

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACION DE LAS POLITICAS DE INGRESO EN URUGUAY (*)

por
*JUAN RIAL (**)*

1. *Estado y Sociedad Civil.*

Normalmente, por razones analíticas, solemos hacer una distinción entre Estado y Sociedad Civil. Esta aproximación teórica parte de una asimilación de la situación europea en donde la construcción de la realidad social permite, o al menos permitió, esta distinción durante largo tiempo.

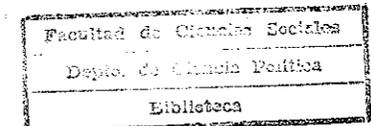
En el caso de las sociedades latinoamericanas, sin embargo, es más difícil hacerlo. Aunque la vigencia de la vieja concepción jus-naturalista, hizo que sociedad y estado nunca fueran claramente posibles de diferenciar, manteniendo el mismo tipo de aproximación que se hace en la teoría social tradicional, en nuestro caso, el estado siempre predominó claramente sobre lo que podría denominarse sociedad civil.

Históricamente estas sociedades han sido el producto de la imposición de una organización colonizadora, a veces sobre viejas sociedades, en otras sobre espacios vacíos, como es el caso de Uruguay.

Esta imposición hizo que el Estado fuese una realidad que antecedió largamente a la estructuración de hoy una sociedad en clases, capas. La preeminencia estatal ha marcado claramente una distinción en estas sociedades respecto a las europeas. La construcción del Estado, se ha dado anticipándose a una definición de una sociedad de clases. Esto no solo borró la distinción entre estado y sociedad, sino que la acentuó durante el siglo XX. A partir de la crisis de los años 30 y más específicamente

(*) Una primera versión de este trabajo fue preparado como Informe para una Consultoría al PREALC/OIT.

(**) Profesor de Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay, Instituto de Ciencia Política. Investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y de PEITHO. Sociedad de Análisis Político, Montevideo.



después de la Segunda Guerra Mundial con mayor o menor adelanto los países latinoamericanos arribaron a la etapa final de la construcción nacional y estatal (1). Al mismo tiempo amenazaron a instituir un estado asistencial que en algunos casos llegó a concretarse pero en ningún caso se construyó un estado social (2).

El caso uruguayo fue uno de los que más se anticipó en la creación de un estado asistencial. El estilo de desarrollo anticipatorio, estatalista, que puso en marcha el batllismo buscó este asistencialismo y poco a poco penetró fuertemente en la sociedad (3). En una sociedad donde su estructura de clases aún no estaba claramente definida.

El Estado al mismo tiempo que se construía se transformaba. No sólo era un aparato burocrático de control y seguridad de acuerdo a las orientaciones liberales. También era Estado productor, Estado que manejaba servicios importantes. El Estado no sólo se constituye en una subestructura para la vigilancia de la sociedad, sino que claramente organiza a esa sociedad. Por comodidad, sin embargo, solemos seguir hablando de una distinción entre Estado y Sociedad Civil, pero la intervención fuerte del Estado hace que, para muchos, sea más conveniente hablar de "sistema político" en lugar de hacerlo exclusivamente de Estado. En otro contexto social como la norteamericana se ha preferido por parte de los científicos políticos apelar a esa noción de sistema político, eludiendo constantemente la referencia al Estado. Como forma conceptual articuladora más vasta, que va más allá de lo que sería el Estado concebido como un organismo articulador suprasocietal, la noción de "sistema" pone en pie de igualdad a diversos actores políticos, partidos, grupos de presión diversos, organizaciones del poder ejecutivo, congreso, etc. funcionando de acuerdo a un "programa" cibernético (4). Obviamente este abordaje es fuertemente "piedeletrista" al contexto estadounidense y difícil de usar sin adaptación en nuestra circunstancia.

2. La crisis del Estado Asistencial.

El estado asistencial no llegó a convertirse en estado social en el caso uruguayo. Fuertes exclusiones, especialmente de los sectores vinculados con la producción ganadera y, en general, todo el agro, de aquellos que carecían de posibilidades de organización y presión sobre el apa-

(1) Ver TILLY ET ALI, C.: *The formation of Nation-States in Western Europe*. Princeton. Princeton U. Press. 1975.

(2) Ver GARCIA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza. 1982.

(3) REAL DE AZUA, C.: *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo, EBO 1984.

RIAL, J.: *Partidos Políticos, democracia y autoritarismo*. Montevideo, EBO 1984, 2v.

(4) Ver los conocidos trabajos de EASTMAN, especialmente *El sistema político*. Buenos Aires. Amorrortu, 1966.

rato estatal, limitaron fuertemente sus posibilidades. Sin embargo, no hay ninguna duda que fue uno de los más extendidos de América Latina, pese a su fuerte grado de heterogeneidad, a la difícil casuística que manejó a los diversos grupos sociales comprometidos, etc. Este estado asistencial no llegó a convertirse en estado social, pero sufrió crisis muy anticipadas, que en buena medida preanunciaron el mismo tipo de problemas que comenzaron a presentarse en los avanzados estados europeos que habían aplicado el keynesianismo y adherido a los modelos socialdemócratas (5).

Los problemas se presentaron al ser imposible mantener el tipo de distribución de ingresos sustentado durante largos años, y perfeccionado gracias a la coyuntura de la segunda post guerra mundial. La crisis de mediados de los cincuenta no permitió el mantenimiento de una política que favoreciera el constante aumento del salario real de los ocupados, así como mantener altos grados de ocupación en una industria protegida con fuertes subsidios. Tampoco fue posible continuar con políticas de seguridad social que permitían un retiro anticipado de la fuerza de trabajo, aliviando los problemas estructurales de un mercado de trabajo tempranamente saturado. Tampoco fue posible expandir los recursos para invertir en educación, salud y vivienda, primordialmente. El deterioro fue constante y creciente a partir de mediados de la década del 50. El deterioro y crisis del estado asistencial parecía en buena medida dar la razón a muchos de sus críticos.

Las críticas condujeron a posiciones neoconservadoras. Un funcionalista europeo como Luhmann (6), llegó a sostener que el estado social no era posible que existiese en razón de la contradicción que está en su base. Un estado sustancialmente lo que debe hacer es reducir la complejidad de las constantes demandas que sufre como organismo articulador de la sociedad, y no inducir una mayor diferenciación, que se traduce en un aumento descontrolado de demandas y presiones a través de una serie de políticas que constantemente invaden precisamente al ámbito societal a través de una intervención fuerte de carácter económico a través de políticas económicas y sociales en esta última.

(5) Ver los trabajos de OFFE, Claus: *Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano*. Madrid. Pablo Iglesias, 1982 y también en DADOS (26) 1, 1983, Río de Janeiro - TUPERS y *Contradictions on the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984, así como del mismo autor: *Ingovernabilità e multamento delle democrazie*. Bologna. Il Mulino, 1982.

(6) LUHMANN, Niklas: *Teoría política nello stato del Benessere*. Milano. A33 1983.

Véase también toda la argumentación referida a la ingobernabilidad en CROZIER, Michel, HUNTINGTON, Samuel y WATANUKI, Joji: *The Crisis of Democracy*. New York. New York University Press. 1975.

El estado social y su aproximación latinoamericana, el estado asistencial, sustancialmente, lo que ha hecho es sustituir el viejo estado de ciudadanos y admitir la existencia de grupos organizados que solapan ("doblan") la actuación de esos ciudadanos en tanto individuos. La representación del individuo normalmente debería ser ejercida por el Parlamento, y para ello se da la organización de los ciudadanos a través de partidos políticos. La representación de los intereses de los nuevos grupos promovidos por el desarrollo constante del nuevo capitalismo de fines del siglo XIX, que llevó a los estados asistenciales y luego a los estados sociales, se dio a través de grupos de presión o grupos de intereses. Organizaciones sociales autónomas han pasado a predominar sobre el individuo. Ahora en los regímenes de tipo democrático, no solo existe un pluralismo a nivel de ciudadanos y partidos expresados notoriamente a través de las elecciones, sino también un pluralismo corporativo.

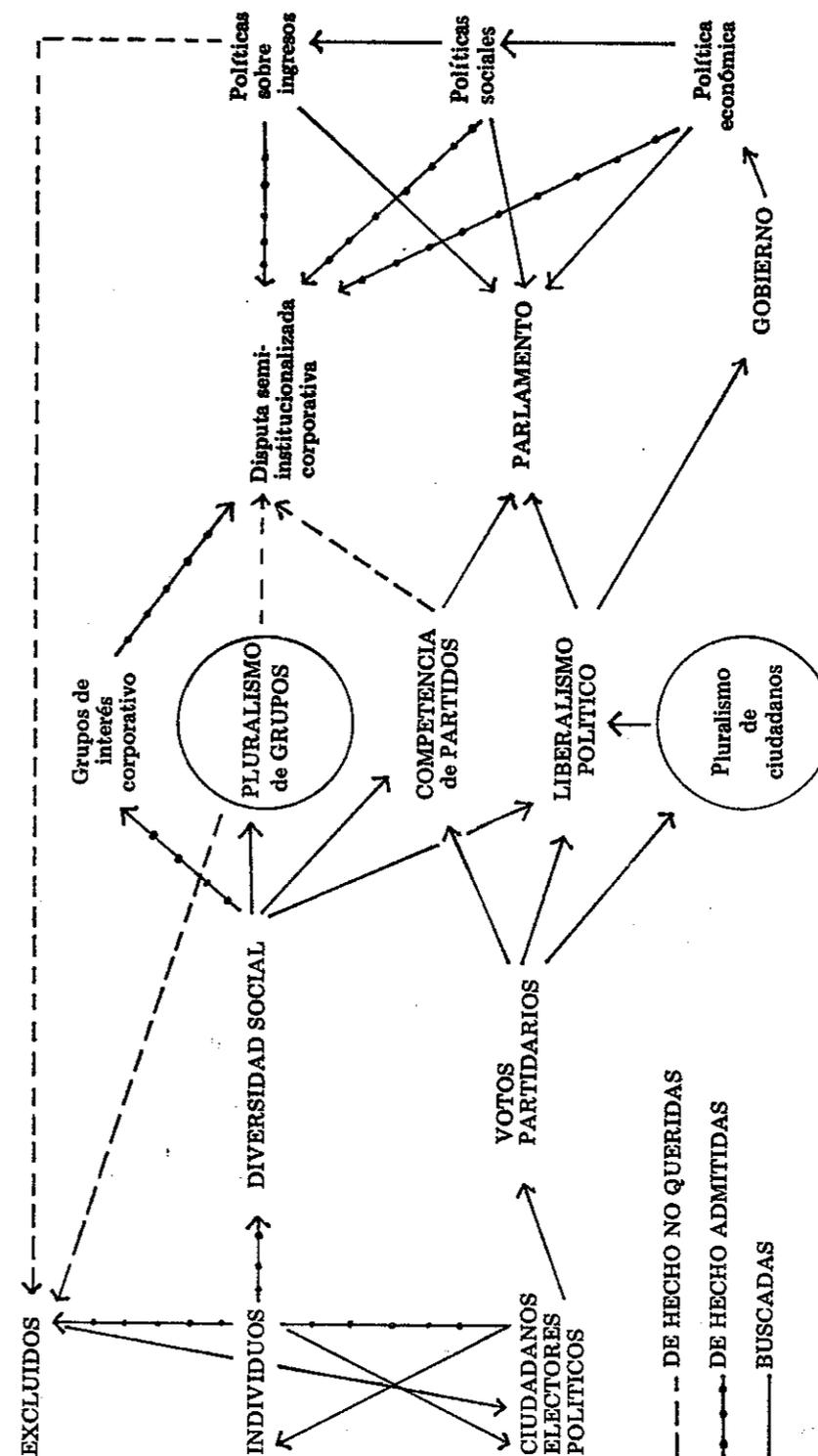
La expresión ciudadana se da fundamentalmente a través del mecanismo electoral que permite reducir la alta complejidad de un cuerpo de ciudadanos en un cuerpo representativo (Parlamento y, en nuestros casos latinoamericanos, titularidad del Poder Ejecutivo). El pluralismo corporativo reduce la complejidad de los diversos intereses de cada uno de los miembros de la sociedad en el pluralismo de competencia de las organizaciones que intentan representarlo.

