

# Economía política de las políticas sociales: Chile y Uruguay en el contexto latinoamericano\*

---

*Johannes Jäger\*\**

¿Cómo y por qué sucede el cambio histórico de diferentes modelos de políticas sociales? ¿Qué garantiza su estabilidad? ¿Cómo hay que clasificar los cambios radicales actuales? El ampliamente usado supuesto de que la política social resultaría como respuesta o como consecuencia de la situación de los problemas sociales, o que sería deducible, entre otros, sólo desde la competencia entre partidos, o que sería solamente una cuestión de la aplicación de la técnica social “correcta”, no se comparte en este artículo. Contrario a ello se muestra en las líneas siguientes que estos aspectos poseen sólo un rol subordinado en el proceso de formulación de políticas. Un rol mucho más importante juegan las relaciones políticas y económicas generales, las relaciones de poder, los intereses y estrategias de los actores de la sociedad en la formación y estabilización de modelos específicos de políticas sociales. Estas estructuras políticas y económicas muestran, en el marco de diferentes modelos de desarrollo, formas históricas diferenciadas, y se encuentran por el momento en Latinoamérica en una fase de transformación radical (Boris, 2001). Las respuestas a las preguntas arriba formuladas — según la argumentación en este aporte — pueden ser encontradas ampliamente sólo teniendo como trasfondo la cambiante estructura político-económica y la constelación de intereses, las relaciones de poder y las estrategias que las acompañan. En el marco de un análisis comparativo de los modelos de desarrollo socio-políticos en Chile y Uruguay, se hace el intento de acercarse, en el contexto latinoamericano e internacional, a la aclaración de las causas y los trasfondos de los cambios radicales en las políticas sociales, y dar una vista general sobre las interacciones centrales. Por ello se pone en primer plano el análisis de las fases de los cambios actuales. Esto es especialmente interesante porque Latinoamérica posee, como “laboratorio para experimentos socio-políticos” (Midaglia, 1998) en la actual fase de transformación, una función

---

\* El autor quiere expresar su agradecimiento a Manuel Vanegas por la traducción del presente texto del alemán al español. Además quiere agradecer al Fondo de Ciencias de Austria (Proyecto FWF 14883).

\*\* Profesor Asistente Universidad de Economía de Viena, Instituto de Economía, y Academia de Ciencias de Austria, Viena.

de vanguardia en la imposición de un nuevo modelo socio-político. Además en este texto se discuten los efectos sociales de las masivas transformaciones en las políticas sociales.

Bajo el concepto de políticas sociales se comprende aquí no solamente la seguridad social y las políticas educativas, de salud y de vivienda, sino que se discuten también las relaciones laborales. Se investigan las medidas en las políticas sociales, tanto en un contexto político-económico general, como también referente a los intereses de los trabajadores. Además se consideran las funciones de las políticas sociales para el proceso de acumulación, para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la legitimación de las estructuras dominantes.

## **1 - Modelos históricos de políticas sociales en Latinoamérica**

Latinoamérica tiene dentro del conjunto de los países de la periferia una posición especial, ya que los sistemas formales de seguridad social en el sur del subcontinente abarcaron en algunos países como Argentina, Chile o Uruguay, hasta el 80% de la población. Sin embargo esto no puede ocultar que en algunos países de Centroamérica los sistemas formales de seguridad social alcancen sólo al 10% de la población o menos (OIT 1999a). Chile y Uruguay, los países analizados aquí más en detalle, ocupaban ya a inicios del siglo veinte un rol como pioneros en el desarrollo de las políticas sociales en Latinoamérica. Chile es considerado, en la fase actual de cambios socio-políticos radicales, como “país pionero” — incluso en todo el mundo — lo que lo convierte en caso precedente acerca de la transformación de las políticas sociales. El contraste con el desarrollo en Uruguay, el que ocupa un rol rezagado en la fase actual de cambios radicales en el contexto latinoamericano, proporciona conocimientos sobre las causas de los quiebres y así mismo conocimientos sobre la estabilidad de los modelos de políticas sociales.

Históricamente las medidas sociales se restringieron en Latinoamérica a ayuda social o a atención “caritativa” a los pobres. Esto se realizó en formas diversas a través de organizaciones privadas, sobre todo por medio de instituciones eclesiásticas, en parte también en cooperación con el estado local. Las medidas sociales estatales abarcaron generalmente sólo el sistema de salud. Al comienzo del siglo veinte se puede constatar ya un desarrollo marcadamente diferente en el progreso de las políticas en los países de Latinoamérica. Mientras se vislumbraban en el sur de Latinoamérica importantes medidas en las políticas sociales ya en los años 20, se verificaron pasos similares por ej. en el campo de la seguridad social, en los estados de Centroamérica no antes de la mitad del siglo 20 (Mesa-Lago, 1991). Después del surgimiento de un nuevo

modelo de políticas sociales estos fueron continuamente ampliados, por lo general, hasta fines de los años 70. En forma diversa fueron extendidas cada vez más las prestaciones de la seguridad social a grupos profesionales (primeramente en las zonas urbanas, después en las regiones rurales), y también fueron elevados los niveles de las prestaciones sociales. Después de que se restringió anteriormente la política social en forma exclusiva a la atención de los pobres, fue dado un paso para el aseguramiento sistemático ante los riesgos sociales (vejez, accidentes, salud, desempleo) de las personas que se encontraban en el proceso de trabajo. El diseño de los sistemas de seguridad social se orientó en el Modelo-Bismarck de Alemania (Mesa Lago, 1991). Sin embargo estuvo centrado este modelo de la seguridad social en las relaciones formales de ocupación y mostró, desde el punto de vista distributiva, una serie de características problemáticas, pues su origen y desarrollo posterior estuvo conectado estrechamente con las estructuras corporativistas y clientelistas. A menudo se habló por ello incluso de una política a beneficio de una “aristocracia del trabajador” (MacKellar; MacGreevey, 1999, p. 22).

En los años 70 y 80 este modelo de políticas sociales cayó cada vez más bajo presión. Mientras se verificaban, en primer lugar, reducciones/restricciones a las prestaciones sociales, generalmente bajo la conservación de los principios del sistema existente, fue introducido en varios casos pronto un cambio radical en el sistema de las políticas sociales. Este nuevo modelo de políticas sociales representó la despedida de un progresivo sistema universal de seguridad social. Bajo el tema “focalización” o “ayuda a los más pobres de los pobres” llegaron a ser predominantes en amplios campos de las políticas sociales conceptos para la asistencia a los pobres, según los mismos principios como prevalecían a inicios del siglo veinte (Sottoli, 1999).

Las causas estructurales para los paralelismos y, al mismo tiempo, divergencias en los desarrollos se encuentran — según la argumentación de este aporte — en las diferenciadas constelaciones político-económicas, las que son determinantes para cada uno de los países. Los modelos concretos de la política social en los diferentes estados se deben comprender por ello en relación a otros países, y en relación a los procesos de desarrollo, tanto regional como internacional. Con ello se deben aclarar, a grandes rasgos, las tendencias paralelas de desarrollo de los modelos de las políticas sociales en los distintos países.

## **2 - La formación de las políticas sociales estatales**

Las primeras medidas notables en las políticas sociales tuvieron lugar, en ambos países, ya cerca del final del siglo diecinueve, con la introducción de la formación escolar estatal. Mientras que la ayuda asistencial para los pobres fue

organizada primariamente en forma privada o parcialmente practicada por organizaciones locales estatales, eran introducidas otras importantes medidas en las políticas sociales, tales como sistemas de salud pública y una atención pública para los ancianos en el primer tercio del siglo veinte.

## 2.1 - Chile: pionero versión I

Ya en el año 1924 en Chile fue creado un sistema estatal de seguridad social con medidas considerables. Esto se encontró estrechamente vinculado con el origen de un número comparablemente importante de trabajadores en el campo minero y con ello los inicios de un proceso de industrialización (Pinto, 1962). Mientras en el siglo 19 todavía fueron absorbidos los riesgos sociales (los que procedían del proceso de producción capitalista) a través de los lazos familiares, más tarde estos riesgos fueron absorbidos al menos parcialmente por las nuevas políticas sociales del estado. Hasta comienzos del siglo veinte, el trabajo asalariado no estaba sometido a ningún reglamento digno de mención. Los contratos laborales fueron acordados individualmente y oralmente, no hubo ninguna limitación legal del tiempo de trabajo o algún reglamento para el tiempo de descanso; en muchos casos se verificaba el pago, en vez de hacerse con dinero en efectivo, en forma de bonos, los que poseían validez solamente en los negocios de los empleadores. La explotación sin límites ya no enfrentó obstáculo alguno. En el transcurso de las protestas sociales, después de la primera década del siglo veinte, se produjeron unas medidas tímidas, las que sin embargo apenas modificaron la regulación liberal del mercado de trabajo: En 1914 fue introducido por ej. un descanso de mediodía obligatorio para los empleados del comercio. En 1916 se creó una indemnización insignificante para los accidentes laborales (Arrellano, 1988, p. 24).

