

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.540(Sem.35/5)
25 de noviembre de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Que Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DE LA CRISIS ECONOMICA EN EL
DESARROLLO SOCIAL DEL URUGUAY Y RESPUESTAS EN LAS
ESTRATEGIAS DE LAS POLITICAS DEL
GOBIERNO DEMOCRATICO*/

*/ Este documento ha sido diseñado y preparado por el Economista Eduardo Cobas, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. En la realización del informe se contó con la participación del Lic. Hugo Fernández Faingold en particular en la parte 3- "La Articulación de Políticas Sociales a futuro" - del documento, en donde se reflejan sus puntos de vistas fundamentales sobre el tema. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad personal de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de las instituciones nacionales en las que prestan servicios.



<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
Introducción.....	1
1. Crisis económica y deterioro social	2
2. Respuestas a la crisis: estrategia de política económica y social adoptada por el gobierno democrático.....	10
2.1. Primera etapa: Ajuste de los desequilibrios externos e internos provenientes de la crisis económica (Año 1985).....	10
2.1.1. El escenario económico y social inicial	10
2.1.2. Políticas de ajuste y prioridades sociales.....	11
2.1.3. El sistema de Negociación Social.....	15
2.1.4. Resultados obtenidos.....	18
2.1.5. Consideraciones finales.....	27
2.2. Segunda etapa de la estrategia: Énfasis del ajuste estructural en la definición de las prioridades sociales.....	30
2.2.1. Los cambios del escenario económico y social inicial.....	30
2.2.2. Política de ingresos, políticas sociales y ajuste estructural.	33
2.2.3. Consideraciones finales.....	42
3. La articulación de políticas sociales a futuro.....	44
3.1. Expectativas y restricciones.....	44
3.1.1. Expectativas en materia de política social.....	44
3.1.2. Restricciones para la conceptualización de políticas sociales..	48
3.2. Los objetivos de la política social.....	50
3.2.1. Objetivos de largo alcance referidos a la oferta de servicios..	50
3.2.2. Objetivos de largo alcance dirigidos a fortalecer la demanda de servicios.	52
3.2.3. La atención de situaciones coyunturales. Ampliación de la oferta.....	53
3.2.4. La atención de situaciones coyunturales. Fortalecimiento de la demanda.....	55
3.3. El proceso de análisis de políticas en materia social.....	56
3.3.1. Identificación de problemas.....	57
3.3.2. Identificación de poblaciones objetivo y cuantificación de coberturas.....	58
3.3.3. Problemas del Estado para la administración de los servicios.....	58
3.3.4. La participación de los beneficiarios y los agentes sociales...	60

Introducción

El objetivo de este documento es analizar cómo actuó el gobierno democrático en el área de las políticas para enfrentar los efectos de la crisis económica en el desarrollo social del Uruguay.

En particular, a partir de un breve diagnóstico del deterioro en los niveles de vida como consecuencia de la crisis económica y la ausencia de políticas de ajuste estructural, que caracterizó al período anterior a la asunción del gobierno democrático el 1º de marzo de 1985, se trata de caracterizar las etapas de la estrategia gubernamental adoptada como respuesta a la crisis. En especial se analiza la articulación de las políticas económicas y las políticas sociales de emergencia que se adoptaron en este período tan desfavorable en que desembocó quizás la peor crisis económica y social de la historia del país.

Por último, se enfoca la caracterización de las nuevas modalidades que adquieren las políticas sociales en una estrategia más de ajuste estructural que se comienzan a implementar desde 1986, en una orientación integral de atención de las demandas sociales insatisfechas, luego del proceso de saneamiento y ajuste interno que se instrumentó en 1985.

1. Crisis económica y deterioro social.

Desde finales de la década del 60' y comienzos de la década del 70' se agudizan notoriamente las condiciones de deterioro económico, social y político producto de un largo proceso de estancamiento manifiesto en el Uruguay en los 15 años anteriores. Dichos deterioros adquirieron un intenso nivel de conflictividad con amplias manifestaciones de violencia que finalizan en el año 1973 con un golpe de Estado y el establecimiento de un gobierno cívico-militar en donde fueron prohibidas todo tipo de manifestación gremiales o políticas y las principales libertades características de una sociedad democrática.

Se abrió así un largo período donde se produce un descenso profundo de las condiciones sociales y políticas que caracterizaron hasta ese momento las modalidades de convivencia y desarrollo de la población uruguaya. Ello significó una serie de trastornos económicos, sociales y culturales que finalizaron el 1º de marzo de 1985 cuando reasume nuevamente un gobierno democrático.

Los deterioros sociales fueron los más acentuados; los efectos negativos en el salario, en el empleo, en las pasividades, en las condiciones de vida, la fuerte intensificación de la emigración, provocaron una fuerte desarticulación con la sociedad uruguaya y una ruptura de la sociedad civil.

A continuación se presentarán sumariamente los principales indicadores económicos y sociales del período 1973-1985 para destacar las tendencias que caracterizaron la política anterior al gobierno democrático.

El Producto Bruto Interno creció permanentemente en el período 1974/81 alcanzando una tasa acumulativa anual del 4.2%, tasa que es más pronunciada en el subperíodo 1978/81 (4.9%) que en el subperíodo 1974/77 (3,5%).

Esos dos subperíodos caracterizaron dos modalidades de crecimiento

diferentes.

El subperíodo 1974/77 implicó la implementación de un esquema de política económica de apertura y liberalización de la economía que significó la reestructura de las actividades productivas por la expansión y diversificación de las exportaciones y la inversión. Ello fue posible al enfrentar un contexto internacional positivo y una fuerte política de incentivos y subsidios, sobre todo a la manufactura y las exportaciones no tradicionales. En este subperíodo las exportaciones crecen a una tasa del 17% acumulativa anual y la inversión a una tasa acumulativa también del 17% anual. En ese mismo período se da una caída del 1.1% en el consumo privado interno y un crecimiento de más de 3 puntos de la tasa de desempleo abierto. La escasa evolución del ingreso bruto nacional en el período (0.5% acumulativo anual) contrasta con el crecimiento sensiblemente mayor del P.B.I. o el P.B. Nacional (3.5%). Ello indica que la apertura externa posterior a la primera crisis petrolera, significó una fuerte transferencia hacia el exterior vía relación de los términos de intercambio.

La reestructura de los precios y de los ingresos condujeron en este subperíodo a un importante proceso de concentración y de deterioro de los niveles de vida de los sectores de población que dependen de ingresos fijos. El salario medio real cae a una tasa acumulativa anual del 6.4% y la pasividad media real cae también a una tasa acumulativa anual menor del 1.2%; la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional (incluyendo aportes sociales a la seguridad social) se reducen de un 37.3% en 1974 a un 29.5% en 1977. En el período 1973/78 el 5% de la población de mayores ingresos pasó del 17% al 31%, determinando una reestructura dentro del consumo privado, a favor de los bienes y servicios típicos de los estratos altos y sin que se produjeran aumentos en la tasa de ahorro de las familias.

En el subperíodo 1978/81, como se señalaba, el P.B.I., exhibió tasas de crecimiento más significativos, pero su patrón de evolución fue diferente. La política económica profundiza la liberalización de la economía

y la apertura financiera objetivando la política anti-inflacionaria a través de la implementación de un enfoque monetario del balance de pagos. Ello condujo a un importante aumento de las tasas de interés reales y un elentecimiento del desarrollo exportador. Esto coincidió hacia finales del período con los efectos de la segunda crisis petrolera de 1979, cuya incidencia negativa demoró en el tiempo en nuestra economía, por el mantenimiento de una política similar en la Argentina que permitió mantener artificialmente en 1980 y 1981 un período de bonanza.

Este período supuso un importante desarrollo del mercado de capitales de corto plazo principalmente para no residentes que financió básicamente un aumento del gasto interno que se volcó al consumo importado y de bienes de consumo duradero, generando el dualismo de fuertes déficit en la cuenta corriente que eran compensados por fuertes superavit en la cuenta capital del balance de pagos.

Este dinamismo extraordinario para la historia económica del Uruguay, sin embargo no alentó mejoras significativas en el proceso de distribución del ingreso. Si bien se produce una caída significativa de la tasa de desempleo abierto, la tendencia del salario real sigue siendo decreciente (1.3% acumulativo anual) y se da cierta recuperación de las pasividades reales (1.6% acumulativa anual).

El cambio de la política económica argentina a comienzos de 1981 puso en evidencia la debilidad de la política de estabilización implementada cuatro años antes y se entra en un período de profundos deterioros y de desequilibrios que desembocan en los cambios políticos en 1984 y 1985.

La aguda crisis económica que enfrentó el país desde 1982 significó una situación de incapacidad generalizada de pagos internos, una caída de las reservas internacionales y un proceso de fuga de capitales de gran dimensión. Todo ello determinó una duplicación de la deuda externa en los años siguientes. La relación exportaciones/deuda externa pasa de

0,5 a 0,2 en el período y la relación servicio de deuda/exportaciones de 0,23 a 0,65.

Esos deterioros externos condujeron a la implementación de profundas políticas de ajuste en lo interno que caracterizaron todo el período hasta la asunción del gobierno democrático.

Los compromisos devengados por la deuda externa y la crisis financiera externa determinaron una fuerte contracción del gasto interno y un ajuste fiscal compatible con el sostenimiento de la situación del balance de pagos del país.

Los resultados de este proceso de ajuste interno fueron significativamente negativos. El P.B.I. cae en el período 1982/84 a una tasa acumulativa anual del 6%; el Ingreso Bruto Nacional cae aun más (7.1% acumulativa anual) que indica el peso del servicio de la deuda externa básicamente. El consumo interno cae a una tasa acumulativa anual del 8.5%, la inversión total cae a una tasa mayor (22% acumulativa anual). Los salarios reales caen a una tasa del 10,5% acumulativa anual y las pasividades reales descienden a una tasa anual aún mayor (12%) en esos tres años.

La tasa de desempleo abierta, que en una economía urbanizada como la uruguaya es un adecuado indicador del mercado de trabajo, prácticamente se duplica. La tasa de subempleo prácticamente se duplica en el mismo período. Hacia comienzos del año 1983 casi la tercera parte de la población económicamente activa urbana tiene alguna irracionalidad en el mercado laboral (desempleo o subempleo)

La profunda caída de la demanda de trabajo afectó a hombres y mujeres, a jóvenes y adultos, se centró en las actividades más formales que emplean principalmente asalariados (la industria y la construcción). La gravedad de la situación del mercado laboral en 1982 incrementó además el desempleo de jefes de hogar. Como resultados de esos impactos se aceleran estrategias de supervivencia familiar en donde mientras los jefes de hogar tienden a desarrollar actividades de menor productividad (terciarización e informalización), los jóvenes aceleran su emigración, ingresando mujeres

masivamente al mercado de trabajo predominantemente en actividades de baja productividad. Cuando cae la contribución de los jefes de hogar a la tasa de desempleo, no desciende el subempleo lo que supone un crecimiento del multiempleo en ese mismo período.

En suma, la caída de la actividad productiva agrava el problema ocupacional; paralelamente la reestructura de los precios relativos en contra de los niveles de ingresos de la población asalariada y pasiva, potencia los problemas sociales a niveles hasta ahora desconocidos en el Uruguay.

INDICADORES ECONOMICO-SOCIALESTASAS DE CRECIMIENTO (%)

AÑO	PRODUCTO BRUTO INTERNO	PRODUCTO BRUTO NACIONAL	INGRESO BRUTO NACIONAL	CONSUMO PRIVADO	SALARIO MEDIO REAL	PASIVIDAD REAL 1/	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (MONTEVIDEO)	INVERSION TOTAL	EXPORTACIONES
1971	0,1	0,2	-0,2	0,7	5,1	-3,9	--	-6,1	-4,9
1972	-1,6	-1,7	0,5	0,7	-17,1	-26,0	--	-16,1	-1,8
1973	0,4	0,7	4,3	0,5	-3,8	-19,5	8,9	-5,0	-0,3
1974	3,1	3,4	-4,9	-1,8	1,3	1,2	8,1	3,9	20,7
1975	5,9	5,3	3,3	3,5	-8,8	-2,4	--	26,9	19,1
1976	4,0	4,0	4,4	-2,3	-5,8	6,1	12,8	21,0	21,0
1977	1,2	1,4	-0,4	-0,4	-11,9	-9,0	11,8	17,2	7,2
1978	5,3	5,2	6,0	3,4	-3,6	-1,2	10,1	14,2	4,3
1979	6,2	6,9	7,2	5,4	-8,1	-9,5	8,3	23,9	6,6
1980	6,0	5,7	5,1	8,6	-0,4	2,9	7,2	5,4	3,6
1981	2,0	2,2	2,8	2,4	7,5	16,1	6,6	-8,9	6,2
1982	-9,5	-10,9	-10,8	-9,7	-0,3	3,1	11,9	-18,2	-10,5
1983	-5,9	-6,3	-8,8	-9,6	-20,7	-21,7	15,4	-36,6	15,4
1984	-2,4	-2,6	-1,5	-6,2	-9,4	-14,9	14,1	-8,6	0,7
1985	0,7	-1,2	-0,9	1,0	14,1	-6,5	13,1	-10,3	5,1

VARIACIONES ACUMULADAS (%)

<u>PERIODO</u>									
1971/73	-1,1	-0,8	4,6	1,9	-16,2	-42,8	--	-15,4	-6,9
1974/77	14,9	14,8	2,2	-1,1	-23,3	-4,6	10,9 ^{2/}	87,0	86,5
1978/81	20,9	21,5	22,8	21,2	-5,1	6,8	8,1 ^{2/}	35,9	22,3
1982/84	-16,9	-18,7	-19,9	-23,4	-28,4	-31,3	13,8 ^{2/}	-52,6	4,0

1/ Medida en función de la evolución promedio anual del índice de revaluación.