El estado asistencial montado en Uruguay es al mismo tiempo un estado de ciudadanos. La masa de ciudadanos se expresa en la adhesión a nuestros partidos políticos, especialmente los tradicionales, especialmente en el día de las elecciones. Al mismo tiempo funciona como un estado que también tiene que articular demandas y presiones de diversas organizaciones, fundamentalmente las pertenecientes a representantes de los trabajadores y al capital. Sin embargo, hay que tener en cuenta que al asumir esta dimensión corporativista solo se adoptan posiciones tendientes a una representación de intereses. Nuestro estado asistencial no llegó a asumir un modelo social-demócrata que implicase también una dimensión concertante, la necesidad de acuerdos entre los diversos sectores corporativos. Como bien lo ha señalado Schmitter las dimensiones corporativas y concertantes no se implican lógicamente (7). Nuestro tipo de estado asistencial amplió las funciones de control estatal llevándolas al campo de la promoción. Con ello adquirió una mayor legitimidad, pero al no poder mantener esta situación por la crisis en la prestación de asistencia fue perdiéndola lentamente. En principio, para mantener la gobernabilidad, el estado debió recurrir a un salto más allá de

(7) SCHMITTER, P.: "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America" in S. Berger (ed.): *Organizing interests in Western Europe*. Cambridge, C. U. Pres. 1981.

DIAGRAMA No. 1

PLURALISMO POLITICO Y CORPORATIVO
INTERRELACIONES



las posibilidades de legalidad que le ofrecía el marco democrático para poder pervivir: gobernar por decreto. Al mismo tiempo, arriesgó perder constantemente legitimidad en la posibilidad de articular los intereses demandados por los diversos grupos que presionaban.

Al no poder reducir la complejidad de las demandas y mantener e incrementar las mismas, el estado de derecho fue difícilmente conservable. Este tipo de diagnóstico sobre la crisis del estado social (asistencial), ya lo había efectuado Luhmann, y en gran medida es consistente con el de Crozier, Huntington y asociados. Estos llegaron a promover la necesidad de reducir constantemente las posibilidades de democracia por sus implicancias tendientes a la "ingobernabilidad" y como corolario a implementar un "minimal state" (8).

Esta posición fue la que presidió el ajuste que se realizó a partir de la década de 1970 en los países del Cono Sur. En el caso uruguayo tras un período en el cual el estado se manejó en las orillas de la Constitución entre 1968-73, violando constantemente la legalidad, tratando sin embargo de mantener el máximo de legitimidad, apoyando, bajo formas autoritarias, el estado asistencial, finalmente hubo una caída de las instituciones democráticas, y se adoptó, poco después, una política económica de cuño neo-liberal.

La respuesta alternativa fue el nuevo régimen autoritario que intentó fundar un nuevo tipo de estado. Sin embargo, no se llegó al "minimal state", sino que por el contrario, se fortaleció al estado, pero, para otros fines, para cumplir tareas de control social, sea por vía represiva o meramente preventiva, manteniendo un elevado número de funcionarios de organismos de seguridad. Al mismo tiempo, si bien se desmontó el estado asistencial, al menos en buena parte, no se produjo un proceso de desburocratización. El estado mantuvo su tamaño, pero perdió funciones y poder, fuera del ámbito de la seguridad y el control social.

Se le quitó contenidos populares y se minimizó el impacto del asistencialismo, al menos en la forma que hasta ese entonces se había practicado. Si bien las posiciones "populistas" de los jefes militares lo llevaron a posiciones "paternalistas", que protegieron a ciertos sectores, el viejo estado asistencial fue quebrado. Al terminarse el gobierno dictatorial la salida implicaba la vuelta a un régimen democrático.

(8) Ver el famoso informe a la Trilateral de CROZIER, M., HUNTINGTON S. y WATANUKI, J.: *The crisis of democracy*. New York, 1975 exposición técnica que defiende el neo-conservadurismo y la existencia de regímenes autoritarios.

Sobre el "estado mínimo" ver NOZICK, Robert: *Anarchy, state, and Utopia*. New York. Basic Books. 1974 y J. E. Lane (ed.): *The state and the market*. London. Saye, 1985.

La primera gran pregunta es si la democracia llevará a una nueva forma de estado, o sólo una transformación de régimen. Aparentemente lo que ocurre es una reorganización de la forma de dominación, sin posibilidad de discutir un cambio en el sistema socio-económico imperante.

Las posibles respuestas que se puedan dar a partir de la aceptación del sistema capitalista son el mantenimiento de las posiciones neoconservadoras en política económica y social, de acuerdo con el diagnóstico de la "peligrosidad", o ensayar nuevos tipos de respuestas que, en gran medida, restauran antiguos mecanismos, o buscan perfeccionarlos.

En la ecuación de las relaciones entre *estado*, *mercado*, y *participación*, que normalmente se maneja en el discurso de las democracias de nuestros días, cada una de las respuestas tiende acentuar uno de los lados. El *mercado* ha sido el principal interés de los sectores *neoconservadores*. Se considera que el ciudadano debe convertirse en un consumidor y maximizarse como tal a través de su expresión en el mercado. Las organizaciones deben perseguir fundamentalmente esta posibilidad de convertir al ciudadano en un consumidor.

La respuesta *tradicional de izquierda* tiene dos posibles contenidos. Uno, por lo general, tiende a *acentuar el rol del estado*. Esto supone llegar a activar la socialización a nivel de la política estatal al punto tal que puede darse lo que Donolo y Fichera llaman "*hipertrofia de lo decidable*" (9). Se trata que el estado nuevamente instrumente al máximo su intervención en la sociedad interconectándola profundamente. En el caso uruguayo basta leer el programa del Frente Amplio para ver este tipo de posición. En gran medida también es sostenida por el Partido Nacional (10).

También parte la izquierda tradicional, y sectores de lo que denomina "nueva izquierda" acentúan otra parte de la ecuación, la necesidad de participar, de la cual hablaremos más adelante.

La posición *social-demócrata* es una de las variantes referidas a la ecuación que privilegia al *estado*. Para los social-demócratas lo fundamental es utilizar al estado a través de una vuelta a un planeamiento y a una fuerte racionalización de la forma del estado. Como base de esa reforma del estado se necesita un pacto a nivel político y pactos a nivel económico y social. Estos últimos serían el resultado de la concertación que se lograría entre las principales corporaciones de la sociedad civil.

(9) Ver DONOLO, C. y FICHERA, F.: *Lo stato debole*. Bari Laterza, 1981.

(10) Sobre el discurso partidario ver PERELLI, C.: 25 de noviembre. *Los programas partidarios*. Montevideo CIEP 1984 y *Trans textualidad e intertextualidad en los programas partidarios*. Montevideo. CIESU. DT/119. 1985.

y el Estado sustancialmente, excluyendo aquellos sectores sociales u organizaciones que no puedan controlar los reclamos de sus integrantes o que no puedan tener un aparato organizativo que filtre y articule los mismos.

Tras la elección de 1984, el gobierno que preside el Dr. Sanguinetti, ha manifestado en más de una oportunidad su adhesión discursiva a un modelo social-demócrata (11).

3. Descripción de la organización del Estado atinente a las políticas de ingresos.

En el Diagrama N° 2 hemos señalado que organismos del estado están involucrados en políticas de ingreso. Efectuamos una clasificación de acuerdo al tipo de ingresos, el organigrama estatal y la posible participación de organizaciones de la sociedad civil como contraparte del estado.

En el diagrama señalamos dos grandes grupos de ingresos: los provenientes del trabajo y los derivados de transferencias, rentas, capitalizaciones, etc. Dentro de los ingresos por trabajo distinguimos los salarios pagados en la actividad privada de los que efectiviza el estado. Los salarios están discriminados respecto a los ingresos por el trabajo de carácter independiente, familiar, o de carácter informal. Dentro de estas categorías es distinta la política respecto a los salarios privados correspondientes a industria y servicios respecto a los del sector agropecuario. En el sector estatal tenemos en cuenta los de la Administración Central (Ministerios, etc.), por un lado, los de las empresas públicas comerciales e industriales, los de la administración departamental (municipal) por otro y finalmente los de otros organismos autónomos.

(11) Ya en el discurso de aceptación de su candidatura en agosto de 1984 el Dr. Sanguinetti afirmó el carácter social-demócrata del batillismo de hoy. Constantemente hace referencias a las preferencias del electorado por una solución de este tipo, expresada en la elección de noviembre de 1984. En el discurso del 30 de enero de 1986 sostiene que en 1984 se eligió un gobierno social-demócrata para el Estado liberal-democrático.

El Dr. Jorge Batlle, en cambio, ha acentuado otra posición: el Partido Colorado batlista debe reencontrar la tradición espiritualista krausista que inspiró a José Batlle y Ordóñez lo que no lleva a adoptar posiciones social-demócratas.

Desde la restauración de la democracia los salarios privados de la industria y el comercio pasaron nuevamente a regirse por decisiones consensuales, o mayoritarias o finalmente administrativas, pero en principio tomadas por consejos de salarios de acuerdo a pautas globales fijadas en el Consejo Superior de Salarios (COSUSAL). En ambos organismos hay participación de organizaciones de empresarios y de organizaciones sindicales, en este caso del PIT-CNT. La participación estatal se hace con delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las pautas fijadas por el COSUSAL o la reunión de empresarios y sindicalistas del más alto nivel con representantes del gobierno han tenido como restricción las pautas globales fijadas para la política económica. En cambio, los salarios privados agropecuarios se marcan siempre de acuerdo a una decisión administrativa tomada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los salarios estatales son fijados en su casi totalidad por decisiones administrativas. Hay una norma constitucional (art. 65) que prevee la existencia de comisiones de personal en los entes autónomos (empresas públicas) comerciales e industriales que tendrían, entre sus facultades, discutir el Presupuesto de la empresa y dentro de él las prestaciones personales. También habría posibilidad que al nivel local se pudiese llegar a discutir niveles de remuneración del personal de Juntas Locales, si es que se abre la posibilidad de participación en niveles municipales. En ninguno de los dos casos esto se ha instrumentado.

