

La Democracia Restaurada en Uruguay acerca de las Políticas Sociales 1985 - 2004

Mónica De Martino¹

Resumen: El presente artículo pretende exponer de forma muy sintética las pautas que caracterizaron el desarrollo de las políticas sociales tomando como eje la realidad nacional uruguaya en el período adjetivado como “democracia restaurada”. En un primer momento, sucintamente, delinearemos las características que asumió la Reforma del Estado Uruguayo y el itinerario de las políticas sociales dentro de ese marco, caracterizado por la aplicación de los principios del Paradigma de la Nueva Gestión Pública, en las Administraciones inmediatamente posteriores a la dictadura cívico- militar. Por último realizamos una propuesta analítica, basada en el legado de Antonio Gramsci, no sólo como una lectura alternativa de tales procesos sino también como una forma de entender la realidad actual, aplicable, pensamos, a otras realidades nacionales.

Palabras Clave: Reforma del Estado; políticas públicas; Revolución Pasiva.

El Paradigma de la Nueva Gestión Pública. El Caso Uruguayo

Durante el segundo período presidencial de J. M. Sanguinetti, en 1995, se procesa la Reforma de la Administración Central, a modo de un modelo de modernización institucional del Estado.

Si a lo largo del siglo XX el paradigma weberiano fue la pauta para la organización burocrática del Estado, en lo noventa se procesa ese nuevo modelo caracterizado por “un sistema de

¹ Professora da Universidad de La República – Uruguay. Doutora pela Universidade Estadual de Campinas.

organización y gestión del estado y de los servicios público más próximo al de empresa privada y con mayor apertura a la competencia en mercados abiertos”. (Narbondo&Ramos, 2002, p. 13).

La Nueva Gestión Publica tiene como principios rectores la separación clara la definición de objetivos, la evaluación de resultados y la regulación de la ingeniería estatal de la prestación de servicios. Las primeras tareas se encuentran a cargo de los Ministerios del gobierno central, que quedan reducidos a estas funciones. La prestación de servicios es traspasada vía contratos a agencias autónomas o a empresas privadas. Esto abre las puertas, obviamente, a la competencia entre prestadores de servicios públicos y la libertad del consumidor. Paralelamente el control de resultados se impone al control procedimental. Políticamente se busca “neutralizar” o, valga la redundancia, “despolitizar” la prestación de servicios al minar el monopolio estatal, incluso en áreas estratégicas. Los servicios así prestados se orientan por las leyes del mercado, por criterios de eficiencia y rentabilidad económica y no por criterios de rentabilidad política (Osborne&Gaebler, 1992; OECD, 1995).

Paralelamente:

...se buscan flexibilizar los mecanismos de contratación de los recursos humanos, en función de aumentar la libertad de gestión. Es decir, el sistema rígido de carrera burocrática es considerado una de las trabas a la eficiencia y a la capacidad adaptativa de las organizaciones; por consiguiente, las organizaciones prestadoras de servicio públicos deben tener un sistema de recursos humanos similar al de las empresas privadas, donde hay libertad de contratación, discrecionalidad en el manejo de los incentivos y de los gerentes para promover, hacer avanzar o colocar en los distintos puestos según su juicio sobre el rendimiento del funcionario (Narbondo&Ramos, 2002, p. 14).

Cabe resaltar que la Reforma de la Administración Central en Uruguay se orientó según estos principios y que, evitando un debate público y democrático, los partidos tradicionales optaron por introducir estas transformaciones a través de la Ley de Presupuesto.

Si bien la Reforma se planteó y realizó efectivamente,

no produjo una reducción del gasto público general y tampoco de la administración Central teniendo como porcentaje del PBI, pero sí produjo transformaciones en su forma de distribución aumentando la articulación del gasto público con empresas privadas y del tercer sector (Narbondo&Ramos, 2002, p. 36).

Tampoco

...la reestructura organizativa y la reducción del personal no se tradujo en transformaciones significativas, ni del sistema legal, ni de la realidad de su cumplimiento, en el terreno de la gestión del personal público, por lo que se mantuvo y aún se desarrolló la informalidad que lo caracterizaba en 1995 y antes (Narbondo&Ramos, 2002, p. 36).²

Desde otra perspectiva, si la estrategia era despolitizar la prestación de servicios, asociada al clientelismo, ésta se presentó inviable, en la medida que se han ampliado los espacios de

² Cabe destacar que el funcionamiento legal de la gestión no se compadeció realmente con los textos, lo que derivó en ciertas observaciones del Banco Mundial *“Las Administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico /ycentralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente (...)Caracterizamos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como informalidad. La informalidad se produce cuando la conducta burocrática real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen ser cumplidas, las reglas son infringidas o tergiversadas; de hecho el estado de derecho se encuentra socavado”* (Banco Mundial, 1998, p. 143)

politización en el entramado de redes entre el Estado con empresas y organizaciones privadas. A lo que se suman los riesgos de incoherencias, descoordinación y miradas concentradas en el micro-management (cortoplacistas, sectoriales) en lugar de el macro-management (coordinación a largo plazo apuntando a las necesidades sociales articuladas.) De lo cual se desprende la pérdida de la función de orientador y garante del Estado (Narbondo&Ramos, 2002; Peters&Pierre, 1998).

