tramos de edades.

En cuanto a los procesos de urbanización, las grandes tendencias muestran una situación de inmovilismo o escaso dinamismo. Probablemente, análisis más afinados puedan evidenciar ciertas transformaciones regionales inducidas por procesos locales. No obstante ello, más allá de cierta tracción que ejerce

Cuadro VIII
Desarrollo Social y Bienestar
(Indicadores seleccionados)

	1970	1975	1980										
	1975	1980	1985	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Población y Urbanización													
) Crecimiento Población Total (tasa media c/100 hs)	0.1	0.6	0.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Dependencia Demográfica	—	—	—	59.5	—	—	—	—	59.9	60.0	60.1	60.2	60.3
) Crecimiento de la Población Activa	-0.03	0.5	0.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Urbanización (Población) 1/	—	—	—	82.5	—	—	—	—	—	—	—	—	85.7
) Crecimiento de la Población Urbana 2/	—	← 8.5 →	—	8.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mortalidad, Natalidad y Fecundidad													
) Natalidad	21.1	20.3	19.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Mortalidad	10.0	10.1	10.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Fecundidad	3.0	2.9	2.8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Esperanza de vida	68.8	69.9	70.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
) Mortalidad Infantil (1 a 4 años de edad)	—	—	—	1.5	—	1.7	1.1	—	—	—	—	—	—
Desarrollo Social, Salud y Bienestar													
) Médicos (hs/m)	—	—	—	71.0	—	—	—	—	53.4	—	—	—	—
) Cama de hospital/1000 hs.	—	—	—	4.2	—	—	—	6.0	—	—	—	—	—
) Telefonos/1000 hs	—	—	—	88.4	—	—	94.0	96.5	98.7	100.4	—	—	—
) Consumo de Papel Periódico	—	—	—	3.7	—	—	—	—	6.0	7.4	7.4	—	—
) Red de alcantarillado urbana	—	—	—	52.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, ONU, 1984-1985

Ciudades de más de 500 hs (85.7 corresponde al año 1985)

Por 1000 hs.

la zona balnearia (y, en especial el crecimiento de la industria de la construcción en Punta del Este), las transformaciones de la conurbación de Montevideo, y el vaciamiento de la zona central del país, los "grandes números" no arrojan ninguna transformación de importancia en la composición rural-urbana de la metropolización o de las tendencias de los cambios regionales.

Con respecto a los otros indicadores poblacionales, en particular los demográficos, los ítems del Cuadro VIII, comprendidos en el punto II, registran un leve descenso de la natalidad, que adquieren los valores anuales promedio más bajos del país en el quinquenio 1980-1985, a la vez que un decrecimiento reducido de la fecundidad. En propiedad, los resultados encontrados para la natalidad y fecundidad no tienen necesariamente que ser consistentes si se toma en cuenta que la natalidad se encuentra afectada por la emigración (nacimientos registrados fuera del país correspondientes a mujeres jóvenes emigradas) en tanto que la fecundidad (número de hijos tenidos, nacidos vivos, por mujer) corresponde a una medida autónoma y de naturaleza diferente de la natalidad.

En las tasas encontradas para la natalidad influyen factores referidos a estructura de edades de la población femenina, aspecto éste que no incide en el cálculo de la fecundidad. Con el envejecimiento de la población y el "vacío" relativo de mujeres en edades fértiles, se explican las tendencias no necesariamente coincidentes entre ambas medidas.

Por último, en referencia a la fecundidad, su explicación parece residir en el comportamiento diferencial según edad, en donde se registran crecimientos en algunos años del número de hijos nacidos de madres jóvenes (incluso muy jóvenes y solteras) dentro de una tendencia a la reducción global de la fecundidad.

Los otros indicadores demográficos, en particular la mortalidad y su relativo crecimiento en relación a los dos quinquenios previos (Véase Cuadro I) también puede ser explicada por la estructura de edades y envejecimiento poblacional incrementado por el carácter masivo y selectivo de la emigración. La mortalidad infantil, a su vez, demuestra una pauta contraria, con reducción de las tasas quinquenales entre 1970-75 y 1975-80, desde 1.5 a 1.1.