Todas las decisiones sobre salarios estatales se toman por el propio estado cuando se confeccionan los presupuestos, quedando la aprobación del mismo a cargo del Parlamento que, en tal caso, asume la representación de la ciudadanía, a las cuales debe servir esta burocracia. En este caso se parte de la aceptación de una división entre estado y sociedad civil que, en los hechos, deja de ser relevante, dado que gran parte de los funcionarios del estado realizan tareas que no son precisamente las de administración control, sino las de promoción social o producción de bienes y servicios.

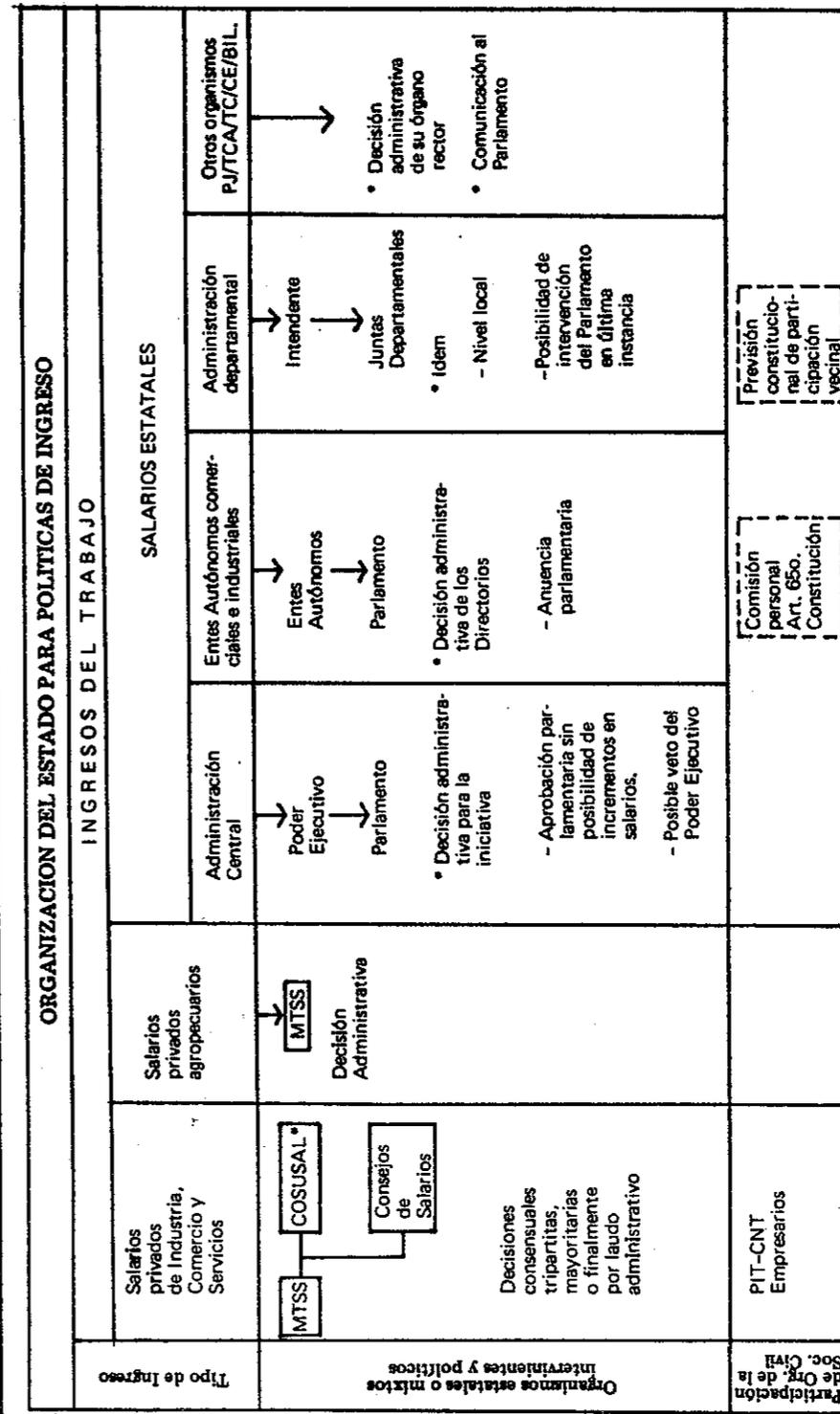
Finalmente, no hay ningún tipo de política del estado para aquellos ingresos provenientes del trabajo de carácter independiente por cuenta propia, el familiar, sea "formal" o "informal" y consiguientemente no hay ningún organismo que se ocupe del punto.

Respecto a los ingresos por transferencias, rentas, capitalizaciones etc. en principio tenemos en cuenta los retiros, pensiones, seguros y salarios familiares. Actúa por el Estado el Banco de Previsión Social (12).

(12) El Banco de Previsión Social atiende cerca de 600.000 personas entre jubilados y pensionistas. Con una población económicamente activa que no llega a 1:200.000 habitantes la relación de pasivo/activos es notoriamente más baja debido a que sólo cerca de 800.000 personas aportan al sistema de previsión.

En conjunto, el Estado debe atender directamente cerca de 900.000 personas por concepto de retribuciones personales, sean salariales o prestaciones de retiro.

DIAGRAMA No. 2a



* Consejo Superior de Salarios (órgano informal que a veces suele reunirse).

DIAGRAMA No. 2b

ORGANIZACION DEL ESTADO PARA POLITICAS DE INGRESO

INGRESOS POR TRANSFERENCIAS, RENTAS, CAPITALIZACIONES, ETC.													
TIPO DE INGRESO	INGRESOS POR TRABAJO INDEPENDIENTE, FAMILIAR O INFORMAL	RETIROS, PENSIONES, SEGUROS Y SALARIOS FAMILIARES			PRESTACIONES DE SERVICIOS VIA TRANSFERENCIAS						Políticas Asistenciales Especiales	Políticas que llevan a transferencias vía subsidios	Ingreso por rentas y ganancias
		Banco de Previsión Social	Cajas Autónomas* (bancaria, notarial, universitaria)	Servicios Militar y Policial	SALUD PUBLICA			EDUCACION PUBLICA	VIVIENDA				
					Ministerio de Salud Pública	Sanidad Militar y Policial	Servicio Hospitalario Universitario	Universidad	ANEP	Banco Hipotecario			
ORGANISMOS ESTATALES O MIXTOS INTERVINIENTES Y POLITICAS	No hay política estatal	Decisión administrativa del B.P.S.	Decisiones de los Directorios de acuerdo con pautas previamente acordadas	Decisión administrativa del Poder Ejecutivo a propuesta de los Ministerios de Defensa e Interior	Decisión administrativa acerca del nivel de prestaciones	Decisión administrativa de MDN y MI	Decisión administrativa del Consejo de la Facultad de Medicina	Decisiones administrativas de los Consejos de Facultades y del CDC	Decisiones administrativas acerca de las prestaciones	Decisiones administrativas del Directorio sobre prestaciones de acuerdo legal	Decisiones administrativas en base a disponibilidades presupuestales normales o ad hoc	Decisiones de Política Económica de MEF, MGAP, MIE o Bancos oficiales subsidios	No hay política estatal y salvo el establecimiento limitado de algunos impuestos por parlamentaria
	<p>↓</p> <p>sobre retiros, pensiones, asignaciones familiares y seguros de desempleo</p>	<p>↓</p> <p>Aprobación parlamentaria del Presupuesto respectivo parte de la Administración Central</p>	<p>↓</p> <p>Presupuesto de la Administración Central</p>	<p>↓</p> <p>Aprobación del Presupuesto por el CDC y el Parlamento</p> <p>↓</p> <p>Posibilidad de veto del Poder Ejecutivo</p>	<p>↓</p> <p>Participación de tres "órdenes"</p> <p>↓</p> <p>Aprobación parlamentaria</p> <p>↓</p> <p>Posibilidad de veto del Poder Ejecutivo</p>	<p>↓</p> <p>Presupuesto aprobado por Parlamento</p> <p>↓</p> <p>Posibilidad de veto del Poder Ejecutivo</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>	<p>↓</p> <p>Administraciones centrales MTSS o Intendencias</p> <p>Ejemplo:</p> <p>-Plan de Emergencia</p> <p>- INDA</p>
	<p>Previsto, no instrumentado.</p> <p>* Participación parcializada</p>	<p>BPS</p> <p>Trabajadores activos</p> <p>Empresarios Jubilados y Pensionistas</p>	<p>Representación tri o cuatripartita *</p>				<p>Cogobierno</p> <p>Profesores</p> <p>Estudiantes</p> <p>Egresados</p>			<p>Ej.: Plan Emergencias</p> <p>Com. Vecinales</p>	<p>Comisiones Asesoras Honorarias (Representación Empresarial)</p>		

que atiende el grueso de los retiros y pensiones, así como seguros de desempleo y salario familiar. Hay otros tipos de organizaciones de pensionistas y retirados que tienen especificidad. En el Banco de Previsión Social las decisiones acerca del monto de los retiros y pensiones, de las llamadas asignaciones familiares (salario familiar complementario) y de los seguros por desempleo, se toma por decisiones de carácter administrativo del llamado Banco de Previsión Social. Cuenta previamente con el aval del Poder Ejecutivo y sigue las pautas de la política económica global, al igual que en lo referido a los salarios estatales.

Hay una norma que indica que el Banco de Previsión Social estará integrado por representantes de los trabajadores en actividad, de las empresas y de los jubilados y pensionistas, pero desde 1967, en que se sancionó esta disposición a nivel constitucional, nunca se ha instrumentado.

Hay cajas autónomas que atienden los retiros y pensiones de los trabajadores de la banca, de los universitarios, de sectores de los mismos como son los escribanos, etc. En este caso las decisiones la toma el directorio que, por lo general, cuenta con una representación de los interesados: trabajadores en actividad, o en retiro de cada uno de estos sectores y en algunos casos también del Poder Ejecutivo como en la Caja Bancaria.

En el caso de los servicios de retiros Militar y Policial estos tienen una organización independiente, en el cual las decisiones son de carácter administrativo tomadas por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Defensa y del Interior. Estos indican los montos presupuestales que se incluyen en la previsión general que debe aprobar el Parlamento para atender a estas dos organizaciones.

Otras prestaciones no monetarias, pero de alto valor para incrementar los ingresos se hacen fundamentalmente para atender los servicios públicos de salud, educación y vivienda. En la salud intervienen tres organismos. En el Ministerio de Salud Pública las decisiones acerca del nivel de las prestaciones que debe atender son tomadas administrativamente y se incluyen en el presupuesto respectivo de la Administración Central. Los Ministerios de Defensa y de Interior atienden los servicios de sanidad policial y militar donde también las decisiones son administrativas respecto al nivel de las prestaciones, atendidas con el presupuesto de la Administración Central. Los servicios que presta el Servicio Hospitalario Universitario se basan en decisiones administrativas tomadas por el Consejo de la Facultad de Medicina de quien depende. Para ello incluye una partida presupuestal que debe ser aprobada posteriormente por el Consejo Directivo Central e incluida en el presupuesto que envía

Hay otros servicios autónomos, los más relevantes los Servicios de Retiros y Pensiones Militares, el Policial, y las cajas autónomas que amparan a ciertas corporaciones profesionales (Universitaria, Notarial) o sectorial (Bancaria). Hay alrededor de 30.000 retirados militares, un número similar en la Policial, alrededor de 5.000 bancarios y otro tanto en las universitarias.

el Poder Ejecutivo al Parlamento. Este servicio hospitalario universitario no cuenta para la toma de decisiones con una participación de la sociedad civil a nivel directo. Su dependencia del Consejo de la Facultad de Medicina hace que la representatividad tenga base corporativa, o sea la misma que la del conjunto del organismo universitario.