2/ Promedios por período.

Fuente: Elaborado en base a información del B.C.U. y de la D.G.E.C.

EVOLUCION DEL BALANCE DE PAGOS

(En millones de U\$S)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Exportaciones	321,5	382,2	383,8	546,5	607,0	686,1	788,1	1.058,5	1.215,4	1.022,9	1.045,1	924,6
Importaciones	284,8	486,7	556,5	587,2	729,9	757,3	1.206,3	1.680,3	1.641,1	1.110,0	787,5	775,7
Saldo de la balanza comercial	36,7	-104,5	-172,7	-40,7	-122,4	-71,2	-418,2	-621,7	-425,7	-87,1	257,6	*148,9
Saldo de la cuenta corriente	18,2	-135,4	-196,4	-81,3	-166,4	-134,1	-323,9	-700,7	-487,9	-478,6	-182,1	-139,2
Ingreso neto de capitales (a)	-11,8	55,6	88,2	166,8	291,3	269,5	390,4	854,1	535,5	-159,7	238,0	97,2
Fuga de capitales (b)	-30,4	-68,0	-43,0	-10,0	43,2	159,3	-23,3	94,5	-141,6	-1.261,5	-302,9	-134,2
Variación reservas internas netas	6,4	-79,8	-108,2	85,5	124,9	135,4	66,5	153,4	47,6	-638,3	35,9	-42,0
Deuda externa total	718	955	1.031	1.135	1.320	1.240	1.682	2.155	3.129	4.255	4.589	4.593

(a) Incluye el rubro "Errores y Omisiones Netas" del Balance de Pagos.

(b) Corresponde al rubro "Errores y Omisiones Netas" del Balance de Pagos.

Fuente: Elaborado en base a información del BCU.

EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA

(En millones de US\$)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>Deuda externa total</u>	719,9	955,1	1.031,2	1.134,9	1.320,0	1.239,5	1.678,6	2.155,8	3.129,3	4.255,3	4.589,4	4.688,1
<u>Deuda pública</u>	537,5	737,5	860,5	961,8	1.027,9	909,7	1.008,1	1.182,2	1.464,6	2.705,1	3.197,5	3.180,4
Sector financiero	192,9	289,1	334,3	327,7	336,0	164,2	185,9	185,8	267,2	1.087,8	1.564,8	1.497,9
Sector no financiero	344,6	448,4	526,2	634,1	691,9	745,5	822,2	996,4	1.197,4	1.617,3	1.632,7	1.682,5
Largo plazo	164,8	183,9	190,3	237,6	266,4	275,6	464,2	600,8	819,0	978,4	1.115,0	1.125,0
Letras y Bonos del tesoro (a)	78,6	125,3	232,5	287,0	246,0	244,7	210,9	207,5	212,1	293,2	322,1	383,1
Proveedores	95,1	83,2	73,9	83,7	107,5	121,8	144,3	185,8	165,6	210,4	195,1	174,4
Otros	6,1	56,0	29,5	25,8	72,0	103,4	2,8	2,3	0,7	135,3	0,5	0
<u>Deuda privada</u>	180,4	217,6	170,7	173,1	292,1	329,8	670,5	973,6	1.664,7	1.550,2	1.391,9	1.507,7
Proveedores (b)	133,2	169,5	94,3	99,5	137,6	114,3	230,4	221,3	427,4	362,3	331,3	374,7
Bancos comerciales	47,2	48,1	76,4	73,6	154,5	215,5	440,1	752,3	1.237,3	1.187,9	1.060,6	1.133,0
<u>Servicios de la deuda</u>	240	163	295	229	168	343	165	270	279	512	536	600
Amortizaciones	209	116	224	150	93	248	58	105	59	168	186	180
Intereses	31	47	71	79	75	95	107	165	220	344	350	420
<u>Relación exportaciones/ deuda externa</u>	0,42	0,53	0,40	0,53	0,54	0,52	0,64	0,49	0,39	0,24	0,23	0,20
<u>Relación servicio deuda/ exportaciones</u>	0,75	0,43	0,77	0,42	0,28	0,50	0,21	0,26	0,23	0,50	0,51	0,65

(a) Total de circulante en moneda extranjera, excepto valores en poder de los sectores público y bancario.

(b) Incluye hasta 1978 préstamos financieros (contrapartida de los swaps concertados por la Autoridad Monetaria con el sector privado).

Fuente: Elaborado en base a información del BCU y CEPAL.

2. Respuestas a la crisis: estrategia de política económica y social adoptada por el gobierno democrático.

2.1. Primera etapa: Ajuste de los desequilibrios externos e internos provenientes de la crisis económica. (Año 1985).

2.1.1. El escenario económico y social inicial.

La situación económica y social que enfrentó el gobierno democrático a comienzos del año 1985 presentaba un diagnóstico sumamente difícil, producto de la acentuación de la crisis desde el año 1981.

Entre 1981 y 1984 se produjo una caída de más del 15% en el Producto Bruto Interno (P.B.I.); el ingreso en igual lapso se redujo en un 22%. El salario real se contrajo un 28% respecto al mismo año base. En materia de inflación ésta tenía una tendencia ascendente desde 1983. La evolución del tipo de cambio en el primer bimestre de 1985 tuvo un alza del 21%, que alimentó expectativas inflacionarias muy fuertes. El déficit de cuentas del Estado se situaba a comienzos del período gubernamental en más del 10% del P.B.I., lo que representaba un desfinanciamiento cercano a los U\$S 500:0. Esta situación deficitaria, se vio agravada por acciones adoptadas por el anterior gobierno en los últimos meses de 1984 y en los primeros de 1985, al otorgarse aumentos de sueldos públicos y gastos que no estaban financiados.

En cuanto a la deuda externa, ésta ascendía a unos U\$S 4.600:0 y el servicio anual en 1985 y en los próximos años, insumiría una cifra próxima a los U\$S 1.000:0 anuales si no se lograba su refinanciamiento. Ese monto superaba al total de exportaciones anuales del país.

En lo interno el grave problema del sobreendeudamiento de los sectores productivos era lo más relevante. A nivel del conjunto del sistema financiero, la deuda total de los sectores era de unos U\$S 2.300:0. El sobreendeudamiento, que es un exceso que no se había solucionado en los últimos años, estaba inhibiendo la inversión privada y en muchos casos imposibilita la reactivación de sectores con amplia capacidad ociosa.

En relación al empleo, su evolución reflejó la caída del producto señalado. De un nivel promedio de 6.6% en la tasa de desempleo abierto en Motevideo en 1981, consecuencia de un crecimiento significativo del P.B.I. entre 1976 y 1981, comienza a partir de ese momento a aumentar, duplicándose en 1982/83 y llegando a un 14.1% promedio en 1984.

Esa caída en la ocupación y en los ingresos se manifestó en un agravamiento muy importante de los problemas sociales: déficit nutricional, sanitario, educativo, de vivienda, etc. Estos aspectos se manifestaron en que amplias porciones de la población ingresaran en un estado de pobreza crítica.

2.1.2. Políticas de ajuste y prioridades sociales.

La estrategia de política económica y social desde marzo de 1985 descansó en la movilización de una serie de instrumentos prioritarios con miras a superar los grandes desequilibrios (internos y externos) que recibió el actual gobierno constitucional.

Entre los elementos del ajuste se anotan los esfuerzos para la reestructuración de la deuda externa, la implantación de un esquema más amplio de refinanciación del sobreendeudamiento interno, y la creación de las bases de un mercado de capitales a mediano plazo. Adicionalmente se buscó la reducción del desequilibrio fiscal a través del crecimiento de los ingresos de sector público y mejorar las condiciones del crédito para la exportación.

En materia social, el mejoramiento real de los niveles de salarios y de las pasividades de menores niveles de ingreso, condicionado a un crecimiento aceptable en la expansión monetaria y de los precios, fue uno de los objetivos centrales de la conducción gubernamental para 1985. En lo salarial se implementa un sistema ad-hoc de negociación tripartita en Consejos de Salarios entre empresarios, trabajadores y gobierno para el sector privado y entre gobierno y empleados de la Administración Central y empresas públicas para el sector público. Paralelamente rigió una pauta

de traslación a precios de los aumentos salariales por las empresas, a través de lo cual se introducía el objetivo de la estabilización de los precios que compatibiliza a la política de ingresos con la política macroeconómica.

La política de ingresos fue un elemento fundamental en la política económica y social adoptada. Sus lineamientos estratégicos emergen del documento de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) aprobado por los partidos políticos en febrero de 1985, antes de la asunción del gobierno democrático.

Las fuerzas políticas acordaron en esa oportunidad una serie de acciones respecto a diversos sectores económicos, sociales e institucionales, acuerdos que en diversas oportunidades fueron también apoyados por los representantes de las fuerzas sociales (trabajadores y empresarios.)

El documento firmado por los cuatro partidos políticos implicaba un esquema de reactivación productiva que conlleva simultáneamente mecanismos de redistribución del ingreso. Estos objetivos se cumplirían fundamentalmente a través de tres lineamientos de política:

a) Por un lado se contemplaría el incremento de los ingresos de los asalariados en función de la recuperación del salario real y el crecimiento del empleo; por otro, se impulsaría el fortalecimiento de los ingresos reales de los pasivos en especial los que se encuentren en los tramos más reducidos de las prestaciones. Estos lineamientos se referían a medidas a adoptar en el corto plazo, a través de los cuales se intentaría sentar las bases de una negociación social que permitiera iniciar la modificación del perfil-económico vigente en el país.

b) Tender a una estructura de precios relativos compatible con los objetivos de reactivación y empleo, control de la inflación y redistribución progresiva del ingreso. Se utilizará para ello la fijación administrativa de precios y el contralor funcional de los mismos (en particular para los artículos de primera necesidad que integran la canasta familiar), cuando la libertad de dichos precios atente contra el cumplimiento de los objetivos referidos.

c) La recomposición de los ingresos fiscales del sector público elevando la participación de los impuestos directos de la tributación, a los efectos de reducir "la exagerada regresividad del régimen impositivo". En ésta óptica se propuso reestructurar el impuesto al patrimonio, extender la imposición a las rentas y ajustar la tributación directa al agro, todo lo cual permitiría reducir la incidencia relativa de la tributación indirecta. Además, se preveía instrumentar los ajustes de las tarifas públicas en función de la capacidad contributiva de los usuarios.

La concertación de esta estrategia de recuperación de los ingresos reales en el corto plazo llevaba implícita la base de la incentivación de la demanda interna como complemento de la reactivación simultánea a través del incremento de las exportaciones. Los argumentos manejados para justificar este esquema pusieron énfasis fundamental en la situación vigente en el país al momento de su aplicación.

El esquema de crecimiento expuesto, aparecía a priori con ciertos aspectos contradictorios en cuanto a los resultados a obtener a través de los instrumentos que se proponían. En particular, no parecía compatible una efectiva recuperación del salario real con el propósito de fortalecer la demanda interna, con la necesidad de mantener y aún acrecentar la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, la existencia de una elevada capacidad productiva ociosa por un lado y la magnitud de la depresión de los ingresos salariales reales que habían rebajado en forma sustancial la participación de los salarios en el Ingreso Bruto Nacional por otro, justificaron la opción de privilegiar simultáneamente el fortalecimiento de la demanda interna como alternativa no sólo viable sino impostergable.

Por otra parte, el aporte de la demanda externa en el corto plazo aparecía sumamente dudoso, puesto que a la propia debilidad de los mercados externos para los productos uruguayos de exportación, se agregaban condiciones limitantes inherentes a la oferta exportable nacional. En ese sentido, se destacan las dificultades de disponibilidad en tiempo y forma y a costos adecuados de las materias primas nacionales, así como las restricciones que derivan de tasas de interés sumamente elevadas que inhibían la mayor utilización de créditos y acentuaba la falta de credibilidad de los potenciales demandantes de dinero en el sistema financiero que venía impactando desmesuradamente el costo de los productos.

Los planteos se efectuaban en el supuesto de que deberían instrumentar se mecanismos que permitieran una serie de concertaciones parciales tanto a nivel político como de fuerzas sociales. De esta forma sería posible frenar la oposición política a nivel institucional y mantener un razonable clima de tranquilidad social.

La política de ingresos implementada por el Gobierno adoptó como uno de sus ejes vertebrales de futura implementación, la negociación salarial en los sectores público y privado, a través de reuniones con las organizaciones sindicales en la esfera pública y del funcionamiento de mecanismos híbridos de Consejos de Salarios y Convenios Colectivos, dependiendo de la forma en que se esté negociando a nivel de rama, para el Sector Privado.

Se buscaría de esa forma arribar a acuerdos negociados para implementar el objetivo de mantener el nivel del salario real e iniciar su recuperación durante el año 1985.

Como primer medida de la política de ingresos al asumir el gobierno democrático, se aprobó un ajuste salarial a partir del 1º de marzo de 1985 que implicó la recuperación del salario real al nivel de enero del año 1984 más un aumento de tres puntos, y el compromiso de convocar los Consejos de Salarios para el mes de abril próximo siguiente. Este aumento significó un importante crecimiento de los pisos salariales vigentes hasta ese momento, así como la eliminación de las disparidades salariales que se habían producido durante 1984 como consecuencia del comportamiento errático de los ajustes producidos en los diversos sectores del mercado de trabajo asalariado privado.

