

Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay*

FERNANDO FILGUEIRA Y JUAN ANDRÉS MORAES**

1. La reforma en contextos difíciles

La reforma institucional es el gran desafío que América Latina debió enfrentar luego del proceso de ajuste estructural de los ochenta y principios de los noventa. Después del ajuste, fue evidente que sin las regulaciones de la actividad económica que proveen las instituciones, sin un activo rol del estado en la distribución de los bienes básicos y sin un sistema judicial y político eficiente y confiable, América Latina no podría alcanzar un crecimiento estable, vigoroso y equitativo.

* Este trabajo es una versión resumida y revisada del documento presentado para el caso uruguayo en el proyecto comparativo "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America", del Banco Interamericano de Desarrollo (Working Paper Series R-351, Washington D.C, 1999), preparado con la colaboración de José Fernández, Carlos Filgueira y Constanza Moreira. Los autores agradecen a Laura Gioscia y Martín Rivero la traducción de este trabajo.

** Fernando Filgueira es docente en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Juan Andrés Moraes es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

Numerosos factores obstaculizan esta segunda ola de reformas institucionales. Entre ellos es pertinente mencionar la herencia de corrupción en las instituciones políticas y judiciales (Graham y Naim 1997), la debilidad del Estado (agudizada por el ajuste estructural) y la falta de definiciones precisas sobre los fines y los medios óptimos de la reforma institucional.

Algunos otros factores, en cambio, contribuyen a instalar e impulsar la nueva agenda de transformaciones. En primer lugar, la generalización de una visión crítica acerca del desempeño estatal facilita los procesos de reforma (Graham 1994; Graham y Naim 1997). En segundo lugar, las crisis económicas y las reformas estructurales contribuyen a abrir un espacio potencial para la reforma institucional, en la medida que afectan el poder relativo de los jugadores que prevalecen en el juego. En tercer lugar, algunas importantes modificaciones del panorama político como la disminución del peso de las lealtades tradicionales y el auge de la influencia del Poder Ejecutivo, también favorecen los procesos reformistas.

En ese marco, Uruguay constituye un caso particularmente interesante dado que, aunque ninguna de las condiciones facilitantes recién

mencionadas está claramente presente, la reforma institucional ha venido procesándose. En realidad, la ciudadanía y las élites uruguayas, si bien critican al Estado, son extremadamente reticentes a las soluciones orientadas hacia el mercado y al desmantelamiento de la orientación universalista en la provisión de servicios sociales¹. Además, la reforma económica ha sido gradual y no han ocurrido crisis económicas ni tratamientos de shock que proveyeran la base para mayores reformas. Finalmente, las lealtades partidarias se mantienen altas, los puntos de veto abundan y el poder del Ejecutivo, aunque no es desdeñable, está fuertemente mediado por el Parlamento y por otros mecanismos institucionales.

Las condiciones facilitantes indicadas anteriormente señalan por tanto, solamente uno de los posibles caminos hacia la reforma institucional: el abordaje de "política negativa" ("*bad politics approach*"). Esta configuración política, ampliamente reconocida en la literatura, sostiene que las crisis económicas agudas promueven tratamientos de shock que, al tiempo que implican una significativa concentración de poder y de legitimidad en el Poder Ejecutivo, derivan en una pérdida de poder de los grupos de interés y de las corporaciones dominantes. Esto proporciona, a la vez, el empuje para la reforma institucional y el relativo vacío de poder necesario para que ella pueda progresar.

Una ruta de reforma menos espectacular se produce cuando largos procesos de cambio político transforman los incentivos de los partidos y proveen la base para la formación de coa-

liciones de gobierno. Cuando este cambio se combina con un aprendizaje técnico y político a nivel del sector específico es posible el desarrollo de propuestas que, o bien incorporan los intereses de los actores con capacidad de veto, o bien son capaces de superarlos a través de la disciplina partidaria en el Parlamento.

En este artículo argumentaremos que Uruguay representa un buen ejemplo de esta segunda ruta de reformas institucionales. En el modelo de la política negativa, los obstáculos políticos son superados por fuerzas exógenas que destruyen el poder de los actores con capacidad de veto, a través de la concentración de poder a nivel del Ejecutivo. En la ruta uruguaya, los obstáculos políticos son endogenizados en las soluciones, haciéndolas más desordenadas en su diseño, pero no por ello inviables.

2. El caso uruguayo: del bloqueo al reformismo exitoso

En 1994 el estancamiento de Uruguay respecto a la reforma del Estado y las políticas sociales parecía estar "esculpido en piedra". Un plebiscito había suprimido los artículos más importantes de un proyecto de privatización de las empresas estatales en 1992; la reforma de la salud, no había avanzado ni un sólo centímetro, mientras que lo propio ocurría con el sistema de Seguridad Social. Cuatro proyectos de reforma de este sector habían sido bloqueados y un movimiento de jubilados aliado con los sindicatos y la coalición de izquierda (Frente Amplio), amenazaban con vetar a través de plebiscitos cualquier intento de reforma que pudiese ser aprobado en el Parlamento. La situación respecto a la Educación no lucía más prometedora. Más allá de la desmonopolización de la Educación Terciaria, muy poco se había hecho.

Muy poco tiempo después, en el año 2000, la reforma de la seguridad social más importante del siglo se encuentra consolidada, al tiempo

1 En un reciente estudio en América Latina, los uruguayos superan a sus pares en cuanto a las preferencias respecto a la propiedad estatal de las empresas y de la administración de los servicios sociales. Un promedio del 80% de los consultados en Uruguay, en un set que incluía agua, electricidad, telecomunicaciones, educación y seguridad social, respondió que prefería la propiedad estatal o en todo caso propiedad mixta con predominancia estatal (Latinobarómetro 1995).

que una ambiciosa transformación de la educación a nivel primario y secundario se viene llevando a cabo; la reforma del Estado ha sido capaz de avanzar a pesar del veto popular a los cinco artículos derogados en la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la salud, aunque aún bloqueada, logra algunos de los objetivos del proyecto a través de medidas administrativas (Filgueira y Filgueira 1998).

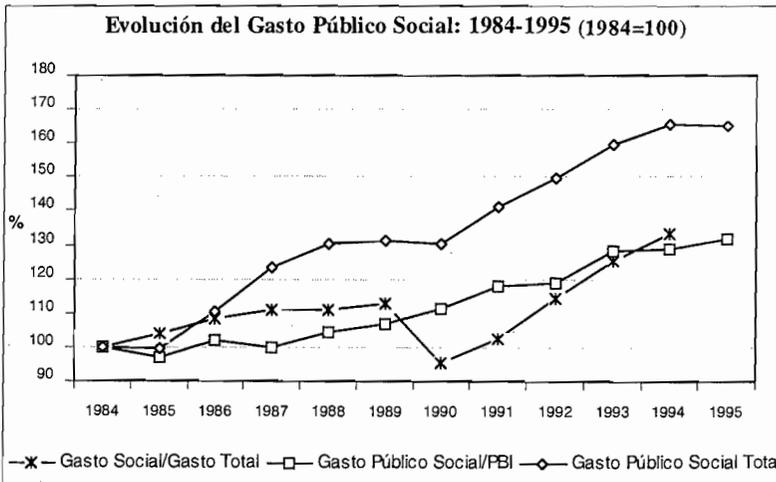
Podría esperarse que estas innovaciones hayan sido causadas por un colapso económico. Sin embargo, como muestra el Gráfico 1, el gasto social exhibe una tendencia creciente, mostrando que la ruta por defecto tiene poco asidero como variable explicativa en las reformas de los sectores de la Salud, la Educación y la Seguridad Social.

Esto no solo es cierto en términos de gasto real, sino también tomado como porcentaje del gasto total y como porcentaje del PBI. Por ende, no fue un colapso económico el factor desencadenante de las reformas institucionales. El desarrollo de estos procesos de reforma no puede explicarse sin profundizar en el análisis de los factores políticos.

Paso a paso

El año 1980 marcó el comienzo de un largo proceso de "múltiples transiciones" en América Latina. En efecto, con la excepción de Chile que hizo la mayor parte de su reconstrucción económica durante la dictadura, los demás países tuvieron que enfrentar el desafío de profundizar las transformaciones económicas, políticas y del estado en forma concomitante. Perú, Argentina y en menor grado Brasil, a través de sus planes heterodoxos, intentaron avanzar en el proceso de reestructuración económica durante el primer período de gobiernos democráticos. El resultado final fue que sus economías colapsaron, su situación política se complicó y, finalmente, la reestabilización de la situación política así como la reestructuración económica tuvieron que procesarse juntas bajo otro signo: el shock ortodoxo y el ajuste estructural. Estas transformaciones fueron también la base que permitió a muchos de estos países, prácticamente de inmediato, avanzar con las reformas institucionales. Otros países como Colombia y Costa Rica optaron por manejar de manera combinada

Gráfico 1



Fuente: OPP

la reforma institucional y las transformaciones económicas.

Uruguay, por otro lado, es prácticamente un caso perfecto de "hacer una cosa a la vez". Durante los primeros años de gobierno democrático se manejaron los legados autoritarios. Luego se procesó un ajuste económico parcial y a medida que se acercaban las elecciones se perdió la responsabilidad fiscal. Bajo la segunda administración democrática, finalmente, tuvo lugar el ajuste estructural. La tercera administración quedó colocada en una situación óptima para abordar la última etapa del cambio estructural: la reforma institucional.

Por lo tanto, uno de los factores que contribuyó a desbloquear la reforma institucional a partir de 1995 fue que las otras transformaciones, necesarias y políticamente complejas, ya se habían realizado. Como mencionó un funcionario de alto rango: "[...] a los líderes políticos aquí les gustaba Alfonsín pero no podían entender porque tenía tanto apuro en cambiar tantas cosas [...] que no se podían hacer"². En otras palabras, los partidos políticos estaban dispuestos a hipotecar parte de su capital político por las reformas, pero tomaron un solo desafío a la vez. Habiendo consumado la mayor parte de las dos primeras transiciones, la elite partidaria podía concentrar sus energías en dar el nuevo paso, y repartir los costos de una segunda ola de reformas en el período 1995-2000.

Aprendiendo lo que son realmente las coaliciones

La reforma institucional pudo avanzar rápidamente en 1995 porque fue sistemáticamente impulsada por una sólida coalición entre el Partido Colorado y el Partido Nacional que le aseguró respaldo parlamentario.³

La conformación de esta coalición se explica, al menos en parte, por la evolución electoral. Entre 1985 y 1995 el porcentaje de votos controlados por el partido de gobierno descendió de 41% a 32,3% y el número de bancas controladas por la fracción triunfadora del partido en el gobierno descendió de 44 a 32. Esto significó que la fracción ganadora del partido gobernante no tuviera suficientes votos ni siquiera para manejar los vetos interpuestos por el Ejecutivo al Parlamento. Más que nunca, la cooperación ya no era una opción sino una necesidad imperiosa.