Respecto a la Políticas Sociales esta reforma de la Administración Central fue su marco. Las soluciones propuestas en los noventa han sido “crear para - estado reales o supuestos para iniciar las reformas” (Midaglia, 2002, p. 42).

Así, por ejemplo, el Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales – de aquí en más FAS – comienza su gestión en 1995 si bien su génesis se ubica en las postrimerías de la administración del Partido Nacional, o sea, en torno a 1994, teniendo como marco la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Su antecedente inmediato puede ubicarse en los inicios de la administración del Partido Nacional – segundo período presidencial luego de la apertura democrática - en el llamado Programa de Inversión Social –de aquí en más PRIS – cuyos objetivos eran: (i) atenuar las consecuencias sociales de la crisis económica; y (ii) impulsar la reforma de los servicios sociales públicos comenzando por el campo de la salud, nutrición y educación (Midaglia, 1998). El FAS amplió sus áreas de incidencia agregando los sectores de Trabajo y Justicia (Midaglia, 2002).

Este instrumento o “estado paralelo”:

se orientó a iniciar y a la vez consolidar un proceso de reoforma social del Estado con el fin de transformar los mecanismos públicos de acceso de los grupos familiares para satisfacer sus necesidades mas inmediatas, así como también a aumentar los impactos que los bienes y

servicios públicos tienen en las capacidades de los distintos grupos más carenciados (Informe del Proyecto apud Midaglia, 2002, p. 43).

Si bien se ubicaba en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto – de aquí en más OPP – perteneciente a la esfera del Poder Ejecutivo, a diferencia del PRIS, dejó de actuar centralizadamente, asumió la forma de una unidad autónoma, impartiendo directivas o recomendaciones a las Unidades Ejecutoras o Ministeriales.

Dentro de la propuesta de facilitar un “Fondo de Inversión Social”, el BID, a través del programa específico creado para el Uruguay –PRIS- :

permitió abordar las cuestiones mencionadas anteriormente. De acuerdo al documento marco acordado entre el Gobierno y el Banco, la Cooperación Técnica se propuso: impulsar cambios progresivos en la asignación y uso de los recursos y sentar las bases para formular -en un plazo más largo- la reforma de las políticas sectoriales. A esos efectos se procuraba, entre otros objetivos: reordenar el gasto público social; lograr que los recursos lleguen a la población objetivo; mejorar la capacidad institucional para formular y ejecutar PP.SS.; mejorar la capacidad del Estado para elaborar planes de mediano y largo plazo (Midaglia, 1998, p. 21).

De las entrevistas realizadas a parlamentarios y otros informantes calificados, Midaglia (2002: 74-75) identifica una serie de problemáticas que caracterizan a este modelo de gestión de lo social. A saber:

- Falta de autoridad política de los responsables del Programa en la medida que el respaldo político de la OPP pero como cobertura formal para negociar con las contrapartes políticas ministeriales.

- Al estar inserto en la órbita del Poder Ejecutivo, el Programa sorteó contralores clásicos del Estado en la medida que OPP no tiene rango ministerial. El Parlamento no cuenta con mecanismos para seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, etc.
- La autonomía que poseían las contrapartes sectoriales (Ministerios, Administración Nacional de Educación Pública, etc) para establecer los lineamientos de la Reforma hizo que el Programa no pudiera imponer cierta lógica y control a las mismas.
- Las dificultades existentes para su evaluación, ya que de la nómina de actividades planteadas la mayoría se centraron en el rubro “Modernización” y “Fortalecimiento”, sin desglose indicativo de las actividades ni indicadores de impacto.
- El modo de reclutamiento del Equipo de Consultores, en su mayoría extra-Estado. A saber: (i) ausencia de cristalinidad en los criterios de selección y contratación; (ii) movilidad de los mismos;
- La opacidad en la gestión, que queda demostrada en los escasos informes elevados a petición de parlamentarios o la negativa a brindar cierto tipo de información.

En resumidas cuentas, los formatos asumidos para la reforma de las Políticas Sociales en la década de los noventa no demostraron eficiencia y generaron dudas y desconfianzas varias.