En condiciones de deterioro de la calidad de vida y niveles de consumo de la población sería esperable un comportamiento diferente, siendo la mortalidad infantil uno de los procesos más sensibles a este deterioro. Al respecto

un análisis pormenorizado del comportamiento de la mortalidad infantil, desarrollado por Terra (1986), muestra que en la mayor parte del período, y salvo en el año 1984 donde los efectos de la pauperización se agudizan, tanto la mortalidad infantil medida por las edad de 1 a 4 años, como la post-neonatal, neonatal precoz y fetal, registraron niveles más satisfactorios. En ausencia de programas o campañas públicas para la reducción de la mortalidad infantil, y al igual que ante la inexistencia de "altos" importantes en materia de mejores técnicas, la reducción experimentada no deja de plantear una serie de interrogantes y sugerir algunas hipótesis interpretativas.

"Se examinaron muchas hipótesis, de las cuales sólo para alguna se pudo, en la estimación de sus efectos, aproximar límites cuantitativos. Las relaciones más demostrables objetivamente atribuyen importancia causal al aumento del nivel educativo de las madres por la gran expansión de la enseñanza, especialmente de la enseñanza media, en la década de los sesenta; en menor grado a la elevación del peso al nacer y otros cambios del estado nutricional; y a mayor cobertura asistencial, en particular materno-infantil. A las mejoras nutricionales pueden haber contribuido los programas mencionados, fundamentalmente la leche en polvo que empieza exactamente en la misma fecha. A las mejoras de cobertura asistencial pueden haber contribuido: las mejores coberturas de vacunación; los programas materno-infantiles de los centros de salud de Montevideo y el llamado "Programa ADUANA"; y el crecimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía, hipotéticamente reclutando en los estratos más bajos, junto con la expansión - la única presupuestalmente significativa - de sus propios sistemas de salud". Terra, J. P. y Hopenhaym, 1985.

8.2. Distribución del Ingreso, Empleo y Bienestar Social

El comportamiento seguido por la Distribución del Ingreso entre 1973 y 1982 evidencia el carácter concentrador del modelo aplicado en el país. Al igual que lo ocurrido en las otras experiencias neoliberales implementadas en la región, la compresión de los ingresos y la transferencia de los mismos desde los sectores menos favorecidos a los privilegiados, constituye, tal vez, el mejor indicador de los niveles de vida de los más amplios sectores de la población.

CUADRO IX
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS FAMILIARES DERIVADOS DEL TRABAJO EN MONTEVIDEO
(En porcentajes del ingreso)

	Feb-Junio 1973		Jul-Diciembre 1976		Jul-Diciembre 1978		Jul-Diciembre 1981		Jul-Diciembre 1983		Enero-Junio 1984	
FAMILIAS	Por acum. estrato		Por acum. estrato		Por acum. estrato		Por acum. estrato		Por acum. estrato		Por acum. estrato	
-5	0.87		0.70		0.61		0.27		0.08		---	
10	2.43	2.43	2.00	2.00	1.79	1.79	1.10	1.10	0.85	0.85	0.64	0.64
20	4.10	6.53	3.52	5.52	3.23	5.02	2.56	3.66	2.55	3.40	2.58	3.22
30	5.15	11.68	4.68	10.10	4.20	9.22	3.61	7.27	3.67	7.07	3.81	7.03
40	6.19	17.87	5.63	15.73	5.20	14.42	4.71	11.98	4.82	11.89	5.00	12.03
50	7.32	25.19	6.83	22.56	6.29	20.71	5.95	17.93	6.08	17.97	6.30	18.33
60	8.62	33.81	8.23	30.79	7.61	28.32	7.47	25.40	7.59	25.56	7.85	26.18
70	10.24	44.05	10.01	40.80	9.28	37.60	9.46	34.86	9.56	35.12	9.89	35.98
80	12.41	56.46	12.48	53.28	11.63	49.23	12.30	47.16	12.30	47.42	12.51	48.49
90	15.81	72.27	16.45	69.73	15.52	64.75	17.12	64.28	16.92	64.34	16.98	65.47
100	27.73	100.00	30.27	100.00	35.25	100.00	35.72	100.00	35.66	100.00	34.53	100.00
15	17.48		19.24		24.60		23.55		23.76		22.79	
PIR (1)	0.3658		0.5056		0.4471		0.4810		0.4814		0.4734	
INEL (2)	0.2140		0.2438		0.3353		0.3829		0.3846		0.3718	

Fuente: Helgar, Alicia y Villalobos, Fabio, op.cit. Elaboracion propia en base a datos de la Encuesta de Hogares de la DISEC.