En la educación pública hay dos grandes ramas, una la llama Administración Nacional de la Enseñanza Pública, que atiende todos los niveles excepto el universitario. Las decisiones son de carácter administrativo. Las prestaciones que debe dar se fijan de acuerdo a un presupuesto que aprueba este organismo y que debe elevar al Poder Ejecutivo, quien a su vez lo trasmite al Parlamento. No hay ningún tipo de organización representativa de la sociedad civil que tenga posibilidad de expresarse para delinear el nivel de las prestaciones que se puedan dar. Si bien en algunos casos se ha previsto la participación de los profesores ello se ha dado antes del golpe militar de 1973 y el sistema no se ha reimplantado.

La Universidad se maneja por decisiones que toman los Consejos de las Facultades y un Consejo Directivo Central en los cuales participan los llamados "órdenes". Están compuestos por profesores, estudiantes y egresados de la Universidad. Los Consejos deciden que tipo de servicios prestan y estructuran proyectos de presupuesto los que también son elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación parlamentaria. En su conjunto estos organismos de enseñanza, sin embargo, pueden verse sometidos al veto del Poder Ejecutivo respecto a sus aspiraciones presupuestales. En todos los casos señalados, seguridad social, salud y enseñanza, las restricciones son altas dada la falta de autonomía financiera que, a veces, se refuerza por falta de autonomía administrativa (caso salud pública) para formular propuestas.

Las principales políticas públicas de vivienda están regidas por un ente autónomo financiero, el llamado Banco Hipotecario del Uruguay, donde las decisiones acerca del nivel de prestaciones, bajo la forma de préstamos para construir o refaccionar viviendas o directamente para construirlas, la hace el directorio del Banco de acuerdo al marco legal vigente. No hay previsiones que para la toma de estas decisiones deba consultarse preceptivamente a ninguna organización de la sociedad civil.

Hay otros tipos de políticas asistenciales especiales que influyen en la conformación de otros ingresos no monetarios que también se basan sustancialmente en disposiciones de carácter administrativo cuyos recursos son cubiertos por partidas presupuestales normales o especiales, a través de organismos permanentes o *ad hoc*.

Un ejemplo de la primera en la política referida a la alimentación para sectores de las clases subalternas la población que lleva a cabo el INDA (Instituto Nacional de Alimentación). También en este rubro incluimos programas especiales como el Plan Invierno de Emergencia puesto en marcha en el año 1985 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en colaboración con Intendencias, fundamentalmente la de Montevi-

deo, para atender las necesidades de jubilados y pensionistas, o planes a nivel comunal. No está prevista en estos casos la participación de organismos de sociedad civil en forma preceptiva pero podemos marcar como punto interesante que en el caso del Plan de Emergencia 1985 se conformaron Comisiones Vecinales para facilitar su ejecución.

Las políticas que se llevan a cabo mediante la transferencia de recursos por vía de subsidios, por lo general, se delinear en diversos ministerios, primordiantes los de Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca, de Industrias y Energía o aún a nivel de bancos oficiales. Normalmente son decisiones de política económica que, sin embargo, puede llegar a contar con el asesoramiento de comisiones honorarias *ad hoc*, muchas veces estas implican la participación de representaciones de carácter empresarial (13).

Entre otros casos también se da esta participación fundamentalmente en la ejecución de políticas económicas. Como ejemplo citamos la presencia de delegados de organizaciones empresariales en el Instituto Nacional de Carnes (INAC) donde hay representantes de los productores rurales y de las organizaciones industriales (frigoríficos).

La descripción muestra un número alto de organismos estatales que realizan diversas intervenciones referidas a políticas de ingresos. Sin embargo, no hay previsiones muy fuertes respecto a la coordinación de las mismas. Sustancialmente hay un instrumento unificador que es el Presupuesto General de Gastos, en el cual se señala el nivel de las retribuciones salariales de los funcionarios estatales, y se indica el monto de las prestaciones que se da en el área de salud y educación pública, así como alguna de las transferencias que cubren los déficits de los servicios de retiros y pensiones. Sin embargo quedan fuera de esta instancia una serie de áreas relacionadas con los ingresos que no están unificadas. Por ejemplo los servicios que presta el Banco de Previsión Social, los del área vivienda del BHU, los salarios pagados fuera del ámbito estatal. En este sector no hay una coordinación previamente establecida por vía institucional para ejercer las políticas de ingresos. La coordinación se hace normalmente *ad hoc*, subordinándola, a la política económica general que sigue el Poder Ejecutivo, pero no hay ninguna imposición de carácter institucional que obligue a hacerlo de este modo.

Hay que tener en cuenta, además, que la gran mayoría de los organismos que deben decidir sobre políticas de ingresos lo hacen fundamentalmente a través de decisiones de carácter administrativo, centralizadas

(13) Sobre las comisiones honorarias. Ver BERENSON, W. M.: "Group politics in Uruguay: The development political activity and effectiveness of Uruguayan trade associations" Ph. D. dissertation. Vanderbilt University. 1975.

—Acerca de los niveles de gasto público ver el proyecto de investigación realizado por CINUE y CIESU, especialmente los Documentos de Trabajo N° 113 a 116 de esta última institución.

en el Poder Ejecutivo. Si bien un instrumento como el Presupuesto General de Gastos requiere aprobación parlamentaria, las disposiciones constitucionales hacen que, en los hechos, el nivel de las remuneraciones quede fijado por el Poder Ejecutivo dado que el Parlamento no puede aumentarla. Si bien hay discusiones fuertes respecto a si hay posibilidades de que se puedan vetar por parte del Poder Ejecutivo disposiciones respecto a los entes autónomos, en los hechos se imponen las soluciones del gobierno central.

Del Diagrama N° 2 se desprende que la participación de organizaciones de la sociedad civil se restringe a representantes empresarios y trabajadores para la fijación de salarios privados y a la incidencia que puedan tener los representantes empresariales en algunas políticas sobre subsidios, así como el eco que pueda encontrar esas demandas de organizaciones y movimientos sociales de los sectores populares.

El co-gobierno de profesores, estudiantes y egresados en la Universidad está fuertemente limitado por las decisiones de carácter administrativo en cuanto a iniciativa presupuestaria que tiene el Poder Ejecutivo y sólo presupone la defensa de intereses corporativos limitados.

La representación de jubilados y pensionistas en algunas de las cajas de jubilaciones autónomas tienen incidencia fuerte en la corporación en sí misma pero su efecto está limitado al número de beneficiarios que cubren. La previsión de participación en el Banco de Previsión Social nunca se ha instrumentado. Otras posibles áreas de incidencia están también filtradas o limitadas como puede ser las que tienen las comisiones vecinales, que permiten ciertos manejos de clientelismo de tipo "horizontal". Tampoco se ha instrumentado la participación a nivel local (municipal). No han funcionado las comisiones de personal que prevé el artículo 65° de la Constitución, con la excepción de una integración que se hizo en la Administración de Ferrocarriles del Estado antes del golpe de 1973 y que no tuvo efectos prácticos señalados.

En los hechos hay un fuerte grado de exclusión de las organizaciones sociales en las posibilidades de incidir en las políticas del ingreso que marca el Estado.

Solo aquellas que pueden asegurar cierto grado de control sobre sus afiliados y/o adherentes que, al mismo tiempo, puedan filtrar las demandas de los mismos están incluidas en un esquema institucionalizado de representación. Así es que aparecen empresarios y sindicatos, mientras que no hay prevista una representación del mismo tipo para jubilados y pensionistas, donde no quede claro que organismo puede asumir ese tipo de representación y no hay en general ningún tipo de representación de organizaciones de consumidores.

Tampoco se permite la participación directa e institucionalizada del Estado en las discusiones sobre ingresos a quienes se supone representados por los niveles parlamentarios. Sin embargo, obviamente, presionan y negocian a través de sus organizaciones sindicales.

En el Diagrama N° 3 señalamos el esquema propuesto de integración para una planificación indicativa, de acuerdo a un modelo social-demócrata que algunos sectores del Partido Colorado impulsaron en enero de 1985. Se planteó la posibilidad de integrar un organismo planificador en diversos escalones para llevar adelante la racionalización del estado y el planeamiento de carácter indicativo. Sin embargo, la política efectivamente observada fue otra. La heterogeneidad de los organismos que tratan la política de ingresos es muy alta, y no se prevee ningún tipo de racionalización, ni reforma del Estado, que permita hacer más "adecuada" la formulación de políticas, reduciendo esa hipertrofia de la estructura decisional que debe llevar adelante el Estado, pero como correctivo se utiliza el control centralizado de la economía.

La política económica es neoliberal, aunque fuertemente heterodoxa, pero la política social ha tendido a ser social-demócrata. Esta contradicción tiende a resolverse por la vía de una subordinación. La política económica fija techos para la política social. Sin embargo, ciertos sectores que querían llevar adelante la planificación indicativa, tratan de poner el acento en los aspectos sociales. Supone tratar exclusivamente sólo con dos actores privilegiados: el movimiento sindical y los empresarios. Se excluía a todo otro tipo de movimiento social por falta de garantía en cuanto a las posibilidades de controlar a sus afiliados.

Con ello se acentúan las características de "sobrerepresentación" que, por sí mismo, se adjudica el movimiento sindical en tanto portador de un proyecto alternativo de sociedad como actor político que propugna salir del sistema capitalista.

El esquema de planificación indicativa manejado por algunos sectores colorados que se manejó simplemente a nivel ilustrativo, chocó con las dudas del movimiento sindical, y de algunos de los demás partidos políticos, que temieron que ese nuevo ámbito significase problemas para su actuación, desplazando el péndulo hacia el pluralismo corporativo de carácter concertante que pasaría a predominar sobre el pluralismo político de expresión partidario-parlamentaria. Algunos de los partidos políticos temieron quedar excluidos en este juego a favor del Partido Colorado. Especialmente el Partido Nacional que reclamó que muchas de estas políticas debían articularse a nivel parlamentario y no corporativo. Del lado del movimiento sindical se temió fuertemente llegar a acuerdos del tipo marco que obligasen a este movimiento a tecnificarse y burocratizarse, discutiendo en el campo de la información referido a la gestión empresarial, sin poder actuar en el campo político, proyectando alternativas discursivas.

En un esquema social-demócrata el pluralismo corporativo no sólo implica la representación de intereses por las organizaciones corporativas, sino también el logro de una política concertada de pactos. Esto que quiso llevar a cabo al menos un sector del Partido Colorado fue muy resistido por otras fuerzas políticas, entre ellas sectores dominantes de este mismo partido.

También llegó a discutirse como posibilidad de planificación indicativa la que se podría hacer a nivel de los gobiernos locales.