La introducción de las primeras medidas de políticas sociales fue posterior a protestas y huelgas de los trabajadores contra las miserables condiciones de vida y de trabajo. Estas luchas se realizaron en las dos últimas décadas del siglo 19 y a comienzos de siglo 20, y estuvieron inspiradas parcialmente por ideas revolucionarias (Jobet, 1955, p. 136 y sig.). La "cuestión social" se convirtió más y más en un problema clave para las capas dominantes, que vieron en peligro la estabilidad del modelo predominante de la sociedad. En 1912 fue fundado el Partido de los Trabajadores Socialistas Revolucionarios. Ya en 1909 había sido organizada la Federación Obrera reformista, la cual hasta los años 20 tomó cada vez más una orientación revolucionaria (Jobet, 1955, p. 144). El movimiento de los trabajadores y sus organizaciones crearon, para el final de la primera guerra mundial, un clima político, el que hizo cada vez más imposible que sus intereses fueran ignorados; aunque no lograron llegar en ese momento hasta las esferas del gobierno. Eso por buena parte se puede atribuir a las leyes

electorales no-democráticas. Mientras antes eran admitidos para votar sólo hombres alfabetizados con un ingreso mínimo determinado, cayó tan sólo en 1925 la condición referente al salario mínimo, y fue bajada la edad mínima para votar a los 21 años. Hasta 1952 fue introducido el derecho de voto para las mujeres (Koch, 1998, p. 19). Después del final de la primera guerra mundial se produjo, a causa de la caída de las exportaciones de salitre, una profunda crisis económica, la que condujo a un amplio rebrote de las protestas sociales, dados los altos niveles de desempleo que aquélla produjo. El entusiasmo provocado a través de los experimentos revolucionarios en la Unión Soviética y la expansión de los textos revolucionarios, inspiraron a las capas sociales subordinadas a la realización de manifestaciones y huelgas, las que con frecuencia fueron reprimidas sangrientamente (Jobet, 1955, p. 151, 156).

A un escenario secundario fueron relegadas las medidas de reforma aisladas, como una indemnización mínima en caso de accidentes laborales. Sin embargo esto no fue suficiente, por lo que se vieron obligadas las clases dominantes a aplicar amplias concesiones en las reformas, a fin de poder conservar el sistema capitalista. En el año 1924 intervino incluso el ejército para hacer posible la aprobación de una serie de leyes sociales. Con ello fue iniciada una nueva era en el desarrollo de las políticas sociales: por un lado se crearon leyes para la regulación de los procesos de trabajo, como reglamentos sobre los contratos laborales, derecho a huelga, derecho de asociación, etc.; por otro lado tuvo lugar al mismo tiempo la construcción de un pilar central de la legislación en materia social, en la cual fue introducido un seguro obligatorio por enfermedad y vejez. A partir de allí fue fundado el "Ministerio para la Ayuda Social" y fue creada la base financiera para unas medidas sociales estatales amplias, a través de la introducción de un progresivo impuesto a los ingresos (Jobet, 1955, p. 165; Arrellano, 1988, p. 25). Mientras la rúbrica de los gastos sociales consistió exclusivamente, entre 1900 y 1920, en gastos para educación, y ascendió aproximadamente a 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y alrededor del 8% de los gastos totales del estado, ascendieron en 1925 los gastos sociales del estado a 2.1% del BIP y en 1930 a 2.7%. También la proporción de los gastos sociales en los gastos totales sociales del estado experimentó un aumento significativo (Arrellano 1988, tab.2).

## **2.2 - Uruguay: pionero versión II**

Uruguay puede ser considerado en Latinoamérica, a inicios del siglo 20, como el país pionero en las políticas sociales. Similarmente como en otros estados latinoamericanos, se enfrentaron y resolvieron los problemas sociales exclusivamente por medio de los lazos familiares o a través de organizaciones privadas caritativas; así ya alrededor de 1900 la capital Montevideo aplicaba

aisladamente — pero apenas dignas de nombrar — algunas medidas de políticas sociales. Mientras la estructura económica estaba marcada por la agroexportación hasta los años 30 (Finch, 1980), fueron introducidas sin embargo amplias reformas en la política social y en el derecho laboral. Las causas para ello se encontraron, por un lado, en un movimiento de trabajadores muy activo que fue sostenido en importante grado por emigrantes europeos (López D'Alesandro, 1994). Por otro lado, se encontró también en la profunda división del país en dos diferentes bloques políticos: un bloque de poder urbano asentado en Montevideo y un bloque de poder agrario y rural. En 1903 se produjo una guerra civil en la que el bloque de poder rural de los terratenientes actuó contra el bloque de poder urbano orientado al comercio y la industria. Los terratenientes fueron vencidos en este conflicto. Las capas urbanas bajas en Montevideo fueron ampliamente integradas, por medio de concesiones sociales otorgadas por las élites ganadoras del poder urbano, a fin de que éstas mantuvieran asegurado su poder.

Los modelos políticos surgidos en el campo social se orientaron pues hacia esta clase de trabajadores urbanos y estaban vinculados, similarmente como en el adyacente Rio Grande do Sul en Brasil, al ideal de reformas “positivistas” (Novy, 2001). José Batlle Ordóñez, que llegó en 1903 a la dirección del Partido Colorado, desarrolló en este contexto y a partir de su presidencia, uno de los primeros estilos de política populista en Latinoamérica. Esto se comprende bajo el concepto de “Batllismo” y mostró una inequívoca relación cercana a la industria de Montevideo, sin embargo no representaba los intereses de la oligarquía agraria y del sector del comercio exterior (Zubillaga; Balbis, 1992, p. 142). Con esto se quedó considerablemente intacto el modelo económico liberal orientado hacia la exportación, a pesar de que fue mejorada, a través de la estatización en el campo de la infraestructura, la base para la producción industrial (Becker; Jäger; Raza 2001, cap. 3). En general se tiene que tomar en cuenta que el derecho al voto estaba limitado, a inicios del siglo, todavía a pequeños y relativamente acomodados círculos sociales. En el año 1919 fueron admitidas para ejercer el voto también las capas sociales bajas (trabajadores asalariados, jornaleros, desempleados); el derecho al voto para la mujeres fue introducido en 1938 (Filgueira, 1994, p. 28). Las reformas sociales en el campo de la legislación laboral, de la ayuda social, del sistema de salud, del sistema educativo y de los reglamentos para la atención a la vejez fueron transformadas muy tímidamente y principalmente sólo durante y después del segundo periodo de la administración de Batlle (1911-1919). Esto estuvo relacionado también con el hecho de que, ya para 1905, el Partido Socialista se había integrado considerablemente en el Partido Colorado (Zubillaga; Balbis, 1992, p. 142). Con ello fue reducida la presión por las reformas ejercida desde la calle, ya que se debilitaban los grupos revolucionarios.

Las primeras reformas sociales se verificaron en los campos de salud, de beneficios sociales y de educación. Modificaciones parciales en la legislación laboral, así como una extensa transformación en el seguro por vejez, no se realizaron antes de 1915. Las actividades en el campo de la salud consistieron sobre todo en el establecimiento de las instituciones de salud (por ejemplo hospitales), y ya ocuparon en 1916/17 alrededor del 10% de los gastos totales del estado central y a inicios de los años 20 alrededor del 13%. En 1918 fue aprobada una ley que estableció que oficinas del estado tenían que proveer a toda la gente, que estaba sin emplead y que no tuvieran suficiente para comer, con suficientes alimentos (Filgueira, 1994, p. 22). La proporción para los gastos en educación en los gastos totales del estado central ascendió del 5% en el año 1904 a 10% en 1912, 15% en 1922 y al 20% en 1932 (Filgueira, 1994, p. 18). Ya durante 1896 se había introducido un sistema de pensiones para los maestros, y en 1904 un sistema de pensiones para los empleados en el sector público; en 1919 fue logrado también un sistema de previsión para la vejez dirigido a los empleados en el campo de la industria, del comercio y de los servicios. En 1921 fue creado un sistema de crédito hipotecario para la construcción de viviendas, el que fue dirigido especialmente a las capas medias (Filgueira, 1994, p. 17). En el campo de la legislación laboral hubo similarmente importantes avances en las reformas: ya en 1915 fue introducido el día de 8 horas laborales, en 1914 fue ordenada una regulación de la indemnización en caso de accidentes de trabajo (Filgueira, 1994, p. 20). Las condiciones de la relación laboral remunerada fueron modificadas con ello; la determinación/fijación del nivel salarial se verificó en el marco de contratos de trabajo individual y no en el marco de contratos colectivos. Este aspecto central en el campo de la regulación del trabajo fue cambiado posteriormente.