Sistemáticamente desde 1973 hasta el año 1983 el Índice Gini de la distribución de los Ingresos Familiares derivados del Trabajo en Montevideo, asciende desde 0.36 hasta un 0.48 (Cuadro IX). Posteriormente tiende a experimentar una caída de un punto aproximadamente que lo sitúa apenas por debajo de su valor máximo (0.47 para el año 1984).

La transferencia de ingresos desde los sectores más pobres hacia los más ricos muestra, a su vez, que desde 1978 en adelante el 10 por ciento de ingresos más altos absorbía más de una tercera parte de los ingresos totales, en tanto que el 10 por ciento más pobre y el 20 por ciento más pobre reducían su participación en los ingresos totales de un 2.13 a un 0.64 por ciento y desde un 6.10 a un 4.20 por ciento respectivamente. Sin embargo, para estos dos últimos deciles, la medida del ingreso promedio per cápita, a valores constantes, no se reduce durante la década del 70; recién en el año 1981 experimentarán una creciente caída que con la crisis lo llevarán a un valor de la mitad en 1984 respecto a 1973 (Melgar y Villalobos, 1986).

Si se tiene en cuenta que la masa de salarios con respecto al Ingreso Nacional se vino reduciendo regularmente desde la implantación del nuevo modelo, y que sólo en 1983 experimenta una caída del 21.6 por ciento con respecto al año anterior, es posible distinguir los efectos de mediano plazo de la política implementada y aquellos derivados de la crisis.

En ese sentido, como lo señalan Terre y Hoppenhaym (1986) los sec-tores más bajos desarrollan ciertas estrategias de sobrevivencia que lograron compensar el deterioro salarial, pero sólo hasta cierto momento, en tanto el modelo se encontraba en la fase expansiva. Con posterioridad a 1981 la pauperización de los estratos más bajos no puede ser compensada con ninguna estrategia y son éstos los sectores más afectados por la recesión seguidos de los estratos medios. (Deciles 3 al 7).

La misma pauta se registra para la desocupación (Cuadro VII). Hasta el año 1982 los niveles de desocupación se habían mantenido dentro de márgenes relativamente reducidos y en cierta forma "normales" si se le compara con las tendencias de largo plazo. Salvo fluctuaciones co-

yunturales, la tasa de desocupación promedio se había ubicado en un promedio de 7 por ciento. A partir de 1982 y luego de una tendencia previa descendente, comienza a ascender, duplicándose con respecto al año anterior y alcanzando valores de 15.4 y 14.4 en los años 1983 y 1984 respectivamente.

Sin duda alguna, la relativamente baja tasa de desocupación que se registra hasta la crisis es determinada por la expansión económica de determinados sectores de exportación y luego por la industria de la construcción. Sin embargo, se explica también en parte por el flujo migratorio internacional. Con todo, el problema del empleo en este período es más complejo y tiene que ver con las estrategias de sobrevivencia que desarrolla la población para sostener sus niveles de ingreso o compensar el deterioro del empleo y salarios (Prates, 1982; Fortuna, 1982).

Algunos pocos indicadores que se presentan a continuación, demuestran que la recomposición de la fuerzas de trabajo tuvo innegables similitudes con los fenómenos de "post guerra" y crisis, señalados para otros países y circunstancias a pesar que los mismos se manifestaron en el momento expansivo del modelo y no solamente en la recesión.

- a) Por una parte, las tasas de actividad durante el período, salvo al inicio, indican un crecimiento regular, con fluctuaciones menores desde un 48 por ciento en 1973 a un 57 por ciento en 1982;
- b) En segundo lugar, el crecimiento de esas tasas, que es positivo para ambos sexos y todos los tramos de edad activa, lo es predominantemente en las mujeres. La feminización de la PEA es el hecho más notable y registra un crecimiento de la participación femenina desde un 26 a un 37 por ciento en sólo cinco años (Prates, 1983);
- c) A su vez, la composición por edad de la población incorporada, y particularmente de las mujeres, no corresponde a las estructuras típicas de la demanda en condiciones de expansión económica a pesar de que el PBI se incrementa. Son las edades jóvenes y más viejas las que más se incorporan a la fuerza de trabajo y, a la vez, la pauta bimodal tradicional de la incorporación femenina - determinada por el ciclo de vi