En el Diagrama N° 3 indicamos cuales serían los roles del Estado respecto a esta planificación indicativa. El Estado estaría representado en el Consejo de Economía Nacional a través de delegados del gobierno. Le proveería información a través de sus organismos especializados, por ejemplo la Dirección de Estadística y Censos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y direcciones de investigación o información estadística de otros ministerios y tomaría los consejos que le proveerían la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Propondría los planes articulados para hacer efectiva la ejecución de políticas y enviaría garantías del cumplimiento del pacto a los sectores partidarios representados en el Parlamento y las organizaciones de la sociedad civil. También sería el responsable de dar iniciativas de carácter parlamentario.

El Parlamento proveería de legitimidad a este Consejo de Economía Nacional y a todo el esquema de planificación indicativa, probablemente a través de la articulación de una comisión legislativa que facilitase su acción. También podría recoger su consejo. En conjunto el Parlamento y el Poder Ejecutivo darían consenso a la actuación de todos estos organismos planificadores, así como los partidos políticos, que de este modo además de agregar intereses ejerciendo la representación ciudadana apoyarían pluralistas los esfuerzos de carácter corporativo que ejercen organismos de la sociedad civil que articulan diversas demandas, o sea se institucionalaría un corporativismo-liberal, de acuerdo a la formulación de Schmitter.

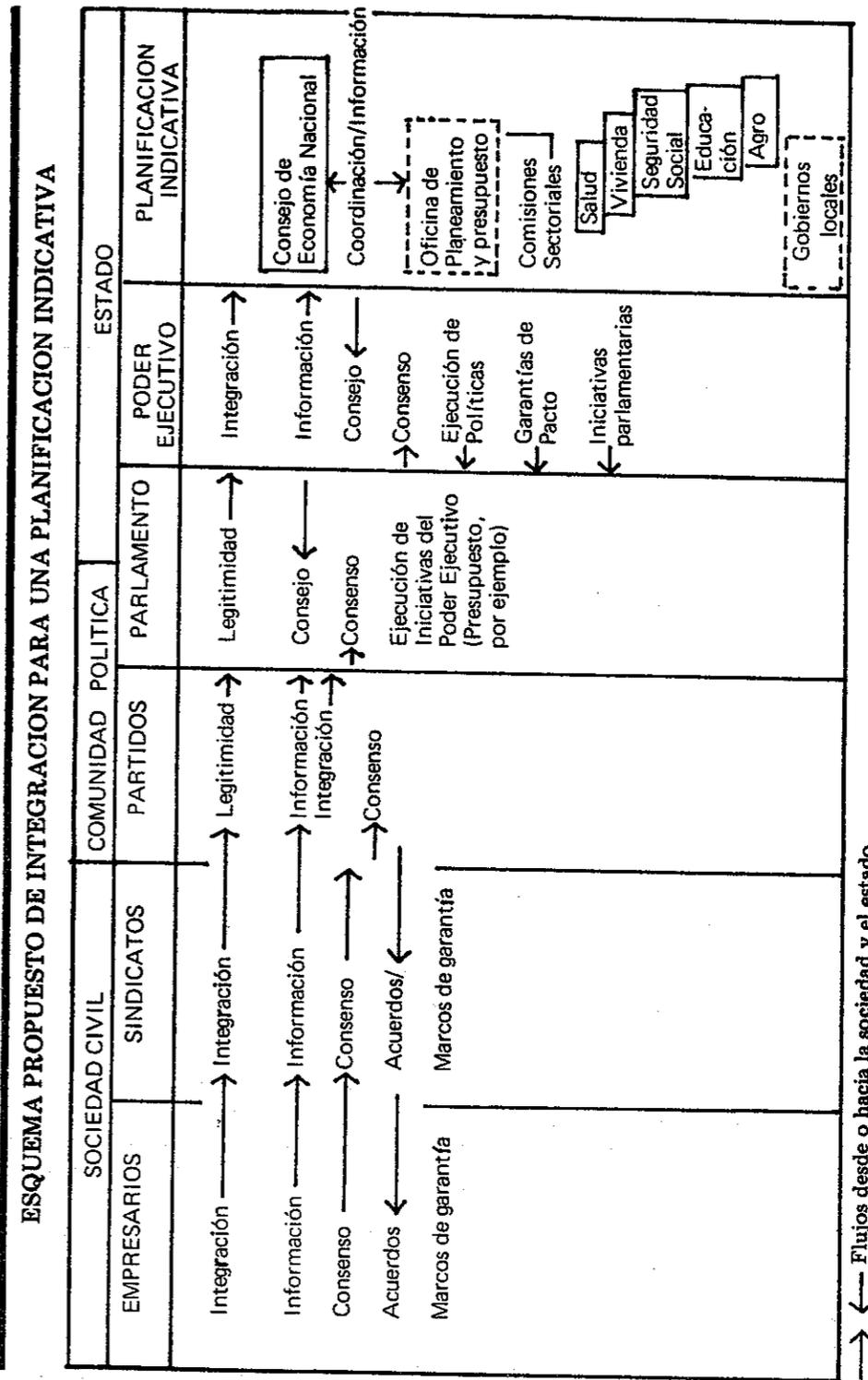
Del lado de la sociedad civil tanto empresarios como sindicatos debían aportar su integración a los organismos de planificación indicativa. Darían información, consenso y harán cumplir dentro de marcos de garantía los acuerdos a que se arribara y que se instrumentasen a nivel parlamentario o ejecutivo que involucran en sus áreas de interés, fuera la empresarial o sea la sindical.

Este planteo buscaba que tanto el gobierno como los sindicatos y los empresarios, y por supuesto que también todos los partidos políticos se convirtieran en *incumbentes*, quitándole el carácter de *contendientes* a algunos de ellos. Sin embargo, en principio, el movimiento sindical no aceptó ese rol y siguió marcando el de contendiente en el plano discursivo, aunque predominó una praxis de "integración negativa".

El proyecto en los hechos maneja altos grados de exclusión respecto a la sociedad. Se trata casi exclusivamente de manejar todo en forma tal que sólo las organizaciones empresariales y sindicales intervengan, además de los representantes de la comunidad política organizados en partidos que actúan en el gobierno y el Parlamento. Cualquier otro movimiento social de nuevo cuño tendría muy escasa incidencia en este esquema propuesto.

Aunque no se aplicó este esquema de planificación indicativa, el intento de convertir a la mayor parte de los actores sociales en *incumben-*

DIAGRAMA No. 3



tes respecto a las políticas de ingresos, se ha llevado también a cabo, dando por resultado, en la primera mitad de la administración de gobierno cierto grado de "hiperestabilidad" social.

Para la izquierda tradicional y con distinto énfasis para la izquierda "renovada" o nueva izquierda (muy inorgánica), las nuevas políticas que debieran llevarse a cabo debieran contar con una fuerte participación. El esquema democrático presupone en ese caso que en la ecuación *Estado, mercado, participación*, debe acentuarse el protagonismo de este último término. Aunque en nuestra producción intelectual no se ha avanzado demasiado en este punto, ni tampoco se le ha atribuido demasiada importancia, debido a las fuertes visiones estatistas que impregnan a la izquierda uruguaya, sin embargo, se ha sostenido la necesidad de impulsarla. Sin embargo son muy diversos los alcances que se da al concepto "participación".

Para la izquierda la participación de la sociedad civil en la política económica no se plantea. Se parte de un supuesto: existiría un régimen social mixto, capitalista en ciertas áreas, socialista en otras pero bajo fuertes controles burocráticos. Habría participación para delinear la política social. Sin embargo, no se remarca que, en gran medida, la política social dependerá de la política económica que se instrumente. La política social sería influida fuertemente por la planificación que se lleve a cabo. Los niveles que podría alcanzar la participación dependerían en principio, de quienes serían excluidos o no de la misma.

Para la versión colorada, social-demócrata, tampoco se admite participación de la sociedad civil en el delineamiento de la política económica. Solo se la admitiría, con ciertas exclusiones, para aconsejar en el área de la política social.

En el Diagrama N° 4 señalamos como podría funcionar la participación en los planes de sectores social-demócratas del Partido Colorado que incluyen el funcionamiento de organismos de planificación indicativa. Como puede verse aún si se lleva adelante la representación prevista en algunas áreas que hasta ahora no se han instrumentado, de todos modos presupone altos grados de exclusión para posibles nuevos movimientos sociales. Estos sólo podrían hacer efectiva su participación en las áreas del consumo, o locales (territoriales).

Partiendo del hobbesianismo invertido, que impera en los regímenes redemocratizadores (14), como formulación para hacer efectiva la permanencia de los nuevos regímenes democráticos, lo que se busca con estas propuestas es lograr algún tipo de bien en lo social, sin afectar los centros de decisión de la política económica.

Ese nuevo hobbesianismo parte de una renuncia a la obtención de bienes materiales, para asegurarse ciertos bienes en áreas políticas. En

(14) Ver. J. RIAL: *Cóncertación y Gobernabilidad*. Montevideo, CIESU DT. 184. 1985.

gran medida es una formulación realizada por capas medias a los efectos de asegurar a sus integrantes ante la desestabilización que sufrieron durante el período autoritario y evitar que recaigan en esa situación (15). Pero también existe preocupación por la situación de los otros sectores subalternos y por ello se busca no distanciarlos demasiado de modo que continúen legitimando el régimen democrático. De ahí los intentos de reanudar el asistencialismo. Pero dado el bajo poder del Estado para captar recursos, surgen también alternativas.

La construcción de movimientos sociales, sectoriales, o territoriales, es una alternativa surgida en la sociedad civil para atender a las capas sociales subalternas más deprivadas. Por lo general, su constitución es descentralizada y no tiende a formas monopólicas de representación

En el Diagrama N° 5 mostramos los principales movimientos sociales existentes en Montevideo. Algunos son sectoriales, atienden los problemas de consumo en las áreas de vivienda, salud y la alimentación. Otros son territoriales, por lo general comisiones de barrio. Otros son muy especializados como en un grupo que atiende a sectores que se dedican a la recolección de residuos para su reprocesamiento en Montevideo. Otros grupos no han logrado hacer pie, como los agrupados por una característica básica, por ejemplo el sexo. Los grupos feministas carecen prácticamente de relevancia. Parecerían más importantes los grupos de carácter etario, especialmente los juveniles, pero su expresión es sustancialmente en tanto movimiento cultural aunque pueda atribuírsele mucha importancia en lo político y escapa a nuestro tratamiento aquí.

(15) En este caso, para este sector tienen prioridad los intereses post materiales asociados al creciente auge de una cultura post moderna.