## **2.3 - Los pioneros en las políticas sociales en comparación**

Tanto en Chile como en Uruguay se produjo, a causa de la industrialización y del origen de una capa relativamente amplia de trabajadores asalariados, en el último cuarto del siglo 19 y a comienzos del siglo 20, un ascenso de la clase de los trabajadores. Sus exigencias políticas — las que se apoyaron de manera importante en las demandas provenientes del discurso socialista — ya no pudieron ser ignoradas. En ambos estados se puede observar (primero en Uruguay, en Chile un poco después), la introducción de políticas sociales para el mejoramiento de las condiciones de vida de la capa de los trabajadores asalariados. En ambos países se logró, por medio de estas medidas, quitarle banderas de lucha al movimiento revolucionario, y estabilizar así el sistema de sociedad capitalista. En contenido se refirieron las correspondientes medidas en política social principalmente al campo de la educación y la salud; sin embargo fueron también

modificados aspectos de la relación salarial, por medio de la introducción del día de 8 horas laborales, o a través de los primeros pasos de un seguro por vejez organizado estatalmente. No obstante se quedó sin trasformar la organización de la economía orientada hacia las exportaciones. Además las reformas substanciales en la relación salarial, en el sentido de una negociación colectiva del salario, no se lograron. Esto no se modificó antes de los años 30 en el marco del modelo de desarrollo periférico-fordista.

### **3 - La política social del modelo de desarrollo periférico-fordista**

#### **3.1 - Chile: la lógica de expansión corporativa (1931-1973)**

Durante la crisis económica mundial a comienzos de los años 30 también la economía chilena se sacudió, lo que puso bajo presión las medidas de políticas sociales. Se verificó ya en 1931 un cambio decisivo en la regulación de las relaciones laborales. Fue introducido, por ejemplo, un salario mínimo y fue cambiado además la prescripción de la protección de los trabajadores, así como una reglamentación que regulaba la indemnización. Al mismo tiempo se produjeron cambios profundos en el campo de la estructura económica. A causa del derrumbe del mercado mundial se presentó, en lugar de un régimen orientado hacia las exportaciones, el modelo orientado al mercado interno, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Pinto, 1962, p. 110 y sig.). De acuerdo con ello fueron modificados no sólo las regulaciones laborales en sentido estricto, sino que se verificó además la construcción rasante de un sistema social periférico-fordista, o sea orientado estrictamente a relaciones laborales formales. Esto se originó al interior de la lógica corporativa (Arrellano, 1988, p. 37), la que garantizó la relación controlada y la aprobación de las masas al sistema socio-económico. En el marco del modelo corporativo se contribuyó a la estabilización de un proceso de crecimiento económico, por medio de cooperación concertada entre las asociaciones de empresarios y las organizaciones de los trabajadores. La introducción desigual y en diferentes tiempos de diversas medidas en las políticas sociales para grupos aislados condujo, en general, a un intenso ensanchamiento de las prestaciones sociales, y aportó a una ampliación cualitativa y a una revalorización de las capas medias; a pesar de que el derecho a prestaciones se quedó, en esencia, muy heterogénea. Componente clave de las políticas sociales fueron bien estructurados y diferenciados sistemas de protección según el modelo de Bismarck, los cuales estaban conectados con las relaciones de empleo formal y eran diferentes para los distintos grupos laborales (Sottoli, 1999, p. 199). Para



ello fue clave la existencia de un fuerte y expandido sistema educativo organizado universalmente, gastos sociales generales como subsidios a la familia, prestaciones de protección para la madre, un seguro contra el desempleo, así como un diversificado subsidio (organizado según grupos profesionales) para la construcción de vivienda. En el campo de la seguridad social se produjo una ampliación de los servicios. La creciente importancia cuantitativa se debió también a la permanente ampliación del círculo de asegurados y de los beneficiarios en general. Mientras que en 1935 alrededor de 900.000 ocupados estaban dentro del sistema de seguridad social, en 1955 subió esta cifra a 1.6 millones; con ello estaban cerca del 65% de la población económicamente activa integrada al sistema de la seguridad social. Mientras que hasta 1955 valió el derecho a prestaciones, en el marco de la seguridad social, exclusivamente para los trabajadores, a partir de ese momento se incluyó un derecho a las prestaciones para la familia nuclear del asegurado (Arrellano 1988, p. 35).

A causa de la ampliación masiva de estas medidas se produjo un rápido aumento de los gastos sociales públicos: la cuota social medida como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en 1935 llegó al 5.2%, aumentó en 1945 al 8%, alcanza en 1955 casi el 15%, se encontró en 1965 en el 20% aproximadamente, y entonces desciende levemente y luego aumenta hasta 1972 al 25%. Los gastos sociales se distribuyeron en este periodo de tiempo en más que el 40% en gastos para pensiones de vejez, y en correspondencia alrededor del 20% para los campos de salud y ayuda social, la construcción de vivienda y el campo educativo (Arrellano, 1988, tab.3). Mientras que hasta 1930 se pusieron todavía en primer plano exclusivamente medidas primarias para el mejoramiento de la situación de los trabajadores (la clásica "cuestión social"), se reclamaron cada vez más, a partir de este momento, prestaciones sociales para las capas medias. Sin embargo los ingresos no pudieron mantenerse en pie con el desarrollo de los gastos sociales, ya que no se logró (obtener) que los ricos pagaran los impuestos correspondientes. Esta irresuelta lucha por la distribución contribuyó, por medio del financiamiento de los gastos a través de la impresión de nuevos billetes, a una creciente inflación, la que alcanzó ya a mitad de los años 50 una dimensión importante. Como consecuencia, sin embargo, fue ampliada la base de financiamiento — la cuota de impuestos aumentó de un estable y aproximado 12% entre 1935 y 1955 al 15% en 1960 y hasta el 21% en 1970. En correspondencia a ello pudieron ser ampliadas también las prestaciones y se concentraron, especialmente a comienzos de los años 70, sobre las capas más pobres de la población (Arrellano, 1988, p. 38, tab.5). Como Foxley, Aninat, Arrellano (1980) muestran, los gastos sociales beneficiaron preferentemente, al final de los años 60 y principios de los 70, a las capas más pobres de la población, lo que influyó positivamente en la distribución del ingreso. También los indicadores, estadísticamente documentados, sobre pobreza y calidad de vida se mejoraron enormemente en este tiempo. Eso estuvo relacionado, por un lado,

con el desarrollo de la política social en sentido estricto, aunque se aclara también, por otro lado, en el aumento constatable general en los ingresos, y en los efectos tendencialmente igualitarios de una política social salarial corporativa acordada colectivamente.

### **3.2 - Uruguay: lógica de expansión corporativa-clientelista (1931-1968)**

Con la crisis económica mundial fue introducida también en Uruguay, a inicios de los años 30, una nueva época en el desarrollo de las políticas sociales. En 1931 dio golpe de estado el presidente de derecha batllista Juan Gabriel Terra y se dedicó, en primer lugar, a la solución de la crisis en la balanza de pagos (Acevedo, 1934). La estrategia política consistió en una serie de medidas proteccionistas y en apoyo estatal a la industria substitutiva de importaciones. Ya en 1932 fue promulgada una moratoria de las deudas y como consecuencia de ello fue lograda incluso una reducción parcial de la deuda exterior. Con estas medidas ad-hoc y con las medidas de represión simultáneas contra el movimiento de los trabajadores (Filgueira, 1994, p. 35), al igual como con una redistribución dirigida a los sectores económicos de interés nacional, se logró apoyar el aparato productivo y crear como producto adicional, sin intención, un nuevo modelo de desarrollo.