Además, parece claro que los líderes del Partido Nacional y del Partido Colorado optaron por cooperar entre sí y compartir los costos políticos de la reforma cuando comprendieron, a la luz de los resultados electorales, que las otras posibles estrategias beneficiaban solamente a la coalición de izquierda. Entre 1985 y 1995 la dinámica política estuvo dominada por acuerdos puntuales o por coaliciones débiles entre los dos partidos tradicionales. Concomitantemente, el apoyo electoral a estos partidos disminuyó de modo ostensible: el Partido Colorado pasó de 42.3% de los votos a 32.3% y el

sistema político y su incapacidad para aprobar leyes fundamentales para el país (González 1993), la percepción de bloqueo en el sistema político uruguayo carece de sustento empírico. En un reciente trabajo, Chasquetti y Moraes (1999) demuestran dos importantes hipótesis descriptivas. En primer lugar, el parlamento está lejos de ser ineficiente: entre 1985 y 1995, el Parlamento aprueba un promedio de 90 leyes por año. En segundo lugar, la investigación muestra que los representantes de los partidos son extremadamente disciplinados. Considerando un índice cuyo rango varía entre 0 y 1 (siendo 1 disciplina perfecta) el sistema de partidos en Uruguay tiene un nivel de disciplina de más de 0.9 en lo que refiere a leyes importantes. Es cierto que el partido más disciplinado es la coalición de izquierda y no los partidos tradicionales, pero aún considerando sólo a éstos últimos, la disciplina es del entorno de 0.8. Esto significa que en la mayor parte de los casos los representantes votan de acuerdo con la opinión de los líderes partidarios.

2 Citado en Filgueira, Martínez y Peri (1990).

3 Aunque es una práctica común entre los académicos y formadores de opinión señalar la ineficiencia del

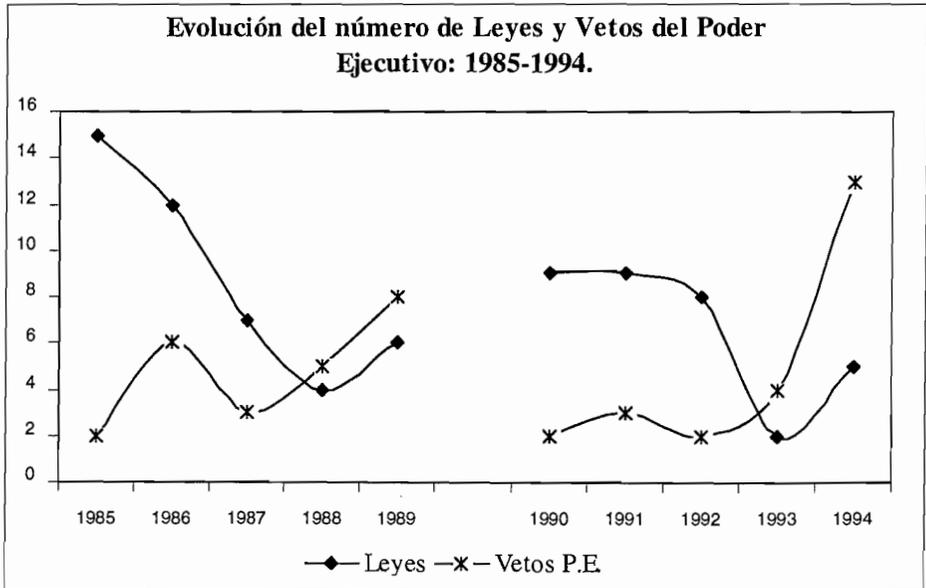
Partido Nacional de 35% a 31% en 1995. Mientras tanto, la coalición de izquierda pasó de 24% a casi 31% de la votación nacional (Buquet 1997). El sistema de partidos se transformó definitivamente en un sistema tripartito. El único beneficiado por el comportamiento "free rider" resultó ser el Frente Amplio. En cierto modo esto no debería resultar sorprendente: la coalición de izquierda vetó reformas del sistema de protección social tradicional y, en algunos casos, detuvo el descenso de la calidad de los servicios sociales y de los beneficios presionando por el aumento de recursos. El partido de gobierno, junto con fracciones de otros partidos tradicionales, a la larga tuvo que aprobar leyes poco populares como el aumento de impuestos y el recorte de gastos para recuperar o asegurar la estabilidad macroeconómica. Para la coalición de izquierda ésta fue una situación de ganancia neta, mientras que para los partidos tradicionales constituyó la receta para el desastre.

La última elección en la que los tres partidos virtualmente llegaron a un empate, hizo que este punto resultara más claro para los partidos tradicionales. Compartir los costos de la reforma era mejor que jugar el juego del "free rider", tal cual lo confirmara un líder parlamentario del Partido Colorado "[...] o bien asumimos que estamos juntos en ésta o ganan los otros muchachos".

Aprendiendo a estar en el lugar correcto en el momento correcto

Aunque el sistema político uruguayo está lejos de ser indisciplinado e improductivo, existen importantes variaciones en su productividad según el momento en el que se lo analice. El más poderoso predictor de la productividad política es el año dentro del ciclo de la administración. Cuánto más cerca se está de la compe-

Gráfico 2



tencia electoral menor es la productividad parlamentaria y la disciplina de los actores políticos en el parlamento.

Los datos presentados por Chasquetti y Moraes (1999) muestran no solamente el descenso de la productividad en las leyes importantes luego de la mitad de los mandatos, sino también el aumento de la utilización de vetos del Ejecutivo durante los últimos dos años de gobierno. Por lo tanto, la respuesta a por qué 1995 fue un año tan bueno con respecto a la reforma institucional debe tener en cuenta, no sólo la secuencia de las reformas y la emergencia de una fuerte coalición programática, sino también el hecho de que éste fuera el primer año después de las elecciones nacionales. Dicho de otro modo, vincular las reformas a los ciclos de productividad en el parlamento constituye, en este caso, la mejor estrategia.

Las especificidades de la configuración de los sectores y sus estrategias

Pasar de una etapa de reformas a la siguiente, descubrir la necesidad y los incentivos para construir coaliciones más amplias y estables, y administrar el ciclo político electoral, son dinámicas macropolíticas y procesos de aprendizaje que ayudan a entender cómo el Uruguay transitó desde un entorno político que impedía la reforma institucional hacia otro que la permitió.

Sin embargo, esas condiciones generales de viabilidad no son suficientes para garantizar el éxito de las reformas. Las dinámicas y las configuraciones de poder específicas de los sectores también juegan en cada caso y tienen un rol crítico en determinar el destino de los impulsos reformistas. Asociadas con estas configuraciones específicas, algunas estrategias resultaron decisivas para permitir la reforma. Ligar la reforma con otros procesos políticos, hacerlas aceptables para la población al destacar sus impactos y beneficios sobre el bienestar y utilizar los canales y recursos institucionales para superar

la oposición, fueron factores importantes que facilitaron o inhibieron la reforma. Postergar los costos de los perdedores potenciales, dejarlos fuera de la reforma e identificar con claridad a los ganadores, también fue parte de las estrategias desplegadas para impulsar la reforma.

3. Las reformas

3.1. Reforma de la Seguridad Social: asociaciones, coaliciones de veto y nuevos beneficiarios

La Seguridad Social en el Uruguay representa el 70% del gasto público social y cubre a más de 700.000 personas en un país de 3.000.000 habitantes. El sistema estaba desfinanciado desde los 60s y la situación empeoró en los siguientes treinta años (Iwakami et al. 1994; Barreto de Oliveira et al. 1994; Noya et al. 1995). Entre los factores que están detrás de este deterioro progresivo del sistema de seguridad social, debemos distinguir los estructurales y los institucionales. Nadie duda que el cambio demográfico yace detrás de la creciente escasez de recursos del sistema. Entre los factores institucionales que dirigieron el sistema hacia el colapso cabe mencionar la generosidad de acceso, la resistencia a ajustar el nivel de los pagos y de los aportes, la evasión y la carencia de criterios técnicos adecuados para las inversiones que contribuyeron a la descapitalización.

El principal hecho en la arena política de la seguridad social entre 1985 y 1994, fue el surgimiento, durante la primera administración democrática, de un movimiento social de pasivos que pudo articular una coalición exitosa con la central sindical y buena parte de la oposición política. Este movimiento no salió de la nada. Los pasivos esperaban con grandes expectativas el retorno a la democracia y la aspiración de recuperar parte del poder de compra perdido por sus ingresos durante la dictadura. El elemento original fue la creación de la Organización Na-

cional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONJPU) en 1986, como grupo corporativo independiente sin vínculos partidarios, que hacia 1987 logró la hegemonía de la representación de los pasivos.

Un acuerdo alcanzado por todas las fuerzas sociales y políticas antes del retorno a la democracia, estableció como objetivo general aumentar los beneficios, en particular favoreciendo las pasividades que habían perdido más poder de compra. Se otorgaron los aumentos, pero fueron menores a los que se había acordado⁴. Para aumentar el descontento de los beneficiarios, los que tenían las mayores pasividades vieron que sus ingresos aumentaban a menor ritmo que las demás.

El gobierno Colorado de 1985-1989 eligió una estrategia de administración de la crisis, teniendo en cuenta que no existía suficiente "energía" política o propuestas técnicas, para intentar reformas de mayor cobertura. Controlando el gasto de la seguridad social contribuyeron, sin quererlo, a aumentar los reclamos de los beneficiarios del sistema. Como señala Saldain (1996), las élites uruguayas aplicaban la política "del avestruz". Por no asumir que el sistema generoso pero sin financiación tenía que ser modificado, permitieron el lento deterioro de los beneficios. Esta "estrategia del avestruz" terminó cuando el movimiento de los pasivos pudo imponer sus reivindicaciones.

En 1989 este movimiento social logró aprobar una reforma constitucional estableciendo criterios de indexación para impulsar aumentos reales de las pasividades. Como hemos señalado, el 85% de los electores votó afirmativamente esta reforma. Esto, en síntesis, representó un fuerte respaldo para el sistema tradicional. El

tema no eran los cambios drásticos sino el aumento de los recursos. La ya mencionada preferencia de la población por la gestión estatal del sistema de seguridad social se expresó en el resultado electoral. El único grupo que se opuso a la reforma (dirigido por el ahora Presidente Jorge Batlle, que había propuesto la reforma al estilo chileno) perdió la elección por una diferencia mayor a lo esperado. La solitaria oposición de Batlle debe destacarse. La razón por la cual la mayoría de los dirigentes colorados y nacionalistas no se opusieron a la reforma no fue la falta de preocupaciones técnicas. Por el contrario, las élites técnicas de ambos partidos consideraban que la indexación propuesta podría generar una crisis fiscal y presiones inflacionarias importantes⁵. Pero los compromisos políticos operaron impidiendo que la mayoría de los actores escuchara el consejo. Era un momento electoral y los dirigentes orientaron sus estrategias hacia la captación de votos.