DIAGRAMA No. 4

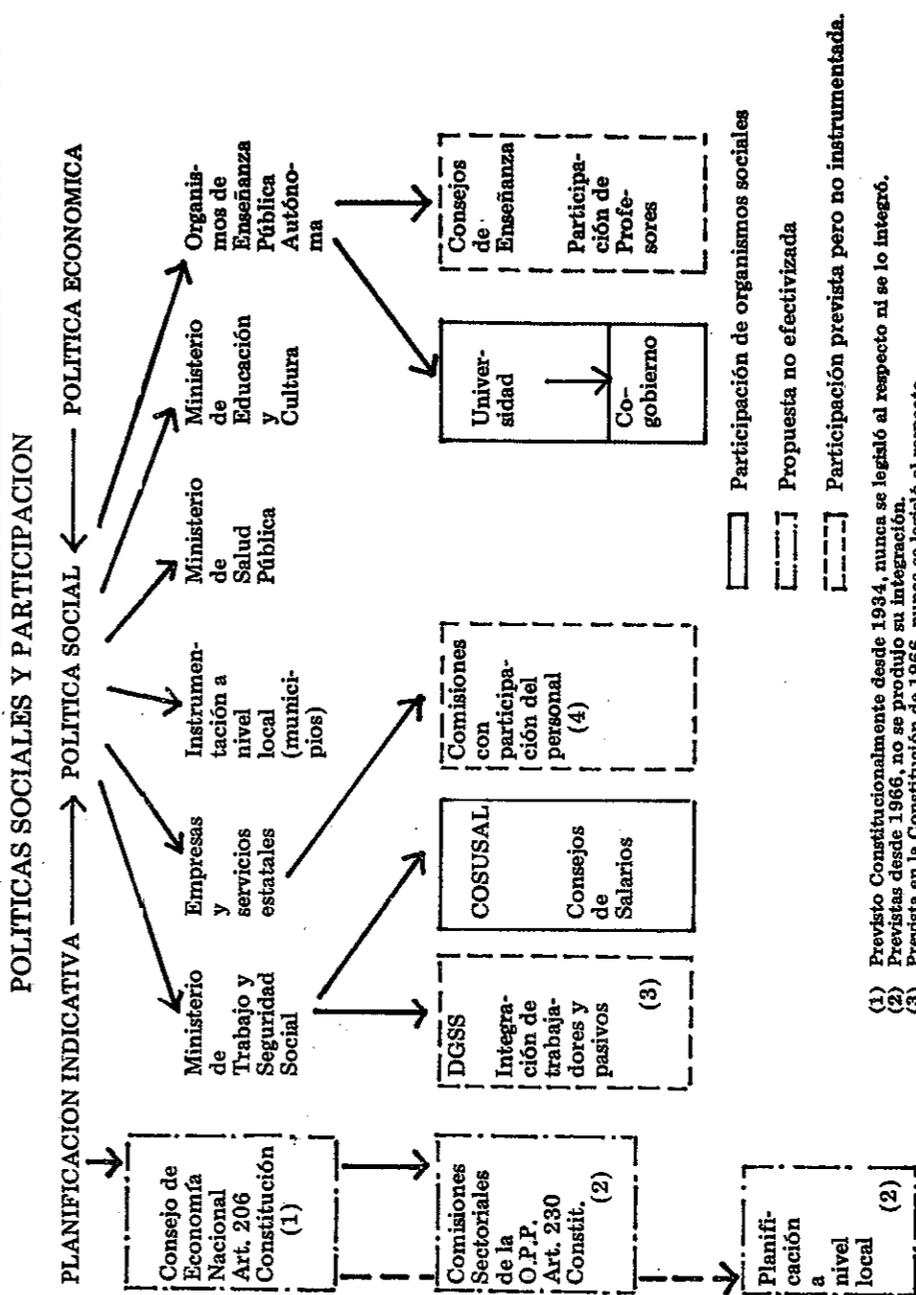
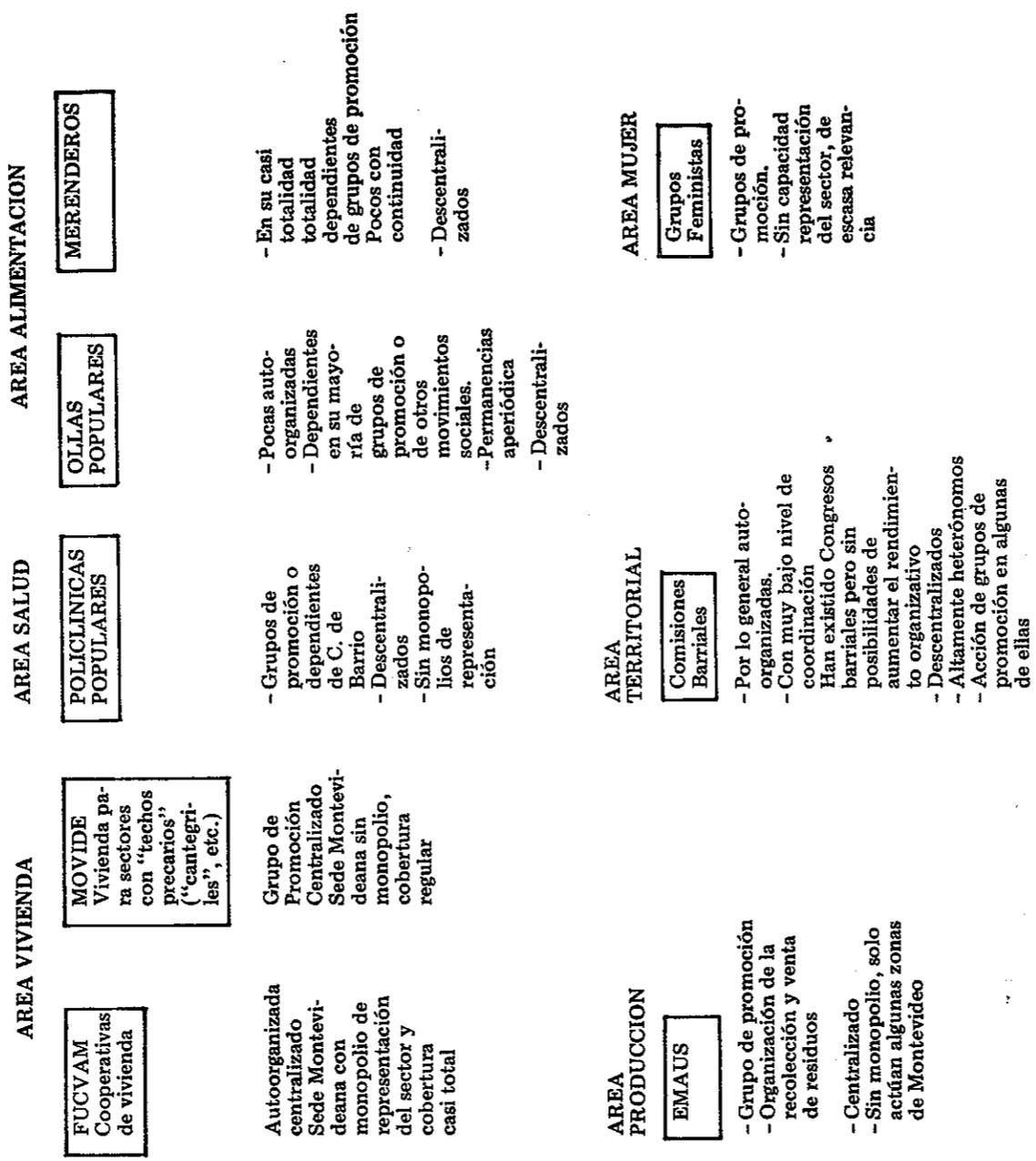


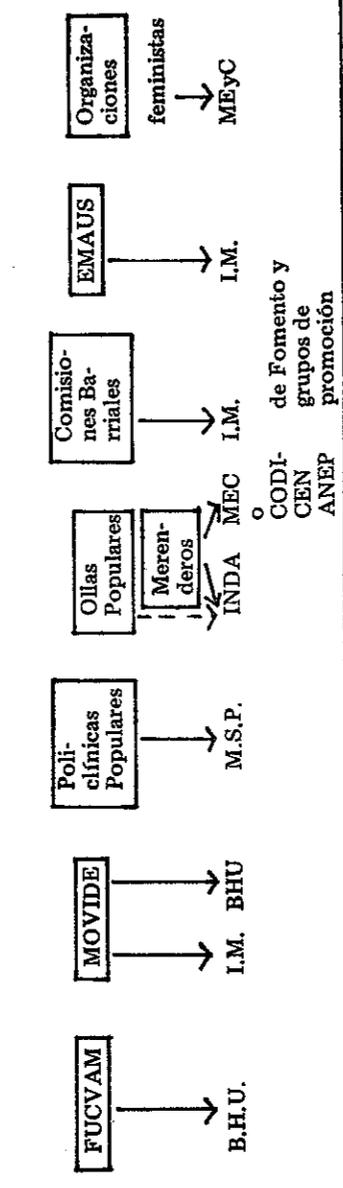
DIAGRAMA No. 5

MOVIMIENTOS SOCIALES

A. SECTORES Y MOVIMIENTOS



B. RELACIONES CON ORGANISMOS ESTATALES



Estos movimientos sociales en algunos casos se han auto organizado, en otros, provienen de la acción de grupos de promoción que tratan de llevar adelante un proyecto intelectual para estos sectores.

De todos modos en muy raros casos puede decirse que estos grupos monopolicen el total de la representación sectorial y/o territorial del interés que promueven. Por lo general se trata de movimientos que actúan en forma atomizada, que atienden los intereses de algún grupo muy específico, que rara vez llegan abarcar el conjunto de los problemas del sector, barrio, etc. y que alcanzan muy bajos niveles de coordinación. Al no tener el monopolio de representación, al actuar descentralizadamente, atomizadamente, rara vez pueden presentarse como alternativas de participación a las fuertes organizaciones tradicionales, fundamentalmente los sindicatos. Quienes así lo han intentado hacer como FUCVAM (Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), sufren una sorda lucha con un movimiento social tradicional en la cual normalmente no tienen posibilidades de triunfar (16).

Estos movimientos sociales nuevos se vinculan sectorialmente con ministerios o reparticiones estatales que atienden esos problemas, y, normalmente, la misma tiende a resolver estrictos problemas de carácter material. En este caso no se amenaza el orden social fuertemente, precisamente por la acción de tipo atomizada, descentralizada y por los bajos niveles de representación global que se tienen. En consecuencia la acción de estos movimientos no es peligrosa, y en gran medida puede servir de válvula de escape para indicar la preocupación por ciertos problemas sociales que en forma hololística son muy difíciles de tratar.

4. *Alternativas posibles para la democratización del Estado (17) que incidirían en la determinación de políticas de ingreso.*

Mac Pherson (18) ha sostenido que uno de los círculos viciosos más difíciles de superar es la relación entre el problema de participación y democracia. *Una mayor participación exige mayor democracia pero para que haya más democracia se necesita más participación.* Planteada desde este punto de vista la contradicción parece insoluble, especialmente si se trata de tener más cantidad de cada uno de estos atributos. La alternativa es plantearlo como un problema de calidad.

¿Qué tipo de participación queremos? ¿qué tipo de democracia queremos? En nuestro reinstaurado régimen democrático, se entiende por

(16) Además, una conducción "radicalizada", "anti-sistema" en términos de Linz los ha llevado a enfrentarse, al mismo tiempo, al Estado, también con resultados que conducen al fracaso.

(17) Seguimos en parte los argumentos de PORTANTIERO, J. C.: "La democratización del Estado" in *Pensamiento Latinoamericano* N° 5, Madrid, 1984, ICI.

(18) Ver: *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza, 1981, *The political theory of Passive Individualism*. Oxford U. Press, 1965.

esto último, fundamentalmente, el respeto por reglas de juego, por una forma que permite elegir a representantes de la ciudadanía y que ellos sustancialmente son los depositarios de esa voluntad del cuerpo ciudadano.

En tanto individuo de acuerdo a reglas previamente acordadas el representante actúa durante el período por el cual fue electo.