Tardó sin embargo hasta el año 1943, cuando la situación salarial experimentó una transformación substancial: negociaciones salariales colectivas en forma tripartita fueron introducidas el mismo año en muchos otros países latinoamericanos, como por ejemplo en Brasil o Costa Rica (Novy, 2001; Suter; Budowsky, 2001). A través de ello los sindicatos lograron, por primera vez, un cierto poder de negociación, y fueron también al mismo tiempo mejor controlables (Bértola, 1991, f.201). Sin embargo esta forma de políticas salariales en combinación con controles de alquiler, introducidos también en 1943, condujeron a una intensa redistribución desde los sectores económicos rentistas hacia el trabajador asalariado y el capital productivo (Becker; Jäger; Raza, 2001, cap.5). El problema financiero de la caja de pensiones (las que existían desde 1919) originado por la crisis de crecimiento a comienzos de los años 30s, fue resuelto en primer momento por medio de una reforzada estandarización de las condiciones para obtener prestaciones. En 1942, después de que el presidente Terra fue depuesto, se verificó, en tiempos de un alto crecimiento económico, una reorientación en el campo de la política social en dirección de una política más claramente orientada a los intereses de las capas bajas. Además de estas medidas en el campo de la regulación del trabajo asalariado fueron introducidas, ya en los años 50, prestaciones sociales adicionales, como el subsidio a las familias. También el campo educativo en general fue ampliado para servir a

amplios estratos sociales (Filgueira, 1994, p. 34). Sin embargo el sistema de pensiones fue organizado altamente estratificado y selectivo, especialmente a causa de las prácticas clientelistas. Sin embargo fue cubierta, también en Uruguay desde entonces, una mayor parte de la población por el sistema de pensiones (Papadópolos, 1992). También en el sistema de salud hubo de aquí en adelante dos sistemas paralelos: un sistema de salud basado en el principio de la seguridad para las capas medias y altas, y un sistema estatal de salud que aplicaba medidas preventivas generales y que asumía funciones curativas para las capas bajas (Filgueira, p.1994, p. 41).

A partir de 1955 a causa de la estrechez del mercado interno y de la dependencia de los ingresos por exportación que servían para el financiamiento de los productos de equipamiento importados llegó la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones a sus límites (Bértola, 1991, f.233). El quiebre en el crecimiento económico puso los fundamentos financieros del estado de bienestar de la periferia cada vez más bajo presión. A pesar de todo fueron ampliadas continuamente las prestaciones sociales públicas hasta en los años 60, y ascendieron finalmente en 1964 al 16% del PIB. Una gran parte de ello (aproximadamente el 11% del PIB) tocó al campo de las pensiones, alrededor del 3% a los gastos en educación y cerca del 1.5% cayó sobre el campo de salud (Filgueira, 1994, p. 60).

### **3.3 - Procesos y resultados de las políticas sociales periférico-fordistas en comparación**

Con la crisis económica mundial de los años 30 se verificó, en ambos países, un cambio radical en dirección a un nuevo modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno. Al mismo tiempo se produjo también en la política social una profunda transformación. Mientras que los modos de ejecutar políticas sociales ya surgían del modelo de desarrollo anterior, estos experimentaron considerables ampliaciones cuantitativas en muchos casos. Lo que fue nuevo eran los cambios en la relación laboral. Esta vivía una profunda transformación la que implicó consecuencias distributivas positivas. La extensión de las políticas sociales en general, y la política salarial en particular, pudo ser aplicada principalmente porque en el marco de la estrategia de desarrollo orientado hacia el mercado interno gastos sociales ya no fueron considerados exclusivamente como factores de costos, sino que fueron estimados como contribución considerable para la estabilización de la demanda agregada. Al mismo tiempo fue más difícil para el capital cada vez más orientado hacia el mercado interno de abstraerse de los compromisos en el territorio nacional (véase Becker, 1996). La simultánea introducción de una regulación laboral basada en los principios fordistas en muchos países de Latinoamérica subraya también la importancia

de los nuevos reglamentos normativos en el derecho social y laboral, como fueron ellos promovidos por ejemplo por la OIT a través de su trabajo de lobby (“estrategia de ratificación”). Mientras en Chile estuvo el modelo periférico-fordista de política social más fuertemente orientado hacia el corporativismo, se encuentra en Uruguay, especialmente en el campo cuantitativo más importante — el sector de las pensiones — una fuerte característica clientelista. No en último lugar eso tenía que ver con el hecho que en el pequeño Uruguay las políticas sociales eran más directamente ligadas a los partidos, mientras que en Chile eran comparablemente más fuertes las instituciones corporativas como sindicatos y asociaciones de empresarios.

Una comparación cuantitativa entre Uruguay y Chile muestra además que se encontraba la cuota social en Chile, a mitad de los años 60, con el 20% claramente sobre el correspondiente 15% en Uruguay. En Uruguay entró el modelo periférico-fordista de política social ya antes en crisis. Esto fue así porque, entre otros elementos, los fundamentos económicos del modelo orientado al mercado interno llegaron allí más rápido a sus límites que en Chile. Ahí se pudo mantener en pie una vía de crecimiento económico con incrementos relativamente exitosos hasta principios de los años 70 (Spielmann, 1993), mientras que el crecimiento en Uruguay se estancó más o menos desde 1955 (Finch, 1980). Las políticas sociales periférico-fordistas, en relación con los altos ingresos de la población y una política salarial armonizada, condujo en ambos países a un estándar de vida claramente sobre el promedio, en comparación con el contexto latinoamericano (Albala-Bertrand, 1993), y condujo también a la formación de una clase media relativamente amplia.

## **4 - Economía política de la actual fase de cambio radical**

### **4.1 - Chile: tabula rasa del pionero**

El cambio radical en la política social tuvo lugar en Chile en el marco de una “contrarrevolución capitalista” (Moulian, 1997). El “camino pacífico hacia el socialismo” de Chile, en el tiempo de gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), fue detenido subitamente por el ejército. La amplia estatización precedente de la economía nacional chilena, así como la extensión del sistema social y de políticas distributivas, provocaron un movimiento contrario militante del Establishment que se vio amenazado en su posición y sus intereses. El cambio radical fue dirigido por una amplia capa de los empresarios nacionales y grupos simpatizantes de la pequeña burguesía, con el apoyo exterior de la CIA. En virtud del escenario de amenaza, “camino pacífico al socialismo”, lograron los

militares quebrar, con amplio consentimiento de los círculos dominantes; el modelo periférico-fordista de desarrollo — particularmente con sus instituciones socialdemócratas — y aplicar un modelo radical de desarrollo capitalista de nuevo tipo. En ello jugaron un rol central los conocidos por su mala fama “Chicago-Boys” — economistas chilenos que habían participado en un curso de post-grado en la Universidad de Chicago. Ahí trabajaba como profesor también uno de los padres del neoliberalismo, Milton Friedman, y los economistas chilenos adquirieron conocimientos técnicos para la transformación económica y social basada en la ideología neoliberal (Valdés, 1995). Estos conceptos fueron implementados sistemáticamente desde 1975 y sostenidos especialmente por el capital financiero nacional, el que se había formado en los años 60 y comenzó a ocupar una posición nacional dominante (Calderón, 1981). Primeramente tuvieron lugar las transformaciones en el campo de la política económica y en la regulación de las condiciones del trabajo asalariado (destrucción de los sindicatos, privatización, desregulación, etc.) (Imbusch, 1997). En muy corto tiempo se produjo una profunda redistribución del trabajo a beneficio del capital, como se expresó en la descendente cuota salarial (Fazio, 1997a, p. 6 y sig.). Un poco después se procedió un recorte de las prestaciones del sistema social vigente y se empezó a introducir su transformación radical. En el contexto de la dictadura terrorista de Pinochet casi no era necesario tomar en cuenta procesos de legitimación de las políticas.

El paso más radical en el campo social fue dado en 1981, al transformar el sistema de pensiones desde un sistema de reparto a un sistema de capitalización privado con cuentas individuales. El objetivo era, así lo resume Piñera (1991) — una de las personas claves en este proceso — entre otros, conectar directamente los intereses de los trabajadores con los de los capitalistas, y convertir a aquéllos igualmente en pequeños capitalistas. En el sistema de pensiones, ante todo, no ha traído la privatización radical los éxitos esperados. Ni la proporción de los asegurados pudo ser ampliada en comparación al inicio de los años 70, y tampoco se debe suponer, que el modelo basado en ahorro individual proporcionará un nivel suficiente para las pensiones (para un tratamiento amplio de la problemática véase Müller, 2001). Además tienen que ser pagados durante la fase de transformación del sistema de pensiones las prestaciones para los asegurados en el viejo sistema. Esto causa problemas severos de financiamiento durante varias décadas. Por un lado hay que seguir pagando las pensiones de la gente asegurada en el modelo antiguo (bonos de reconocimiento) por otro lado falten las contribuciones al sistema de reparto por gente que ya se afiló al nuevo sistema de capitalización individual. Con ello fue creada en las finanzas del estado una escasez “artificial” y establecida una justificación técnica para restringir gastos por ej. en el campo social (Jäger, 1998).