da familiar - no tiene lugar y sí en cambio es notorio el crecimiento de la actividad en las mujeres casadas jóvenes;

d) En cuarto lugar, observándose la posición de los trabajadores activos en la familia de acuerdo a su carácter de jefe de hogar, cónyuge, hijos, etc., también se registra una pauta consistente con las anteriores: los miembros de la familia que no son jefes de hogar incrementan más su participación que estos (Fortuna, 1982);

e) En quinto lugar, el número de horas trabajadas per cápita o, si se quiere, la jornada laboral promedio, en relación a 1973 tiende a incrementarse indicando un fuerte componente de sobre-trabajo en el total de la PEA;

f) Por último, crece también en este período la categoría de "busca trabajo por primera vez", incluso ello ocurre no solamente en las edades más jóvenes.

Globalmente considerados, estos indicadores evidencian un vuelco considerable de la "fuerza de trabajo secundaria o potencial" a la PEA, en reemplazo, o más propiamente, para compensar el deterioro general del ingreso familiar - o eventualmente el desempleo del jefe del hogar -. Las estrategias de sobrevivencia de los estratos más bajos y medios y el sobre-trabajo individual y familiar que caracteriza este período, parecen haber controlado en parte los efectos de la concentración de los ingresos. Estas estrategias, sin embargo, parecen haber resultado insuficientes o poco efectivas cuando, con la recesión y con posterioridad al año 1981, el desempleo crece hasta sus niveles más altos.

Una confirmación de esta hipótesis es que, luego de ese año, la tasa de desocupación femenina explica el 58 por ciento de la desocupación total.

En referencia al Empleo, por último, el otro rasgo que caracteriza a todo el período es el creciente grado de informalización de la economía. En particular, el fenómeno de informalización urbana que hasta 1973 no había sido demasiado significativo en el Uruguay.

Evidencias derivadas de un estudio realizado en el año 1983, mostraron que el sector de trabajadores desprotegidos (sin ningún tipo de cobertura asistencial o con beneficios parciales) alcanzaba a más de una tercera parte de la PEA. (Fortuna J.C. y Prates 5, 1986). La informalidad, por otra parte, se concentraba predominantemente en la fuerza de trabajo femenina, en los jóvenes y ancianos.

Para terminar estas consideraciones, digamos por último que los indicadores macrosociales de bienestar y calidad de la vida, no indican - o son poco sensibles - a las transformaciones ocurridas en el período. Del Cuadro VIII puede apreciarse un incremento de ciertos indicadores (por ejemplo, teléfonos cada 1000 habitantes, relación habitantes médicos o camas de hospital) en tanto otros se mantienen estancados o descienden para retomar al final los niveles del inicio del período. En ningún caso, algunos de estos indicadores pueden estar influyendo los efectos concentradores del ingreso y sería necesario un análisis de su distribución. En otros casos, los indicadores referidos a la salud son excesivamente generales y deben ser complementados con otro tipo de información.

B.3. Gasto Público y Sistema de Seguridad Social

El sostenimiento de la Seguridad Social y del "Welfare State" en el período previo al golpe de estado, como se vio en el capítulo precedente se encontraba en un punto crítico. A partir de 1973, la "ortodoxia" del modelo debía haber conducido el sistema hacia una racionalización y una reducción gradual. Por lo menos ello era esperable de acuerdo a los objetivos de privatización, reducción del aparato estatal, corte de programas y beneficios y eficiencia en el desempeño económico social.

En los grandes números, ello no tuvo lugar. Observándose el Cuadro X, son distinguibles tres "momentos"; en el primero la tendencia del Gasto Público es al crecimiento. Con fluctuaciones, el porcentaje del gasto en relación al PBI crece hasta 1976.