Este pluralismo individual, sin embargo se solapa al pluralismo corporativo, cuya institucionalidad, sin embargo es sustancialmente más baja, moviéndose en el área de los hechos, y en los bordes del derecho. El pluralismo corporativo tiene escaso grado de formalización, y uno de los riesgos fuertes de hacerlo consiste en las posibles rupturas que puede llegar a provocar el intentar hacerlo.

La democracia no puede ser el resultado de un compromiso sustantivo. Estos no vinculan a las partes como en un contrato. La democracia es posible si los diversos partidos o sujetos políticos, en general, delinear instituciones que garanticen que los intereses de todos no serán afectados considerablemente como resultado de ese funcionamiento institucional. Las instituciones influyen en los resultados de los conflictos. Los organismos delineados para atender el pluralismo corporativo deben atender a los dos extremos del dilema: movilización y contención. La primera no debe alcanzar niveles que sobrepasen la institucionalidad, pero esta última no debe ahogar la manifestación de intereses. De ahí los peligros del pluralismo corporativista cuando asume caracteres concertantes.

Sin embargo, parece difícil poder llevar adelante una política social, enmarcada dentro de un estilo global social-demócrata para conducir el proceso económico y social, sin llegar a este tipo de pactos que incluyen arreglos institucionales.

El problema del avance de la democratización por vía de la participación se plantea en otros contextos como un problema entre niveles o etapas. En este caso de lo que se habla es si necesariamente lo que hay que alcanzar son sucesivas etapas para superar la existencia de sistemas económicos sociales, o hay que intentar imponer la democracia en diversos niveles de modo de ir alcanzando mayor profundidad en los procesos participativos (19). La intervención de la sociedad civil en áreas no solo sectoriales, como puede ser el ámbito de la vivienda o de la educación, sino también territoriales (el ordenamiento barrial por ejemplo) o aún en áreas básicas (como puede ser la familia) es sustancialmente baja. Las posibilidades de lograr un cambio en las prioridades respecto a la democratización podría estar en un esfuerzo en estos niveles. Por supuesto que este es un discurso de una "izquierda renovada" (20), que

(19) Ver NUN, J.: "Etapismo o niveles de democratización" en *Punto de Vista* N° 23. Buenos Aires. 1984.

(20) No podemos señalar exposiciones orgánicas de esta tendencia en el caso uruguayo.

intenta superar los límites planteados por la izquierda tradicional. No pone el énfasis del "estatalismo" de los social-demócratas, de aquellos que buscan un grado de "integración negativa" a la espera de recorrer el camino reformista. Tampoco siguen las posiciones netamente contestatarias de otros grupos de la izquierda tradicional.

Se trata de una concepción procesual y no finalista de la política, que en gran medida coincide con el discurso de una "nueva derecha" (21) que también intenta dejar de lado los valores finalistas de la política, concibiéndola como proceso. En este caso acentuando la variable *mercado*, así como una "nueva izquierda" intenta hacerlo con *participación*. En los dos casos hay un grado de coincidencia que intenta rebajar los niveles de presencia estatalista.

Ante ellos las respuestas tradicionales de derecha, o las reformistas mantienen la preeminencia del instrumento estatal. Una nueva derecha, muy hábil, que plantea claramente los problemas uruguayos, es más radical respecto al estado. En los dos casos estamos claramente frente a *incumbentes*. En la izquierda, en cambio, no hay un nuevo discurso "renovador" del tipo del que hemos señalado anteriormente, sino el tradicional y trata de ubicarse en el campo *contendiente*. A nivel político, sin embargo, los esfuerzos de integración son altos, se busca recorrer también el viejo camino tradicional reformista y si es posible llegar a etapas propias de un régimen social-demócrata.

La disyuntiva fuerte que se presenta en estos momentos es el mantenimiento de ese régimen democrático, de modo de evitar recaer en situaciones autoritarias. Para ello dos puntos básicos habría que tener en cuenta: 1) la necesidad de autolimitar cada uno de los principales sujetos políticos, de modo que todos hagan un juego cooperativo que evite el famoso "dilema del prisionero". 2) para lograr esto recurrir a un discurso de carácter político que elimine del horizonte el discurso de la guerra.

Sin embargo, con la recurrencia de la política en las versiones alternativas, lo que se busca es convertirla en algo cotidiano y procesual, no finalista. Se trataría de "ordenar" las muchas diferencias, la heterogeneidad creciente, las muchas minorías y dentro de lo posible encauzar dentro de sujetos más o menos preconstituídos la posibilidad de acuerdos globales para toda la sociedad.

Hay un constante auge del neo-contractualismo, ahora con un carácter fuertemente prescriptivo. Sea bajo versiones inglesas del "political bargaining" o las versiones italianas más cargadas de valores del "scambio político", (concepto que no tienen una traducción precisa a nivel castellano con las palabras "mercado o intercambio político") se es-

(21) En el caso uruguayo si se puede señalar la presencia de una "nueva derecha". La prédica de sectores neo-liberales dada a través del semanario *Búsqueda*, especialmente la opinión del Dr. Ramón Díaz, la de los sectores políticos liderados por el Dr. Jorge Batlle y algo más alejados sectores cercanos al *Apos Dei*.

tá buscando las formas en las cuales pueda eliminarse esa guerra dentro de la sociedad y tratar de lograr que la democracia por sí misma se transforme en un valor.

Esto supone en gran medida un cambio fuerte de las identidades pre-existentes, en superar a los sujetos pre-constituidos respecto al cambio de las relaciones políticas, privilegiar un pluralismo conflictivo, aunque tenga base corporativa, eliminando el viejo problema de la falta de canales institucionales, que en algunos casos según los diagnósticos de derecha muy conocidos ya desde la década del 50, podrían conducir al "pre-torianismo de masas". Se trata de reconocer que cada grupo tiene intereses, y fines divergentes, que compiten, pero que a último término a todos les interesaría aceptar el orden, una autoridad.

Una definición del neo-contractualismo respecto a la sociedad y participación la proporciona Salvatore Veca (22):

"Una sociedad justa es aquella en la que individuos y grupos, dotados de intereses, necesidades, concepciones del bien, planes de vida diferentes, aceptan voluntariamente cooperar en cuanto el esquema de las instituciones les conciente la construcción (el reconocimiento) de identidades estables en el tiempo".

En un régimen donde impera la hiperestabilidad asegurar una política social "durable" y dentro de ella una política de ingresos, consiste en lograr este nuevo pacto, la posibilidad que este neocontractualismo se haga efectivo.

En un trabajo reciente referimos a los problemas de la concertación en el Uruguay (23), evaluando la primera etapa de su realización como parte de los procesos de salida democrática y los tropiezos que tuvo en el primer año de reinstauración de ese régimen.

Ese intento no logró ni institucionalizarle ni proseguir por canales informales, aunque se mantienen en este último carácter en lo que se refiere a las relaciones laborales. Pero ha dejado como herencia esa tendencia a la hiperestabilidad, que, sin embargo, puede conducir a la inestabilidad que produce la insatisfacción (24).

En el curso del año 1986 también escribimos un trabajo referente a cuál sería el lugar en el cual podríamos ubicar al Municipio y la políti-

(22) Ver *La Società Giusta*. Milano, 1982.

(23) RIAL, J.: *Concertación y gobernabilidad*. Montevideo CIESU DT/124. 1985, publicado también bajo el título "Proyecto, acuerdo político y pacto social: la reciente experiencia uruguaya" en: AA. W.: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid. Fund. Ebert/ICI, 1986.

(24) Ver el artículo del Ministro de Trabajo y Seguridad Social Lic. H. Fernández Faingold "La satisfacción como factor de poder" en *Punto y Aparte* N° 4. Octubre de 1987.

ca local dentro del proceso de democratización (24 bis). Allí planteamos que el Municipio por la incidencia local que tiene la prestación de sus servicios, por lo abarcativos que estos resultan, dado que implica muy escasas exclusiones de usuarios, es un espacio posible de gestión popular. Se encontraría en una posición tal que lo hace un intermediario fuerte entre la sociedad civil y el Estado al penetrar altamente esta institución social en el tejido societal. El Municipio puede favorecer la desconcentración del Estado, incrementar los procesos de participación y puede facilitar una mayor integración no sólo ya del ciudadano en tanto que sujeto político, sino de un ciudadano social, dessectorializado, territorializado, pero que, sin embargo, también hace demandas. En algunos casos referidas a vivienda o salud, cuyas potestades, sin embargo, se encuentran muy alejadas, en organismos de carácter nacional, sin posibilidad de incidencia a nivel local, en otras atendiendo a todos los problemas de acondicionamiento territorial.

—oOo—

Hicimos este planteo global para llegar al problema de cuales serían algunas de las posibles medidas alternativas a tomar en relación a políticas de ingresos. Tomando en cuenta el problema de la existencia de posibles corporativismos de carácter sectorial y otros de carácter territorial, observamos que estos últimos fundamentalmente tienden a ser excluidos de las consideraciones que se realizan en política de ingresos, realizándose sólo con las sectoriales. Dentro de estos se atiende las demandas de los movimientos sociales representativos en los problemas de producción, y rara vez los que responden al área del consumo. Tampoco suele haber una fuerte descentralización en las acciones de la política, el garantismo o cooperación tiende a llevarse sustancialmente a niveles centrales, y a un manejo de carácter excluyente.

Lograr una coordinación e integración de las diversas políticas sociales es sustancial para enmarcar una política de ingresos de alcance global. Hemos señalado más atrás, e indicado en el diagrama correspondiente, el alto grado de heterogeneidad de políticas, los diversos tratamientos que supone y que el único hilo conductor posible es atar y subordinar estas políticas sociales a la política económica global.

Sin embargo, sería conveniente, para evitar rupturas sociales o estallidos encontrar grados de autonomía de la política social respecto a la política económica.

Un manejo muy ligado entre las dos áreas que condicione al gobierno de tal modo que la indiferenciación de las dos políticas (económicas y sociales) no le permitan manejar situaciones de crisis. Si la política social y la política económica están tan estrechamente unidas, cualquier

(24 bis) Ponencia presentada al Seminario "El Municipio en una sociedad participativa". Montevideo CLACSO, agosto de 1985. publicado por DT/CIESU 126/86.

conflicto de muy alta envergadura con los diversos sectores de la sociedad civil hace que las dos políticas caigan conjuntamente.

Con mayor grado de autonomía sería posible atender a esos bienes políticos que reclama parte de la ciudadanía. Dar participación sin comprometer acuerdos sustantivos, crear instituciones que den satisfacciones simbólicas puede ser una posibilidad a explorar, pero también puede ser peligroso en un régimen hiperestable. La imaginación necesaria es alta.

También implica tener en cuenta la posibilidad de dar ciertas satisfacciones en otras áreas. La necesidad de emprender una reforma del Estado parece innegable. La reclama la "nueva derecha", también es parte de los reclamos de una izquierda (tradicional o "renovada") que combate viejas formas de clientelismo y aún lo hace el centro. A su vez son necesarias ciertas racionalizaciones, simplificar ciertas actitudes burocráticas. Los líderes políticos deben tener en cuenta las posibilidades de llevar adelante esos planes de reforma de acuerdo con las disposiciones usuales que maneja la administración, con sus rutinas y sus resistencias procurando superarlas. Con una administración pública poco adecuada es difícil emprender reformas, y estas requieren cambios en la Administración. Romper el círculo vicioso requiere imaginación y fuerte liderazgo político.