A partir de abril de 1985 se incorporaron algunos de los lineamientos concertados en el marco de la política de ingresos en relación a las pasividades. Los considerandos del decreto aprobado en esa oportunidad mencionan expresamente la coincidencia de las disposiciones resueltas con los pronunciamientos de la CONAPRO en cuanto a la necesidad de elevar las pasividades en términos reales teniendo especialmente en cuenta aquellos cuyos montos alcanzaran niveles más reducidos. En ese sentido, la aproximación del monto mínimo pagado por concepto de jubilación al nivel del salario mínimo nacional fue el objetivo central a cumplir durante el período de gobierno.

Se dispuso que los aumentos otorgados como anticipo en el año anterior fueran incorporados a la pasividad por lo cual, el incremento a calcular en abril se efectuó sobre el monto percibido durante el mes de marzo. Asimismo, se aplicaron índices de revaluación diferenciales calculados en función del monto de la pasividad y de la edad que tuviera el titular de la misma. En tal sentido, el tratamiento preferencial correspondió a las jubilaciones y pensiones más bajas y a las personas de edades más elevadas.

Asimismo, fue implementado un Plan Solidario de Emergencia por el cual se distribuyeron alimentos, ropas y combustibles a los sectores de menores recursos. Según la evaluación efectuada, esos bienes fueron distribuidos a 306.423 personas entre pasivos (112.769), escolares, mujeres embarazadas y desocupados en un período de seis meses, por un monto total de 9,8 millones de dólares. Lo aportado por el Plan de Emergencia alcanzó aproximadamente al 10% del ingreso familiar promedio correspondiente al 20% más pobre de la población (equivalente a N\$ 8.198. del promedio del 2º y 3er. trimestre de 1985). Este Plan implicó avanzar en la creación de un seguro básico de alimentación nacional que asegure el acceso a una canasta de bienes y servicios mínima a las familias más carenciadas en donde se reflejan problemas no sólo de ingresos, sino de salud, desempleo, niñez, etc.

2.1.3. El sistema de Negociación Social

Tal como fuera acordado, a partir del 1º de marzo cuando asume el gobierno democrático, se tomaron medidas tendientes a concretar los restantes aspectos de la relación laboral, implementando para el sector privado un sistema "ad-hoc" de negociación tripartita en Consejos de Salarios entre empresarios, trabajadores y gobierno, y entre las organizaciones sindicales de empleados públicos, empresas públicas y Estado para el sector público.

El funcionamiento de ese sistema de concertación de ingresos significó el tránsito de un sistema de fijación administrativa y unilateral de aumentos mínimos sobre los salarios que llevó a una fuerte caída en sus niveles reales bajo un gobierno de facto, a un proceso participativo con las fuerzas sociales actuantes. Esta nueva situación requirió una preparación

previa de todas las partes actuantes con la finalidad de que pudieran establecerse reglas de juego aceptables para cada uno.

En el ámbito estatal, la responsabilidad recayó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que debió realizar un gran esfuerzo de adecuación de estructuras y funcionamiento para satisfacer las exigencias de la tarea.

El sistema de composición tripartita de las negociaciones posibilitaba la representación de los puntos de vista de los intereses de los trabajadores del sector formal, las empresas y el Estado que participa activamente a los efectos de conciliar las propuestas entre las partes y mantener su consistencia con los objetivos de la política macroeconómica.

Esa participación tripartita permitió manifestar en la mesa de negociaciones la situación económico-financiera y laboral particular de las diversas actividades económicas del sector moderno que se agrupan según criterios de homogeneidad sectorial en diferentes Consejos de Salarios. Asimismo, existió la posibilidad de considerar la especificidad de grupos de empresas que se desempeñan en el mismo sector, de forma que se puedan aprobar bandas salariales especiales en los ajustes establecidos en los laudos, con la finalidad de minimizar la desaparición de fuentes de trabajo.

En la implementación de esta política de arbitrajes salariales, se reconoce explícitamente por un lado, que el salario debe asegurar los niveles de vida que no sólo cubra las necesidades vitales, sino que sea suficiente para acceder a otro tipo de bienes y servicios que hacen a la condición de vida actual de las personas. Por otro lado, se reconoce la imprescindible necesidad de la recuperación de los salarios reales en lo inmediato, coincidiendo todas las partes negociadoras en la justicia de las demandas sociales en este sentido.

Los mecanismos utilizados en la negociación salarial permitieron no sólo armonizar en lo posible los puntos de vista de los intereses gremiales de los grupos representados, sino también, coordinar la política de ingresos con la política macroeconómica en función de los objetivos en materia de la evolución de los precios y los objetivos fijados para otras variables determinadas por la política económica.

La negociación social además funcionó sin un marco jurídico sobre su operatoria que fuera generalmente aceptado.

La existencia de un organismo conductor en ésta etapa - el Consejo Superior de Salarios - permitió el ajuste general por consenso de las reglas de juego que en definitiva, regulaban el proceso de la negociación a nivel sectorial.

En particular, el Gobierno se reservó, como se señaló anteriormente, la pauta sobre los porcentajes de traslación a los precios de los aumentos sa lariales otorgados por las empresas; pero además, se reservó la función de dar fuerza legal a todos los acuerdos a que se arribaran o bien fijar los aumentos en caso que se produjeran desacuerdos.

Los incrementos salariales mayores a la pauta de traslado a precios deberían ser absorbidos por aumentos de productividad, economía de costos fi jos por aumento de ventas, otros costos no salariales o la reducción de utilidades de las empresas. Asimismo, las empresas que accedieron a incrementos superiores quedarían sujetas a un seguimiento de sus precios de ven ta pudiéndose llegar a medidas administrativas en caso de incumplimientos. Como contrapartida se adecuó el sistema de seguimiento de los precios de los artículos de mayor peso en la canasta de consumo procurando evitar que el incremento de la inflación erosionara las mejoras otorgadas en los salarios nominales.

2.1.4. Resultados obtenidos

a) Salarios

El salario real medio en todos los sectores del país experimentó un importante crecimiento durante el año 1985 cualquiera sea el procedimiento de cálculo del mismo. La variación del conjunto de los meses de enero a diciembre con relación al mismo período de 1984 registró un incremento del 14.1% en el salario real promedio, porcentaje que se situó en el 14.9% para el sector privado y en el 14.1% para el sector público. El incremento fue sin embargo, dispar según la zona geográfica en que se produjo: los salarios privados de Montevideo se incrementaron en un 16% mientras los correspondientes al Interior del país lo hicieron en un 10.5%.

Una situación diferente se registró en la evolución del salario mínimo nacional fijado por resoluciones administrativas como en los años anteriores. En términos reales, el mismo tuvo un crecimiento de sólo el 4.5%. En los hechos, este indicador perdió significación en cuanto a la posibilidad de medir los ingresos mínimos de los asalariados en Consejos de Salarios, puesto que éstos obtuvieron aumentos promedio proporcionalmente más elevados.

Los salarios rurales por su parte, también establecidos administrativamente, presentaron un incremento real de 8.10% entre los 12 meses del 85 y el período similar del año 1984.

b) Pasividades

La evolución de las pasividades durante el año 1985 fue bastante diferente a la registrada en los niveles salariales. Según datos de la DGSS, éstas se incrementaron promedialmente con respecto a 1984 en un 61.9% frente a un alza del IPC promedio del 72.2%. El cálculo de los promedios reales mensuales indica que la caída en términos reales en

1985 se situó en un 6.8%.

Es posible que la estrategia de política seguida en este caso, otorgando en cada ajuste aumentos suplementarios a los pasivos pertenecientes a los tramos de menores ingresos, haya logrado elevar el nivel de estos últimos. Sin embargo, a la luz de la evolución del conjunto, es evidente que ello se logró en función de la reducción relativa de los que se encontraban en mejor situación, lo que configura en definitiva una redistribución al interior de las clases pasivas en contra de los altos niveles que significó una reducción general del conjunto. Esto último significó un efecto negativo de estos ingresos a nivel macroeconómico, en la medida que la contribución de la masa de pasividades fue negativa a la formación del ingreso de las familias, y un efecto positivo en términos de déficit fiscal al reducir el apoyo que Tesorería debe dar a los gastos de previsión social.

c) Ingresos Familiares Totales

Tal como fue expresado en los párrafos anteriores, los ingresos generados por salarios y pasividades experimentaron en promedio variaciones disímiles durante 1985 con respecto al año anterior.

A la luz de estos diferentes comportamientos, interesa analizar la evolución de los ingresos familiares totales de las familias. La información recabada en este sentido por la DGEC es un medio relativamente apto para dicho estudio a pesar de que posee algunas limitaciones.

MONTEVIDEO: INGRESOS PROMEDIO DEL HOGAR EN VALORES CONSTANTES

(A precios del primer trimestre de 1984)

	<u>Con valor locativo</u>	<u>Sin valor locativo</u>
1984 Ene-Jun.	14.162	11.654
Jul-Dic.	13.002	10.782
<u>Promedio</u>	<u>13.582</u>	<u>11.218</u>
1985 Ene-Jun.	13.289	11.420
Jul-Dic.	14.065	12.140
<u>Promedio</u>	<u>13.677</u>	<u>11.780</u>
<u>Aumento Promedio</u>		
<u>1985/1984</u>	<u>0.7</u>	<u>5.0</u>

Fuente: Elaborado en base a información de la DGEC.

En Montevideo, el promedio de ingreso familiar con valor locativo ^{1/} no registró prácticamente incrementos entre 1985 y 1984 (0.7%), en cambio al considerar las cifras sin incluir el valor locativo, el aumento se situó en un 5%. La diferencia se debe a la distinta incidencia del valor locativo en los años considerados. Mientras en 1984, el alquiler ficto representaba alrededor del 21% del ingreso promedio total, en 1985 ese valor se redujo al 16%.

Metodológicamente es más correcto considerar la serie sin valor locativo, por cuanto los incrementos en los ingresos parciales se han estimado en función de los aumentos efectivos alcanzados en el correr del año. En esta hipótesis, si los asalariados incrementaron sustancialmente sus ingresos, es obvio que el resto de los perceptores no asalariados registraron una baja en términos reales en los suyos.

^{1/} El monto de ingreso incluye la estimación, para los propietarios de las viviendas que ocupan o los ocupantes por cualquier título que no paguen alguna retribución por ese servicio, de un alquiler ficto que es incorporado al monto de los ingresos efectivamente percibidos.

En este punto, interesa abordar el análisis de la composición de la PEA a fin de delimitar el alcance de las conclusiones establecidas en los párrafos anteriores. Según estimaciones realizadas en base a las Encuestas de Hogares y al Censo de Población, la composición de la PEA Urbana en 1985 para todo el país sería la siguiente:

En porcentajes

<u>PEA Urbana</u>	<u>100</u>
Desocupados	13.5
Ocupados	86.5
Asal. privados	40.3
Asal. públicos	21.1
Patrones, cuenta propia, otros, etc.	25.1

Estas cifras indican que sólo poco más del 60% de la PEA corresponde a trabajadores asalariados, es decir, aquellos que habrían percibido los aumentos detallados precedentemente. Asimismo, dentro de ese 60% se encuentra incluido el servicio doméstico que representa alrededor del 7% de la PEA y cuyo régimen de remuneraciones no responde a las características generales del resto de los asalariados urbanos.

En función de estas cifras, no resulta contradictorio pensar que incrementos importantes de los salarios reales no se reflejen enteramente en los ingresos familiares y por tanto, tampoco influyan significativamente en la demanda interna. Si al 25% de los activos no asalariados se le agregan los desocupados, el servicio doméstico y el conjunto de jubilados (en el orden de 300.000 en todo el país), puede estimarse que algo menos del 50% de los perceptores de ingresos provenientes de actividad o de pasividades, no recibieron los elevados incrementos que registran los índices de salarios.^{1/}

^{1/} En Uruguay existe una característica muy peculiar en la situación de sus pasividades. El total de pasividades que se sirven en el país, excluida la Caja Bancaria, Profesional, No tarial, Jockey Club, Policial y Militar, ascienden a 631.000; sin embargo el número total de personas que cobran esas pasividades son 529.600. De estas últimas algo más de 300.000 son jubilados que llegaron a su condición límite de retiro en el mercado laboral para jubilarse, en tanto el resto son pensionistas de los cuales 21.500 son pensiones a la vejez. Lo anterior denota en primer lugar, un fenómeno de multipasividad por persona bastante acentuado; en efecto 69.500 pasivos (que equivalen a 145.700 pasividades) reciben más de 2 pasividades. En segundo lugar, el fenómeno del alto número de pensiones distintas a la de la vejez o situaciones de excepcionalidad, refleja una situación especial de la Seguridad Social uruguaya. Muchos de éstos últimos casos son mujeres en edad de trabajar, en donde les coincide los ingresos de la actividad con la prestación por seguridad social.

El análisis de los ingresos familiares totales demuestra que en promedio, los mismos sólo comienzan a registrar incrementos reales en el tercer trimestre del año y en el conjunto de 1985 presentan una moderada recuperación.

Por otra parte, la distribución de las familias por tramos de ingreso indica que la concentración del ingreso hasta el tercer trimestre de 1985 fue ligeramente creciente, revirtiendo una tendencia contraria ocurrida durante varios años de la década del '80. En estas circunstancias, las repercusiones en la demanda interna fueron poco relevantes la mayor parte del año y con crecimientos moderados en los últimos meses del mismo.

d) Empleo

El desempleo abierto experimentó una leve disminución durante el año 1985 que se situó en alrededor del 1% de la PEA. Por otra parte, el empleo aumentó en forma algo superior pues la tasa de actividad también tuvo una evolución creciente que alcanzó al 0.52% sobre la PEA durante el año 1985.