En el campo de la educación se produjo en los años 70 y 80 una reducción drástica de los gastos. Estos bajaron como porcentaje del PIB del 4.4% en

1970 (Arrellano, 1988, p. 33) al 2.5% (1990), subieron no obstante en lo sucesivo hasta 1998 al 3.7% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2001) y siguen con ello abajo de los valores correspondientes de 1970. A través de la reducción de gastos en los años 70 y 80 fue debilitado sistemáticamente el sector educativo estatal, se redujo la calidad de la oferta y se preparó con ello el terreno para el sector privado (compare Queisser; Larragaña; Panadeiros, 1993). Institucionalmente se produjo, por medio del traslado de las competencias y del financiamiento hacia las municipalidades en el campo educativo un empeoramiento estructural dramático de las oportunidades de las capas de la población con ingresos bajos, ya que se pusieron y se ponen a disposición, en las regiones más pobres, menos recursos financieros para la educación pública (Guerrero, 1993). En consecuencia se han fortalecido las disparidades sociales y regionales. Además tienen las capas ricas en el sector de educación acceso a una oferta de mejor calidad — puesto a disposición a través del mercado — lo que crea el fundamento para una polarización social aguda (Urmeneta, 1996, p. 118 y sig.).

El campo de la salud fue también privatizado en partes considerables en 1981. Seguros privados contra enfermedad fueron introducidos; se quedó sin embargo existente un servicio básico de mala calidad en el campo de la salud para la mayoría de la población. Con ello fue allanado definitivamente el camino para un sistema de salud de dos clases (Larrañaga, 1997, p. 27 y sig.). Los gastos estatales en salud primero se redujeron. Entre 1990 y 1998 aumentaron de nuevo sin embargo de 0.7% del PIB a 1.3% (Ministerio de Hacienda, 2001), pero se encuentran con ello claramente bajo los valores correspondientes existentes antes de los cambios radicales neoliberales. Un problema adicional de la privatización se encuentra en que las aseguradoras privadas, que ofrecen seguros por enfermedad, no aceptan a aquellas personas que tienen una alta probabilidad de requerir altos gastos en salud. Estas personas tienen que echar mano del sistema estatal, a pesar de que allí faltan las contribuciones de la gente “joven, más rica, y saludable” (Wainer, 1997).

En general se basa el nuevo modelo, orientado en conceptos neoliberales, primordialmente en una economía regulada por el mercado. En vez de evitar la distribución desigual y los problemas socioeconómicos ya previa y directamente en el proceso económico (como por ejemplo por medio de una correspondiente política salarial igualitaria), tiende la política social, desde ahora con la palabra clave “focalización”, al amortiguamiento de los más extremadamente necesitados y se suspende un derecho de redistribución general. Además de estas restricciones de las políticas sociales como tales, se comodifica el sector social prevaleciente, con lo que se crean nuevas posibilidades de acumulación.

Después de la democratización en 1989 tampoco se verificó ninguna transformación fundamental. Tanto en el campo económico como en el social fueron conservados los fundamentos de la política neoliberal. No menos impor-

tante fue la constitución política, muy restrictiva desde sus orígenes en el año 1981, la que hizo imposible el fuerte entusiasmo estatal y los amplios esfuerzos de redistribución (Moulian, 1997). Por ello también fueron apenas incrementados los gastos sociales después de la fuerte reducción en los años 70 y 80 y se encuentran, como siempre, claramente bajo el nivel de 1970. Llama la atención que los aumentos en los gastos sociales se efectuaron sobre todo en el campo de la educación en los años 90. Esto tuvo lugar porque incluso de parte de círculos empresariales fue percibido el deficiente nivel de formación como obstáculo para el crecimiento económico, y fue promovido en correspondencia una participación estatal más activa. El leve aumento de la cuota social, en un régimen democrático formal desde 1989, no pudo encubrir que la pobreza relativa es mayor ahora, que los gastos sociales como porcentaje del BIP son menores que al comienzo de los años 70, y que la polarización y la división de la sociedad se ha profundizado. Chile se acercó con ello a la imagen ideal de un modelo social-liberal de sociedad.

Las experiencias en Chile sugieren la conclusión que, a través de la orientación hacia los grupos meta se gastan comparativamente menos recursos financieros. De esa forma se produjo un retroceso de la cuota social de más del 25% a inicios de los años 70 a alrededor del 15% en 1981 (Arrellano, 1988, p. 33), al 13% (1990/91) y al 14.1% en el año 1997/98 (CEPAL, 2000, tab.VIII. 1). Alrededor del 43% fueron invertidos sin embargo para los costos (de transformación) del sistema de pensiones privatizado (Ministerio de Hacienda, 2001). La “focalización” resultó menos desde el aumento de los gastos para programas orientados a la pobreza, los que con 1% de los gastos sociales totales entre 1974 y 1987 representaron siempre una categoría residual, sino que, al contrario, se obtuvo mucho más desde el recortamiento global de los gastos y de un reajuste cargado a otras prestaciones sociales (Sottoli, 1999, p. 205). Con ello desapareció la exigencia por una redistribución general. A pesar de — o mejor dicho a causa de — ello, esta focalización ha aumentado enormemente no sólo la desigualdad en Chile, sino también la pobreza en comparación al modelo periférico-fordista (Dabrowski, 1995; Fazio 1997b). Eso se aclara afirmando que el modelo económico neoliberal “produce” ampliamente más desigualdad (y con ello pobreza) que el modelo de desarrollo periférico-fordista, ya que en el proceso económico (en especial en las condiciones del trabajo asalariado), donde pues el ingreso se origina, ya que no llega a ser regulado, equilibrado e intervenido. Con la desregulación y la informalización en el mercado de trabajo se ha cambiado el rostro de la pobreza. Mientras todavía a inicios de los años 80 a menudo la pobreza acompañaba al desempleo, están ahora amplias partes de los pobres no excluidas del mercado de trabajo, sino que están activos en precarias y bajamente remuneradas condiciones de ocupación (Koch, 1998, p. 134). De acuerdo con ello sucede también que una gran parte del crecimiento del nuevo modelo económico chileno

se basa menos en el aumento de la productividad, y se alimenta por el contrario primariamente de un aumento de la cuota de (mujeres) económicamente activas, y también del aumento de la jornada de trabajo. Eso implica que, en este modelo “extensivo”, el estándar de vida puede ser levantado generalmente sólo a través de todavía más trabajo y solamente muy inferior por medio de un progreso técnico (Jäger, 1999).

## 4.2 - Uruguay: el largo camino del rezagado acosado

A fines de los años 60 y a principios de los años 70 se produjo como respuesta a la ya permanente crisis económica iniciada desde el año 1955, bajo un gobierno de orientación de derecha, un intento de solución de la crisis, el que consistió en una reducción de los gastos en el campo de los gastos sociales. Simultáneamente fueron puestos los sindicatos bajo presión, a pesar de esto, hasta 1972, se logró todavía un crecimiento de los salarios reales (Stolovich, 1990, p. 28). Los conflictos sociales se agudizaron antes del final de los años 60, se formó una guerrilla urbana — los Tupamaros. A pesar de que los Tupamaros fueron derrotados militarmente ya en 1972, sirvieron ellos en 1973 a los generales golpistas como legitimación para su intervención. La organización económica y la política social del régimen militar de derecha no se diferenció sin embargo en lo fundamental del gobierno predecesor. En el campo del mercado de trabajo hubo todavía más estrictos controles salariales estatales, a fin de bajar el nivel salarial, lo que se logró también: los salarios reales cayeron entre 1973 y 1984 en algo más que el 50%, para aumentar levemente después, pero se logró hasta fines de los años 80 sólo aproximadamente el 70% del nivel de 1972 (Stolovich, 1990, p. 28).

En el campo social bajó ya desde 1964 la proporción de los gastos en el PIB del 16% al 14% en el año 1975, llegó en 1984 al 13.6%, para levantarse de nuevo en 1989 al 15.9%. El retroceso se debe atribuir primariamente a la reducción de los gastos en las pensiones, las que aportaban el grueso de la cuota social. También en el campo de la educación se experimentaron recortes profundos. El porcentaje de gastos bajó de alrededor del 3% (1964) a alrededor del 2% en los 70, y ascendió en 1984 solamente al 1.5% (Davrieux, 1987; 1991, p. 16).