CUADRO X
GASTO POR SECTORES DEL GOBIERNO CENTRAL Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
Ejecuciones Presupuestales (Composicion porcentual)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Cultura y Enseñanza	11.7	11.3	11.8	11.2	11.2	11.0	11.5	11.3	10.2	8.7	8.6	7.6
Salud	6.4	6.6	5.9	5.9	5.8	5.8	6.4	6.0	5.7	4.6	5.5	6.0
Trabajo y Seguridad Social	28.0	37.1	40.7	39.3	42.6	42.0	39.7	41.3	47.1	42.2	40.5	35.1
Vivienda y Saneamiento Basico	0.2	0.2	0.3	0.3	0.6	0.1	—	0.2	0.4	0.1		
Alimentacion	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Sub total Gasto Social	56.4	55.5	59.0	57.0	60.2	59.2	57.9	58.8	63.3	56.0	55.3	45.1
Infraestructura-Produccion	4.9	16.7	10.5	16.9	15.4	13.9	13.2	12.2	9.9	9.5	6.1	5.9
Defensa-Policia	15.4	15.6	12.1	14.7	14.5	15.0	17.3	16.8	16.4	13.4	14.0	12.5
Otros Servicios Generales	11.3	9.7	8.9	7.8	7.7	9.5	9.7	9.7	6.7	6.8	10.0	10.1
Servicios Financieros	12.0	2.6	3.5	3.6	2.3	2.5	1.8	2.5	3.7	14.3	14.6	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje del FBI	23.4	26.5	23.3	26.6	24.5	23.5	21.1	22.6	26.5	34.6	29.1	28.7

Fuente: Terra, J.F. y Hopenhayn (1985). Elaborado en base a informacion de CGH, DGSS, SEPLACODI.

En un segundo momento, la tendencia acompaña positivamente los objetivos del modelo económico, por lo menos hasta 1980. Posteriormente, se produce un incremento excepcional - particularmente en 1982 - y luego el Gasto desciende aunque nunca hacia niveles inferiores a toda la década del 70.

Dentro del gasto total, el Gasto Social es el que experimenta el crecimiento más significativo aunque lo hace por los beneficios derivados del Trabajo y la Seguridad Social. En particular, y dentro de una tendencia regularmente ascendente, el Trabajo y la Seguridad Social absorben en el año 1981 casi la mitad del Gasto Total y casi un 75 por ciento del Gasto Social.

En contraste, los gastos de Educación y Salud se reducen de 18.1 en 1973 a 13.6 por ciento del Gasto Total en 1983 dentro de una caída importante que se inicia en 1981.

Es indicativo de este deterioro, la posición que le corresponde al Uruguay entre los países de la Región. Cifras elaboradas por la CEPAL (1986) - no comparables a las fuentes que expresa el Cuadro X - indican que el Uruguay era el segundo país de América Latina con los más bajos porcentajes de gastos en Educación y Salud en relación a los Gastos Públicos (9.9 por ciento) dentro de un rango de variación en el cual el país con mayor porcentaje de gastos en estos dos sectores era Costa Rica, con un 41.9 por ciento del Gasto Público total.

Con respecto al Gasto Público no-social, es notorio a lo largo del período la pérdida de dinamismo de los gastos dedicados a Infraestructura y Producción, en relación al notable incremento de los gastos de Servicios Financieros y el crecimiento de los Gastos de los Ministerios de Defensa y el Interior - sólo revertidos con la recesión económica.

Al respecto agrega Terra: "Desde otro punto de vista, el análisis por inciso muestra una asignación interna de los recursos presupuestales del Gobierno Central, sesgada por el costo del mantenimiento del aparato represivo. En efecto, los egresos por funcionamiento de Defensa e Interior tuvieron una elevada y creciente participación; si se ex

cluyen las cuentas financieras, estos Ministerios absorbieron el 37.2% del total de sueldos y gastos en 1973, alcanzaron el 41.2% en 1979 y en 1984 representaban el 44.3%. Estos porcentajes se elevan al tomarse en cuenta, además las regularizaciones de erogaciones no financiadas y los proventos, que en el último cuatrienio constituyeron en promedio 10-15% de asignaciones adicionales al presupuesto de los citados Ministerios. En contrapartida, los gastos corrientes en Salud Pública y Educación redujeron su peso sobre el total de 33.6% en 1973 a 29.4% al final del período". Terra y Hopenhaym (1986).