La disminución en la tasa de desempleo abierto se concentró en los Desocupados Propiamente Dichos especialmente en el último trimestre de 1985. En cuanto a la composición de la misma por sexo, se observa que la mayor reducción de la desocupación se registró en la PEA femenina cuya tasa descendió casi 3 puntos entre los últimos trimestres de 1984 y 1985. De hecho, la mejoría en la situación del empleo se debe fundamentalmente a este componente. Por edad en cambio, las variaciones entre las tasas específicas de los menores de 25 años y el resto no ofrecen diferencias de significación.

En otro sentido, se percibió durante el año 1985 una pequeña disminución en la "terciarización" del empleo como consecuencia de menores tasas de cesantía en la Industria Manufacturera a lo largo de todo el

año y en la Construcción durante los tres primeros trimestres. También la composición del empleo entre asalariados y no asalariados registró un cambio significativo. Los primeros representaban algo más del 73% de la PEA ocupada en los tres primeros trimestres alcanzando al 76.1% en el último trimestre de 1985.

e) Producción y productividad

Si se observa la evolución de los niveles de actividad en 1985, ellos señalan una muy pequeña recuperación de la disponibilidad total de bienes y servicios de la economía (0.7%) resultante de un aumento del Producto Bruto Interno (P.B.I.) algo menor al 0.7% y de las importaciones de 0.9%.

Ese desempeño de la oferta global de bienes y servicios fue producto de un decrecimiento de la demanda interna (0.3%) que fue compensado por una recuperación de las exportaciones de bienes y servicios (5.1%). El desempeño de la demanda interna es producto de la expansión del Consumo Total (0.8%) y una nueva e importante caída de la Inversión Bruta Interna (-10.3%). El crecimiento del consumo total fue explicado principalmente por una expansión del consumo privado (1.0%) parcialmente compensado por el consumo público (-0.4%).

La información para 1985 indica que la contribución de la demanda externa y la recuperación del consumo privado han sido los factores que más han influido en el escaso crecimiento del P.B.I. Sin embargo si se observa el comportamiento a lo largo del año, luego de un primer semestre en que el nivel de actividad, medido por el P.B.I., disminuye respecto a igual período del año anterior continuando la tendencia de los tres años anteriores, en el segundo semestre se registra una reversión de dicha evolución.

En efecto las cifras muestran un incremento del P.B.I. del 2.5% durante julio-diciembre respecto a igual período del año anterior y un crecimiento del 4% si se toma en cuenta el último trimestre de 1985 res

pecto al mismo período del año anterior. Estos guarismos de crecimiento coinciden con el período de mayor impulso en los ingresos reales de los asalariados, lo que estaría indicando la importancia de éstos en la recuperación de los niveles de actividad.

Por otra parte, la productividad del trabajo durante 1985 descendió, ya que las horas trabajadas totales y el nivel de ocupación crecieron por encima del incremento en la producción. En la medida que existieron otros elementos redistributivos que permitieron la absorción del crecimiento del salario real por encima de la productividad sin mayor desempleo, se possibilitó que la evolución inflacionaria corriera por detrás de los incrementos en los salarios nominales hasta finales del año 1985.

f) Distribución de los ingresos

Tal como se señalara al describir la política de ingresos en el corto plazo, los lineamientos concertados por los cuatro partidos políticos implicaban la elevación de los salarios reales y las pasividades, especialmente las de menor monto, una activa política de precios que evitara las subas desmedidas en los artículos de primera necesidad y la recomposición de los ingresos fiscales del sector público elevando la participación de los impuestos directos. El objetivo fundamental de estas acciones se situaba en la necesidad de propulsar un proceso de redistribución del ingreso que al mismo tiempo impulsara, por la vía del incremento de la demanda interna, un esquema de reactivación productiva en el corto plazo.

La evaluación de las políticas adoptadas indica que los resultados alcanzados en cuanto a la recuperación del salario real estuvieron de acuerdo a los lineamientos que se concertaron. No sucede lo mismo en cuanto a los objetivos sobre las pasividades si se considera la evolución de su masa promedio. Aunque los mínimos jubilatorios recibieron incrementos sustanciales, los mismos se determinaron a través de una redistribución interna del monto total de las pasividades pagadas, pues

to que la pasividad media registró un decrecimiento en valores reales. Si se parte de la base de que ese monto era ya bastante reducido, los resultados alcanzados parecen bastante magros en este aspecto.

Determinadas poblaciones de pasivos tuvieron incrementos muy significativos en términos reales. En particular se produce un importante traslado de los pasivos jubilados situados en torno al 1/4 de salario Mínimo Nacional al comienzo del gobierno democrático, al tramo de entre 3/4 y 1 Salario Mínimo Nacional. Mientras en marzo de 1985 el 57% de los jubilados estaban entre 1/4 y 3/4 del Salario Mínimo Nacional en agosto de 1986 había solo un 23%, estando la diferencia en el tramo mayor a 3/4 del Salario Mínimo Nacional.

El importante incremento de los salarios reales se explican en forma preponderante por una baja relativa en los precios de los alimentos cuyos niveles siguieron la baja de los precios externos, y por ende, en aquellos que corresponden a los productos agropecuarios que fueron los más perjudicados. Hasta el tercer trimestre del año, los precios de los productos alimenticios se incrementaron en forma notoriamente inferior a los restantes. Mientras entre enero y setiembre de 1985, aumentaron un 37.8%, en el mismo período el IPC se alzó un 48.8%. Asimismo, en los 12 meses previos a diciembre, frente a un incremento general de 83%, los productos alimenticios lo hicieron en un 72.2%. Esta baja relativa de los productos agropecuarios, de incidencia fundamental en la canasta de bienes de consumo, fue por tanto el principal factor explicativo en el incremento de los salarios reales.

En términos de redistribución del ingreso, los efectos no fueron muy favorables si se considera la evolución de los ingresos de los no asalariados. A la reducción de las pasividades reales se agrega el elevado porcentaje de trabajadores no asalariados en la composición de la PEA cuyos ingresos no son, obviamente, negociados y dependen mas bien del nivel de la actividad interna que no registró variantes de significación en el año.

El ingreso promedio de los trabajadores independientes se estima ascendió levemente (3.0%), aunque su desagregación muestra una evolución

muy diferente según sus componentes. Los que ejercen su actividad laboral como cuenta propia sin local decrecieron un 9.0% su ingreso promedio y los cuenta propia con local mantuvieron su ingreso promedio, los patrones con personal a su cargo redujeron su ingreso promedio en 2.0% y las cooperativas de producción tuvieron un gran incremento pero son de muy pequeña significación.

El ingreso total de los trabajadores independientes (trabajadores por cuenta propia con y sin local y patrones con personal), ascendió un 3.7% en 1985, a pesar del importante decrecimiento de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia sin local (22.0%). La información muestra para el año la reducción del número de trabajadores por cuenta propia sin local y la ampliación del número de trabajadores por cuenta propia con local y patrones con personal. Esto estaría indicando cierta reducción de la informalidad del mercado de trabajo de Montevideo en 1985.

Cabe señalar que los perceptores por ingresos de la propiedad (intereses, rentas y utilidades) son difícilmente captables por las encuestas de ingresos y los que aparecen en las mismas son generalmente pequeños ahorristas y arrendadores.

Una proporción muy alta de uruguayos es propietaria de la vivienda que habita. Por otra parte, existe en el país, una gran cantidad de pequeños arrendadores que en cierto momento tuvieron por esta vía un complemento importante del ingreso familiar; hoy en día en muchos casos la situación económica de los arrendatarios es mejor a la de estos pequeños arrendadores.

* Las características que adoptó la distribución del ingreso en 1985, pone de manifiesto la necesidad metodológica de analizar un conjunto de indicadores en forma coordinada cuando se pretende evaluar la política de ingresos. El salario real como único indicador es insuficiente para explicar e interpretar los resultados obtenidos si al mismo tiempo no se evalúa la situación del empleo y el subempleo por tipo de perceptor, el ingreso de los no asalariados, el resultado fiscal, su forma de financiamiento, la política del gasto público, las prestaciones sociales, y los resultados externos, entre las variables más relevantes.

Por otra parte, la evolución de los ingresos familiares no siempre supone un crecimiento del gasto interno, en la medida que el uso del mismo puede no utilizarse para la recuperación de la producción y el empleo, aspecto que se debe estudiar en particular para el caso uruguayo.

El crecimiento real de los salarios sensiblemente superior al de los ingresos familiares, el aumento del empleo con un producto que no crece y un ingreso nacional que probablemente se redujo, pone de manifiesto la importancia del proceso de redistribución de ingresos a favor de los asalariados en 1985. Este proceso redistributivo no significó grandes niveles de conflictividad, no cuestionó la concertación de ingresos ni provocó desequilibrios monetarios, financieros o en los precios fuera de control.

2.1.5. Consideraciones finales

a) El sistema de negociación social de ingresos monetarios entre los grupos sociales organizados del mercado laboral fue el eje de la articulación entre lo social y económico. Esa priorización reflejó la necesidad impostergable de la recuperación del fuerte deterioro producido en los salarios reales. Esta objetivación fue aceptada por los diversos actores sociales y el sistema político. Ese consenso básico se extendió al instrumento y a las reglas de juego para efectivizar el sistema de acuerdo social.

Al basarse el sistema de negociación social sólo en lo salarial, quedaron en un segundo plano las demandas sociales del resto de la población y de los aspectos no salariales.

b) La modalidad de arbitrajes concertables que adquirieron las relaciones laborales en el año 1985, permitió reducir o evitar los riesgos emergentes derivados, tanto del peso del sistema político que se abandonaba, como de un posible inmovilismo en ésta área clave de la sociedad, aspecto que pudiera originar una falta de apoyo de las mayorías políticas y sociales.

Las partes que participaron en el sistema de acuerdo social, representaban distintos proyectos políticos, ninguno con fuerza suficiente para imponerlo generalmente con fuertes condicionamientos ideológicos si se comparan por los objetivos buscados en el mediano plazo o la estrategia de cambio social. Estos hechos, si bien muchas veces condujo a ciertas confusiones sobre la eficacia negociadora y representativa, significó un apreciable nivel de madurez, que demostraron las posibilidades de acuerdo social. El nivel de conflictividad no llegó nunca a comprometer la implementación de ajustes y contramarchas lógicas derivadas de lo novedoso de la experiencia y del desgaste normal de su aplicación reiterada.

c) Las políticas sociales no fueron prioritarias en esta primera etapa, identificada por el saneamiento de la economía nacional. Sólo existieron estrategias distributivas directas para los pasivos de menores niveles de ingreso y para familias de bajos estratos de ingreso a través del Plan de Emergencia, asistencial en lo alimenticio, vestimenta y combustibles.

d) Políticas específicas para la superación de la situación de desempleo abierto y subempleo distintas a los instrumentos globales de reactivación económica, fueron prácticamente inexistentes.

e) La consideración de la situación de los trabajadores no asalariados (cuenta propia con y sin local, etc.) y en general la situación del sector informal sólo tuvo una consideración lateral referida a su cuantificación o diagnosticando sus manifestaciones en el Uruguay.

El Sector Informal Urbano al no tener organizaciones que lo expresen y ser un segmento del mercado laboral subordinado al circuito económico de funcionamiento del sector formal, tiene la única posibilidad de atención de sus demandas por las acciones específicas que enfoque el Estado y en las posibilidades que les pueda haber dado el pluriempleo. Dada la poca importancia de las políticas sociales y de las transferencias no monetarias condicionadas

fuertemente por las restricciones fiscales, los niveles de vida de estos sectores no tuvieron mejoras y, por tanto, tampoco existieron condiciones para que se redujera el multiempleo.

f) Los resultados obtenidos, señalados en sección 2.1.3., constatan un mejoramiento en la distribución del ingreso a favor de los salariados y un detenimiento del proceso de concentración del ingreso que se venía produciendo en el país.

g) El sistema de negociación social entre los grupos organizados fue un importante mecanismo, no sólo por los resultados favorables obtenidos (recuperación del salario real), sino por su contribución a la legitimación de la democracia uruguaya a la luz de las fuertes restricciones económicas, sociales y políticas que enfrentaba.

Además, como corolario, este Sistema de Negociación supuso llevar la relación laboral a su propio campo de actuación, aspecto que no significó que se produjeran conflictos desestabilizadores.

h) El sistema de negociación social en esta etapa fue fundamentalmente restaurador. En ese sentido la consideración de la relación entre los ingresos reales y su distribución con efectos tales como el crecimiento de la producción, la productividad y la inversión no estuvieron presentes.

2.2. Segunda etapa de la estrategia: Enfoque del ajuste estructural en la definición de las prioridades sociales.

2.2.1. Los cambios del escenario económico y social inicial.

En 1985, la búsqueda de la refinanciación de la deuda externa e interna y el logro de un acuerdo con el F.M.I., determinaron que las prioridades de la política se concentraran en el alcance de determinados equilibrios internos y externos. Entre estas prioridades se explicitaron severas metas relacionadas con el nivel de reservas internacionales, endeudamiento externo, déficit fiscal y su financiamiento, control de los agregados monetarios y reducción de la tasa inflacionaria. La viabilidad de un esquema de redistribución del ingreso a favor de los asalariados permitió que coexista la recuperación de los salarios reales en pleno proceso de saneamiento económico y financiero del país.