En los aspectos económicos y en especial en los de las políticas sociales no se diferenció esencialmente la era del gobierno militar (el que además mantuvo un modelo de desarrollo centrado en el estado) de los anteriores gobiernos civiles. Pues el gobierno civil había introducido ya, antes de ello, una estrategia para la superación de crisis que recaía sobre las espaldas de los trabajadores. Eso pudo estar relacionado a que la capa dirigente de los militares era relativamente heterogénea, y con ello potencialmente abierta a los intereses de todas las fracciones del capital. Por ello tampoco el ejército pudo imponer como “capitalista general” un modelo coherente nuevo, sino que intentó seguir los diferentes



intereses de los distintos grupos del capital, los que estaban únicamente de acuerdo en una redistribución a beneficio del capital. Por ello fue de particular importancia la destrucción del movimiento de los trabajadores, el intenso control estatal del proceso de formación de los salarios, así como el ablandamiento de las normas estatales.

A pesar de la permanente continuidad del modelo se verificaron ya desde 1974 pasos de liberalización en el campo económico. En el campo de la vivienda fueron creadas nuevas posibilidades para la acumulación ficticia, y con ello aparecieron también fracciones del capital orientados hacia las rentas después de décadas de restricciones. En consecuencia se produjeron varios cambios en la política monetaria, lo que fue de importancia central debido al alto nivel de endeudamiento externo. También el endeudamiento externo dio una importante influencia a uno de los más importantes actores internacionales — el Fondo Monetario Internacional (FMI) — sobre este campo de políticas (Calloia et al., 1984). La estrategia de sobrevaloración de la moneda nacional, practicada a partir de 1978, condujo a un desarrollo especulativo en el sector inmobiliario, y a una profundización de la crisis desde 1981/82 (Becker; Jäger; Raza, 2001), la que fue ocasionada por medio de la política de altos intereses de USA. El sistema social cayó bajo presión en esta crisis virulenta especialmente a causa de la reducción de su base financiera. Esto se mostró sobre todo en el campo de las pensiones. Por un lado se redujo la cifra de asalariados en el sector formal, al mismo tiempo fueron todavía agudizados los problemas a causa del desarrollo demográfico (Mesa-Lago, 1985; Filgueira, 1994, p. 63). Supuestas estrategias para la superación de la crisis consistieron primariamente y ante todo en modalidades de recortes a las prestaciones, ya tardíamente se verificó un cambio de sistema. En 1985, después del final de la dictadura, fue mantenido ante todo el tradicional y apenas modificado sistema social, el que había conservado en parte, durante el transcurso de la dictadura militar, fuertes rasgos de paternalismo. En algunos campos en un contexto de un crecimiento económico ligero tuvieron lugar insignificantes ampliación de prestaciones. Además de las hasta entonces ejecutadas modificaciones en las políticas sociales, se produjo una modificación de la relación salarial (un grado más alto de informalización elevó la importancia de las relaciones de trabajo completamente desreguladas), y condujo también a una distribución de los ingresos tendencialmente más desiguales. A pesar de esto en el contexto latinoamericano Uruguay representa todavía una excepción positiva debido a una distribución de ingreso relativamente menos desigual. Desde 1990 se produjeron, con el cambio de gobierno hacia el Partido Nacional (el que pretendía explícitamente un programa neoliberal), las primeras transformaciones sistemáticas, y también se produjo una profunda contención de las negociaciones sobre el salario colectivo (Buxedas, 2000, p.115). En el campo de los intereses económicos fueron promovidos desde 1990 especialmente los intereses de los rentistas (en el sector inmobiliario y financiero). En los reglamentos de las pen-

siones tuvo lugar el cambio de sistema tan sólo en 1996. El cambio del sistema de pensiones de un sistema de reparto a un sistema mixto (basado parcialmente en el ahorro individual) representó la más grande sacudida en el sistema social. Por medio de ello se originaron pues altos costos de transformación a corto plazo. A largo plazo sin embargo se puso con ello un freno a la expansión de los gastos estatales en este campo. En el preámbulo de esta reforma se produjo en 1989/1990 — en el transcurso de un referendun público sobre el sistema de pensiones — un considerable aumento de las pensiones. Antes del cambio de gobierno en 1995, fue acordado conjuntamente por los dos campos políticos tradicionales, una privatización del sistema de pensiones (compare Discusión en CLAEH 1995). Este cambio radical fue aplicado con una intensa “cooperación” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); un crédito de más de 100 millones de dólares-USA y “ayuda técnica” fueron un instrumento central para ello. En primer lugar fue encargado a muchos grupos sociales importantes (científicos, colaboradores en las ONGs y en oficinas estatales, etc.) la realización de investigaciones sobre el sistema de pensiones. Con ello fue despertada la impresión en la opinión pública que esta reforma sería preparada, en forma sólida, con la participación de amplios círculos de la sociedad. Los autores de los estudios de investigación estaban sin embargo contratados por los donantes, y tuvieron que representar en gran parte las posiciones y el discurso del BID sobre el sistema de pensiones. Un documento interno del BID (Costa Bonino, sin fecha) ofrece amplios detalles de esta estrategia. Finalmente se logró, como previsto en los planes del BID, imponer un compromiso a la sociedad según la concepción de este último, lo que dio como resultado la privatización parcial del sistema de pensiones.

En 1990 fueron organizados, al lado de la administración social del estado, nuevos fondos sociales (PRIS, FAS). En el transcurso del establecimiento de los fondos sociales se logró imponer un nuevo modelo de política social, el que en gran parte se sustraía de la aplicación de controles democráticos (Midaglia, 1998, p. 240 y sig.). En campos parciales se efectuó una focalización reforzada sobre grupos meta seleccionados, además fue ampliada intensamente la cooperación con diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs), las que habían surgido en los últimos años de la dictadura (Filgueira, 1994, p. 80). Con ello fue reemplazado cada vez más el viejo modelo estatal y sus instituciones. En el sector de la salud, en la educación y en el campo de la ayuda social, o sea en el combate a la pobreza, se deben constatar por consiguiente los inicios de una orientación reforzada hacia los grupos meta (Lorenzelli, 1998). También en el campo de las políticas de vivienda se efectuó a comienzos de los años 90, la introducción de modelos políticos orientados hacia el mercado. Con esto se efectuó un quiebre estructural que contó con apoyo financiero, organizativo e institucional intenso del BID (Busquets, 1996). Estas reformas estaban basadas en la introducción de mecanismos de mercado, de los cuales otra vez se

aprovecharon especialmente los sectores económicos rentistas (Becker; Jäger; Raza, 2001, cap.5). En general hubo para estas reformas del sistema de políticas sociales apoyos importantes por medio de créditos otorgados por las organizaciones internacionales (Cooperación ..., 1996). Que el financiamiento de los gastos sociales con créditos sólo es posible a corto plazo, no es una novedad. A falta de afluencia de nuevos créditos y debido al hecho de que tienen que ser atendidas las viejas deudas, cae la política social bajo doble presión y importantes recortes a los gastos a mediano y largo plazo son probables. Además Filgueira (1994) supone que una futura distribución más desigual de los ingresos y la disolución de la clase media conducirá (bajo la condición de medios financieros más escasos), a otro ajuste del modelo de las políticas sociales — transformándose con ello de una redistribución general en dirección hacia una “focalización” todavía más acentuada.

La cuota social logró de nuevo en 1989, después de una fuerte caída en la primera mitad de los años 80 con menos del 14%, el valor de 1980 (Davrioux, 1987, p. 62; 1991). A causa sobre todo del aumento de las pensiones desde 1989/90 (pero también gracias a los créditos externos destinados a la transformación de las otras áreas de las políticas sociales) aumentó la cuota social claramente del 18.7% (1990/91) al 22.5% en los años 1996/97 (CEPAL, 2000, tab.VII.1). En el campo de la salud ascendieron los gastos sociales en 1997 al 1.9% del PIB (igualmente altos como los gastos para defensa nacional), mientras que los gastos para educación habían subido incluso al 2.7%, los gastos para la política estatal de vivienda ascendieron al 0.5% (Inf. Coyun., 1998, p. 61 y sig.; Lorenzelli, 1998, tab.48). El aumento de la cuota social en los años 90 en el campo de la salud y educación (Lorenzelli, 1998; CEPAL, 2000, tab.VIII.2) se halla en estrecha relación con los intentos de reorientación de estas áreas de la política según los principios social-liberales.