De acuerdo con Midaglia (1998, p. 15)

No escapa a la discusión la expresión de nuevas ideas respecto al papel del Estado en relación a las demandas sociales que debe atender. La definición de ese papel aparece fuertemente asociada a la preocupación por el riesgo de afectación de otras variables económicas (déficit fiscal, mercado de capitales, ahorro, incentivos al trabajo, etc.) resultante de un posible crecimiento del gasto. Lo cierto es que estas cuestiones operan por la vía de la

contención de los recursos en las instancias de formulación del presupuesto de gastos y recursos, y no mediante el impulso a iniciativas sustanciales de reforma de las políticas y programas.

Una Mirada Gramsciana sobre la Reforma del Estado y las Políticas Sociales

Ahora bien, una vez presentada la Reforma del Estado en Uruguay, desde perspectivas hegemónicas de la Ciencia Política en nuestro país, abordaremos el tema desde la perspectiva teórica-crítica que nos permite captar la totalidad que lo contiene y lo determina. Entendemos por totalidad como un todo estructurado y dialéctico, síntesis o unidad de múltiples determinaciones, producto del devenir social, fundado en el relacionamiento del hombre con la naturaleza y de los hombres entre sí; es decir, en su praxis social (Kosik, 1967).

Dos desafíos fundamentales se presentan en el abordaje de esta temática: (i) por un lado la necesidad de superar la comprensión de la realidad desde su apariencia fragmentada y fetichizada, en la que los fenómenos se presentan aislados unos de otros; (ii) en relación con lo anterior, el requerimiento de romper con la concepción de naturalidad que presenta el devenir histórico-social con su apariencia de realidad inmanente y predeterminada.

Aspirar entonces a un abordaje desfragmentador y desnaturalizador de las Políticas Sociales, significa que ellas no pueden ser pensadas sin remitirnos a los procesos de producción y reproducción de la vida social. Pensar las Políticas Sociales desde esta perspectiva significa buscar su especificidad en el modo de producción capitalista y en las relaciones sociales que se establecen y se recrean constantemente. Significa comprenderlas en relación a la formas de dominación y legitimación. Pero como contrapartida, significa también, colocar en el centro de la discusión la capacidad que tienen los

individuos y las organizaciones socio-políticas que éstos construyen, para dirigir los destinos de la sociedad y transformarla. Por tanto, el análisis debe contener una reflexión a cerca de los procesos de lucha que desarrollan los protagonistas sociales por la dirección y control del destino de la sociedad, por la búsqueda de la construcción de hegemonía (Lema, 2000).

La tendencia que sustrae la dimensión política y económica de la “cuestión social” y de sus manifestaciones, posee como fundamento y fin último, consolidar y reproducir la idea de que no hay posibilidades de cambios, o que las posibilidades de cambios están reducidas a un estrecho margen de maniobra. Dicho margen de maniobra estaría representado por la ilusión de que sólo es posible “Reformar para Conservar”, ideario central del proceso de incorporación de un conjunto de demandas de la clase trabajadora que actuaron como amortiguadoras de nuevas y mayores aspiraciones. Por ello es insoslayable recuperar como categoría fundante para el análisis el significado de la praxis social en el proceso de constitución de la realidad como tal.

Es así que desde una mirada gramsciana abordaremos los siguientes ítems que se desglosan solamente con fines analíticos.

- Revolución pasiva. Prácticas de transformismo. Transformaciones moleculares. Neo-realismo.
- Fundamentación y campo de posibilidades desde la sociedad civil.
- Nuevas formas de legitimación y construcción de hegemonía.

Revolución Pasiva. Prácticas de Transformismo. Transformaciones Moleculares. Neo- Realismo

El neoliberalismo como doctrina, es decir, como postulados teórico- políticos, y como política efectiva, en las múltiples formas que ha adquirido, puede ser pensado como una

estrategia de “pasivización” de las conquistas sociales adquiridas y de las posibilidades de neutralizar el aumento de las demandas y movilizaciones sociales. Desde esta perspectiva, Braga (1996, p. 213-214) nos va a convocar a pensar que el proceso de re-estructuración del capital y de la vida estatal, en general, que se ha procesado desde la década de los setenta, debe ser abordado dentro del

proceso generalizado de pasivización de las conquistas sociales (...) en tanto busca dar sentido y dirección al movimiento internacional de auto-acomodación de las bases sociales y materiales de dominio imperialista. Combaten el avance de las luchas de masas heredadas de los períodos precedentes al tiempo que difunden su racionalidad universalista soportando en un último análisis un renovado proyecto hegemónico.

Para Gramsci (1993), la estrategia de pasivización refiere al “*criterio interpretativo*” que significa el concepto de revolución pasiva, entendida como una forma particular de comprender los procesos de renovación – restauración del capital y de la vida estatal en su conjunto, así como también de las formas de legitimación y dominación, en su más amplio sentido, no solamente económico.