La reforma tuvo el efecto deseado por sus promotores en tanto permitió una importante recuperación de la calidad de los beneficios.

Sin embargo, tal como las élites técnicas lo habían advertido, se produjeron crecientes requerimientos fiscales. Entre 1984 y 1989 el gasto del sistema de seguridad social como porcentaje del PBI pasó de 9.33% a 10.38%, mientras que entre este último año y 1994 aumentó hasta el 14.34% del PBI. En 1989 la financiación externa al sistema (Impuesto al Valor Agregado y transferencias del Tesoro) fue de aproximadamente el 2.5% y en 1994 alcanzó a 5% como porcentaje del PBI.

La administración de Lacalle debió hacerse cargo de esta severa restricción, ya que encontró un sistema desfinanciado, que requería mayores recursos para hacer frente a sus obligaciones con los pasivos. La administración adoptó dos estrategias principales. Por una parte, aumentó los impuestos para financiar las nue-

4 Saldain, uno de los directores del BPS (Banco de Previsión Social) y persona clave en el proceso de reforma, menciona este hecho y sugiere que "presiones del Banco Mundial" estuvieron detrás de estos aumentos menores a los esperados.

5 *Búsqueda* (25/10/89)

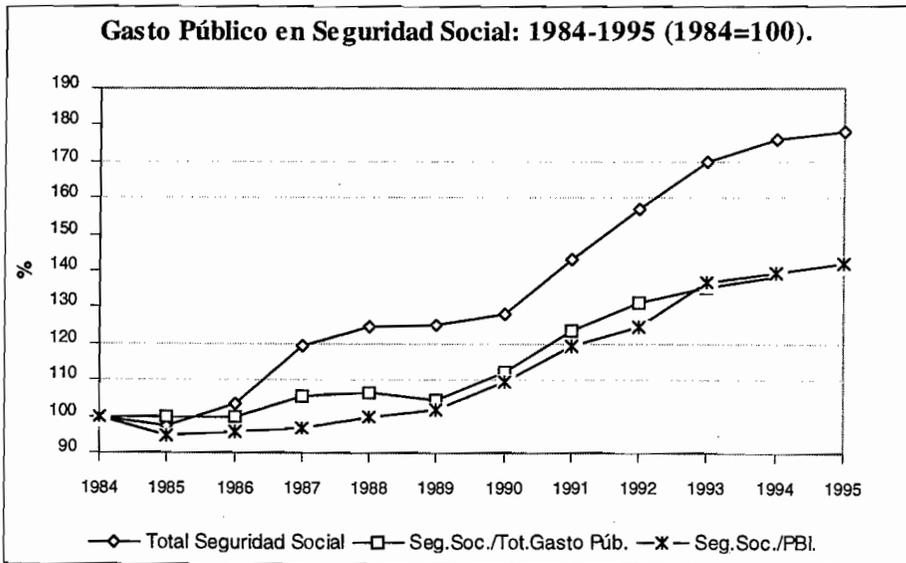
Cuadro 1
Evolución de las pasividades reales
(Pesos constantes de 1985)

	1991	1992	1993	1994
IPC	2795,67	4709,47	7257,2	10054,23
Jubilaciones	429.91	738.31	1190.56	1711.21
Pensiones	122.07	210.12	363.58	539.61
Pensiones Vejez	176.60	300.72	481.42	688.94
Promedio Gral.	286.33	494.31	800.89	1160,51

<i>Var. Porcentual Real *</i>	Ultimo Trienio	Ultimo Bienio	Ultimo Año
Jubilaciones	13.70	5.21	(-0.26)
Pensiones	25.45	12.30	2.99
Pens. Vejez	11.44	4.00	(-0.70)
Promedio Gral	15.78	6.57	0.55

Fuente: Proyecto de Presupuesto Nacional 1995-2000.

Gráfico 3



vas demandas y dejó bien claro que el aumento de impuestos era la consecuencia del resultado del plebiscito de 1989. Comentando la ley de Ajuste Fiscal aprobada en 1990 por la nueva administración, el Ministro de Trabajo declaró: "Nadie apoyará estas medidas, pero tuvieron que adoptarse si queríamos cumplir con la reforma del sistema de seguridad social —con sus nuevos criterios de indexación— que fue votada y aprobada por el 85% de la ciudadanía."⁶

Por otra parte, se inició un ambicioso proyecto de diseñar un modelo de reforma que recogiera los mayores consensos posibles, en una comisión multipartidaria apoyada por un grupo de técnicos. En 1992 la Comisión consideró tres alternativas y optó por un sistema de reparto con mayores edades de retiro, períodos mas largos para el cálculo de la jubilación y una mayor aproximación entre los aportes realizados y la jubilación a percibir. El Parlamento lo bloqueó, pese a que era una iniciativa notoriamente más moderada que la que, finalmente, aprobaría en 1995. Luego, un ajuste menor al sistema sería adoptado en la Rendición de Cuentas de 1992 y derogado rápidamente en un nuevo plebiscito efectuado junto con la elección de 1994.

La principal razón por la cual no se logró una reforma mayor fue que los impulsos reformistas de Lacalle eran percibidos por la población como "neoliberales", lo que colocó a los Colorados —un socio reticente para seguir ese camino— más cerca de la oposición que del partido de gobierno. El discurso de Lacalle y el grueso de su programa de gobierno eran típicamente neoliberales. Pretendía privatizar las empresas públicas, desregular los mercados, reducir la inflación (a través de la disminución del déficit fiscal) y la profundización de la apertura comercial. Esta agenda liberal era resistida por la opinión pública, como quedó de manifiesto en el referéndum de la Ley de Empresas Públicas de 1992, que permitía la privatización parcial o

total de algunas empresas del Estado. Ese mismo año, una encuesta mostraba que el 49% de la población se oponía a vender las empresas públicas y sólo un 21% apoyaba esta posibilidad⁷. Los resultados del referéndum sobre dicha ley fueron aún más claros: 66.3% de los electores rechazó sus artículos principales. Aunque la reforma de la Seguridad Social no estaba inspirada en los principios liberales que orientaban la agenda principal el gobierno, el debate público sobre esta reforma fue presentado como una opción entre un sistema privado de capitalización y uno estatal de reparto. Al vincular —erróneamente— esta propuesta del gobierno con sus planes más generales, la opinión pública generó una asociación negativa que redujo la probabilidad de reformar la seguridad social. Mientras que el 64% de la población aceptaba las cuentas de capitalización individual en la Seguridad Social, sólo el 29% estaba dispuesto a aceptar la gestión privada del sistema.⁸

Al acercarse el proceso electoral, disminuía proporcionalmente la voluntad del Partido Colorado de cooperar con un intento reformista. En otras dos oportunidades, Lacalle intentó infructuosamente introducir reformas al Sistema de Seguridad Social. Nuevamente se instaló una asociación negativa: los intentos reformistas fueron realizados en períodos de baja productividad parlamentaria. Como mostramos al analizar el contexto político, los primeros dos años de un gobierno son los más productivos, seguidos por una aguda disminución del número de leyes aprobadas por el Parlamento. Al acercarse las elecciones la disposición de la oposición a compartir los costos de las reformas cae drásticamente.

Sin embargo, no todo fueron pérdidas. Estos años permitieron la acumulación de conocimientos en el tema y la configuración de algunos acuerdos políticos acerca de las opciones

6 *Búsqueda* (8/3/1990)

7 *El Observador* (4/2/1992). Encuesta de Equipos Consultores y Asociados

8 *Ibid*

de reforma políticamente viables. De hecho, la reforma de 1995 resultó muy similar a una de las alternativas manejadas en la comisión multipartidaria que finalmente no se propuso al Parlamento.

Además del apoyo externo a la reforma, el aprendizaje realizado por los actores domésticos entre 1990 y 1994 es un factor fundamental para explicar la rápida aprobación de la reforma en 1995. Todos los entrevistados que participaron en esas negociaciones coinciden en dos puntos. En primer lugar, en que la mayoría de los intentos reformistas entre 1990 y 1994, "nacieron muertos" en tanto se apoyaban en acuerdos débiles de los que nadie estaba demasiado convencido⁹. Los liberales consideraban que la reforma era muy tímida y los defensores del sistema de reparto consideraban que el nuevo sistema destruía los principios básicos de solidaridad. En segundo lugar, la mayoría de los entrevistados subrayaron que durante estas tratativas se combinó un aprendizaje político (cómo maximizar el consenso y minimizar los puntos y los temas de veto) y un aprendizaje técnico (sobre la situación y las soluciones viables).

Se alcanzó, además, un segundo nivel de aprendizaje político. Cuando se le preguntó a uno de los artesanos de la actual reforma acerca de los fundamentos de dejar fuera a militares, policías, empleados bancarios y profesionales universitarios, dio una respuesta categórica: "no valía la pena [...] arriesgar una buena reforma desafiando a los grupos más poderosos [...] grupos que no son tan numerosos y no hacen peligrar los aspectos técnicos de la reforma"¹⁰. El

principal dirigente del movimiento de pasivos fue más sarcástico: "Ustedes me preguntan lo que todos ya saben"¹¹. Las elites técnicas y políticas no sólo aceptaron plenamente la idea de "second best", sino que también intentaron dejar fuera a los principales actores del veto en la medida que los impactos de las reformas no implicaban cambios importantes. De este modo, la reforma evitó afectar derechos adquiridos.

Después de la victoria del Partido Colorado en 1994, el Hotel Victoria Plaza se convirtió en la sede de las negociaciones políticas, desde la cual se comenzó a construir la coalición con el Partido Nacional. Además de una comisión de reforma constitucional, que era el objetivo principal de la coalición, se crearon otras cuatro que constituyeron un mensaje para los posibles socios: seguridad pública, reforma del Estado, seguridad social y política económica¹². El Partido Nacional puso como condición para su ingreso en la coalición el mantenimiento del tipo de cambio; el Colorado, dos condiciones para aceptarlos en la coalición, las reformas del Estado y de la Seguridad Social. Todos estos factores asocian con fuerza a la reforma de la seguridad social con la construcción de la coalición y la convirtieron en un test de viabilidad. Mientras que algunas políticas fueron excluidas de la negociación, la seguridad social asumió un lugar prominente en la agenda de la coalición.

La Reforma finalmente aprobada creó un sistema mixto de capitalización y reparto.¹³ Los pasivos permanecieron en el viejo sistema y la indexación de sus pasividades se conservó. Asimismo, no fueron incluidas en la reforma las Cajas paraestatales de policías y militares ni las de profesionales universitarios. En función

9 Entrevistas a Ariel Davrieux (Director de OPP y cabeza de la reforma de 1995; entrevista de noviembre de 1997) y a Ignacio de Posadas (Ministro de Economía y Finanzas durante parte del período de gobierno de Lacalle y principal promotor de las reformas en el período 92-94; entrevista de setiembre de 1997). La expresión «nacieron muertas» fue utilizada por Ignacio de Posadas.