CAPITULO IV. HERENCIAS Y DESAFIOS PARA EL NUEVO REGIMEN DEMOCRATICO

1. Es posible concluir, a la luz de los Capítulos precedentes, que los efectos sociales provocados por la crisis internacional en el Uruguay, constituyen apenas un incremento de los problemas previos, de mayor magnitud, que debería enfrentar en cualquier caso el gobierno democrático. Desde el punto de vista de las consecuencias sociales, es evidente que el sistema uruguayo, desde antes de la crisis internacional, venía acumulando severos problemas derivados de las dos experiencias frustradas de desarrollo económico y social (una bajo el régimen democrático, la otra bajo el autoritarismo). En consecuencia, el impacto de la crisis deterioró, mediante el ajuste recesivo, las condiciones sociales de la mayor parte de su población, pero los problemas - más o menos solapados o manifiestos - ya estaban entre nosotros.

El fracaso de la política económica implementada en el período previo a la crisis así como las consecuencias regresivas en materia social, ya indicaban las mismas pautas que se agudizarían luego cuando se desencadena el proceso recesivo mundial. Por lo menos ello se registró con total claridad en la regresividad de la distribución del ingreso, el deterioro del gasto público social, el "boom" de quiebras y cierre de empresas cuando se suprime el procedimiento de la "tablita", la explotación del sobretrabajo como estrategia de sobrevivencia de la población ocupada, la informalidad creciente, y así por delante. Tal vez el único proceso que se incrementa notablemente a partir de la crisis, sea el de un desempleo excepcionalmente elevado.

Pero si la experiencia neo-liberal - con toda la heterodoxia del caso - ya fracasa antes de la crisis internacional luego, en presencia de ésta, el sistema entra en franca "bancarrota". El ajuste recesivo se muestra inoperante y las condiciones de vida, sobre todo de los sectores menos favorecidos, alcanza niveles de pauperización y deterioro que el país no había conocido anteriormente.

El fracaso de la experiencia liberal intentada en el país en esos años, no quiere decir, sin embargo, que el "modelo" antecedente bajo el régimen de-

mocrático hasta 1973 gozara de buena salud. Al contrario, como se demostró en el Capítulo II, el prolongado período de dos décadas de estancamiento económico y modernización social, también evidenció el fracaso de un sistema profundamente distributivista, centrado en el Estado y en prácticas políticas de carácter tradicional y clientelística. Bajo el sistema democrático previo a 1973, la sociedad uruguaya no encontró las soluciones adecuadas para resolver las múltiples tensiones derivadas de:

- a) Las crecientes aspiraciones y expectativas de la población por niveles de vida, ingresos y condiciones materiales de consumo superiores;
- b) La incapacidad de la estructura productiva de desarrollarse para satisfacer esas expectativas y
- c) La inoperancia o pérdida de eficacia de los mecanismos de representación y articulación política para evitar que, con frecuencia creciente, los conflictos adquirieran la forma suma-cero.

En síntesis, el nuevo orden democrático tiene pocos referentes positivos en los modelos antecedentes. Puede tener, sin duda, enseñanzas y aprendizajes altamente relevantes para saber qué es lo que no se debe repetir, para aprender de los excesos de "ideologismos" y "ortodoxias", de los logros parciales y de todo aquello que vale la pena recuperar de esas experiencias, pero, en cualquier caso, una buena dosis de realismo y pragmatismo será imprescindible para retomar un camino de desarrollo sostenido.

La necesidad de una reflexión en torno a estos tópicos resulta aún más acuciente si se tiene en cuenta:

- a) Que la necesidad de restaurar un mínimo del balance y equidad social se vuelve un factor estratégico para el éxito de la consolidación democrática y
- b) Que las condiciones internacionales adversas, probablemente no sean apenas coyunturales o de corto plazo y, en consecuencia, el país deberá na vegar por mucho tiempo en un escenario cambiante e impredecible.

2. La magnitud de los cambios operados en la estructura social uruguaya en las últimas décadas, no pudo dejar de producir mutaciones de significación en la sociedad, ya sea en las condiciones sociales como económicas y políticas.

Las tendencias de largo plazo son concluyentes al respecto y muestran una agudización de ciertas tensiones "crónicas" no resueltas y aún en vías de adquirir dimensiones dramáticas: envejecimiento poblacional, regresividad en la relación activos-pasivos, consecuente crisis fiscal del "estado de bienestar", crecimiento numérico de los sectores vulnerables, rigidez de la estructura social para abrir canales de movilidad ascendiente, proliferación y atomización de las agencias de representación de intereses, presión sobre el estado como "paradigma" de la forma dominante de hacer política - y políticas - y crecientes demandas por el acceso a estilos de vida y consumo característicos de las sociedades más desarrolladas.