De acuerdo con Gramsci (1993, p. 75) este concepto:

se deduce rigurosamente de dos principios fundamentales de la ciencia política: 1) ninguna formación social desaparece en cuanto las fuerzas productivas que en ella se desarrollan encuentran lugar para un ulterior movimiento progresista; 2) la sociedad no asume compromisos para cuya solución no han surgido las condiciones necesarias.

Una de las características más importantes que resalta Coutinho (1999, p. 198) del concepto de revolución pasiva en Gramsci es el siguiente:

Un proceso de revolución pasiva al contrario de una revolución popular realizada a partir de “abajo” , jacobina, implica siempre la presencia de dos momentos: el de la “restauración” (en la medida que es una reacción a la posibilidad de una transformación efectiva y radical, de abajo para arriba) y el de la “renovación” (en la medida en que muchas demandas populares son asimiladas y puestas en práctica por las viejas clases dominantes).

El concepto de revolución pasiva o de restauración – renovación no significa que el conjunto de los acontecimientos de la realidad quede incambiada, todo lo contrario. Un proceso de restauración – renovación contiene la idea de que existen modificaciones moleculares que se van a constituir en el sustento de nuevas transformaciones que modificarán progresivamente la composición de la fuerzas en pugna.

El propio Gramsci (1993, p. 77) lo indica:

Se puede aplicar al concepto de revolución pasiva el criterio interpretativo de las modificaciones moleculares que, en la realidad, modifican progresivamente, la composición precedente de las fuerzas y por lo tanto, se transforman en matriz de nuevas modificaciones.

En resumen, lo que planteamos es la posibilidad de pensar las transformaciones contemporáneas de la sociedad bajo el criterio interpretativo de revolución pasiva, del mismo modo en que Gramsci lo utilizó para pensar el “*Americanismo y fordismo*” a principios de siglo.

La reestructuración productiva y su contraparte, el neoliberalismo como proyecto político, pueden ser pensados como una ofensiva contra- revolucionaria que interviene como estrategia de restauración y renovación.

Podríamos analizar las dictaduras cívico-militares del Cono Sur como momento predominante de restauración que implicaron la aceleración del proceso de acumulación del capital así como la confrontación directa, a partir de la represión, con

las luchas sociales emergentes. Los períodos de apertura democrática y su “consolidación”, o en otras palabras, el período de “democracia restaurada”, en cambio, podrían ser asociados al momento privilegiado de renovación, en tanto eran necesarios nuevos mecanismos de re-legitimación del proyecto neoliberal, ahora llevado adelante por gobiernos elegidos democráticamente.

De alguna manera los períodos de democratización post-dictaduras no significaron rupturas sustantivas sino profundización de los procesos de liberalización de los flujos de capital y comercio, desregulación de la actividad privada y las relaciones laborales, la restricción del gasto público en el marco de la Reforma del Estado, la pauperización de la clase trabajadora, etc.

Desde mediados de la crisis de los setenta hasta principios de los ochenta, con la crisis de la deuda, el Uruguay vivió un proceso de crecimiento en lo niveles de inversión de diversos sectores productivos y de servicios, tanto públicos como privados.

Este proceso de acumulación de capital implicó: 1) una amplia renovación del capital fijo en la industria y en otras actividades productivas y de servicios; 2) la instalación de nuevas plantas; 3) la incorporación de nuevas actividades que antes no se realizaban en el país, así como la fabricación de nuevos productos (STOLOVICH,1991, p. 118).

Por lo tanto significó una mayor apropiación del nivel de excedente del trabajo de los asalariados a partir de una transferencia de ingresos:

los salarios que en 1970 representaban el 40.50% de los ingresos, bajaron al 26.30% en 1984, mientras que las ganancias empresariales y otros ingresos de capital, pasaron del 49.40% al 64.40% (STOLOVICH,1991, p. 120).

Esto indica que el proceso de re-estructuración y acumulación del capital estaba fuertemente fundado en la necesidad de aumentar la intensidad y la productividad del trabajo. Estos indicadores macroeconómicos ejemplifican una dimensión del proceso de restauración ya mencionado.

Es elocuente la evaluación que en 1978, cinco años después de instalada la dictadura cívico-militar - realizaba el Banco Mundial en torno al proceso uruguayo:

Las autoridades han hecho un progreso excelente estabilizando la economía y poniendo las bases para el crecimiento sostenido de la exportación (...) han llevado a cabo las medidas políticas necesarias para liberalizar el sistema de precios domésticos y para rebajar las restricciones al comercio exterior y a la liberalización del sistema financiero (BM, 1978, p. 7).