10 Entrevista a Ariel Davrieux, noviembre de 1997

11 Entrevista a Luis Alberto Colotuzzo, octubre de 1997.

12 Entrevista a Tabaré Vera, noviembre de 1997.

13 El sistema de capitalización es gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFAPs).

de estos contenidos, la reforma debilitó los puntos de veto, desactivando la oposición corporativa y política.

Además, vale la pena señalar que la viabilidad de la reforma aumentó drásticamente con la aparición de las Administradoras de Fondos de Pensiones y con la afiliación de un importante número de trabajadores al nuevo régimen. Los afiliados a las AFAPs tienen, naturalmente, interés en mantener el nuevo sistema. Mirando el número de personas y el monto de dinero canalizado por las nuevas instituciones se puede apreciar la importancia que tienen. En mayo de 1997, 330.000 personas estaban integradas al sistema de capitalización. Esto representa más del 10% de la población y algo más del 20% de la PEA. Además, las AFAPs administran más de 205 millones de dólares, que representan un 1% del PBI. La existencia de un grupo importante de nuevos beneficiarios es otra de las claves que explican la consolidación de esta importante innovación institucional.

La reforma de la Seguridad Social es el caso más claro en el que la articulación de la reforma a los recursos coalicionales fue la estrategia determinante para su aprobación. Al transformarse en uno de los cimientos de la estrategia de la coalición de gobierno, adquirió la condición de test y garantizó el voto disciplinado de una clara mayoría en el Parlamento. Estos lazos contribuyen a explicar cómo la propuesta pudo derrotar a una activa y poderosa coalición de veto, que incluía a la coalición de izquierda (Encuentro Progresista), a los sindicatos y a las organizaciones de jubilados y pensionistas.

3.2. La reforma educativa: articulación, expansión de beneficios, "by-pass" y nuevos "stake holders"

En 1995 el Parlamento aprobó el Programa de Reforma Educativa a través del Presupuesto quinquenal (Mancebo 1998). Esta reforma, que figuraba en la agenda política desde la restauración de la democracia en 1985, implicó cambios

mayores en aspectos institucionales y financieros en la educación primaria, secundaria y técnica.

La reforma educativa se articuló fuertemente a la estrategia programática de la coalición. Sin embargo, desde el punto de vista estratégico esto no fue tan esencial como en el caso de la seguridad social. Como veremos en seguida, la aprobación de la reforma no fue un tema que suscitara grandes controversias. En cambio, su puesta en marcha y su sustentación se convirtió en la parte más dura del desafío.

Desde el comienzo, la estrategia adoptada fue la de realizar un "by-pass" parcial de las estructuras tradicionales de la educación primaria y secundaria. Ello mostró una muy ajustada comprensión de la estructura institucional y de los puntos de veto por parte de los sustentadores de la reforma. Además, una muy buena presentación y difusión pública de la reforma logró ganar una amplia aceptación por parte de la población. Por último, la creación de nuevos "stake holders" dentro de la corporación docente comienza a cosechar los beneficios en contraposición con las divisiones y debilidades de la corporación docente.

Para comprender la dinámica específica del sector que habilitó la reforma educativa debemos considerar tres factores. En primer lugar, que el sistema de Educación Pública comprensivo y de alta calidad de los años cincuenta y sesenta, dejó una marca persistentemente favorable a la Educación Pública tanto en la ideología de la elite política como en las opiniones de la ciudadanía. En segundo lugar, que la percepción de la población era extremadamente crítica con respecto al estado de la educación pública. En tercer lugar, que el fuerte desarrollo de la investigación teórica y empírica acerca de las políticas educativas uruguayas produjo una importante acumulación en el plano técnico.

La educación fue uno de los orgullos centrales del estado de bienestar uruguayo. Era percibida como fundadora de ciudadanía en un

país de inmigrantes, como mecanismo de movilidad social ascendente para una población con expectativas de clase media y como garantía de equidad e igualdad de oportunidades. Por estas razones, cualquier intento de dismantlar el sistema público hubiera sido fuertemente penalizado por el electorado. En una encuesta reciente (Latinobarómetro), el 86% de la población uruguaya declaró que la educación primaria y secundaria debía estar en manos del Estado. Adicionalmente, otra encuesta que recoge información de las elites políticas muestra que éstas apoyan, en una abrumadora mayoría, una educación pública con orientación igualitaria (Moreira 1993).

En 1989, antes de la elección nacional, el gremio docente lideró una de las huelgas más largas de todo el período. Los huelguistas bregaban por aumento de salarios y del presupuesto educativo. Aunque este conflicto lesionó de modo significativo las chances de éxito electoral del partido de gobierno, sus demandas no fueron alcanzadas y la huelga terminó sin provocar cambios en la educación pública.

La nueva administración aumentó los salarios docentes, aunque en forma claramente insatisfactoria, estando siempre bajo la amenaza de la irrupción de un conflicto mayor. Pronto surgió una advertencia más drástica. En 1994 el gremio docente, la coalición de izquierda (EP) y el movimiento sindical (PIT-CNT) sometieron a plebiscito una enmienda constitucional que otorgaría una base fija del 27% del presupuesto nacional a la educación pública (que en ese momento no alcanzaba al 15%). Esta vez, las elites políticas de los partidos tradicionales no eludieron la confrontación —como lo habían realizado en ocasión del plebiscito de los jubilados— y, asumieron una postura clara de oposición a la iniciativa de los gremios de la educación. Una encuesta realizada en julio de 1994 mostró que el 70% de la población estaba dispuesta a votar a favor de la enmienda constitucional. Cuatro meses después, sólo 20 días antes del plebiscito, 40% de los votantes manifes-

taba su disposición favorable a dicha enmienda¹⁴. Finalmente ésta recibió sólo un 36% de los votos. La posición asumida por la mayoría de los dirigentes colorados y blancos fue decisiva: lograron disciplinar a sus simpatizantes y evitar la aprobación de la manida reforma.

En 1995, dos procesos de largo aliento cristalizaron en una expresión política concreta. Como se mencionó anteriormente, existía una amplia creencia por parte de la población con respecto al declive de la educación pública. Además, por fuera del Estado y de las corporaciones de la educación, existía una acumulación técnica considerable, con prolijos diagnósticos acerca de las oscilaciones del sistema en materia de rendimiento educativo y equidad. Los estudios de la CEPAL sobre las carencias de aprendizaje en las aulas, los patrones regresivos de recursos locativos y los amplios diferenciales en los resultados educativos por clase y por región, tuvieron un alto impacto en las elites y en la opinión pública.¹⁵

De este modo, hacia 1995 el escenario para la reforma estaba claramente configurado. Una percepción amplia y difusa del declive de la educación coincidió con un diagnóstico preciso y luego con una propuesta concreta de reforma. Las corporaciones educativas habían sido incapaces de convencer a la población de que la solución se lograría solamente a través del incremento del gasto. Germán Rama, un reconocido especialista en la materia, fue el hombre detrás de este diagnóstico.

14 Resultados de Equipos Consultores Asociados, publicados en *El Observador* (24/11/94).

15 La literatura producida por la CEPAL es indudablemente amplia. Entre los informes más importantes están "Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas en el Uruguay" (1991). "¿Aprenden los Estudiantes? El ciclo básico de la educación media" (1992); "Los Jóvenes en el Uruguay. Esos desconocidos de siempre" (1991) y *El trabajo de los jóvenes en Uruguay. La búsqueda y el empleo*" (1992).

La reforma educativa elaborada por Rama y su equipo resultó ser muy diferente de lo que las agencias internacionales estaban recomendando. No se presentó un sistema de *vouchers* y tampoco se propuso una descentralización en términos de delegación de autoridad o autonomía a las escuelas o liceos para tomar sus propias decisiones a nivel educativo. Esta reforma hizo propia la ambiciosa meta de ampliar la educación pública y obligatoria a nivel preescolar, algo que antes se había hecho en las escuelas privadas, aumentando significativamente su cobertura en las clases medias y altas en las décadas anteriores (Operti 1997). Este hecho había sido señalado en recientes estudios realizados por la CEPAL como un factor fundamental en el desarrollo posterior de los niños, ya que constituía un elemento fundamental en la reproducción de las desigualdades. Además, la reforma buscó desarrollar escuelas de tiempo completo para algunas zonas consideradas carenciadas. El propio Rama expresó tajantemente su preferencia por el Estado en materia educativa y su posición acerca de cómo el sistema público ha de interactuar con los proveedores privados. En julio de 1996, con la reforma en curso, Rama se pronunció claramente contra la tercerización de servicios como estrategia para aumentar la eficiencia y disminuir los costos: "[...] No me parece positivo hacer contratos con empresas privadas [...] pienso que el mejor sistema para obtener recursos y comprar lo que necesitamos es la deuda pública ya sea a través de préstamos internacionales o bonos del tesoro [...] comprarle a un agente privado es como tener esas pequeñas cuentas de almacén [...] uno siempre paga más, por supuesto. Esta administración no ha hecho ni planea desarrollar ningún acuerdo con proveedores privados."¹⁶

La decisión de nombrar a Germán Rama fue estratégicamente correcta. Se trataba de una figura de amplio consenso: solamente dos parlamentarios de extrema izquierda no apoyaron su

designación. El propio Rama apostó a la conformación de un equipo reformista con consenso multipartidario: sus dos colaboradores más cercanos pertenecían uno al Partido Nacional (José Claudio Williman) y el otro al Frente Amplio (Carmen Tornaría).

Elecciones estratégicas vincularon la reforma a un entorno político más amplio que habilitó una aprobación parlamentaria rápida y sin mayores contratiempos. En primer término, si bien Rama no estuvo presente en las negociaciones del Hotel Victoria Plaza, aceptó su designación con la condición de que tendría el apoyo de toda la coalición emergente¹⁷. Sin embargo, algunos sectores del partido Nacional fueron muy críticos con respecto a algunas de las medidas de la reforma e intentaron recortar el impuesto a la contribución inmobiliaria rural, que proveería de fondos para la alimentación de niños en escuelas carenciadas¹⁸. Rama se opuso públicamente a esta moción jaqueando de tal modo al Partido Nacional que lo dejó en un posicionamiento impopular.¹⁹

El fuerte sesgo estatista de la reforma incomodaba a los miembros de las fracciones partidarias más orientadas hacia el mercado. Además, el cierre de las pequeñas escuelas rurales iba contra algunas de las circunscripciones rurales de los líderes del Partido Nacional. Sin embargo, si observamos el voto parlamentario, estos representantes siguieron disciplinadamente a la coalición. No sólo aceptaron las medidas sino también el fuerte incremento del presupuesto para la educación que constituía la clave de la estrategia reformista. El *lobby* realizado por

17 Entrevista al Soc. Renato Operti (Noviembre de 1997).

18 Tomado de *El País*, (26/9/95). De hecho el Partido Nacional amenazó con no votar la Reforma Educativa en caso de no suprimirse el Impuesto de Educación Primaria.