Desde los primeros meses de 1986, se manifestaron síntomas positivos en la coyuntura económica cuyos resultados se reflejarán con mayor nitidez durante el año próximo. Los efectos favorables de una gama de cambios externos han modificado las condiciones internas de manera que progresivamente se han ido abriendo opciones a la política económica y social y al desempeño del sector privado que durante 1985 fueron inaccesibles. Entre los principales cambios externos, se destacan los siguientes:

i) La caída del precio del petróleo que originará importantes ahorros de importación y un efecto favorable de la relación de los términos del intercambio comercial.

ii) El descenso de las tasas de interés internacionales que representa un ahorro de pagos externos de similar entidad, posibilita menores niveles en las tasas internas y mejora el perfil del endeudamiento interno del sector público.

iii) El ingreso de capitales privados del exterior en lo que va del año se reflejó en importantes aumentos en los depósitos bancarios, de las reservas internacionales y de las colocaciones netas de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería.

iv) El mejoramiento de las oportunidades comerciales, especialmente con Brasil y Europa, han traído aumentos en varios de los precios de exportación que enfrenta el país.

v) El mejoramiento de los ingresos por turismo, que se estima superarán los niveles del año anterior.

vi) La buena imagen del país y los logros obtenidos en el ordenamiento interno de la economía, que le proporcionan mayor respaldo para la negociación externa, especialmente en relación a la deuda y al acceso a fondos frescos para el financiamiento de proyectos nacionales.

Entre los principales factores internos se destacan el éxito de la estrategia de las prioridades sociales definidas pero, como se señalara en la sección 2.1.4, con una serie de rigideces si se le incorpora dentro de una estrategia estructural de desarrollo económico y social a mediano plazo.

Como consecuencia de lo expuesto, las restricciones externas pierden ponderación en la determinación de la política económica y en la conducta de los agentes privados. El hecho que mejor refleja este contraste es la decisión de no realizar un nuevo acuerdo "stand-by" con el F.M.I., a través del cual el Gobierno se obligaría al cumplimiento de metas rigurosas.

Ello no implicó sin embargo que se abandonaran los objetivos de estabilización y ordenamiento de la economía; el país comienza a enfrentar desequilibrios coyunturales originados en un shock externo positivo que genera rigideces para lograr tendencias automáticas en los mercados de precios, monetarios, financieros y de ingresos.

Ello permite introducir ciertos grados de libertad en la implementación de la política económica. Esta flexibilización permite un ma-

yor impulso a políticas reactivadoras y a una mayor inserción de lo social en las mismas; éstas en los próximos meses irán adquiriendo mayor importancia y prioridad.

En consecuencia, mientras que el año 1985 se centró en los temas de la estabilización de la economía y de la negociación de la deuda externa e interna, sin admitir mayores márgenes para considerar con mayor prioridad la reactivación económica, en 1986 y 1987 el mejoramiento externo y la consolidación de resultados positivos en lo interno permitirá flexibilizar el rigor de la política contractiva de corto plazo y dar lugar a una creciente preocupación por la inversión, el crecimiento económico y el desarrollo social.

Ello sin embargo no significará por parte de la conducción económica que se asignen todos los recursos ingresados a la actividad interna, en la medida que se toma una posición lógicamente conservadora acerca de la transitoriedad de varios de los elementos del shock externo.

La reactivación se seguirá apoyando en la conformación de un marco global de política económica que priorizará la exportación y la inversión.

Ese marco se irá implementando, por una parte, a través de estímulos que tiendan a mejorar la competitividad fortaleciendo el tipo de cambio efectivamente recibido por el exportador, y por medio de negociaciones que contribuyan a lograr una mayor penetración de nuestra producción en el exterior. Por otro lado, con medidas que reduzcan los costos de importación de bienes de capital, equipos y respuestos para sectores considerados prioritarios.

Paralelamente, mientras se espera la respuesta de la inversión privada se moviliza la inversión pública básicamente en obras viales, construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos, y proyectos de infraestructura.

La estrategia brevemente reseñada para 1986 y 1987, permitirá distender la severidad de una política exclusivamente basada en objetivos estabilizadores aún cuando el objetivo antiinflacionario no pasa-

rá a un segundo plano en la política del gobierno. Si bien se han abatido componentes externos de la inflación (petróleo y tasas de intereses) no lo es tanto del punto de vista de su manifestación interna (excesos de liquidez, sobreendeudamiento de frente a una oferta de bienes y servicios más rígida, problemas estacionales, etc.).

2.2.2. Política de ingresos, políticas sociales y ajuste estructural.

La primera etapa de la estrategia adoptada, centró el nexo entre lo económico y lo social en el sistema de negociaciones. Esto trajo como consecuencia una falta de peso de una serie de elementos que comienzan a incluirse, definiendo el futuro ámbito de acción de las políticas sociales y de ingreso.

De esa forma la orientación no se centra ya en la cuestión de reajustes salariales del sector formal exclusivamente, sino que se incorporan nuevas prioridades sociales que incluyan además un enfoque de política de ingresos más estructural.

En síntesis, la nueva modalidad de la estrategia supone reducir la presión social sobre el sistema de negociación salarial, incorporando nuevas prioridades sociales con un enfoque de mediano plazo.

Ello supondrá complementar las discusiones basadas en demandas puramente monetarias (salarios, incentivos, etc.) incorporando todo el mapa de demandas sociales y la necesidad de un enfoque de crecimiento sobre bases más reales que permitan garantizar la salida de la crisis aún lejana.

Para lo anterior se incorporan en la negociación social las ideas de que la redistribución de los ingresos en el mediano plazo se compatibilice con crecimientos en la productividad, la inversión, el empleo, el mejoramiento de las condiciones del trabajo y las condiciones de vida de la población, en especial en los sectores y áreas más carenciados.

a) Política de ingresos de mediano plazo.

La política de ingresos durante 1985 como se señaló, fue la modalidad de salida política en el área social, en la transición del gobierno de facto a uno democrático.

La experiencia del funcionamiento de la política salarial en 1985, ha demostrado que las posibilidades de acuerdo social en esta área se logró en grandes líneas, sin significativas imposiciones unilaterales de las partes, reconociendo la primacía de lo político y en un clima de representatividad y paz aceptables. Además se ha comprobado que el sistema de negociaciones tripartito ha sido un mecanismo útil para mejorar las irracionalidades y desigualdades que enfrentaba el funcionamiento del mercado laboral.

La experiencia sin embargo ha demostrado que son necesarios ajustes permanentes en la marcha de las negociaciones originadas en diversos aspectos y que se hace imprescindible desarrollar procedimientos de mayor plazo para consolidar los mecanismos en la negociación social.

En esta etapa se prioriza la recuperación de la masa del ingreso sobre la base de la contribución conjunta del empleo productivo, la reducción del subempleo, la inversión y el mejoramiento de los niveles reales de los salarios y las pasividades de menores niveles.

En particular se busca que el diseño e implementación de la política de ingresos comience a responder a los objetivos de crecimiento y de reestructura del aparato productivo, pleno empleo y redistribución del ingreso incremental, y no exclusivamente a criterios de corto plazo.

Para esos objetivos se destacan las siguientes especificaciones:

i) En primer lugar, el énfasis en producción y productividad de la política de ingresos recae sobre la necesidad de crecer para encarar la distribución de los ingresos entre los sectores. Esto constituirá un giro en la instrumentación de la política ya que durante 1985 ésta admitió formas redistributivas del ingreso con un producto estancado.

El esquema planteado de un punto de vista definicional admite la necesidad de la simultaneidad del crecimiento de la productividad para la recuperación de los ingresos reales y continuar su redistribución.

En la medida que se asume que la recuperación del producto será más significativa en el futuro, pero menor a la recuperación de los salarios reales para que éstos puedan volver a los niveles que prevalecían en la situación anterior al gobierno de facto, se requiere profundizar los compromisos sociales para dar un marco de estabilidad a la propuesta de recuperación gradual de los ingresos y evitar se produzcan conflictos generalizados.

No es real pensar que se pueda volver a los niveles anteriores del salario real por decisiones unilaterales del gobierno sobre aumentos nominales ya que la crisis subsiste en la medida que las restricciones externas al crecimiento de mediano plazo persisten (endeudamiento, fragilidad de la reactivación, falta de expectativas favorables, etc.).

Ese reconocimiento no significa negar que existen márgenes para que se eleven los salarios reales por Consejos de Salarios. Sin embargo, en un enfoque de mediano plazo es difícil imaginar la recuperación y el crecimiento de los niveles de salarios reales sin aumentos en la productividad.

* El enfoque anterior enfrenta ciertas dificultades iniciales. Por un lado los empresarios visualizan la recuperación real de los salarios que se ha dado como un costo que se abona para reducir conflictividad; por otro lado los trabajadores fundamentan el esquema central de negociación en la recuperación inmediata de los niveles salariales reales perdidos durante el gobierno de facto, y la indexación posterior de los ajustes salariales a la inflación transcurrida y en períodos menores a los cuatrimestres planteados por el gobierno. *

Ello fundamenta la necesidad de ir introduciendo gradualmente la discusión de la recuperación salarial real vinculada a los aumentos de productividad -tasa de crecimiento del producto por ocupado- sea por la vía de incentivos especiales o sea por la vía de salarios. Ese enfoque permitirá que los aumentos de salario real se fundamenten

principalmente en la existencia de una contrapartida productiva - la productividad - que le dan un sustento real, sin riesgo de pasaje a precios.

* Sin embargo para que ello sea así se requerirá una medición de la productividad que debe ser responsabilidad del gobierno, para que establezca las pautas mínimas y dé garantía de su traslado a todos los sectores de la economía.

También será necesario vincular los aumentos de productividad a la reinversión acelerada de excedentes en las empresas, sobre todo en sectores claves para el crecimiento económico, (política de ingresos como reasignadora de recursos para la inversión).

Para ello las negociaciones deberán comenzar a incluir criterios de distribución de los crecimientos de la productividad tanto en términos de recuperaciones salariales (que estarían definidas por el ritmo de aumento de aquella), como también el aumento de la inversión e incorporación tecnológica, a la mejora de las condiciones de trabajo, a la propia remuneración al capital, así como en el impacto positivo en los precios que enfrenta el consumidor.

Lo anterior adquiere sentido en la medida que el resto de las políticas económicas se integren y se orienten en esa dirección.

ii) La introducción de la mediatización en las negociaciones laborales (acuerdos o convenios a mediano plazo) que incorporan horizontes de evolución a nivel sectorial en un mayor plazo (1), reconoce la capacidad de pago diferencial resultante de los sectores actuantes en el mercado de trabajo y de las empresas al interior del mismo. Por otra parte permite introducir lineamientos consistentes con la política macroeconómica de mayor plazo, -aún no involucrada en el sistema de Negociación Social-.

(1) Este aspecto es muy importante ya que se reconoce que prevalezca la especificidad sectorial en la política salarial, que pueda corregir los sesgos de una aproximación exclusivamente macroeconómica al tema. Esta aproximación es sustancial para proceder a incrementos en el salario real de sectores con capacidad de absorción (en base a productividad media, etc.).

Esta adaptación del sistema es visto como un mecanismo para incorporar y mantener la estabilidad a las negociaciones en una situación de crecimiento de la producción y la productividad. Este elemento es de importancia central en la medida que da legitimidad de mayor plazo al instrumento Consejos de Salarios como modalidad de regulación salarial, en un contexto de crecimiento económico y donde la redistribución de los ingresos se pueda procesar sin grandes conflictos sociales, ni desestabilizaciones en los precios.

Los Acuerdos a mayor plazo que el de los ajustes cuatrimestrales se constituirán en el principal instrumento para implementar la política de ingresos de mediano plazo, que se transformaría así en una de las principales herramientas de la propia política económica de mediano plazo.

Ello es así porque el enfoque enfatiza el aspecto de que una política que vincule la recuperación del salario real con aumentos de productividad, se transforma en sí mismo en un instrumento para hacer crecer la productividad, la inversión y la incorporación de la tecnología.

Desde el punto de vista del empleo, el aumento de la inversión y la productividad, permitirá la expansión de producción y ventas en el futuro. Ello supone un efecto empleo rezagado, pero apoyado en bases más reales.

iii) La nueva modalidad de la política salarial permitirá ir reduciendo la subordinación a las oscilaciones de corto plazo de la tasa de inflación, que crea problemas e incertidumbres respecto al desenvolvimiento de mediano plazo de la concertación de los ingresos y de la propia política económica.

b) La estrategia de políticas sociales ante la crisis.

i) La estrategia de políticas sociales, dado el nivel de agudización de los problemas y de las demandas sociales, tiende a complementar los esfuerzos del ajuste económico con medidas que tiendan a com-

pensar las manifestaciones más inmediatas de la pobreza extrema (instrumentos asistenciales) y al mismo tiempo incorporar mecanismos de enfrentamiento a las causas de la misma, en un enfoque más estructural y de mediano plazo. Las acciones se piensan en conjunto: las coyunturales atacando las manifestaciones sociales más graves de la crisis; las estructurales viabilizando los procesos de inversión social que permitan un ataque integral de las causas de los problemas, evitando que lo asistencial se transforme en beneficencia y garantizar la rentabilidad social de los usos de los escasos recursos del Estado.

La importancia de la simultaneidad de los dos tipos de acciones en el área social (asistencial y estructural), permiten evitar que los problemas coyunturales se transformen en estructurales, aumentan la oferta de servicios sociales en lo inmediato y reducen lo asistencial en el mediano plazo.

ii) Dentro del enfoque sintetizado, la estrategia de políticas sociales tiene un sentido de integralidad en la medida que incorpora a la totalidad de la población a un sistema que garantice el acceso de la misma a un mínimo de servicios sociales considerados básicos (Áreas Prioritarias de las Políticas Sociales) para el desarrollo social y cultural del país.

* Los sectores carenciados de la población -objetivo de la estrategia de políticas sociales- son aquellos que presentan estructuras de consumo de bienes y servicios que en todo o en parte están por debajo de los mínimos aceptables a que se aspiran, para la satisfacción de las necesidades básicas de la población tanto en Capital como en el Interior.

Las áreas prioritarias de las Políticas Sociales estarán determinadas en consecuencia por los distintos grados de insatisfacción de los servicios sociales básicos.