Con esta estrategia lo que se busca es abordar un conjunto de problemas que pasan a ser objeto de discusión luego del proceso de re-democratización de la sociedad, y pueden pensarse como formas “restauradoras” de las necesidades de legitimación y dominación del orden vigente. Elementos centrales en la búsqueda de nuevos consensos y constitución de una nueva hegemonía en momentos en que emergían nuevamente fuerzas sociales y políticas hasta entonces, proscriptas.

Por lo tanto, queda claro que el Uruguay no ha permanecido fuera de los denominados programas de ajuste estructural y de reforma, lo que sí existe es un reconocimiento de que no se procesaron los cambios en cuanto a la aplicación de políticas liberales con la velocidad con la que se dieron en otros países de la región. No obstante, los gobiernos democráticos a partir de 1985, demostraron capacidad de profundizar dichas políticas y lograr su consolidación a pesar del conjunto de luchas sociales que amortizaron la implementación de algunos de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales (BM, FMI, etc.) A modo de ejemplo, el plebiscito de principios

de los noventa, liderado por diversas fuerzas sociales y políticas, que se opuso a la venta de las empresas públicas y obtuvo amplia mayoría de votos. No obstante, los gobiernos democráticos lograron implementar mecanismos que violaron el pronunciamiento popular, como por ejemplo, habilitación de tercerizaciones de servicios, la asociación de las empresas públicas con capitales privados, etc.

El proceso de reforma del Estado Uruguayo, aunque gradual y molecular, significa al fin un proceso de cambios vinculados fundamentalmente a tres grandes áreas: (i) la ya mencionada transformación de las empresas monopólicas del Estado a través de los caminos intermedios arriba mencionados; (ii) el proceso de reforma administrativa del Estado; (iii) las mutaciones observadas en el padrón de protección social.

Este último punto será ahora nuestro centro de indagación.

Históricamente el padrón de protección social del Uruguay incorporó progresivamente a las diferentes categorías de trabajadores al acceso de un conjunto de prestaciones sociales al tiempo que extendía la cobertura de la asistencia pública, educación pública, gratuita y obligatoria y regulaba la fuerza de trabajo. Prioritariamente, el acceso a determinados beneficios que se constituyeron como derechos sociales, devenía del reconocimiento de sus posiciones laborales. La pertenencia al mercado formal de trabajo así como también el lugar que se ocupa en el mismo ha sido una condición indispensable para el acceso a los derechos de protección social.

Desde la década de los noventa se verifica una estrategia de implantación de nuevas modalidades de Políticas Sociales, fundamentalmente en el área de la asistencia, caracterizadas por su carácter focalizado y por la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil y a la familia (De Martino, 2000).

Es fundamentalmente a partir de principios de la década de los noventa que comienza a desarrollarse esta nueva modalidad que va a configurar un área específica de reforma del sector público estatal. No por casualidad en 1990 se crea el

PRIS, como programa asesor al gobierno, con el objetivo de reorientar las políticas sociales en el Uruguay.

No se puede plantear que estas nuevas modalidades de implementación de las políticas sociales, vengán a sustituir el sistema de protección social que el Uruguay poseía, y instalar un sistema nuevo. Por ahora, lo que se observa es un paulatino proceso de reconversión en algunas áreas con mayor énfasis que otras (Lema, 2000).

Existe un elemento central que explica este proceso de reconversión. El padrón de protección social en sí mismo no tiende a minimizarse, lo que tiende es a transformarse sustantivamente acompañando las transformaciones de las condiciones objetivas en las cuales la clase trabajadora se reproduce. Es el cambio en las formas de ocupación, en las condiciones laborales lo que determina sustantivamente la progresiva pérdida de derechos y beneficios, es decir, la exclusión del sistema de protección social. La figura del trabajador, en un proceso gradual y molecular, muta en la figura del “asistido” o “beneficiario” de la nueva modalidad de Políticas Sociales.

De ahí que esta nueva modalidad adquiera en primera instancia los trazos característicos de la focalización, aunque luego dicha focalización, por las dimensiones que adquiere las manifestaciones de la cuestión social que está abordando, se convierta prácticamente en una universalización de la focalización.

A partir de la transformación del padrón de acumulación que combinaba liberalización económica, con reconversión productiva y la implementación de un conjunto de medidas de ajuste, es que comienzan a manifestarse los primeros signos de este nuevo formato de las Políticas Sociales. El mismo no se basará solamente en los requerimientos internos de este proceso de transformación estructural sino que será parte de los lineamientos que los organismos internacionales “aconsejan” en los acuerdos que realizan con diferentes países.

Las motivaciones centrales expuestas para promover esta modalidad tienen que ver con la flexibilidad que permitían estos programas en ser orientados a determinados sectores de la población. También dentro de las argumentaciones aparecerán aquellas que colocan como ejes centrales los problemas de la conformación demográfica particular del Uruguay y los problemas que se plantean concretamente en algunos sectores específicos de la población. Por ejemplo, colocan fuertemente el problema del envejecimiento de la población o el problema de la reproducción biológica centrada en los hogares más pobres.