19 En *La República* (3/9/95) Rama responde argumentando que "Yo defiendo el Impuesto a la Educación Primaria porque no quiero que nuestros niños se queden sin alimento en nuestras escuelas".

16 El Observador (1/7/96).

Rama y su presencia en la prensa fueron factores muy importantes que jugaron a su favor y que obligaron al gobierno a realizar algunos virajes estratégicos con los representantes del Partido Nacional. Por otra parte, la reforma fue presentada a través del proyecto de Presupuestos permitiendo comportamientos prebendarios. Dicho de otro modo, si algunos de los artículos de la reforma estaban siendo cuestionados, aquellos representantes que la impulsaban podían asegurar su voto en otros artículos del Presupuesto a cambio de la aceptación de la reforma educativa.

Cabe señalar que la reforma educativa significó un importante aumento en el presupuesto para la enseñanza. El proyecto de presupuesto 1995-2000 implicó llevar el gasto en educación de aproximadamente 8,6% del gasto total a un monto levemente por debajo del 20% del gasto total.

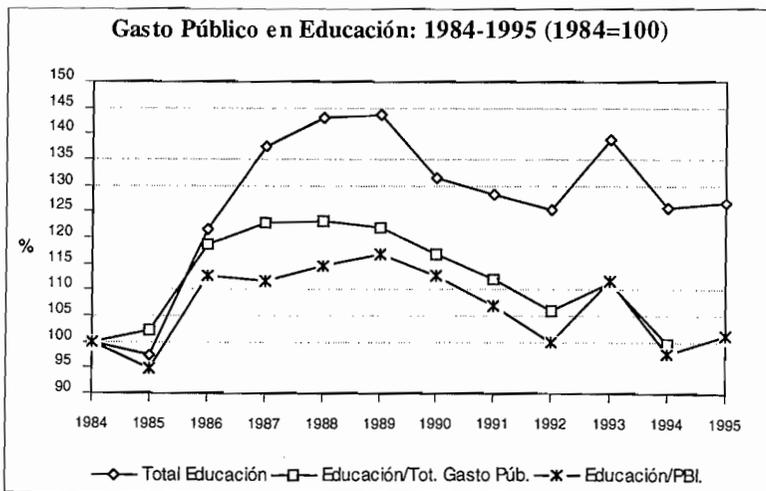
Después de iniciada la "Reforma Rama", las corporaciones magisteriales y de profesores de secundaria especialmente, comenzaron a cuestionar el amplio consenso del sistema político. La corporación de maestros y profesores tenía

expectativas de un incremento mayor en los salarios docentes que se vieron frustradas. Por esta razón se sintieron traicionados y a la vez amenazados tanto por los cambios en la currícula como por otros cambios en el sistema de incentivos y recompensas de los maestros. La oposición comenzó a gestarse.

Este proceso nos conduce a la sustentabilidad de la reforma. La Reforma Educativa fue fácilmente aprobada. La diferencia con respecto al caso de la Seguridad Social resulta evidente. Mientras que para esta última se necesitaron intentos sucesivos, y se tuvo que lidiar con una activa y poderosa coalición de veto constituida en torno al interés de 700.000 personas con representación parlamentaria, la Reforma Educativa tuvo un amplio apoyo en el sistema político y una débil oposición corporativa sin fuerte respaldo parlamentario. Pero una vez comenzada la reforma, el "tigre de papel" pareció transformarse en un "minotauro".

Si bien las huelgas y las movilizaciones de los maestros al principio parecieron amenazar la reforma, al final, no lograron afectarla significativamente, aunque una huelga general de la edu-

Gráfico 4



Fuente: OPP.

cación y algunos ataques de la izquierda logran amenazarla por momentos. El sistema político apoyó a Rama. Incluso la izquierda moderada, fuertemente vinculada a las corporaciones de la educación, evitó la crítica dura y abierta, lo cual debe ser leído en definitiva como una moderada señal de apoyo. Otra huelga de estudiantes y de docentes de Enseñanza Secundaria intentó reducir las reformas alegando que éstas habían sido impuestas sin consultar a las personas involucradas en las mismas. En este caso el apoyo de la población fue menos evidente y con el transcurso del tiempo las corporaciones aceptaron, si bien de modo reticente, el gesto más bien simbólico de las autoridades de abrir mecanismos de diálogo.

Actualmente, la "Reforma Rama" se sigue desarrollando y su oposición, aún activa, está concentrada en círculos sociales y profesionales restringidos, recibiendo poco apoyo del espectro político.

Mantener la reforma exigía mucho más que llevarla simplemente adelante en forma reducida. Su ejecución era el tema crítico. Los vetos por parte de las estructuras tradicionales de la educación primaria, secundaria y técnica eran casi un resultado natural ya que estaban con-

troladas por maestros y profesores que se sentían amenazados por la misma. Rama enfrentó este problema creando y utilizando una estructura paralela para lograr algunas de las metas básicas de la reforma, obteniendo apoyos en lugares claves de la toma de decisiones dentro la antigua estructura institucional y dividiendo la oposición corporativa. Al comienzo eludió ostensiblemente (by-passed) la estructura de gobierno educativa tradicional haciendo una amplia utilización de los programas de cooperación externa y de los recursos establecidos por la administración anterior así como de otros creados por él mismo. El programa de Mejora de la Calidad de Educación Primaria (MECAEP), de Modernización de la Educación Técnica (UTU-BID) y de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente (MESyFOD), bajo la dirección de Rama, fueron instituciones extremadamente discrecionales, financiadas con recursos frescos de las agencias de cooperación internacional (BID y el Banco Mundial). Estos recursos se utilizaron para desarrollar más diagnósticos técnicos, evaluaciones de eficiencia, distribución de incentivos salariales para maestros y para la ejecución de experiencias piloto que contribuyeron a reducir el impacto de las demostraciones de protesta y a crear nue-

Cuadro 2

Encuesta de Opinión respecto a la ocupación de centros educativos por parte de los estudiantes contra la reforma

Posición (en %)	Primer pregunta	Segunda pregunta	Tercera pregunta
De acuerdo	27	35	35
Ni a favor ni en contra	14	11	15
En desacuerdo	49	42	33
No opina	10	12	17

Fuente: Factum, 1997 Preguntas: 1) Acuerdo o desacuerdo con las ocupaciones estudiantiles; 2) Acuerdo o desacuerdo con el apoyo de los gremios docentes a las ocupaciones; 3) Acuerdo o desacuerdo con las acciones del Codicen.

vos "stake holders" ²⁰. Por otra parte se redireccionaron los recursos del viejo programa FAS (Fortalecimiento del Area Social) para la construcción de infraestructura para educación preescolar.

El segundo paso, fue ubicar a parte del equipo técnico en las posiciones más altas de la estructura tradicional (administración educativa, recursos, inversión e inspecciones —que evalúan a maestros y profesores). Esto no le permitió controlar la totalidad de la estructura pero le permitió un conocimiento mayor de la resistencia y de los puntos de veto de las diferentes estructuras educativas. Por último, la creación de amplios programas piloto para capacitación de maestros mediante becas y ampliación de la currícula y el desarrollo de varias experiencias piloto en escuelas de tiempo completo, así como las escuelas de requerimiento prioritario, le permitieron profundizar la agenda reformista al interior de la estructura tradicional y de la propia corporación docente.

En la enseñanza secundaria, en particular, el surgimiento de nuevos "stake holders" operó fundamentalmente a través de las experiencias piloto como efecto demostración. Los padres, profesores y estudiantes son radicalmente más favorables a la reforma y tienen una mejor evaluación de la educación pública en el caso de los centros con experiencias piloto. De modo consistente a través de las edades, la localización urbano-rural, la identificación política y los

grupos dentro de Educación Secundaria, existe una diferencia del 20% o más entre las experiencias pilotos y los centros secundarios sin reforma (CODICEN-InterConsult 1997).

De todos modos resulta imprescindible hacer una advertencia. Buena parte de la fuerza del impulso reformista provino del liderazgo de Rama, un fuerte instrumentador de políticas, y de la actividad de una elite técnica externa al sistema de Educación Pública. De esa configuración surge una debilidad potencial: el cambio y el compromiso con la reforma aún no ha sido internalizado en las estructuras de la Educación Pública.

En suma, el éxito de esta reforma contó con varios elementos facilitantes. En primer lugar, la existencia de un liderazgo determinante, que supo articular los recursos políticos de la coalición llevando adelante su programa. En segundo lugar, la estrategia de "by-pass" logró eludir factores resistentes de la estructura administrativa a cargo de la implementación de la reforma. En tercer lugar, los contenidos de la reforma lograron apoyos importantes dentro de la ciudadanía, en tanto se encontraban en sintonía con las preferencias mayoritarias de la población. En cuarto lugar, el proceso reformista se benefició del empleo estratégico del presupuesto quinquenal como espacio de negociación mayor. Finalmente, la reforma creó nuevos beneficiarios, afectando intereses difusos con escaso poder de veto sobre la implementación de la nueva política.

20 Esto puede verse en numerosos informes y publicaciones de estas instituciones donde se incluyen diagnósticos, planes de inversión y estrategias de coordinación con las estructuras tradicionales de la educación. Ver "El currículum experimental" MESYFOD (1997); "La gestión en la educación, política educativa, administración y financiamiento" E2, Serie desarrollo social, FAS (1995). También el Proyecto de Presupuesto, 1995-1999, Administración Nacional de Educación Pública, Vol. I y entrevistas a Renato Operti y Ester Mancebo, noviembre 1997.

3.3. Enfrentando la crisis del sistema de salud y el fracaso de la reforma: articulaciones débiles, beneficiarios difusos y errores institucionales

La reforma de la salud fracasó. Más allá de las configuraciones específicas del sector en lo referente a los grupos de interés, los factores más importantes detrás de este fracaso refieren a elecciones estratégicas realizadas por

Solari como promotor de la reforma, así como al propio contenido de la propuesta. Contrariamente a lo ocurrido en el caso de la educación, aquí no existió un líder capaz de llevar adelante la reforma. Solari eligió enfrentarse primero a un cerrado entorno político –negociar con la corporación médica– y no fue capaz de sacar partido de la articulación de la reforma con el contexto político facilitante (coalición de gobierno). Mientras que la Seguridad Social y en menor medida la reforma educativa se discutían en las reuniones tendientes a la conformación de la coalición, esto no ocurrió en el caso de la reforma de la salud. En segundo lugar, también contrariamente al caso de la educación, la reforma de la salud no ofreció ninguna extensión de cobertura o beneficios. Por el contrario, implicaba recortes y limitar recursos reduciendo subsidios al sector privado. Por último, uno de los mecanismos exitosos en la estrategia reformista en la educación, no prosperó en el caso de la reforma de la salud: aprobar la reforma dentro de la Ley de Presupuesto.