Las Políticas Sociales que se definan se visualizan como la definición de la actuación del Estado en las áreas en donde se considera existen insuficiencias carenciadas en la satisfacción de las necesidades mínimas.

iii) El proceso de análisis y toma de decisión de Políticas Sociales implica la elaboración y propuestas de alternativas a dos niveles, que deben funcionar simultáneamente dado su alto grado de interacción:

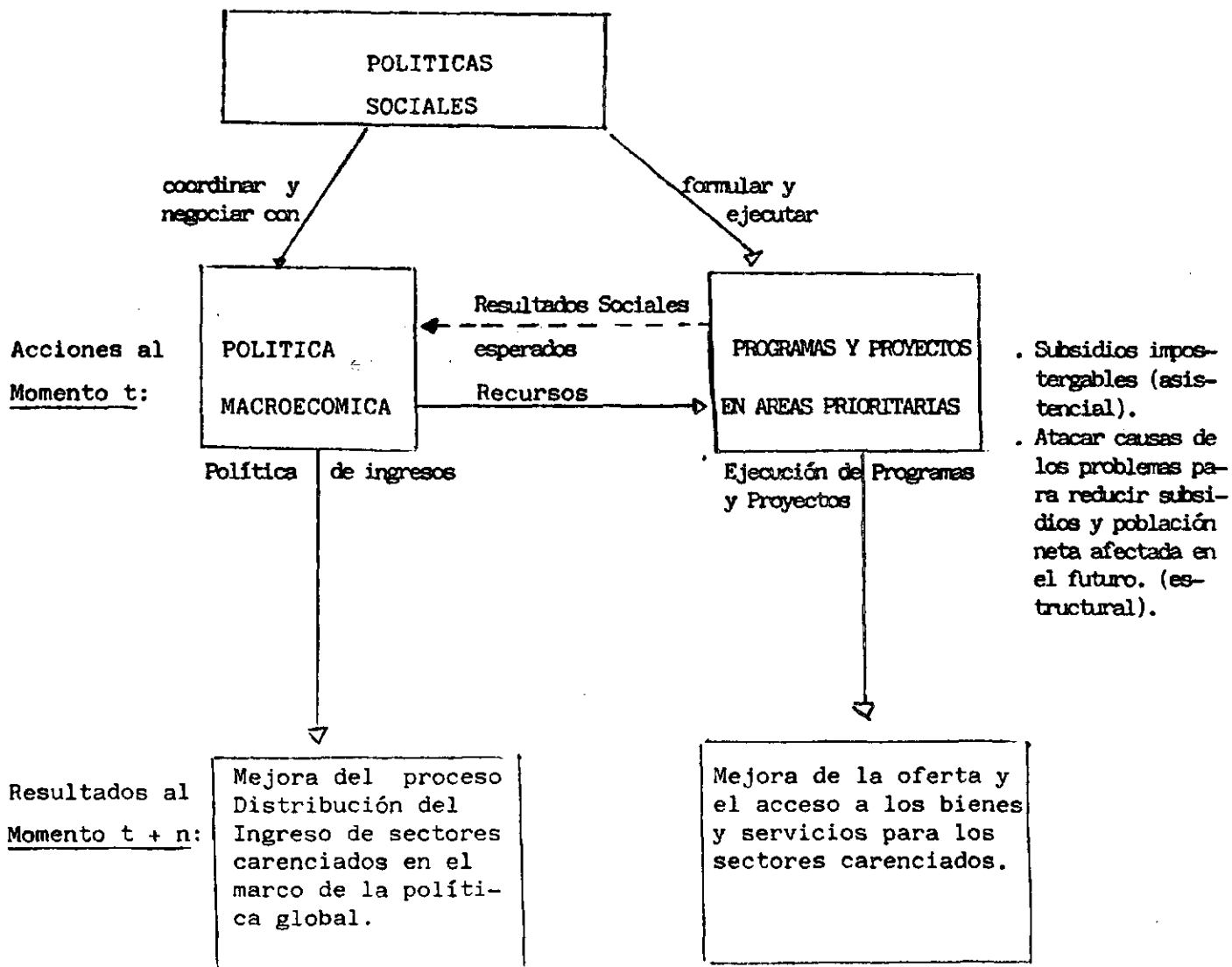
- a) Establecer acciones de coordinación y negociación con la Política Macroeconómica en un doble sentido:
 - i) para garantizar los recursos necesarios que posibiliten la ejecución de programas y proyectos para el acceso a los bienes por los sectores carenciados, y
 - ii) para mejorar el proceso de distribución del ingreso hacia esos sectores (ingresos no monetarios, aumentos específicos, servicios gratuitos, etc.) que permitan efectivizar la demanda por los bienes y servicios a los cuales hoy no acceden, y que las acciones de mediano plazo enfocadas por el Estado, posibilitarían su disponibilidad en el futuro.

b) Definir y ejecutar programas y proyectos específicos al interior de cada área prioritaria tendientes a atacar el problema específico impostergable y sus causas, de forma que en el mediano plazo se vaya reduciendo la necesidad de aporte del Estado.

La necesidad de la integración, el apoyo y la coordinación de las políticas sociales con la política macroeconómica es absolutamente indispensable. En primer lugar, porque se hace necesaria una política de desarrollo económico y social que incorpore la superación de las carencias en las diversas áreas prioritarias de las políticas sociales (alimentación, salud, educación, etc.), partiendo de la real situación de ingresos de las familias. En segundo lugar, porque es imposible obtener resultados en el área social si no se obtiene un conjunto de recursos para enfocar los requerimientos de inversión social.

Para ello, se entiende que en el Uruguay como en la mayoría de los países de América Latina, es necesario restablecer el lenguaje de lo social, reduciendo las relaciones de subordinación a lo económico. En ese sentido será necesario establecer una Imagen-Objetivo de futuro con prioridades que incluyan el inicio de acciones inmediatas en el corto plazo y resultados concretos en el mediano plazo en términos de:

Estrategia de las Políticas Sociales



1) equidad, que implica una igualdad en el acceso a los beneficios de las políticas sociales en función de los diversos niveles de carencia; 2) redistribución del ingreso eficiente, que reconozca que existen diferencias pronunciadas, que son necesario equiparar; 3) la priorización de áreas de acción claves y la medición de las cantidades de carenciados en cada una de ellas de forma que se transforme la integralidad del enfoque en metas prácticas y cuantificables; 4) el establecimiento de la responsabilidad y los límites de la actuación del Estado; 5) el establecimiento del monto y la forma que se asignen los recursos a los programas y proyectos prioritarios; y, 6) la forma cómo se involucra la participación de los beneficiarios en las acciones, de forma de incorporar la responsabilidad y el conocimiento de los mismos de los costos, dificultades y beneficios de este proceso de políticas.

iii) Enfocar una estrategia de políticas sociales en el Uruguay es particularmente difícil en el momento actual porque no existe un esquema de propuestas de medidas socialmente aceptado, no existe una estructura organizacional probada para la ejecución de políticas sociales y porque en muchos casos el espectro de demandas sociales no tiene experiencia pasada.

En el marco de la actual estructura del Estado, existe una diversidad de Organismos, Instituciones y Programas afectados al área social con enfoques sectoriales y parcializados, con enfoques múltiples y no coordinados, sin una base de información sistemática lo cual impide hablar de Políticas Sociales integradas. A su vez, la asignación de recursos a estas instituciones y programas sectoriales es claramente ineficiente ya que, en vez de basarse en el análisis de prioridades dentro del marco general de necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.) no satisfechas de los sectores más carenciados de la población, se hace en función del "arrastre tradicional" que las propias instituciones generan con sus altísimos costos operativos comparados con el producto que generan.

A partir de esa situación brevemente descrita, las diversas fuerzas políticas llegaron a un Acuerdo para crear un Consejo a nivel ministerial cuyo objetivo es "atender los problemas que afectan a los grupos

más vulnerables de la sociedad, a través de políticas de redistribución monetaria y no monetaria y de atención a sus necesidades básicas".

La creación del Consejo (posteriormente definida como Comisión Económica y Social) se encargará de elaborar y ejecutar los proyectos prioritarios en el área social.

Se aplicarán en ese sentido políticas dirigidas especialmente a: las madres, las mujeres, la juventud, los ancianos, las categorías en situación de deterioro social, los desocupados y subempleados y la seguridad social. Se intentará en esta creación, integrar a la población en el diseño y ejecución de programas, utilizando su capacidad asociativa y posibilitando que las actividades se descentralicen del Estado.

La escasez de recursos y de facilidades infraestructurales y la necesidad de coordinación de las políticas sociales, requerirá de programas que integren la acción de Ministerios, Gobiernos Comunales, entes autónomos, servicios descentralizados y organizaciones privadas en torno a los objetivos definidos.

2.2.3. Consideraciones finales

a) En esta segunda etapa de la estrategia de la política económica y social, se tiende a un cambio en las prioridades sociales incluyendo las demandas en un sentido más integral, en el sentido de buscar asegurar el acceso a un conjunto de servicios sociales básicos para toda la población e incorporar la situación de los ingresos de todo el mercado laboral.

b) Lo anterior ha conducido a reducir la prioridad de aquellas demandas exclusivamente monetarias, introduciendo la importancia de la distribución de ingresos no monetarios; ello serviría adicionalmente para fortalecer la demanda por bienes y servicios nacionales. Por último se le da un mayor peso en los procesos de distribución del ingreso del sector organizado del mercado laboral, al crecimiento del producto y de la productividad tanto como base de fijaciones salariales como para incorporar en las negociaciones compromisos en términos de acumulación del capital, que

fundamenten el crecimiento económico y la redistribución del ingreso en el futuro.

c) Por tanto, el Sistema de Negociación Social, característico de la primera etapa de la estrategia de ajuste adoptada, es complementado introduciendo a él la situación del desempleo y el subempleo, las demandas de los trabajadores no asalariados, la inversión y bases más estructurales para orientar la fijación salarial y las condiciones sociales de los procesos de trabajo.

d) La naturaleza de las políticas sociales tienden a implementarse con un contenido no sólo de transferencias por parte del Estado (asistencial), sino también dando relevancia a las inversiones sociales que signifiquen la superación en el mediano plazo de las causas de los deterioros sociales existentes.

e) El enfoque más estructural de esta segunda etapa refleja su factibilidad de implementación, en la medida que se da una evolución favorable de los esfuerzos de saneamiento económico y financiero enfocados en el primer año del gobierno. La evolución positiva de las restricciones fiscales y externas, dentro de un esquema de estabilidad económica y social razonable, viabiliza la posibilidad de asignar recursos y organizar los esfuerzos para la superación de los deterioros sociales.

3. La articulación de políticas sociales a futuro.

El ajuste de políticas planteado en la segunda etapa -descrita más arriba- incluye ya los elementos básicos de una estrategia de mediano plazo en materia de políticas sociales.

Efectivamente, la naturaleza de los procesos de integración social y desarrollo institucional del Uruguay hace prever, para el mediano y largo plazo, la articulación de programas de carácter asistencial directo, orientados a grupos específicos de población, con programas permanentes, dirigidos a la superación de problemas estructurales de la sociedad uruguaya y a la provisión regular de bienes y servicios que garanticen la reproducción de la sociedad con niveles de calidad de vida en permanente aumento.

El peso histórico del Estado en la formulación de las políticas y el desarrollo y administración de servicios a la población, hacen necesario compatibilizar los objetivos y acciones en materia de política social con el conjunto de la política económica. Parece ocioso reproducir aquí la larga discusión entre "lo social" y "lo económico". En los hechos, para que resulten viables, los objetivos en materia de política social y los lineamientos básicos de una estrategia para alcanzarlos deben formar parte del conjunto de políticas centrales en cada ciclo político de un país.

En el caso de Uruguay, las tensiones y desequilibrios entre objetivos sociales y política económica presentes entre fines de los años cincuenta y comienzos de los setenta, en un primer ciclo, y el deterioro sostenido en los servicios desde entonces hasta mediados de los ochenta, establecen restricciones de consideración para la configuración de objetivos y estrategias para el ciclo político que se inicia.

3.1. Expectativas y restricciones.

3.1.1. Expectativas en materia de política social.

Las expectativas de la población al dar comienzo el ciclo político de reins

titucionalización democrática, combinan en el Uruguay una fuerte vocación restauradora y la irrupción de un conjunto de demandas objetivas, producto del deterioro acentuado en los niveles de vida de importantes sectores de la población.

a) La vocación restauradora, generalmente presente -aunque en grados diversos- a la salida de procesos autoritarios, se asocia a una imagen internalizada e incorporada a la cultura, de un "país feliz" y progresista. Se reconoce la existencia de una acentuada igualdad de oportunidades derivada de la actuación correctiva y ubicua de un Estado benefactor, con altos niveles de vida y oportunidades genuinas de movilidad social derivadas de la existencia de servicios bien desarrollados y distribuidos, de calidad más que aceptable.

No se trata, en consecuencia, de establecer o desarrollar servicios de salud, educación, seguridad social o vivienda para dar satisfacción a sectores de población recién incorporados a la vida de la nación. Más bien la expectativa es que los servicios que hoy existen -aunque menguados en cantidad, calidad y eficacia- vuelvan a ser lo que alguna vez fueron (lo que fueron realmente, más lo que la imagen internalizada les atribuye).

Tal vez la seguridad social constituya un ejemplo extremo. Durante aproximadamente medio siglo el país desarrolló un sistema de pre-pago, similar en sus líneas básicas a los que se generalizaron en otros países, antes de 1960. Paralelamente, y sin modificar la base de aportes, se fueron agregando beneficios especiales, prestaciones particularizadas, bonificaciones, sectores de población no incorporados a la base contributiva inicial y modalidades diversas de transferencia de recursos -personales o corporativos- hacia un número creciente de beneficiarios.