Es de esta forma que comenzarán a implementarse ese conjunto de políticas de carácter particular y selectivas, básicamente en relación a nuevas demandas que aparecen en relación a las manifestaciones de la cuestión social. Recordemos que este proceso ha estado acompañado de la discusión acerca de uno de los dilemas más importantes del modelo de acumulación vigente. Este dilema se refiere a la compatibilidad o incompatibilidad de las posibilidades de realizar acciones de ampliación de algunas áreas de asistencia y la necesidad de control y ajuste del déficit fiscal. No olvidemos que el control del déficit fiscal constituye dentro de los lineamientos generales de este modelo una de las cuestiones centrales a controlar y administrar.

Sin dudas uno de los elementos más interesantes que involucraban esta modalidad de implementación de políticas sociales, es la posibilidad de realizar acciones reduciendo los costos operativos, básicamente transfiriendo responsabilidades, ya sea a la comunidad o a las familias (De Martino, 2000). Constituía una forma más barata de llevar a delante esta serie de programas y permitía cumplir con determinadas metas colocadas a la sombra respecto del proceso de reforma del Estado como era la reducción de la cantidad de funcionarios públicos que poseía. Las transferencias y tercerizaciones comienzan a ser las formas más idóneas de introducir la flexibilización laboral en la órbita del Estado.

Debido a la fuerte presencia de determinados valores estatistas y a una arraigada cultura obrera, que jerarquiza de

forma particular lo referente a la regulación laboral y sobretodo a la estabilidad, estos argumentos no aparecen abiertamente para fundamentar este conjunto de medidas y políticas a desarrollar.

Este conjunto de medidas encuentran un campo fértil en la situación social y económica de determinados sectores de la población. Dicha situación propicia entonces, las posibilidades concretas de implementación de este tipo de medidas.

Hoy por hoy, el país gobernado por la coalición de izquierda, se encuentra ante la encrucijada de encontrar un punto medio entre una clara tendencia marcada por el respeto por el control del déficit fiscal, el pago de la deuda externa, los compromisos internacionales y la apertura a inversiones extranjeras como forma de fomentar el “desarrollo” y un modelo de país productivo, que observe con mayor preocupación el sector agropecuario, los sectores industriales nacionales y las necesidades concretas de la población. Del mismo modo, a su interna la compleja inserción regional e internacional posee sus bemoles.

También es importante señalar que la transferencia de funciones sociales públicas del Estado a ese conjunto de organizaciones de la sociedad civil ha producido una revalorización polifacética del concepto de sociedad civil, así como también, de otros conceptos vinculados a la democracia liberal y a la participación, pero en detrimento de viejas formas de organización como son los partidos políticos. Vale la pena recordar el papel asignado por Gramsci (1968; 1993:136 y ss.) al partido político como intelectual orgánico, como forma de superar la dicotomía sociedad civil- Estado.

Cabe recordar también, siguiendo al autor que el grupo que busque ser hegemónico antes que dominante debe ser dirigente y para continuar siendo dominante deberá continuar siendo dirigente, no solo en términos político y económicos sino esencialmente desde un punto de vista ético-cultural. El ámbito de la sociedad civil es el lugar privilegiado para la confrontación de los distintos proyectos sociales, del conjunto de valores y creencias, del modo de vida, es en ella, reiteramos, donde la

lucha por la hegemonía se convierte en elemento central para la transformación social.

Es capaz la coalición de izquierda de abordar esta tarea? De comenzar a liderar un nuevo proyecto societal en términos económicos, ético-políticos y culturales? De crear una nueva cultura política dentro de las restricciones ya planteadas? Acaso las Políticas Sociales en este nuevo período apuntan a ello? Este tipo de preguntas, si bien válidas, derivarían en otra temática que puede ser abordada a futuro.

El Campo de Posibilidades desde la Sociedad Civil

Tres fenómenos fundamentales pueden ser identificados como campo de posibilidades concreta que encuentra este proceso de transferencia de políticas sociales desde la propia sociedad civil: 1) la reconceptualización de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG); 2) la retracción de la lucha de clases y del movimiento sindical; 3) la encrucijada de la izquierda: metamorfosis del Frente Amplio. Estos tres fenómenos pueden ser pensados desde la práctica de transformismo a la que se refiriera Gramsci (1993) para analizar una forma particular de asimilación de distintos grupos o fracciones de clase por el grupo o los grupos que se encuentran en el poder.