Es necesario tener en cuenta que personal debe integrar el Estado, su Administración. Se pueden poner en práctica ciertas disposiciones contenidas en la Constitución, como las del artículo 65 que permite integrar comisiones a nivel de empresa pública. Estas pueden mejorar el rendimiento organizativo. Pero es importante que los temarios a discutir en esas comisiones, en principio, atiendan a problemas de la propia empresa, muy específicos, evitando discusiones de carácter muy globalizante que excedan el marco de la propia institución y permitan refugiarse en la habitual lucha por la exposición de proyectos políticos contrapuestos.

Es necesario darle participación al personal para que sepa los problemas de estructura de gastos, de control, y en general de la gestión de la empresa, de modo de que tenga que dar su opinión sobre la marcha y el manejo de la empresa en cada momento y no expresar meras posiciones muy globalizantes acerca de que cambios sociales drásticos que tendrían que ocurrir en el país. Y lo más importante, ocuparse del usuario, de las necesidades cotidianas, privadas, que, sin embargo, asumen alto grado de importancia política. Atenderlo adecuadamente aunque no se resuelva totalmente el problema material es un primer paso. Y esto cuenta como ingreso.

Pues no sólo se trata de necesidades materiales. El ingreso también tiene calidad. Y muchos de los servicios estatales que proporcionan ingresos no moneanarios no prestan atención a sus consumidores. Y aún en las negociaciones sociales importará no sólo el aspecto material sino el grado de participación efectiva de los posibles beneficiarios. Pero, el riesgo de que estas escapen al control de sus cúpulas es alto ante ello, un

intento de relanzar programas social-demócratas puede darse en el futuro, si se mantiene la hiperestabilidad y se busca asegurarla. Lograr esto presupone además del acuerdo de carácter político que garantiza la permanencia del régimen democrático, eludiendo un discurso de guerra en este plano y que busca la cooperación de todos los sujetos comprometidos en el juego político, obtener también un pacto económico-social cuyos alcances puedan ser variados.

El máximo logro sería un "acuerdo marco" en el cual se pueda acordar una política global de ingresos. Se discutiría salarios, retiros (jubilaciones y pensiones) y otro tipo de seguros sociales tales como el de desempleo, etc., de acuerdo a pautas previamente acordadas. Con una previa instancia de información y discusión técnica que evalúen respecto a las posibilidades de llevarlo a cabo. Presupone para cada una de las partes involucradas no sólo confiar en la información que procesa el Estado, sino que cada uno de los sectores pueda disponer independientemente y por su cuenta la información y asesoramiento adecuado, esto es, crear organismos propios. Lograr este tipo de acuerdo marco es el proyecto máximo y debería incluir además del estudio de una política de ingresos, también aspectos tales como el de inversiones, productividad, carga impositiva, presupuesto público, etc.

Un proyecto de alcance medio tendría como objetivo tratar de discutir los aspectos de política salarial, niveles de empleo, y eventualmente alcanzar también las discusiones respecto a jubilaciones y pensiones.

Una alternativa sin embargo consiste en aceptar la existencia de la atomización de ciertos movimientos sociales y a partir de ello, tratar que el Estado trate de manejar esas diversas y sucesivas minorías que sin embargo en cada sector conforman fuertes mayorías.

Veamos con detalle un ejemplo, el manejo de la política de jubilaciones y pensiones. Podría llevarse a cabo con la previa integración al Banco de Previsión de los sectores sociales involucrados acuerdo a las previsiones constitucionales. Si bien parece difícil instrumentar este tipo de elección, al tener una representación de jubilados y pensionistas, trabajadores y empresarios, permitiría un ámbito en el cual se pueda discutir este punto con altos grados de legitimidad, y al mismo tiempo sacarlo de un acuerdo muy global que reforzaría el carácter "sobrerepresentativo" que asumen los sindicatos (25). Si necesariamente en la discusión hay que tener en cuenta además de los sindicatos a la voz de los pasivos, el lograr que estos se expresen a través de representantes electos podría ser un paso importante. Permitiría además ciertos ajustes al propio organismo al obligar que este expida carné de trabajo para todos quienes están en actividad lo que facilitaría a su vez el control de las aportaciones y reduciría la evasión. Especialmente habría que instrumen-

(25) Es de presumir una alianza de trabajadores (representantes sindicales) y de los retirados que obligaría a otra de los retirados que obligaría a otra de los representantes estatales y los empresarios.

tar la participación de trabajadores independientes. También los propios empresarios se verían más controlados al tener que emitir constantemente este tipo de carné. El carácter de la elección que podría ser hecha en forma específica, o por el contrario en conjunto con elecciones nacionales, por ejemplo, podría ser desde ya un motivo de posible discusión, para tener en cuenta consiguientemente las posibilidades de participación.

Esta apertura de distintos frentes, teniendo en cuenta entonces que no habría exclusivamente un solo sujeto para expresar las diversas reivindicaciones de los sectores populares, evitaría algunos de los problemas que son inherentes a esos grados de "sobrerepresentación".

Por supuesto que no es fácil tratar con representantes de organizaciones cuya dinámica las lleva a constantes ejercicios de asambleísmo, u otras formas de práctica de "democracia directa", que eluden tanto el marco liberal de la representación del delegado electo por una sola vez por un período largo, como la del delegado o la persona responsable perteneciente a un aparato político sujeto a un control centralizado.

Aunque puede ser más fácil para cualquier organización gubernamental tratar con estos últimos, sin embargo, lo que puede ganarse en cierta presunta eficacia, y en el revestimiento de legalidad, se pierde fuertemente en legitimidad, y lo que es más importante, se pierde la posibilidad de otorgar un bien político, en momentos que la posibilidad de otorgar bienes económicos sustantivos aunque pueda ser posible, no es percibida como satisfactoria por la sociedad.

Obviamente manejar este tipo de alternativas puede ser muy costoso en términos de recursos que hay que poner en juego. Tanto en líderes políticos como en tiempo y organización que maneje diversos organismos para poner a punto una política de ingresos con un Consejo Superior de Salarios para la industria, comercio y agro por un lado; una participación de funcionarios públicos en las empresas estatales: la de jubilados, de trabajadores y de empresarios en los niveles de los seguros de jubilación, pensión o desempleo; una participación en los niveles locales; la promoción para que aparezca organizaciones de consumidores que también incidan en las decisiones de diversos entes de servicios públicos; la participación de padres de alumnos o de profesores en la educación secundaria o primaria; son todas alternativas que pueden permitir repartir esos bienes políticos que serían una posibilidad que puede ofrecer en un período de crisis un régimen democrático que, necesariamente, en otras áreas debe mostrarse muy remiso y conservador.

Manejar al mismo tiempo los problemas territoriales y sectoriales, los del consumo y de la producción, distribución, financiación, etc. implican que, al mismo tiempo debe llevarse una ofensiva fuerte. No puede esperarse demasiado de una sociedad civil fuertemente heterogénea cuyas tendencias organizativas llevan a que sólo dos sectores tiendan a atender el monopolio de su representación. Aunque la exclusión es lo más seguro para una política social-demócrata, para que ello tenga éxito,

debe suponerse que estos sectores dominan todos los sectores importantes de la sociedad y ese no es el caso en Uruguay aunque las apariencias así lo indiquen. Hay grandes sectores que quedan excluidos y también sin control, y entre ellos también hay corporaciones organizadas, algunas con poderes grandes de decisión, por consiguiente es necesario tratar que una política de ingresos atienda a muchos de estos excluidos antes que estos puedan recortar la legitimidad del (re)construido régimen democrático y estimulen conductas desleales. Parece más fácil el acuerdo de cúpulas responsables y la hiperestabilidad, pero es también, puede ser sólo una forma de posponer problemas.

Setiembre, de 1986.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1977 BARBERA A., *Le istituzione del pluralismo*. Milán De Donato
- 1981 BERGER, Suzanne (ed.), *Organizing interests in Western Europe*. Oxford. U. Press especialmente artículos de Pizzorno, Maier, Schmitter.
- 1984 BOBBIO, N. et alii, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*. Roma. Ed. Riuniti.
- 1962 BUCHANAN, J. & TULLOK G., *The calculus of consent: Logical foundations of Constitutional democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- 1975 CROZIER, Michel, HUNGTINTON, S. y WATANAKI, J., *The crisis of democracy*. New York. New York University Press.
- 1981 DONOLO, C. - ROVERA F., *Lo stato debole*. Bari. Laterza.
- 1980 DONNS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*. Madrid. Aguilar.
- 1987 DOS SANTOS, Mario R. (Comp.), *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires, CLACSO.
- 1982 GOUGH, Ian, *Economía Política del Estado de Bienestar*. Barcelona. Blume.
- 1968 HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. New Haven Yale U. Press.
- 1977 LECHNER, Norbert, "La crisis del estado en América Latina" in *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. XXXIX.
- 1982 LEHMBRUCH G., y SCHMITTER, P., (eds.) *1982 Patterns of Corporatist Policy Making*. Londres. Sage Press.
- 1983 LUHMANN, Niklas, *Teoría Política nello Stato del Benessere*. Milán.
- 1965 MAC PHERSON, Chales P., *The political theory of Possesive Individualism*. Oxford. U. Press. (en español, Barcelona. Fontanella. 1970).
- 1968 *La realidad democrática*. Barcelona.
- 1981 *La democracia liberal y su época*. Madrid. Alianza.
- 1975 MAIER, Charles, *Recasting bourgeois Europe*. New Jersey.
- 1974 NOZICK, Robert, *Anarchy, State and Utopia*. New York Basic Books.

- 1979 OCDE, *Collective Bargaining and Government Policies in the ACDE Countries*. Paris. OCDE.
- 1981 OFFE, Claus, "Ingovernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras" en *Revista Mexicana de Sociología*. LXIII.
- 1982 *Democracia competitiva de partidos y Estado de bienestar keynesiano*. Madrid Pablo Iglesias.
- 1984 *Contradictions on the Welfare State*. London. Mutchinson.
- 1977 PIZZORNO, Alessandro, "Scambio Político e identità colectiva nel conflitto di classe" en CROUCH, C. R. Pizzorno, A. (ed.): *Conflitti in Europa*. Milán.
- 1984 PRZEWORSKI, Adam, "Ama a incerteza e serás democrático" in *Estudos Cebrap* Nº 9. (Julho).
- 1984 PORTANTIERO, Juan C., "La democratización del Estado" en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 5, Madrid. ICI.
- 1979 RAWLS, J., (1971). *Teoría de la Justicia*. México. FCE.
- 1981 ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'Etat providence*. Paris.
- 1983 RUSCONI, Gian Enrico, "Governare lo Scambio Político", in *Laboratorio Político* Nº 2, 3. Turín, Einaudi.
- 1974 SCHMITER, Philippe, "Still the century of Corporation?" in *The Review of Politico*. 36/1.
- 1982 *Pattens of corporatist Policy making*. London.
- 1976 SOLARI, Aldo; FRANCO, R. y JUTOKOWIZ, *Teoría y acción social y desarrollo en América Latina*. México. Siglo XXI.
- 1982 VECA, Salvatore, *La Societa Giusta*. Milán.