### **4.3 - ¿En el camino hacia la hegemonía social-liberal?**

Mientras en Chile pudo efectuarse el cambio radical social-liberal — en el marco de una dictadura terrorista altamente centralizada con unos intereses de clase capitalista relativamente homogéneos y con su correspondiente ideología en forma rápida sin compromisos con la mayoría de la población, se aplicó, por el contrario, el proceso de cambios radicales en los otros países latinoamericanos — especialmente en Uruguay — bastante después, duró más tiempo y no está todavía concluido (véase Sottoli, 1999). En Uruguay la dictadura no rompió completamente con el modelo periférico-fordista de desarrollo, a pesar de los pasos en dirección de la liberalización. Un amplio sector estatal de la economía persistió. Se introdujo muy poco — completamente diferente a Chile — y en forma muy asistemática el proceso de pérdida de solidaridad y la

penetración con ideológica neoliberal. La izquierda política es, por ello en Uruguay, más fuerte que en muchos otros países de Latinoamérica. Aparte de las medidas en el área de las políticas fiscales y cambiaras los organismos internacionales durante mucho tiempo no lograron imponer sus ideas. Fue al final de los años 80 y inicios de los años 90 cuando estas instituciones financieras internacionales lograron imponer los primeros cambios radicales en las políticas sociales, lo que se pudo comprobar especialmente en el caso de Uruguay. Eso fue facilitado por medio de una apertura económica radical hacia el exterior en el marco del proyecto de integración regional MERCOSUR desde comienzos de los años 90. Con ello fueron destruidos amplios sectores del sector tradicional empresarial, los que estaban orientados hacia el mercado interno (grandes partes de la industria tradicional) (Wagner, 1997). En su lugar jugaron un rol dominante las nuevas fracciones del capital (rentistas, exportadores) cuyos intereses en la política social periférico-fordista eran escasos, ya que ellos tenían poco interés en la estabilización de la demanda. Nuevas oportunidades de negocios en el área social, los que se abrieron en especial en el marco de la privatización del sistema de pensiones, son ya más bien consideradas. El cambio de paradigma en las políticas sociales fue dificultado, primeramente, por medio del pensamiento estatista ampliamente afincado en la población. En segundo lugar era también la práctica del plebiscito, como ejercicio de democracia directa, que dificultó efectuar reformas “detrás” de la población. A través de plebiscitos la población en muchos casos se expresó contra la privatización, también en el campo social. A pesar de ello se logró incluso, como fue expresado arriba, imponer una privatización parcial por ejemplo en el sistema de previsión social. Por otro lado se efectuaron importantes cambios hacia un modelo social liberal sin mayor discusión pública. La comparación entre Uruguay y Chile muestra que jugó y juega un rol central la configuración concreta del sistema político en la implementación (o el impedimento) del nuevo modelo de políticas sociales. Igualmente se hace evidente que la ausencia de un modelo de desarrollo consistente y una posición de intereses armonizada de las fracciones del capital individual, dificultan la aplicación del correspondiente modelo de políticas sociales. A través de la creciente importancia de los actores internacionales parecen lograrse romper notoriamente resistencias y barreras nacionales, y en especial se logra forzar también una hegemonía del pensamiento social-liberal.

Una comparación de los efectos generales distributivos de las políticas sociales, entre 1980 y 1997, concluye que se han mejorado levemente en Chile en el campo de la salud y de la educación, mientras que, por el contrario, han desaparecido casi por completo, anteriores efectos redistributivos de los gastos públicos a través del sistema de pensiones. Con ello es pues empíricamente constatable una focalización en el campo de la salud y la educación. Estos efectos positivos están contrarrestados por el cuantitativamente mucho más importante sistema de pensiones. En Uruguay se pudieron verificar menos los

efectos de la redistribución en el campo de las pensiones y de la educación. En el área de la salud se produjo un leve mejoramiento de la redistribución. Comparando los dos países se muestra claramente que los campos de la salud y educación obtienen en Chile unos efectos de redistribución mayores que en Uruguay. Los resultados de la redistribución dependen en mayor grado del sistema de pensiones, pues es éste sector más importante financieramente. Con esto, mirando el impacto total de las políticas sociales se puede resumir que hoy el modelo chileno de la “focalización” tiene un efecto redistributivo esencialmente menor que el modelo universal de las políticas sociales en Uruguay (compare Petrei, 1996, tab.17; Davrieux, 1991; CEPAL, 2000).

## 5 - Consideraciones finales

Las políticas sociales están estrechamente vinculadas con el correspondiente modelo de desarrollo y con ello, con el diseño de las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad. Cambios radicales en el modelo de desarrollo van acompañados por modificaciones en los paradigmas sociales y políticos, sin embargo mediatizadas en formas múltiples. Ello no se puede comprobar solamente para la fase actual de cambio radical, sino que también se muestra en una perspectiva histórica para Latinoamérica en general (compare Sottoli, 1999, p. 79 y sig.). Mientras que se iniciaba la política social en las primeras décadas del siglo veinte debido a las demandas de la clase de los trabajadores, se logró una ampliación profunda de la política social en el contexto de una nueva estrategia de desarrollo orientada al mercado interno ya a partir de los años 30. La seguridad social — y en ello al sistema de pensiones — jugaba el rol cuantitativamente más importante y amplio. La seguridad social para la vejez se debe interpretar, sin embargo, no sólo como concesión a los trabajadores organizados, sino que también se debe destacar la importante función para el aumento y la estabilización de la demanda para la economía centrada en el mercado interno. Así esta forma de políticas sociales también correspondía a los interés de los empresarios orientados hacia el mercado nacional. Con el reciente cambio radical del modelo de desarrollo — en Chile anteriormente y más radical que en otros países — y con un desarrollo más reciente orientado hacia la economía mundial, perdieron importancia estas funciones de estabilización. Mucho más a menudo se interpretan, en el transcurso de la apertura de fronteras económicas, los gastos sociales como factor de costos que impide la competitividad (CEPAL, 1998). Además ejerce el capital nacional y transnacional una intensa presión para acomodar permanentemente el campo social, a fin de crear nuevas posibilidades de acumulación. Aquí juegan un rol clave especialmente los actores internacionales como el Banco Mundial, el FMI o el BID. Al mismo tiempo se produce, a causa de una fuerte polarización de

los ingresos en el transcurso de la desregulación y la informalización de las relaciones laborales, una erosión de las capas medias, las que figuraron entre los beneficiarios preferidos de las políticas sociales periférico-fordistas. Con ello también este modelo tradicional de políticas sociales se encuentra bajo presión por otro factor. Las capas medias, que en el transcurso del avance de la “focalización” se ven cada vez más excluidas de las prestaciones sociales, están menos y menos dispuestas a pagar las tareas del estado, de las que ellos no pueden sacar ventajas. La consecuencia es una amplia reducción de medios financieros que se gastan todavía más focalizados y resultan en una política de ayuda “asistencialista”. Además parece ser posible ganarse por medio de las políticas sociales focalizadas que en suma significan menos gasto social, a las clases bajas para nuevos proyectos políticos populistas de derecha (Sterr; Boris, 2000). Con ello se hace posible la mayoría democrática para un modelo de sociedad social-liberal. El lado de los ingresos estatales y del presupuesto, y con ello un posible aumento del margen financiero para las políticas sociales se mantiene en este modelo sistemáticamente fuera de la discusión. De una redistribución general, de un equilibrio en las oportunidades de vida y de una intervención en la regulación del trabajo y la economía se toma cada vez más distancia. Las consecuencias son una pobreza extensa y una más profunda polarización en la sociedad comparado con el anterior régimen de desarrollo. La hegemonía social-liberal que se está difundiendo — o sea, la subordinación de la política y de lo social bajo la lógica del mercado (Lemke, 1997) — y sobre la que este modelo de sociedad se construye, como único modelo posible, aporta intensamente a su estabilización.

## Bibliografía

ACEVEDO, E. **La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis**. Montevideo: Peña y Cia Imp, 1934.

ALBALA-BERTRAND, J. Evolution of aggregate welfare and development indicators in Latin America and the OECD. In: ABEL, C.; LEWIS, C. **Welfare, poverty and development in Latin America**. Basingstoke: Macmillan, 1993. p. 33-48.

ARRELLANO, J. P. **Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984**. Santiago: Cieplan, 1988.

BECKER, J. Fenster für die Linke. Umbrüche in der Weltwirtschaft und alternative Gesellschaftsprojekte in der (Semi-)Peripherie. **Kurswechsel**, n. 1/98, p. 8-25, 1998.

BECKER, J., JÄGER, J., RAZA, J. **Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales.** Montevideo: Coscorba Ediciones, 2001.

BÉRTOLA, L. **La industria manufacturera uruguaya 1913-1961.** Montevideo: FCS/Ciedur, 1991.

BORIS, D. Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. **Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20 Jahrhunderts.** Hamburg: VSA-Verlag, 2001.

BUSQUETS, J. **Análisis comparado de dos casos de reforma social en el Uruguay.** Montevideo: Instituto de Ciencias Políticas, 1996. (Documento de trabajo, n. 8).

BUXEDAS, M. ¿Qué pasará con el empleo y la exclusión social? El caso Uruguay. **Nueva Sociedad**, n. 169, p. 110-120, sept./oct. 2000.