1) La reconceptualización de las ONG

Es públicamente reconocido que durante la dictadura, las ONG constituyeron un instrumento eficaz para la organización de la acción colectiva, pasando a ser refugio de participación. Esto se combinó con la inexistencia o falta de posibilidades concretas que tenían muchos militantes sociales e intelectuales de otros espacios de participación tradicionales. Algunos vinculados a la Universidad otros vinculados a la Formación dentro del Movimiento Sindical.

La coyuntura nacional e internacional que implicaba la apertura democrática, el retorno de muchos exiliados, junto con un movimiento social en proceso de recomposición y con movilizaciones crecientes con el objetivo de recuperar niveles de vida perdido durante la dictadura, fueron el escenario propicio para que este tipo de organizaciones continuaran emergiendo.

Aunque el conjunto de estas organizaciones, represente un espectro bastante variado en torno a aquello que podemos denominar fundamentos más filosóficos e instrumentos concretos de acción, como corriente hegemónica este conjunto de organizaciones se posicionaban desde posturas críticas tanto frente al Estado, especialmente al Estado Social por su carácter paternalista y asistencialista.

Es a finales de los 1980 y durante toda la década de los noventa que comienza a procesarse un cambio en el posicionamiento de estas organizaciones respecto del Estado y respecto de la intervención en las manifestaciones de la sociedad civil.

Este proceso podría ser analizado como un proceso de transformismo molecular. Es decir se inicia un proceso de modificaciones moleculares que se tornaran gradualmente en matrices de nuevas transformaciones y que irán cambiando progresivamente las actitudes, disposiciones y acciones respecto del Estado.

En el Uruguay uno de los elementos que favoreció este tipo de acuerdos con el Estado fue la necesidad de reconceptualización que se planteó desde las propias ONG, condicionada fundamentalmente por la necesidad de sustituir los recursos que provenían del exterior y que progresivamente, dado el cambio en el coyuntura internacional, estaban siendo destinados a otros países.

Esta modalidad de implementación de políticas sociales a través de organizaciones de la sociedad civil es una modalidad que ha ido creciendo y desarrollándose durante la década de los noventa. Según una investigación realizada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo en el año 2000, de 261

organizaciones relevadas, 141, más de la mitad poseían convenios con el Estado.

2) La retracción de la lucha de clases y del movimiento sindical

Una de las condiciones que desde la propia sociedad civil propició el surgimiento de esta modalidad de políticas sociales ha sido el proceso de retracción de la lucha de clases y la metamorfosis que ha venido sufriendo el movimiento sindical.

A pesar de que este ha sido históricamente, en el Uruguay, uno de los Movimientos Sociales más importantes, y casi podríamos que decir que ha sido el más importante, en las últimas décadas ha venido sufriendo los embates de este proceso de re-estructuración productiva, así como también, los embates producto de la derrota ideológica que ha sufrido el Movimiento de Trabajadores a nivel mundial y los partidos de izquierda.

Dentro de los hechos más importantes sobre los que ha discutido el propio Movimiento Sindical ha sido: la salida concertada del proceso dictatorial y la pérdida sistemática durante el primer período de vida democrática de los principales conflictos sindicales. Entre 1985 y el 2000 los temas más importantes del país, sobre todo aquellos que significaban un viraje cualitativo importante en la participación del Estado en la economía y en la defensa de derechos sociales, el movimiento sindical ha tenido una participación oscilante.

Estos hechos, junto con la derrota ideológica que significó la caída del “Socialismo Real”, abrió las puertas para un proceso de colonización objetivo y subjetivo que abarcó tanto a fracciones de la clase dominante como a fracciones del movimiento sindical. La perspectiva de que la única alternativa pasa por la integración internacional, liberalización y competitividad, no sólo encuentra sustento en aquellos que la proponen desde los sectores dominantes, sino también desde algunos sectores del movimiento sindical.

En las últimas décadas cae la tasa de sindicalización, si bien a partir de la asunción del nuevo gobierno este proceso comienza a revertirse, pero además se modifica la composición social del movimiento. Pero las transformaciones objetivas del movimiento sindical van acompañadas de algunas otras modificaciones subjetivas que amplían las ya mencionadas. Cambia substantivamente la estrategia de acción sindical, pasando de la confrontación a la conciliación. Anteriormente los procesos de negociación eran el resultado de un conjunto de medidas de confrontación. Actualmente, la confrontación es el producto de un largo camino de conciliación y negociación, que en la mayoría de las veces evita o evade a aquella.

3) La encrucijada de la izquierda: metamorfosis del Frente Amplio

Debemos tener en cuenta, aunque sólo fuera sintéticamente en este conjunto de determinaciones que propiciaron el surgimiento de esta modalidad de transferencia de políticas sociales desde el Estado a la Sociedad Civil, las condicionantes que significan la mutaciones en la izquierda uruguaya.