La legislación en materia de pasividades se transformó en un conjunto abigarrado de normas específicas, dirigidas a atender demandas particularistas, ante la ausencia de otros mecanismos para resolver problemas -con frecuencia reales y legítimos- como el de personas de determinada edad con escasos recursos, sin aportes previos y sin actuación en el mercado de trabajo formal. La seguridad social fue utilizada como instrumento ad-hoc para encararlos. Naturalmente es-

tos agregados al sistema, junto con la modificación de algunas de las bases actuariales iniciales por aumento sucesivo de prestaciones, condujeron a la progresiva desfinanciación del sistema, fundamentalmente en detrimento de los sectores para los que había sido originalmente concebido, y al crecimiento exponencial de su costo.

Muchos de los beneficios particulares y regímenes especiales fueron eliminados por el gobierno de facto que intentó, a la vez, sanear a futuro el sistema, aunque con un criterio de reducción de costos sin modificar su base o su concepción original.

Frente a la crisis real del sistema de seguridad social a mediados de la década de 1980, que se manifiesta principalmente en el bajo nivel de las prestaciones (incluidas las pasividades genuinas) su reformulación ha pasado a ser un elemento estratégico de las políticas sociales en el mediano y largo plazo. Posiblemente, no solo en lo que refiere al ordenamiento de las prestaciones servidas a la fecha, sino además con un cambio básico en su conceptualización que conduzca a la organización de un sistema de reparto, con pensión universal de retiro, elevando la edad de retiro para hombres y mujeres, con un margen de variación relativamente pequeño.

Las expectativas de la sociedad al iniciarse el actual ciclo político, sin embargo, se centraron en la eliminación de toda la legislación que en la materia surge del período de facto, con la restauración completa del conjunto de beneficios anteriores, sin pasar juicio sobre su conveniencia en el actual período y frente a la crisis manifiesta del sistema en su conjunto. Atestigua lo anterior la proliferación de proyectos de ley surgidos del propio Parlamento en respuesta a dichas demandas, aún sin contar con iniciativa del Poder Ejecutivo y en muchos con clara conciencia de su inviabilidad efectiva, en términos jurídicos, económicos, financieros y políticos.

b) A la vocación restauradora debe agregarse como expectativa central de este período la de la urgencia.

La iniciación del ciclo democrático fue acompañada de la expectativa de revi

sar y solucionar en el cortísimo plazo las situaciones de deterioro social asociadas a los últimos años del gobierno de facto, visualizada en algunos casos como la restauración instantánea (alcanzaría con una ley para revertir situaciones de hecho) y en otros como la necesidad de reciclar rápidamente objetivos y reordenar prioridades. Ello, estableciendo una secuencia en la que primero se solucionen problemas básicos de empleo, ingresos, seguridad social y salud, probablemente en ese orden, para luego -con el impulso natural a la economía que ello traería aparejado- plantear el ajuste estructural de la economía en su conjunto.

Una y otra visión, no obstante las claras diferencias en la calidad del soporte analítico, tienen como elemento común el de postular la necesidad de producir mejoras prácticamente inmediatas en los elementos señalados. Aún la simultaneidad en el cumplimiento de objetivos económicos y sociales propuesta en su momento como base de discusiones para un gran acuerdo se plantea como insuficiente.

c) La tercera expectativa central de este período se refiere al papel que debe corresponder al Estado en la solución de los problemas sociales. El papel asignado al Estado tiene dimensiones varias. En efecto, no solo se le concibe como el soporte financiero básico de los programas y servicios vinculados a las políticas sociales. Además, debe ser el administrador (caso universalmente legitimado) de los servicios y el propulsor fundamental de su ampliación y diversificación.

Cierto es que el financiamiento ha sido función básica del Estado y debe continuar siéndolo. Más allá de ello, aún la crítica generalizada a la baja capacidad administradora y la reconocida lentitud estatal para identificación de problemas nuevos y la actuación sobre los mismos a través de servicios nuevos o adaptados, resultan insuficientes para legitimar otras modalidades de prestación de servicios -a nivel local, por ejemplo- con mayor grado de participación de los usuarios.

Lo anterior se ha acentuado -al producirse un deterioro en los ingresos monetarios y los servicios- aún en aquellos ámbitos con cierta sabiduría arraiga

da de funcionamiento de organizaciones de la comunidad. En el interior del país, por ejemplo, la tendencia natural a la acción comunitaria en campos tales como la atención institucionalizada de ancianos, el desarrollo de policlínicas, etc., progresivamente ha ido cediendo terreno al reclamo de una mayor intervención directa del Estado. Tal intervención no solo se solicita en términos financieros (hecho comprensible y en buena medida fuera de discusión) sino también en la propia administración de instituciones de servicio (aún reconociéndola ineficiente) cuya dotación básica de infraestructura y equipo es resultado de un esfuerzo comunal. No se han extendido, pese a existir antecedentes, reclamos para mantener modalidades de administración comunal aún incorporando asistencia financiera adicional.

3.1.2. Restricciones para la conceptualización de políticas sociales.

La vocación restauradora, la urgencia implícita en los reclamos y las expectativas frente al Estado actúan, en el inicio de este ciclo político, como restricciones de envergadura para el planteamiento de lineamientos de política social, diferentes a los que por acumulación y por inercia se han desarrollado en lo que va del siglo.

Al menos otros cinco elementos se constituyen en restricciones adicionales: el propio deterioro de los servicios -incluidos su calidad y su falta de adecuación a una demanda cambiante- y de los sistemas de prestación: la concentración de condiciones objetivas de deterioro social en sectores específicos de la población, agudizadas en los últimos años para un número mayor de personas tanto en las zonas urbanas como en las suburbanas y rurales; la proliferación de demandas particularistas, de grupos específicos, para revertir situaciones concretas (cierre de una fuente de trabajo, regionalización de equipamientos y servicios, etc.); la creciente burocratización e ineficiencia en la administración de los servicios y un crónico desfinanciamiento de los mismos acompañado de una creciente participación de los salarios en el total del gasto.

Finalmente, la creciente politización de algunos de los reclamos, y su vincu

lación a sectores políticos de oposición integrados a sectores sociales movilizados, ha contribuido a trabar políticamente la articulación de las demandas y ha generado resistencia a su atención mediante modalidades no convencionales de prestación de servicios.

La crisis de las expectativas y el conjunto de restricciones para el diseño de políticas -importante es recalcarlo- más que resultar de una "revolución de expectativas" surgida a partir de la incorporación de sectores nuevos a la demanda efectiva, tiene origen en fenómenos de deterioro que marginan de la demanda a grupos sociales que tradicionalmente la integraban, en nuevas exigencias de calidad (claramente identificables en materia de educación, salud y vivienda) y en la disminución en los servicios prestados por decaecimiento de las instituciones responsables.

A fines de los años cincuenta, en los hechos, la infraestructura humana y material para atender las demandas básicas mostraba un grado aceptable de desarrollo, tanto en cobertura como en calidad, aún cuando se perfilaba ya la existencia de rigideces en la administración de los servicios y una inercia que planteaba dificultades ciertas para la atención de demandas diversificadas y no convencionales.

El hecho es, sin embargo, que la dotación básica de recursos humanos, materiales y financieros, constituye un punto de partida nada despreciable para la formulación de políticas sociales a futuro. La puesta a punto de la infraestructura, aunque costosa, es factible dentro de los niveles actuales de gasto. El reciclaje de los recursos humanos a partir de la dotación actual de las instituciones, tampoco constituye un obstáculo fundamental, aunque persisten resistencias considerables a la reubicación de responsabilidades y funcionarios dentro del propio aparato estatal y a la redistribución del gasto social del Estado. En los hechos, el margen de maniobra existente dentro del presupuesto social es muy limitado, pese a constituir, en conjunto, un porcentaje elevado del presupuesto total.

3.2. Los objetivos de la política social.

Un cuadro razonable de objetivos orientadores en materia de política social, por las expectativas y restricciones expuestas, debería referirse tanto al volumen, orientación y organización de la oferta de servicios convencionales y no convencionales, como a la modificación explícita de algunos factores que afectan directamente la demanda.

Adicionalmente, tomando en cuenta el crecimiento considerable de sectores carenciados y la concentración en ellos de déficit múltiples, debería considerarse el desarrollo de dos categorías básicas de objetivos. La primera, integrada de políticas de emergencia con efectos en el corto plazo, debe asegurar la disponibilidad perentoria de bienes y servicios básicos vinculados a la alimentación, la salud y el saneamiento ambiental de emergencia, la asistencia ocupacional, la emergencia habitacional y el reciclaje en materia de destrezas. Debe asimismo identificar las situaciones particulares de riesgo y movilizar recursos extraordinarios para garantizar niveles de supervivencia que permitan la reinserción de las familias en la actividad productiva normal y en la demanda general de servicios regulares.

La segunda categoría de objetivos debe dirigirse a fortalecer la capacidad de reproducción social del sistema, reforzando las condiciones de viabilidad del conjunto de la sociedad uruguaya, en todos sus niveles y en todo el territorio nacional.

3.2.1. Objetivos de largo alcance referidos a la oferta de servicios.

Estos se refieren a la extensión de la cobertura y al mejoramiento continuo de la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social, todos ellos en su sentido más amplio.

a) En materia de salud, el país debe enfrentar la reconstitución de un sistema nacional de salud capaz de asegurar, en forma igualitaria, la salud de los habitantes en todo el territorio. En principio, ello exigiría la integración

de todos los servicios que hoy existen y que constituyen una oferta elevada por habitantes aunque mal distribuida -públicos y colectivos- en un único sistema capaz de organizar en forma armónica los diferentes niveles de atención, los re cursos físicos, humanos y financieros en el país.

El Estado, que se ha comprometido un grado de participación en el financiamiento sumamente elevado, deberá utilizar su potestad normativa y reguladora de forma de asegurar dicha integración.

b) En materia de educación, los principales ajustes del sistema en el media no y largo plazo deben concebirse fundamentalmente en seis campos. La diversificación de la oferta de servicios en todos los niveles, en todo el territorio. La incorporación -en una primera etapa con fines de complementación- de diversas modalidades de educación no formal que permitan a los individuos recurrir al sis tema a lo largo de su vida. La actualización curricular, tanto en los niveles básicos como en la compatibilización de salidas profesionales y roles ocupacionales actuales y previsibles. El reciclaje permanente de los docentes. El desarrollo de la educación de adultos. El desarrollo de un sistema de formación profesional ágil y con capacidad de operar extramuros dentro del sector productivo.

c) La seguridad social debe ser totalmente rediseñada en lo que refiere a prestaciones y beneficios a pasivos y activos, a la cobertura de riesgos y al sistema de financiamiento. En un reciclaje sin duda de varias décadas, el sis tema deberá reorientarse como sistema "de reparto" en materia de beneficios de pasividad (en contraposición al actual sistema de "pre-pago"). Ello significará la cobertura de la totalidad de la población, a determinada edad, con una pensión de retiro (con poco margen de variación entre beneficiarios, de acuerdo a criterios objetivos).

En materia de prestaciones de actividad, las asignaciones familiares y los sistemas general y especiales de seguro de desempleo, deberán contemplar objetivos globales de política en materia de población y recursos humanos, separándose de prestaciones asistenciales de salud que -administradas desde cual-

quier punto del sistema- deben integrarse al sistema nacional de salud.

* El financiamiento de la seguridad social, a su vez, debe integrarse al conjunto del sistema fiscal, saliendo paulatinamente de regímenes de aportes de trabajadores y empleadores que resultan insuficientes, desestimulan la expansión del empleo y gravan en forma regresiva a los distintos sectores de la sociedad.

d) En materia de vivienda, las particulares características del Uruguay, permiten formular objetivos de estímulo a la vivienda propia generalizada, a partir del muy elevado porcentaje de propietarios, el stock disponible y su distribución, el bajo crecimiento de la población y la infraestructura urbana existente.

Los programas de reciclaje habitacional y construcción acelerada de viviendas mediante la expansión de las actividades del Banco Hipotecario, en un nivel suficiente para cumplir estos objetivos en quince o veinte años, no requerirían niveles de inversión mucho más elevados que los actuales, aunque sí una orientación importante de los programas en curso.

Algunas inversiones en transporte y saneamiento, a su vez, permitirían incorporar a la zona de Montevideo (donde vive cerca de la mitad de la población del país) un stock adicional de viviendas subutilizadas, hoy ubicadas fuera del circuito turístico comercial.

3.2.2. Objetivos de largo alcance dirigidos a fortalecer la demanda de servicios.

La disponibilidad de servicios en cantidad suficiente y calidad adecuada no basta, por sí sola, para asegurar el acceso de la población a los mismos. Intervienen en ello factores vinculados a los sistemas y modalidades de prestación, los costos de oportunidad involucrados en el acceso a los mismos, y una deficiente información, principalmente.

En el largo plazo, el aumento de los ingresos y la reducción del desempleo en los diversos sectores de actividad, constituyen el factor de más incidencia para el mantenimiento de una demanda sostenida para el conjunto de la sociedad. La ar-

ticulación de las políticas de empleo e ingresos con objetivos de desarrollo de servicios, en consecuencia, debe incorporarse a la planificación de estos últimos.

Es previsible que los costos de oportunidad para el acceso a los servicios continúen actuando negativamente sobre la demanda, en el mediano plazo, para algunos sectores muy específicos de la población. Si bien la incidencia de este factor varía entre servicios, es probable que el efecto negativo se dé en forma acumulativa. Ello significa, usualmente, la persistencia de sectores de carencias concentradas y puede comprometer -según sea su incidencia- la capacidad de reproducción del sistema en su conjunto.