CALDERÓN, Hugo. Veränderungen in der Klassenstruktur der chilenischen Bourgeoisie 1970-1980. In: CALDERÓN, Hugo et al. **Chile: Der Monetarismus an der Macht.** Hamburg: Junius, 1981. p.13-58.

CALLOIA, F. et al. **La deuda externa y la crisis uruguaya.** Montevideo: EBO, 1984.

CEPAL. **El “dumping Social”: la política social como política comercial.** Santiago: CEPAL, 1998. (Políticas sociales n. 14). p. 21-49.

CEPAL. **La brecha de la equidad: una segunda evaluación.** Santiago: CEPAL, 2000.

COOPERACIÓN para el desarrollo: Uruguay. **Informe PNUD 1996.** Montevideo: PNUD, 1996.

COSTA BONINO, L. **Factores de viabilidad política de una reforma de la seguridad social.** Montevideo: Programa de Cooperación Técnica BID/MEF. [s.d].

DABROWSKI, M. **Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik Chiles nach der Redemokratisierung.** Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, 1995.

DAVRIEUX, H. **Desigualdad y gasto público en los 80.** Montevideo: Cinve-EBO, 1991.

DAVRIEUX, H. **Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984.** Montevideo: Cinve-EBO, 1987.

DOMBOIS, R., IMBUSCH, P. Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Einführende Bemerkungen. In: DOMBOIS, R. et al. (Ed.). **Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika.** Frankfurt a.M.: Vervuert, 1997

ENTRE las conductas políticas renovadas y la influencia de los grupos organizados. **Cuadernos del CLAEH**, n. 73,74, p. 2-3; 9-41, 1995.

FAZIO, H. **La Economía del País y las Remuneraciones**. CENDA. Santiago, 1997a. (Documentos de Trabajo).

FAZIO, H. **Resumen económico trimestral de 1997**. Santiago: CENDA, tercer trimest. 1997b.

FILGUEIRA, F. Un estado social centenario: El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. In: FILGUEIRA, C., FILGUEIRA, F. **El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay**. Montevideo: Arca, 1994. p. 11-99.

FINCH, H. **Historia económica del Uruguay contemporáneo**. [Montevideo]: EBO, 1980.

FOXLEY, A.; ANINAT, E.; ARRELLANO, J. P. **Las desigualdades económicas y la acción de Estado**. Santiago: FCE, 1980.

GUERRERO, R. Les politiques sociales au Chili. **Cahiers de Amérique Latine**, n. 15, p. 51-71, 1993.

IMBUSCH, P. Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Chile: Die Erfahrungen der Pinochet-Diktatur. In: DOMBOIS, R. et al. (Ed.). **Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika**. Frankfurt a.M., 1997. p. 225-253.

INFORME DE COYUNTURA. Montevideo: Instituto Cuesta-Duarte, oct. 1998.

JÄGER, J. Die Privatisierung des Pensionssystems in Lateinamerika — Ursachen und Folgen des Experiments in Chile. **Kurswechsel**, [s.l.: s.n.], n. 3, p. 104-117, 1998.

JÄGER, J. Pionier der Globalisierung: Chile. In: PARNREITER, C.; NOVY, A.; FISCHER K. **Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierung in Lateinamerika, Afrika und Asien**. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel/Südwind, 1999. p. 237-258.

JOBET, J. C. **Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile**. Santiago: Editorial Universitaria, 1955.

KOCH, M. **Unternehmen Transformation**. Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel in Chile. Hamburg: Vervuert, 1998.

LARRAÑAGA, O. **Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno**. [s.l.]: CEPAL, 1997. (Financiamiento del desarrollo n. 49).

LEIVA, F.; AGACINO, R. **Mercado de trabajo flexible, pobreza y desintegración social en Chile 1990-1994**. Santiago: PIRET, 1994.



LEMKE, T. Eine Kritik der politischen Vernunft. **Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität**, Berlin, Hamburg: Argument Sonderband, n. 251, 1997.

LÓPEZ D'ALESSANDRO, F. Historia de la izquierda uruguaya. In: ANARQUISTAS y socialistas (1838 – 1910). Montevideo: Carlos Alvarez, 1994. t.1.

LORENZELLI, M. El gasto público en Uruguay. Evolución y aspectos distributivos. In: ZAFFARONI, C. et al. (Ed.). **Encuentros y desencuentros: familias pobres y políticas sociales en el Uruguay**. Montevideo: CLAEH, 1998. p. 73-125.

MACKELLAR, F. L.; MACGEEVEY, W. P. The growth and containment of social security systems. **Development Policy Review**, v. 17, p. 5-24, 1999.

MESA-LAGO, C. Social security in Latin America and the Caribbean: a comparative assessment. In: EHTISHAM, A., DRÈZE, J., HILLS, J., SEN, A. **Social security in developing countries**. Oxford: Clarendon, 1991.

MIDAGLIA, C. **¿Vieja o nueva institucionalidad?** Las políticas sociales en el Uruguay de los 90'. Tese (Doutorado) — Instituto Universitário de Pequisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

MINISTERIO DE HACIENDA. **Tesoro Público**: clasificación; funcional des gasto. 1998. Disponible em: <http://www.anfitrion.cl/mhacienda/cod-28b.htm>. Acceso em: 22 jan. 2001.

MOULIAN, T. **Chile actual. Anatomía de un mito**. Sanitago: Lom Ediciones, 1997.

MÜLLER, K. Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa. In: JÄGER, J., MELINZ, G., ZIMMERMANN, S. (Ed.). **Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa**. Frankfurt a.M.: Brandes&Apsel, 2001. p. 239-255.

NOVY, A. Vom Korporatismus zur Treffsicherheit — der Wandel der brasilianischen Sozialpolitik. In: JÄGER, J., MELINZ, G., ZIMMERMANN, S. (Ed.). **Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa**. Frankfurt a.M.: Brandes&Apsel, 2001. p. 79-98.

OIT. Soziale Sicherheit für den informellen Sektor. In: **Die Welt der Arbeit**, [s.l.]: OIT, n. 28, 29, 1999a.

PAPADÓPULOS, J. **Seguridad social y política en el Uruguay**. Montevideo: Ciesu, 1992.

PETREI, A. H. **Distribución del ingreso**: el papel del gasto público social. [Santiago]: CEPAL, 1996. (Política Fiscal 81).

- PIÑERA, J. **El cascabel al gato: la batalla por la Reforma Previsional**. Santiago: Zig-Zag, 1991.
- PINTO, A. **Chile: un caso de desarrollo frustrado**. Santiago: Editorial Universitaria, 1962.
- QUEISSER, M., LARRAÑAGA, O., PANADEIROS, M. **Adjustment and social development in Latin America during the 1980s: education, health care and social security**. München; Köln; London: Weltforum-Verlag, 1993.
- SOTTOLI, S. **Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika: Konzepte und Reformen im Vergleich**. Opladen: Leske+Budrich, 1999.
- SPIELMANN, L. **Staatsinterventionismus oder ökonomischer Liberalismus? Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien in Chile — von der Weltwirtschaftskrise bis Pinochet**. Hamburg: Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerikakunde; Lit-Verlag, 1993.
- STERR, A., BORIS, D. **Lateinamerika: Demokratie, Neoliberalismus und Neopopulismus. Folgt der „Dekade der Hoffnung“ eine Phase von Instabilität und Autoritarismus? Kommune**, n. 8/2000, p. 29-35, 2000.
- STOLOVICH, L. **La cuestión salarial en el Uruguay**. Montevideo: Ciedur-Dates, 1990.
- SUTER, C, BUDOWSKI, M. Mexiko und Costa Rica im Vergleich: Korporatistische und sozialdemokratische Varianten der Sozialpolitik. In: JÄGER, J., MELINZ, G., ZIMMERMANN, S. (Ed.). **Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa**. Frankfurt a.M.: Brandes&Apsel, 2001. p. 57-78.
- URMENETA, R. Exclusión, servicios sociales y pobreza: desafíos para las políticas. **Economía y Trabajo en Chile**, n. 6, p. 107-130, 1996.
- VALDÉS, J. G. **Pinochet's economists: the Chicago School in Chile**. Cambridge: University, 1995.
- WAGNER, Ch. **Uruguay: Unternehmer zwischen Diktatur und Demokratie**. Frankfurt a.M: Vervuert, 1997.
- WAINER, U. **Hacia una mayor equidad en salud: el caso de las ISAPRES**. [Santiago]: CEPAL, 1997. (Financiamiento del Desarrollo n. 54).
- ZUBILLAGA, C., BALBIS, J. **Historia del movimiento sindical uruguayo: Cuestión social y debate ideológico**. Montevideo: EBO, 1992. t. 4.