Frente a estos problemas, la sociedad uruguaya se encuentra más desprotegida que antes en virtud de la pesada herencia de una deuda externa decaimunal, la rigidez en el ámbito del comercio internacional, la fuga de capitales y las transformaciones que vienen ocurriendo mundialmente en la esfera científico-tecnológica, para sólo mencionar algunos de los principales aspectos económicos. Pero también la difícil recomposición interna del Estado, de su eficiencia y de su capacidad de articular un nuevo proyecto nacional - o de abrir espacios para que la sociedad civil contribuya a ello - son algunos de los desafíos mayores que se ven incrementados en la coyuntura.

En el corto plazo, en condiciones de fuertes demandas reprimidas, deterioro de los niveles de vida, sumados a las carencias de recursos económicos y dificultad de dinamizar la producción, las opciones pueden actuar sobre ambos términos ya sea:

- a) A través de una rápida recuperación del crecimiento económico;
- b) El control o la supresión de las demandas por mejores niveles de vida o bien,
- c) El recurso al endeudamiento para satisfacer las demandas.

La primer opción es a todas luces inviable en el corto plazo; la segunda es, en esencia, coercitiva y atenta contra los mismos principios racionales de reforzamiento del orden democrático; la tercera reitera la vieja política de "parches", difiere en el tiempo los conflictos (probablemente agravados) y se constituye, aunque ese no sea su objetivo, en una virtual política de "modernización conservadora".

Ciertamente, ninguna de las tres alternativas son excluyentes entre sí y probablemente cierta combinación matizada pueda tener lugar, sin alcanzar los límites extremos en ninguna de ellas.

Sin embargo, no es excluyente a estas tres opciones una cuarta que opere básicamente sobre la redistribución pura, con o sin crecimiento económico.

En el corto plazo, esta parece ser una de las alternativas más viables, en donde se reviertan las tendencias concentradoras precedentes.

En particular ello aparece como una opción razonable para ofrecer respuestas urgentes a la gestación de un nuevo orden democrático que no puede postergarlas si no a riesgo de su propia continuidad.

El sistema de Consejos de Salarios, con una composición tripartita del Estado, Empresarios y Trabajadores, aparece como uno de los mecanismos más idóneos para revertir las tendencias concentradoras. Su recomposición en el nuevo orden democrático, reiterando las experiencias anteriores que conoció el país, permite abrir un espacio necesario de negociación y diálogo. En ese espacio, el papel y la orientación del Estado, como árbitro en última instancia, adquiere un poder decisivo para revertir, si se lo propone, la profunda caída del salario real registrada en la década autoritaria.^{1/}

Diferente es, en cambio, la situación de deterioro y las posibilidades de recuperación de los amplios sectores marginales e informales que no tienen acceso a los mecanismos de representación ni están organizados para la defensa de sus intereses.

En la práctica, como ocurre en todas las sociedades donde las reglas democráticas otorgan ciertos derechos ciudadanos a sus miembros y se formalizan instancias de negociación, la situación de estos sectores se traducen en su relativa debilidad en relación a los grupos asalariados u obreros or-

^{1/} Sobre el resultado y balance de la gestión de los Consejos de Salarios nos remitimos al trabajo presentado a este Seminario (Cobas, 1986).

ganizados y con capacidad de presión.

En esta amplia categoría se comprenden no solamente los sectores marginales más pobres y vulnerables (como, por ejemplo, los correspondientes al sector informal desprotegido de toda seguridad social) sino también el amplio y mayoritario sector de jubilados y pensionistas cuyos ingresos promedio se encuentran por debajo del nivel de subsistencia, los grupos asentados en el cordón periférico de la ciudad ("cantegriles") y los ocupantes de las zonas de tugurización de los barrios centrales en deterioro, ambos con los niveles más extremos de pauperización (Veiga y Mazzei, 1986).

De este amplio espectro de grupos y situaciones, aquellos que carecen totalmente de protección de la Seguridad Social, no disponen de ningún mecanismo (ni negociación salarial ni beneficios sociales) como para superar en el corto plazo sus niveles extremos de indigencia. Solamente una política es pecíficamente dirigida a los mismos a través de programas "ad hoc" en bienes materiales subsistenciales, parece la única alternativa de recuperar en el corto plazo y aunque sea parcialmente, sus necesidades básicas de consumo.