Los objetivos generales que proponen fortalecer la demanda, en casos extremos, apuntarán a sectores marginales de la población, distanciados del funcionamiento institucional de la sociedad y con impedimentos estructurales para incorporarse a ella. El desarrollo de objetivos y estrategias particulares, en consecuencia, puede preverse como una necesidad permanente y debe ser incorporado como tal en las políticas.

Finalmente, en la medida que la cobertura de los servicios se extienda, la información a los beneficiarios potenciales pasa a cumplir un papel clave para su incorporación a los mismos. Algunas experiencias recientes en la seguridad social muestran que -siendo un área particularmente sensible y "demandada"- existía un sorprendente desconocimiento de beneficios particulares, relativamente significativos para los segmentos alcanzados. El desarrollo de objetivos de información integrados a la trama institucional del Estado será, en todos los casos, una dimensión permanente de las acciones de fortalecimiento de demanda para los sectores mas carenciados.

3.2.3. La atención de situaciones coyunturales. Ampliación de la oferta.

El deterioro sostenido en los primeros años de la década de 1980, que condujo a la iniciación del actual ciclo político con una concentración de carencias múltiples en cerca de un 10% de la población, planteó al gobierno una

situación de coyuntura que obligó a la revisión de las aproximaciones tradicionales al fortalecimiento de los servicios. Dicha revisión se produce en dos planos principales: el replanteo y ampliación de algunos servicios para atender demandas hasta el momento secundarias (alimentación) que ahora pasan a un primer plano, y el replanteo de emergencia de modalidades de atención para situaciones de riesgo (atención materno infantil, parto institucionalizado y vejez desamparada).

Lo que en el comienzo del actual ciclo se encaró como un conjunto de acciones transitorias, dirigido a solucionar carencias críticas durante un período a término que habría de concluir con el mejoramiento de la situación en materia de empleo e ingresos, condujo en los hechos al replanteamiento de objetivos y estrategias de carácter más estable, tanto para resolver situaciones "encadenadas" de coyunturas desfavorables, como para encarar la atención de situaciones de pobreza crítica en plazos mayores. La articulación de políticas sociales a futuro deberá incorporar en forma permanente objetivos y estrategias dirigidas al fortalecimiento de la oferta para estos sectores particulares de la población.

La ampliación y diversificación de servicios y el desarrollo de modalidades prácticas, no convencionales, para su extensión, deberá en el futuro permitir una mayor versatilidad que asegure una correspondencia entre las demandas específicas y su satisfacción. La llegada de bienes y servicios a sectores de carencias concentradas, más allá de impedimentos de costo en principio subsanables, planteará exigencias institucionales, de flexibilidad y oportunidad, que el sector público no está hoy en condiciones de resolver.

El conjunto de objetivos para la atención de situaciones extremas, en consecuencia, deberá cubrir aspectos ligados a la especificidad de servicios y la incorporación de áreas nuevas de atención concentrada, el desarrollo de modalidades ajustadas a la nueva dimensión de la demanda y su replanteamiento de la capacidad y oportunidad de respuesta del sector público.

3.2.4. La atención de situaciones coyunturales. Fortalecimiento de la demanda.

La experiencia en el Uruguay en la atención de situaciones de pobreza crítica es escasa. Las características de los segmentos hoy en proceso de marginación, tradicionalmente resueltas en forma ad-hoc como situaciones de emergencia pasajera, obliagan pues a plantear un cambio en la orientación de objetivos y programas para un mayor plazo.

A diferencia de otras realidades nacionales, manejamos la hipótesis de que el crecimiento de la marginalidad estabilizada en el Uruguay recibe un aporte significativo de segmentos que llegan a ella por "deslizamiento" desde situaciones de pobreza hasta ahora "no críticas". Si la hipótesis es correcta, no se trataría de grupos que nunca han accedido a servicios o se han mantenido al margen del mercado de trabajo. Más bien, estos sectores de la sociedad habrían ingresado a una situación de pobreza crítica como consecuencia de haber perdido el acceso a servicios, por el decaecimiento cuantitativo y cualitativo de los mismos, o como consecuencia de procesos de restricción del empleo y los salarios en el sector urbano.

En el sector rural, el fenómeno sería fundamentalmente consecuencia del paulatino deterioro de los pequeños pueblos, de una progresiva contracción de los servicios originada en cambios cuantitativos de la demanda producto de procesos migratorios particulares y sostenidos en el tiempo, y una disminución de los ingresos que incrementa el peso del costo de oportunidad en el acceso a servicios ya existentes.

El Uruguay no ha tenido modelos de atención de situaciones de marginalidad como tales. EL crecimiento de la cobertura de atención estatal, hasta hace algunos años, tenía efectos positivos sobre las mismas por la vía de la acumulación de los servicios y un cumplimiento relativamente eficaz de las funciones fiscalizadoras del Estado en materia de salud y educación, complementado por la existencia de oportunidades de trabajo que -aún con baja productividad- permitían la satisfacción de requerimientos básicos en materia de alimentación y vivienda.

Si son válidas las hipótesis manejadas en cuanto al surgimiento de un tramo estabilizado de marginalidad, que ya no respondería con facilidad al crecimiento del empleo, los salarios y los servicios y poseería una dinámica endógena, adquieren significación particular las acciones sobre la demanda misma. Este mismo conjunto de acciones pasarían a transformarse, en los hechos, en un nuevo servicio apuntando a la desestabilización de la marginalidad y a la recomposición de mecanismos de integración social parcialmente bloqueados, o destruidos, en los últimos años.

La escasa significación de la marginalidad en las últimas décadas explica la falta de acciones específicas a niveles tanto de oferta como de demanda de servicios. Todo parece indicar que dicha significación ha aumentado y que su solución (o el mantenimiento de niveles mínimos) no respondería ya a los tipos de acciones tradicionales. Surgiría, pues, la necesidad de encarar su reducción por la vía de nuevas estrategias y modos diferentes de aplicar recursos, incluso dentro de las áreas de trabajo usualmente atendidas.

La composición de la marginalidad estabilizada, no obstante, hace suponer que, de mantenerse condiciones generales de reactivación económica, la combinación de objetivos y estrategias específicas, sostenidas en el tiempo, permitiría la reinserción de estos sectores en la sociedad en condiciones aceptables.

Parece poco probable, sin embargo, que el Uruguay pueda abandonar en el mediano y largo plazo el enfoque particularizado en estos segmentos de la población. El fenómeno del deslizamiento hacia la marginalidad, en los hechos, apunta a que continuarán siendo frágiles los mecanismos de integración social y que las situaciones de riesgo podrán continuar afectando a los grupos más vulnerables, bajo cualquier hipótesis.

3.3. El proceso de análisis de políticas en materia social.

La conducción sistemática del proceso de análisis de políticas en el área social exige, además de una correcta articulación con el conjunto de las políticas en un ciclo dado, el cumplimiento de algunos presupuestos básicos que le son pro

plos.

Entre ellos, asignamos importancia especial a la identificación e interrelación de problemas que deben transformarse en el objeto de las políticas en el corto y mediano plazo; la identificación de poblaciones-objetivo y la cuantificación de cobertura efectiva y potencial; los problemas generales del Estado para la administración de sus servicios y aquellos específicos del área social y, finalmente, la participación de los beneficiarios, en general y de actores sociales en particular.

La distinción entre demandas cambiantes, que altera potencialmente la canasta de ofertas en cantidad y calidad, y el surgimiento de demandas específicas que requieren atención puntual, afecta el proceso de análisis de políticas y reduce sustancialmente la credibilidad y la efectividad del sector público en su conjunto.

3.3.1. Identificación de problemas.

En función del tipo de objetivos establecidos, la identificación de problemas se plantea regularmente en los ámbitos de la oferta y la demanda, en cantidad y calidad de carencias detectadas, distinguiendo entre las situaciones de emergencia y las estabilizadas.

El desfase entre la capacidad instalada y los déficit de cobertura constituye el grueso de la identificación de problemas desde el punto de vista institucional. Los problemas de calidad son percibidos a través de la aplicación de indicadores convencionales y no reflejan las rigideces cualitativas de la oferta frente a cambios -también cualitativos- en la demanda objetiva.

A su vez, los problemas derivados de situaciones de marginalidad son escasamente recogidos en cuanto a caracterización específica. Los recursos disponibles para el desarrollo de programas de impacto tienen problemas de llegada y aplicación y su orientación plantea los problemas asociados a la marginalidad como cuestiones de grado más que de naturaleza.

3.3.2. Identificación de poblaciones objetivo y cuantificación de coberturas.

Los esfuerzos desarrollados durante 1985-1986 para el desarrollo de programas de complementación alimentaria de emergencia, permitieron -dado el tamaño del país y la población y el grado de integración social alcanzado- detectar con precisión elevada los grupos carenciados en todo el territorio.

La segunda fase del programa citado (1986) obtuvo, en particular, un relevamiento de la situación individual y familiar del 10% de la población que se había beneficiado del mismo durante 1985. Algunas conclusiones que surgen del análisis preliminar de dicha información indican -como era previsible- la concentración de las carencias en grupos, o bolsones, de personas perfectamente identificables por parámetros objetivos y localizados en áreas geográficas determinadas.

La depuración de la información -agregando segmentos poblacionales no alcanzados y restando beneficiarios que no debieron incluirse- probablemente reduzca en términos absolutos la dimensión de la demanda. De todas formas, las necesidades que se detectan hoy no alcanzarían, en términos de pobreza crítica, el criterio de un 10% manejado inicialmente.

Es importante destacar, sin embargo, que será absolutamente posible manejar con precisión registros de comunidades, barrios o zonas, a los efectos de afinar diagnósticos, determinar concentración de carencias, diseñar programas de impacto que permitan solucionar problemas de diferentes sectores en forma integral a nivel comunal o de núcleo familiar. Asimismo, será posible realizar un seguimiento detallado de las acciones y el impacto previsto, a la vez que se institucionalizan las modalidades que se seleccionen para implementar el desempeño habitual de los servicios.

3.3.3. Problemas del Estado para la administración de los servicios.

El análisis de los recursos que hoy gasta el Estado Uruguayo en la

administración de políticas sociales a través de su aparato de servicios -comparable a las exportaciones totales del país- determina los desfases fundamentales.

El primero se refiere a la rigidez existente para modificar el destino de los recursos y la estructura del gasto. Ello conduce a una velocidad de respuesta muy limitada en la adecuación de la oferta de servicios a los cambios en la demanda. Se manifiesta no solo en la estrecha posibilidad de reasignar rubros sobre la marcha, sino asimismo en la dificultad para movilizar recursos humanos y administrativos para la atención de problemas nuevos, con una localización geográfica diferente y una mayor articulación y coordinación entre servicios.

El segundo surge de la consideración de algunos de los problemas señalados, en términos absolutos. En el caso de la mortalidad infantil, por ejemplo, la sola atención prenatal en los partos de riesgo permitiría reducir considerablemente las tasas. Los partos de riesgo son identificables en forma relativamente sencilla y el país ya tiene programas probados -de cobertura parcial- para asegurar (desde la oferta y desde la demanda) la atención prenatal. El número total de estos partos no supera los 3.000 al año y el costo que insumiría incorporarlos al sistema sería despreciable desde el punto de vista del gasto global en atención médica vinculada a la seguridad social.

El examen de otros problemas revela que los obstáculos principales para obtener su rápida solución no son infranqueables y que las trabas, ubicadas dentro del propio Estado, pueden subsanarse movilizándolo con objetivos específicos y decisión política.

Es similar el resultado de análisis muy someros referidos al decaecimiento global de los servicios. No existen, en los hechos, otras limitaciones que las burocráticas y de administración para mejorar coberturas y calidad. Una corrección de la capacidad del Estado acompañada de reciclaje de los funcionarios permitirá, sin duda, mejoras importantes en su costo/efectividad tanto para cubrir sus áreas actuales de responsabilidad como las nuevas que surjan del diseño y aplicación de políticas sociales en la línea que se ha venido sugiriendo.

3.3.4. La participación de los beneficiarios y los agentes sociales.

La articulación entre lo político y lo social ha resultado tan estrecha a la salida de la dictadura, que hoy existen claros impedimentos para el desarrollo de políticas sociales basadas en la participación de actores sociales corporativos, dada su vinculación política con partidos de oposición. En la medida que la participación de dichos actores se convierte en la ampliación de los ámbitos de disputa de poder en la sociedad, es inexorable el retraimiento del Estado y una creciente tendencia a la centralización de responsabilidades decisorias y administrativas.

Sin duda, ello va en desmedro de la calidad, flexibilidad y agilidad de los programas y conduce a una politización excesiva en los procesos de formulación de políticas. Sin embargo, el país -a través de su historia- ha buscado mecanismos para institucionalizar la participación de los beneficiarios, particularmente en el ámbito de las políticas sociales. Objetivamente, resultaría muy difícil no hacerlo y tener éxito en la solución de algunos problemas mencionados.

Hoy el Estado no está dispuesto a legitimar la administración de servicios a nivel de beneficiarios como ámbito para la disputa de poder. Si lo hiciera, se enfrentaría el riesgo de involucrar la estructura del partido de gobierno -el actual o los siguientes- en la constitución de esquemas neo-clientelísticos de los cuales el país se encuentra razonablemente libre en este nuevo ciclo, por circunstancias diversas.

Adicionalmente, de formalizarse instancias de disputa de poder en el nódulo de cruzamiento de funciones a nivel de usuarios, ésta terminaría trasladándose al interior del propio Estado. Sin duda, tal desarrollo representaría la configuración de un estilo regresivo para el propio Estado y tornaría en los hechos, inviable cualquier intento de abordar en forma integrada y sistemática el proceso de análisis de políticas en el ámbito social.