Para ello debemos mencionar nuevamente que la izquierda uruguaya, representada mayoritariamente a través del Encuentro Progresista –Frente Amplio ha ido sufrido un conjunto de transformaciones producto de los cambios en el orden mundial.

El bloque socialista ha sido un referente histórico importantísimo para la izquierda y su derrota junto con las dificultades de construir una nueva corriente hegemónica ha dado paso sistemático a la incorporación aunque muchas veces de forma enmascarada de los componentes del pensamiento único de base liberal.

Se ha verificado un proceso de transformismo molecular que ha sido pautaado por la búsqueda de compatibilidad entre proyecto político de “izquierda” y sistema liberal – democrático.

Las corrientes de social-democracia y de la llamada tercera vía, se convierten cada vez más en referentes de estas organizaciones de izquierda, comenzando a reivindicar los acuerdos inter-clases, el parlamentarismo como vía de acceso al poder y la viabilidad de la “economía de mercado” (Espasandín, 2001).

De la misma forma que el movimiento sindical es permedado por el neo-realismo, lo va a ser también la izquierda. Con ello se quiere demostrar las capacidades para gobernar dentro de los parámetros que plantea el sistema, con “madurez y responsabilidad”

Se busca entonces crear una nueva cultura de gobierno sobre la idea de la responsabilidad y la previsibilidad, la capacidad de gobernar dentro de los marcos que representa el orden social vigente, con interlocutores válidos y confiables que le den legitimidad a su accionar. La búsqueda del realismo político se ha transformado en un pseudo-realismo que busca continuamente la adaptación y la integración social.

Consideramos que es en este complicado pero estimulante escenario político donde el Trabajo Social debe debatir y analizar no solo las demandas que le son imputadas macroscópicamente, sino también el profundo sentido social, político y ético de su razón de ser.

Abstract: The aim of this article it is to explain in a succinct way the traits of the social policies development as an axis of the Uruguayan national reality during a period called “restored democracy”. At the beginning , we are going to define the features of the Uruguayan State Reform and the path of the social policies during that period characterized by the application of the New Public Management Paradigm principles during the Administrations after the Military-dictatorship . In the end, we give an analytic proposition based in the legacy of Antonio Gramsci,, not only as an alternative reading material but also as a way to understand the actual reality that can be applied, as we think, to others national realities.

Key words: State Reform; public policies; Passive Revolution.

Bibliografía de Referências

BANCO MUNDIAL. *Informe. Uruguay. 1978.*

BRAGA, R. *A restauracion do capital.* Sao Pablo: Ed. Xamá, 1996.

COUTINHO, C. N. *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político.* Rio de Janeiro: Editorial Civización Brasileira, 1999.

DE MARTINO, M. *Género, Familia e integración regional. Un ejemplo en el Mercosur: La ciudad de Rivera – Sant’Ana do Livramento.* Tesis de Doctorado. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas – IFCH- Universidad Estatal de Campinas. 2000.

ESPASANDIN , N. *El trabajo y la izquierda: los diversos usos de la fuerza de trabajo por parte de la IMM. 1995-2001.* Monografía. Montevideo, 2001. Mimeo

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno.* Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *La política y el Estado moderno.* Buenos Aires: Editorial Planeta, 1993.

KOSIK, K. *Dialéctica de lo concreto.* México: Ed. Grijalbo, 1967.

LEMA, S. *Aproximaciones al análisis de los procesos de transferencia de las políticas sociales públicas del estado a Organizaciones de la Sociedad Civil, en el Uruguay en la década de los '90.* Tesis de Maestría. Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro – UFR, 2002.

MIDAGLIA, C. *Vieja o nueva institucionalidad? Las Políticas Sociales en el Uruguay de los 90.* Tesis de Doctorado. Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro – IUPRJ, 1998.

MIDAGLIA, C. & DAVERIO, A. *Intinerario institucional de las Reformas de Estad: el caso de las políticas sociales.* In: MANCEBO&NARBONDO&RAMOS C. (comp), (2002), Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. (1985 – 2000). Montevideo. EBO-ICP. 2002. p. 41 – 76.

NARBONDO, P. & RAMOS, C. *La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista*. In: MANCEBO & NARBONDO & RAMOS (comp) *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. (1985 – 2000)*. Montevideo. EBO-ICP. 2002. Pp: 41 – 76.

OECD. *Governance in Transition*. Paris. 1995.

OSBORNE, D. & GAEBLER, t. *Un Nuevo modelo de Gobierno*. México: Gernika. 1992.

PETERS, G. & PIERRE, J. *Governance without Government? Rethinking Public Administration*. In: *Journal of Public Administration*. (8) August. Pp. 233-244. 1998.

STOLOVICH, L. *Uruguay: El Debate sobre la Modernización Posible*. Montevideo: Ciesu, 1991.