Con referencia a los sectores pasivos; el hecho de que estén cubiertos por la Seguridad Social pero carentes de mecanismos efectivos de presión, como ocurre con los sectores asalariados, los coloca también en una situación particularmente vulnerable.

Ciertamente que se trata aquí de un problema de mucho más vasto alcance, que involucra los problemas de la crisis del sistema asistencial del país y del Gasto Público Social. Si bien hay una distorsión del Gasto Público hacia recursos volcados a los Ministerios del Interior y Defensa a la vez que un crecimiento del gasto orientado a pagar la deuda externa, los problemas del sostenimiento del Gasto Público no pueden reducirse en forma simple ta solamente a este tipo de sesgos. De hecho, el Uruguay no es una excepción al profundo colapso del Estado keynesiano y del "welfare State", presente hoy en todos los países capitalistas.

En el corto plazo y como medidas paliativas para incrementar el "salario social" y los equilibrios sociales perdidos por los sectores menos privilegiados en la jerarquía social, la alternativa de modificar los sesgos del Gasto Público hacia los sectores pasivos - con una redistribución progre

siva - y hacia la salud y la educación, podrían aproximar la distribución del bienestar hacia formas más equitativas. Ello no resuelve en el mediano y largo plazo el síndrome general de falencia, déficit crónico y crisis del gasto público. Pero, en todo caso, las medidas paliativas de corto plazo, no tienen por qué contraponerse a políticas de más largo alcance y probablemente esa compatibilización resulte indispensable para asegurar una salida menos traumática de la crisis a la recuperación.

Bibliografía

1. Aguiar, C. Salario, consumo, emigración, CIEDUR FCU, Montevideo, 1981.
2. CEPAL Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y crecimiento, Mimeo, CEPAL, México, 1986.
3. Filgueira, C. y Geneletti, C. Estratificación y Movilidad Ocupacional en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Nº31, Santiago de Chile, 1981.
4. Filgueira, C. El dilema de la democratización en el Uruguay, CIESU, EBO, Montevideo, 1984.
5. Fortuna, J.C. En torno a las Estrategias Familiares de vida, Cuaderno NI 36, CIESU, Montevideo, 1982.
6. Fortuna J.C. y Prates S. Sector Informal o Relaciones Informales Capital - Trabajo, CIESU, (mimeo) Montevideo, 1986
7. Hutchinson, B. Social Mobility Rates in B.Aires, Montevideo and Sao Paulo, in America Latina, Oct.-Dic., Rio de Janeiro, 1962.
8. Lenski, G. Power and Privilege: a theory of social stratification. N.Y. McGraw Hill, 1966
9. Lenski, G. Human Societies. N.Y. McGraw Hill, 1974
10. Lombardi, M. La reivindicación del techo, CIESU, EBO, Montevideo, 1985.
11. Melgar, A. y Villalobos, F. La desigualdad como estrategia, CLAEH, EBO, Montevideo, 1985.
12. Mesa Lago, C. El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL, Nº43, Chile, 1985.
13. Moore, B. Social Origins of Dictatorship and Democracy, Pinguin Book, London, 1969
14. Niedworok, N. Algunos aspectos de la población económicamente activa en el Uruguay, Cuaderno Nº35, CIESU, Montevideo, 1980

15. Parkin, F. Class Inequality and Political Order, N.Y. Praeger, N.Y., 1971
16. Petrucelli, J.L. La dinámica migratoria en el Uruguay del último siglo, 1875-1975, Cuaderno CIESU Nº22, Montevideo, 1976.
17. Prates, S. El trabajo de la mujer en una época de crisis (o cuando se pierde ganando). En mujer en el Uruguay; Ayer y Hoy, GRECMU, EBO, Montevideo, 1983.
18. Terra, J.P. y Hopenhaym La Infancia en el Uruguay, 1973-1984, GLAEH, Montevideo, 1986
19. Veiga, D. y Mazzei, E. Pobreza Urbana en Montevideo; nueva encuesta en "Cantegriles", CIESU, EBO, Montevideo, 1985.
20. Wanderley, Guilherme do Santos Ciudadanía y Justicia, Editora Campus Ltda, Río de Janeiro, 1979.