En 1987 una ley aprobó la creación de la Administración de Servicios de Salud del Estado. ASSE intentó ser el primer paso en el proceso de descentralización y en la construcción de un Sistema Nacional de Salud en la cual el Estado tendría un rol regulatorio, disminuyendo su actividad en tanto proveedor. La letra de la ley permitía metas ambiciosas: la idea era “[...] delegar a nivel regional y departamental las cuestiones más urgentes de la salud básica y concentrar a nivel central las decisiones estratégicas”²¹. Sin embargo, en los hechos, se avanzó muy poco: ASSE terminó asumiendo el 90% de las unidades ejecutoras de Salud Pública. En 1995 se intentó una profunda reforma de la salud que el Parlamento rechazó artículo por artículo.

La salud uruguaya constituye una compleja articulación de agentes privados y públicos que interactúan entre sí a diferentes niveles. Históricamente se pueden distinguir dos diferentes sistemas: por un lado, el sistema privado, en el que las Sociedades de Ayuda Mutua (SAM) daban cobertura a la clase media y alta (y con el transcurso del tiempo a la clase trabajadora), y por otro lado, el sistema público que daba cobertura a aquellos que no podían pagar la cuota del SAM.

En los años 60 y 70’s los acuerdos bilaterales entre los agentes del Estado y el SAM crearon un sistema a través del cual los empleados del Estado podrían estar afiliados al SAM a través de un pequeño descuento. El Estado de este modo comenzó a subsidiar a sus propios empleados y los costos de las SAM. En los 70’s algunas leyes y acuerdos tripartitos abrieron la puerta para la primera categoría de trabajadores privados con un acuerdo similar: de ahí en más, los empleadores, los empleados y el Estado pasaban a contribuir con la salud de la ciudadanía uruguaya.

En 1984 este mecanismo se generalizó ya que las últimas categorías de los trabajadores del sector formal –servicio rural y doméstico– adquirieron el derecho de afiliarse a las sociedades de asistencia mutua. Este seguro de salud obligatorio fue administrado por una nueva dependencia estatal (DISSE), que jugó un rol de intermediario entre el trabajador y la SAM de su elección. En 1988, de acuerdo al Ministerio de Salud Pública, 1.400.000 personas estaban afiliadas a las SAM. El sistema público continuó atendiendo cerca de 1.000.000 personas. Las instituciones médicas de las empresas públicas se sumaron para completar la cobertura de la población uruguaya.

No hay duda que la implementación de los acuerdos entre el Estado y las SAM, y posteriormente la creación de DISSE, aumentó la cobertura a un nivel de calidad más alto en el cuidado de la salud, y que esto fue realizado con

21 Diagnóstico Sectorial de Salud, Volumen 5, PRIS-OPP, 19994.

un fuerte énfasis redistributivo (la cantidad de dinero que se paga de los ingresos para pertenecer al SAM es proporcional a ese ingreso).

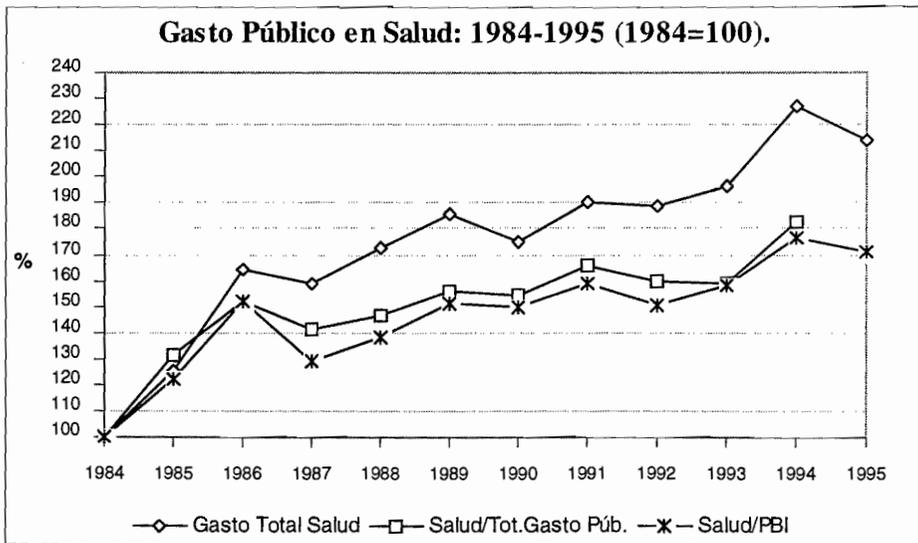
Resulta menos claro ver en qué medida los nuevos sectores populares que se incorporaron al sistema pudieron efectivamente utilizarlo (Sánchez y Fernández 1997). El sistema SAM ha estado sometido a una presión financiera durante cierto tiempo y la incorporación de nuevos miembros a través de DISSE constituyó un subsidio oculto ya que no sólo lo pagaban los empleados sino también el empleador y el estado. Esto también implicó un deterioro en los servicios del SAM en la medida en que un creciente número de personas tuvieron que ser asistidas utilizando casi la misma infraestructura. Con el tiempo, se fueron transfiriendo al consumidor algunos costos, bajo la forma de significativos aumentos en las órdenes (*tickets*) médicas y de medicamentos.

Casi paralelamente a este desarrollo se produce una innovación privada en el complejo sistema de salud uruguayo. En 1980 surge una

nueva forma de servicio médico: las unidades móviles de emergencia privada. Estos servicios también utilizaron una cuota mensual cooperativa pre-paga que permitió costos muy bajos a través de la redistribución de costos y riesgos. Una gran parte de las clases medias y casi la totalidad de las clases altas se afiliaron a estos servicios. La sociedades de ayuda mutua eran particularmente lentas e ineficientes en lo que se refiere al tratamiento de primeros auxilios y de emergencias así como en la atención de pacientes ambulatorios y fueron precisamente éstas las áreas de atención en las que se centraron las unidades móviles, agregando luego centros de tratamiento primario. De hecho, la mayor parte de las personas que podían hacerlo, pagaban una doble tarifa, una al SAM y otra al servicio de emergencia móvil.

Los resultados finales muestran que el país se desplazó hacia una estructura en el área de la salud estratificada en tres segmentos: aquellos que no pueden pagar el costo del sistema de salud SAM (o que no pueden pagar las órdenes

Gráfico 5



Fuente: OPP.

aun estando afiliados a la misma) y que terminan en un sistema público de calidad estancada; aquellos que sólo pueden pagar un sistema de ayuda mutua con calidad deprimida y aquellos que están afiliados al SAM pero que pueden pagar y optar por los nuevos servicios ambulatorios y de emergencia o que en algunos casos pueden costear las pocas instituciones exclusivamente privadas del país. Sin embargo, mientras que la mejora de la calidad no es evidente, los gastos se han incrementado. El incremento en los recursos se debió a los aumentos en las transferencias del estado al sistema SAM a través de DISSE. El sistema de salud estaba gastando más y de modo más ineficiente.

El problema que enfrenta ahora el sistema de salud es que el modelo de SAM se encuentra con el mismo problema financiero que antes y con un deterioro de la calidad en la provisión de servicios. También se dice que el sistema público sufre una escasez de funcionarios, es ineficiente y cuenta con recursos financieros inadecuados. Todo esto se une a un gasto creciente.

En 1995, el Ministro Solari presenta su propuesta de Reforma. Para entender las razones de su fracaso es imprescindible analizar su contenido. Esta reforma pretendió no sólo impulsar la descentralización, sino que también tocó algunos temas tabú del sistema de salud en su conjunto. Primero se enfrentó al problema de las transferencias financieras y de los subsidios del estado al sistema SAM, particularmente aquellos en el interior del país. Pretendió hacerlo a través de un mecanismo bastante amenazador para las SAM del interior del país. Proyecto desarrollar hospitales públicos competitivos y permitir que los trabajadores pudieran elegir mediante DISSE, entre proveedores públicos y privados. No contento con esto, Solari declaró pretender crear hospitales comunales, en los que los médicos y la comunidad compartieran las decisiones en torno a la distribución de ciertos recursos. También cambió el estatuto de los funcionarios públicos, recortando los incentivos y

los aumentos por antigüedad, apoyándose en criterios meritocráticos y competitivos. Por último, intentó racionalizar el uso de los hospitales públicos en Montevideo fijando ciertos mecanismos, como establecer que aquellos con cobertura de DISSE no pudiesen hacer uso de los hospitales públicos.

En los hechos, su propuesta afectaba los intereses de la corporación médica, especialmente los de los profesionales agrupados en FEMI (Federación Médica del Interior).²² Un destacado miembro de la corporación médica señaló que: "La reforma se bloqueó porque muchas personas levantaron sus manos al cielo. El (Solari) se dio cuenta demasiado tarde de que desde FEMI estaban diciendo que no y que podían quitarle el apoyo que él necesitaba desde el Parlamento". Asimismo, un miembro de FEMI le declaró abiertamente la guerra a la propuesta: "Si este proyecto se llega a presentar nuevamente, vamos a dejar claros nuestros argumentos, y los vamos a defender con todos los medios posibles y vamos a demostrar de que ésta no es la reforma que el país necesita, al menos, para la realidad del interior del país [...] no es que estemos en contra de la competencia, de hecho hay más SAM en el interior que no son miembros de la federación (FEMI)[...] lo que no creemos que sea correcto es la creación de pseudo SAM basadas en el Estado, lo que tendría un efecto perverso en el conjunto del sistema de competencia".

Al amenazar los intereses de la corporación médica, la reforma de Solari se enfrentó a un punto de veto demasiado poderoso (Moreira y Fernández 1997). La elite de la corporación médica conduce tanto el sistema público como el privado: no es extraño que un médico tenga una posición jerárquica en una SAM, en un hospital público y a la vez forma parte de un consejo asesor en políticas estatales de salud o un pro-

22 En El Observador (28/9/95), FEMI declaró su abierta oposición a la reforma de la salud enviada en el Proyecto de Presupuesto.

grama de seguro social de salud. Por ende, a diferencia de lo que ocurre con los docentes, los médicos no son simplemente los proveedores del servicio sin que son una pieza clave en su gerenciamiento. Además, ellos no dependen tan directamente de los recursos del Estado: de todos los gastos en salud (privada y pública), el estado sólo se hace cargo de aproximadamente un 30% del gasto total más las transferencias hacia el sistema privado (MSP/FAS 1995). El gasto privado se hace cargo de la mayor parte de los costos del sistema de salud.

Cuadro 3
Gasto Público y Privado en Salud 1994

	Pesos de 1994	%
Gasto Público Total	2.182.664	29.5
MSP	1.374.631	18.6
Otros	808.013	10.9
Gasto Privado Total	5.204.526	70.5
SAM	3.632.496	49.2
Otros	1.572.030	21.3
Gasto Total en Salud	7.387.170	100

Fuente: MSP/FAS, 1995.

Como lo muestra cuadro 7 el gasto de las SAM más que duplica los gastos en el Ministerio de Salud Pública (que es responsable de la mayoría de los hospitales públicos).

Mientras que los costos eran claros, los beneficios no. Las SAM de Montevideo, por ejemplo, aunque permanecían intocadas, no eran claros vencedores. Sospechaban que la meta última de la reforma era crear un sistema público que pudiera competir con las opciones privadas. Un miembro del *Plenario de las MAS* señaló claramente: "Hasta un cierto punto, la perspectiva detrás de la reforma era que el sector público podía competir en igualdad de condiciones con la medicina privada colectivizada [...] este es un modo de ver el problema, [...] creemos que es el modo equivocado. Por supuesto que ha de pensarse una alternativa fuera de Montevideo donde FEMI es el dueño absoluto,

pero en Montevideo hay 18 SAM y la población puede elegir la que prefiere".

Por tanto, la corporación médica en su conjunto se opuso a la reforma. Sumado a esto, los trabajadores y funcionarios de la salud la resistieron porque cambiaba el sistema de recompensas y castigos, disminuyendo la estabilidad e incrementando la presión por eficiencia.

Por otro lado, el sistema político tampoco deseaba aprobar la reforma. Por un lado, FEMI pudo bloquear la propuesta en el Parlamento usando sus fuertes conexiones con los representantes de los partidos tradicionales del interior del país (muchos de ellos también médicos). Por otro lado, la izquierda discrepaba con las disposiciones que restringían el uso de los servicios de salud pública de los afiliados por DISSE. En palabras de un médico del Ministerio de Salud Pública: "[...] lo que levantó la oposición de algunos sectores fue el hecho de que la reforma implicó que el estado podría llegar a empezar a cobrarle a la población y dejarla sin la asistencia de salud pública si se afiliaban al SAM, en lugar de proveer salud pública gratuita".

Sumado a todos estos obstáculos, otro factor político determinante entró en juego. Solari empezó a perfilarse como candidato a la presidencia del Partido Colorado en la próxima elección, lo que erosionó su apoyo en la interna del partido. Este factor contingente habilitó la generación de una articulación negativa del proceso con el resto del espectro político que podía apoyarlo.

El contenido de la propuesta reformista, la configuración de poder en el sector de la salud y en la totalidad del sistema político, hacían altamente improbable el éxito de la reforma, al menos tal como había sido aprobada. Pero la ausencia de mecanismos estratégicos adecuados para su aprobación también conspiró contra el éxito de Solari. Éste, eligió negociar la reforma dentro de un entorno político cerrado, discutiendo su propuesta fundamentalmente

con los representantes de la salud pública del cual el mismo era parte, con las SAM en Montevideo y con FEMI en el interior. Creyó que a pesar de la oposición abierta de FEMI, el Parlamento aprobaría su propuesta. De hecho Solari no cambió su proyecto después de haberlo presentado a diferentes grupos de interés. Lo que no llegó a comprender o evaluar correctamente fue que FEMI tenía fuertes relaciones con muchos representantes de los partidos políticos.

Si hubiera elegido otro camino, la coalición hubiera ayudado a disciplinar a sus representantes o al menos a contener el efecto sobre ellos por parte de otros miembros del Parlamento. Pero la articulación con el espectro político no fue prevista, y los artículos de la reforma de la salud llegaron al parlamento sin ningún diálogo previo con los representantes.

La única estrategia desarrollada por Solari fue presentar su proyecto en el Parlamento junto con la Ley de Presupuesto Nacional en el inciso correspondiente al MSP, tal como había sido hecho con el de Educación. Sin embargo, teniendo en cuenta que el proyecto era extremadamente controvertible, los parlamentarios prefirieron sacarlo del Presupuesto. Un médico de Salud Pública sostiene esta idea: "Pretender aprobar la ley como parte del presupuesto para que no duerma en el Parlamento devino un problema[...] el hecho de que hubiera plazos establecidos no le daba a los representantes tiempo suficiente para discutir la ley"

¿Por qué fracasó tan claramente Solari en desarrollar una estrategia reformista adecuada? La contraposición con Rama puede ser ilustrativa. Mientras que Rama provenía de fuera del sistema educativo, Solari era un miembro de la corporación médica. Mientras que Rama hizo una correcta valoración de la viabilidad política de su iniciativa, Solari parece no haber calibrado adecuadamente los conflictos latentes y las posiciones de los actores. Rama había presenciado la huelga de los maestros de 1989 y la campaña del referéndum de 1994: existía un legado de conflicto del cual

aprender. En cambio, no existieron conflictos de estas proporciones en el sistema de salud. Finalmente, a diferencia de Rama, Solari no fue capaz de articular los intereses de su reforma con los recursos políticos de la coalición y el empleo inteligente del presupuesto quinquenal como estrategia de reforma.

Cabe señalar, de todos modos, que si bien no se aprobó ninguna reforma, se tomaron algunas medidas a través de disposiciones administrativas. El Parlamento no consideró ninguna nueva ley pero el nuevo marco regulatorio fijado por ASSE permitía que se realizaran un número de reformas. Resulta muy significativo observar cuáles de las metas reformistas están siendo implementadas y cuáles han sido bloqueadas.

Se están desarrollando tres procesos de reforma parcial. Primero, la racionalización y el recorte de gastos en hospitales públicos. Segundo, la implantación de una estrategia gerencial para los hospitales públicos. Por último, la identificación de los usuarios de salud pública ya se generalizó, y en algunos hospitales esta nueva información ha permitido el co-pago y las restricciones para aquellos que tienen cobertura mutual. En otras palabras, se está procesando el recorte de gastos, la flexibilización de las rutinas administrativas y la limitación de la cobertura. Estas iniciativas no eran resistidas ni por los funcionarios de la salud, ni por la izquierda, ni por la corporación médica.

Finalmente, es importante destacar la ausencia de cambios en la provisión de recursos y en las transferencias público-privado. Los aspectos de la reforma que se están llevando adelante son aquellos que no afectan particularmente a la corporación médica y en especial a FEMI.

4. Consideraciones finales

La primera y más clara contribución de este trabajo es el marco de referencia analítico, que pone de relieve la importancia del contexto polí-

tico, de las configuraciones específicas de los sectores y de los dispositivos estratégicos para la comprensión del éxito o del fracaso de las reformas institucionales. El peso relativo de los diferentes niveles y de modo más importante aún, las interacciones entre éstos, constituye un desafío a tomar en el futuro en la medida en que se vayan considerando una mayor cantidad de casos.

En segundo lugar, este trabajo ha tratado de definir las configuraciones típicas facilitantes de la reforma en el nivel político general. En este sentido se distingue entre un tipo ideal, donde la negociación política es relegada y la concentración del poder y la desarticulación de la oposición son las llaves del éxito, de otro modelo—representado por el caso uruguayo— donde los procesos de aprendizaje democrático, de negociación y de competencia electoral van produciendo lentamente contextos favorables para la reforma.

En tercer lugar, nuestro análisis de las configuraciones específicas de los sectores nos ayuda a comprender los factores adicionales que son el telón de fondo del fracaso o del éxito de las estrategias: la negociación y el regateo con los triunfadores o perdedores organizados. Cuando las corporaciones de los beneficiarios son grandes y poderosas, dejarlas fuera del nuevo modelo (esto es, no afectar sus intereses) ayuda a la causa reformista; en cambio, cuando son difusas, tienden a ser irrelevantes o pueden ser cooptadas por la causa reformista una vez iniciado el proceso innovador. Cuando la burocracia y los administradores no son poderosos, equipos técnicos coherentes y consistentes (aún proviniendo de fuera del sistema), junto con el apoyo político pueden muy bien llevar adelante reformas mayores. Por último, cuando la corporación que provee el servicio es poderosa y el resto de los actores es irrelevante y están desorganizados, a menos que exista una voluntad política fuerte con respecto a la reforma y para enfrentar a esa corporación, sugerimos que la reforma se lleve adelante con

ellos. Dicho en forma muy simple: la reforma de la seguridad social fue posible porque los beneficiarios del viejo sistema no fueron afectados, la reforma educativa fue realizada a pesar de la corporación docente, mientras que la reforma en la salud pública debe hacerse junto con la corporación médica.

Entre las diferentes estrategias adicionales identificables como dispositivos para aprobar reformas, la “articulación” ocupó un lugar muy especial en nuestra argumentación. Este concepto demostró ser de muy útil para comprender el destino de las reformas. Esto es así por una razón muy simple. Las reformas no se debaten en el vacío ni dependen mayormente de las especificidades del sector considerado. Por el contrario, el modo en el que el tema específico de las reformas se articula con las percepciones de la población, con las agendas de los partidos y con otras reformas, muchas veces determina si las reformas serán aprobadas o rechazadas. La ausencia de articulación de la reforma de la Salud Pública con la Coalición entre los partidos Colorado y Nacional es la clave para comprender su fracaso. Del mismo modo, superar la resistencia a la reforma de la Seguridad Social hubiera sido muy difícil sin los recursos provenientes de una coalición bien disciplinada. La reforma educativa también se benefició con este mecanismo de articulación: Rama es un buen ejemplo del uso de la coalición.

También hemos encontrado casos de articulación negativa que determinan el bloqueo de las innovaciones. Un proyecto de reforma de la seguridad social del Presidente Lacalle se bloqueó al quedar articulado a sus intentos de privatización. Estas articulaciones difícilmente pueden ser controladas por sólo un jugador. Generalmente, son el producto (intencional y no intencional) de múltiples actores. De modo muy sintético es posible decir que la reforma de la Seguridad Social se benefició con la articulación positiva a la coalición, que la reforma de la Salud Pública careció de esta articulación, en tanto la reforma educativa construyó esa arti-

culación a través de la acción estratégica y la habilidad política de Germán Rama.

La utilización de mecanismos institucionales adecuados para la aprobación de la reforma resulta menos evidente. La aprobación de las leyes de reforma como parte del Proyecto de Presupuesto estuvo presente tanto en el caso de la reforma educativa como en el intento de la reforma de salud pública. En la primera resultó un éxito y en la segunda un fracaso. La pregunta es entonces ¿qué variable específica hace funcionar al mismo atributo a favor de la reforma en un caso y en contra en el otro? Podemos esbozar una respuesta recurriendo, nuevamente, al concepto de articulación. Cuando existe una fuerte disciplina sobre la base de una coalición de gobierno, puede debatirse poco y, en el caso de surgir desacuerdos de menor grado, estos pueden negociarse dentro del presupuesto. Cuando este no es el caso, se necesita más tiempo de negociación y el presupuesto marca plazos que van en detrimento del tiempo requerido para una negociación trabajosa y más larga. Pero, puede argumentarse también que si bien la reforma educativa fue aceptada como orientación genérica de la coalición, los contenidos concretos de la misma no habían sido consensuados por la propia coalición.

La pregunta fundamental es por qué la reforma educativa fue capaz de utilizar los recursos de la coalición en el Parlamento y la de la salud no pudo hacerlo. La respuesta es una combinación de contenidos y conexiones partidarias. El contenido de la reforma educativa resulta más aceptable para la mayoría. Las reservas de la corporación docente sólo pudieron ser canalizadas en el Parlamento a través de la izquierda dado que los partidos de la coalición no tienen conexión directa con esos gremios. Obviamente, este no fue el caso de la reforma de la Salud Pública. Sitiada en muchos frentes debido a distintos aspectos de su contenido y atacada por los intereses médicos del interior del país que tenían fuertes conexiones con uno de los miembros de la coalición (el Partido Nacio-

nal), la reforma hubiera necesitado un período de negociación mayor. El mecanismo del presupuesto no habilitó esto.

La creación de nuevos *stake holders* demostró ser un factor muy relevante en el proceso de reforma. Su importancia sólo puede ser claramente visualizada una vez que la reforma ha sido aprobada. Cuando empiezan a ser implementadas, las reformas se benefician de estos nuevos *stake holders* que se transforman en sus defensores activos. Los nuevos afiliados a los fondos de capitalización y los administradores de los fondos de pensiones son nuevos y poderosos actores, que tienen un gran interés en que la reforma prospere. Los maestros, los directores, los padres e inclusive los estudiantes de los programas piloto apoyaron más claramente la reforma de Rama que aquellos que pertenecían a las viejas e intocadas estructuras de Educación Primaria, Secundaria y Técnica.

Los legados del conflicto han sido escasamente tratados en este trabajo de modo intencional. Si bien éstos parecen ser factores importantes en todos los casos, la dirección causal está lejos de ser evidente. Los legados de fuerte conflicto están presentes en el caso de la Seguridad Social a pesar de que la reforma fuera aprobada. El conflicto parece haber producido un efecto positivo en el largo plazo, favoreciendo la negociación y los procesos de aprendizaje, particularmente por parte de los impulsores de la reforma. En el caso de la educación, los legados del conflicto fueron más débiles, y el resultado más importante fue la derrota de la coalición capaz de vetar la reforma. En efecto, éstos habían sido incapaces de aumentar los recursos asignados a la educación a través de referéndums y huelgas. Por último en la salud pública, los legados de conflicto fueron casi inexistentes, pero esto, en lugar de ser un indicador de consenso básico, evidencia un pacto de silencio, que una vez roto, puso de manifiesto la resistencia a la reforma por parte de la corporación médica, de los trabajadores de la salud y de actores del propio sistema político.

No hay recetas fáciles para las reformas institucionales cuando estas pretenden ser impulsadas respetando los *checks and balances* y los principios procedimentales de los sistemas democráticos. Todavía se sabe poco acerca del cambio institucional. Esperamos que este trabajo haya provisto algunas pistas para la identificación de los contextos políticos favorables, para la comprensión de los puntos y actores de veto potenciales derivados de la configuración de poder e intereses de los sectores y para la identificación de las estrategias más adecuadas para impulsar las reformas.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP-CODICEN (1995): Exposiciones del CODICEN de la ANEP ante la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República. Documento I.
- ANEP-CODICEN (1996): Exposición del CODICEN y debate parlamentario en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. Respuestas ante las ocupaciones y Escuelas Técnicas. Documento II.
- Barreto de Oliveira; Iwakami Beltrao; Michelin; Maniero; Pasinato; Matijacic; (1994): «*Diagnóstico y Perspectivas de la Seguridad Social en el Uruguay*». Viabilidad de la Seguridad Social. Programa de Cooperación Técnica. BID/OPP. Montevideo, Noviembre de 1994.
- Buquet, D. (1995): Los efectos del sistema electoral uruguayo. En, «*Reforma Electoral y Consolidación Democrática en América Latina*». ICP/OEA. Noviembre 1995.
- CODICEN (1997): Estudio de Opinión Pública sobre el Sistema Educativo. (Interconsult 1997)
- Chasquetti, D. y J. A. Moraes (1999): "Hipótesis para una Teoría del Ciclo Político en Uruguay", en J. Lanzaro, comp., *La "segunda" transición en Uruguay*, FCU, Montevideo.
- CEPAL (1994; 1997): *Panorama social de América Latina, 1994*. (Santiago: CEPAL).
- Cominetti, R. (1994): "Gasto Social y Ajuste Fiscal en América Latina". *Serie Reformas de Política Pública, Nr. 20*. (Santiago: CEPAL).
- Cox, G. y M. McCubbins (1996): *Estructure and Policy. The Institutional Determinants of Political Outcomes*. World Bank Conference on Administrative Procedure. (June 20-21/6/1996). San Diego, California.
- Davrieux, H. 1987. *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: CINVE-EBO).
- Dos Santos, W. G. (1979): *Cidadania e justiça* (Rio de Janeiro: Editora Campus Ltd.).
- Filgueira, C. (1994): "Heterogeneity and Urban Poverty in Uruguay". *Democracy and Social Policy Series -Nr. 5*. (Kellog Institute. Notre Dame University).
- Filgueira, C. (1996): "Sobre revoluciones ocultas: las transformaciones de la familia en el Uruguay". Documento de Trabajo. (Montevideo: CEPAL).
- Filgueira, F. (1995): "A century of Social Welfare in Uruguay. Growth to Limits of the Batllista Social State". *Democracy and Social Policy Series -Nr 5*. (Kellog Institute. Notre Dame University).
- Filgueira, F.; C. Filgueira (1997): Taming Market Reform. The Politics of Social State Reform in Uruguay. Paper presented at the conference *Social Policy in the Southern Cone of Latin America*. Notre Dame University.
- Filgueira, F., J. Martínez, J., and A. Peri (1990): Racionalidad Intersticial y Reforma del Estado en Uruguay. Montevideo; Working Paper, PEITHO.
- Filgueira, F. y J. Papadópulos (1997): "Putting Conservatism to good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay" in John Cahlmers et al. (eds.) *Rethinking Representation*

- and Participation in Latin America (Oxford/ New York: Oxford University Press)
- Graham, C. (1994): *Safety Nets, Politics and de Poor. Transitions to Market Economies*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Graham, C. y M. Naim (1997): *The Political Economy of Institutional Reform in Latin America*, Forthcoming.
- González, L. E. (1993): *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*, CP/FCU.
- Katzman, R. (1996): "Marginalidad e integración social en el Uruguay". Documento de Trabajo. CEPAL, Montevideo.
- Labadie, G.; A. Canzani A. y L. Costa Bonino (1995): Aspectos políticos y sociales de la reforma de la Seguridad Social. OPP/FAS.
- LoVuolo, R. (1997): "El enfoque del Banco Mundial en el sector de la Seguridad Social. ¿Una alternativa para los países del cono sur? en Filgueira, C., C. Midaglia y Peteresen-Thumser (comp.), *Desafíos de la Seguridad Social*, pp.115-141. (Montevideo: Trilce)
- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997): *Presidentialism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y T. Scully (1995): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mancebo, M. E. (1998): Las Políticas Educativas del Uruguay en el Contexto Latinoamericano (1985-1994), *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 11.
- Mesa-Lago, C. (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina* (Santiago: CEPAL).
- Mesa-Lago, C. (1994): *La reforma de la Seguridad Social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL
- MESYFOD (1997): "El curriculum experimental".
- MESYFOD (1995): "La gestión en la educación, política educativa, administración y financiamiento" (E2, Serie Desarrollo Social, OPP/FAS).
- Moreira, C. (1997): *Democracia y Desarrollo en Uruguay*. Montevideo, Ed. Trilce.
- Moreira, C. y J. Fernández (1997): Políticas de Ajuste en el Sistema Público de Salud: Una visión desde los actores. Montevideo, CIESU-OPS.
- Nelson, J. M. (1990): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press.
- Noya, N., A. Bello y C. Grau (1995): "*Diagnostico y Perspectivas de la Seguridad Social en el Uruguay*". Equidad en la Seguridad Social. Programa de Cooperación Técnica. BID/OPP. Montevideo, enero de 1995.
- Operti, R. (1997): La Reforma Educativa: reivindicación del Estado benefactor. Cuadernos del CLAEH, N° 78-79
- OPP/FAS (1994): Diagnósticos Sectoriales. Varios Tomos.
- OPP/FAS (1996): Ajustes al Sistema de Servicios de Salud en Uruguay.
- Papadópolos, J. (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. (Montevideo, CIESU)
- Sánchez, D. y J. Fernández (1997): La transferencia de la prestación de servicios de salud a los pobres, del sector público al sector privado. Una evaluación preliminar del nivel de adecuación a la situación sanitaria y satisfacción de los usuarios. Montevideo; OPS-GEOPS
- Saldain, R. (1996): La "segunda" transición en el Uruguay. Modos de Gobierno y reforma del Estado en una década de Democracia. Montevideo; ICP/FESUR.
- Shugart, M. y S. Haggard (1996): Institutions and Public Policy in Presidential Systems. Draft Version, University of California, San Diego.

RESUMEN

A partir del análisis de los procesos de reforma de la Seguridad Social, de la Educación y de la Salud en Uruguay durante la segunda administración del Presidente Sanguinetti (1995-1999), en este trabajo se argumenta que el cambio del contexto político, combinado con las configuraciones sectoriales específicas y con las estrategias políticas de los líderes, determinan el éxito o el fracaso de la reforma institucional de las políticas sociales. Más específicamente, se sostiene que las dinámicas de la política electoral y de los aprendizajes políticos son la clave para explicar cómo el balance de cooperación y conflicto en el sistema político uruguayo se mueve desde el comportamiento del "free rider" a la oposición moderada y, finalmente, al reformismo cooperativo.

ABSTRACT

Based on an analysis of the reform processes in the Social Security, Education and Health sectors in Uruguay during the second administration of President Sanguinetti (1995-1999), this article argues that the success or failure of social policy institutional reforms is determined by changes in the political context, combined with specific sectoral configurations and the strategies pursued by political leaders. In particular, the authors claim that the dynamics of electoral politics and political learning are key for explaining how the balance of cooperation and conflict in the Uruguayan political system shifts from "free rider" behaviour to moderate opposition and, finally, to cooperative reformism.