



**Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y
Política**

**Ciencias políticas y sociología – Sociedad, Estado y
política en América Latina**

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Antonino Pablo Zunino Ruso

Foz do Iguaçu

2014



**Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y
Política**

**Ciencias políticas y sociología – Sociedad, Estado y
política en América Latina**

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Antonino Pablo Zunino Ruso

Trabajo de conclusión de carrera presentado como requisito parcial para la obtención del título de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología – Sociedad, Estado y Política en América Latina.

Orientador: Prof. Dr. Flavio Gaitán

Foz do Iguaçu

2014

Antonino Pablo Zunino Ruso

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Trabajo de conclusión de carrera presentado como requisito parcial para la obtención del título de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología – Sociedad, Estado y Política en América Latina.

Banca examinadora

Orientador: Prof. Dr. Flavio Gaitán

UNILA

Prof. Dra. Silvia Aquino

UNILA

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de ____.

Agradezco a todas las personas que colaboraron con la realización de este trabajo, que más que una conclusión es el inicio de una nueva etapa. Especialmente, la buena disposición para ayudar de Ignacio Simon, que me brindó apoyo y sugerencias desde la economía; Bruno Bolognesi, que me enseñó a manejar las encuestas de hogares; Graciela Mazzuchi y Eloísa Gonzalez de la UCUDAL, por compartir conmigo sus datos sobre sindicalización; y Sylvina Porras por enviarme sus publicaciones sobre el tema. Agradezco también a quienes se tomaron el trabajo de leer la investigación, aportando críticas o sugerencias. Los errores que con seguridad ha de tener son, por supuesto, de exclusiva responsabilidad del autor.

ZUNINO RUSO, Antonino Pablo. **Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal**. 2014. 117 págs. Trabajo de conclusión de carrera (graduación en Ciencias políticas y Sociología) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2014.

Resumen

Esta investigación analiza la economía política del Uruguay desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio en 2005 hasta la actualidad, contrastándola con el período 1990-1999 y centrándose en el trabajo. Se estudian las rupturas y continuidades entre las dos épocas para establecer si es posible identificar un modelo de desarrollo diferente, empleando una perspectiva de análisis cercana a la escuela de la regulación. Los aspectos analizados son: el tipo de estrategia productiva promovida por el Estado, las políticas sociales que éste implementa, la estructura social y productiva (según los distintos tipos de actividad y la calidad del trabajo), el sistema de relaciones laborales, y el modo de inserción externa del país. Los resultados apuntan a una continuidad entre el modelo de ambos períodos; no obstante, en el presente hay una importante mejora en la calidad del trabajo e indicadores sociales como el salario real y el nivel de pobreza.

Palabras clave: Empleo. Modo de regulación. Neoliberalismo. Fordismo. Mundialización.

ZUNINO RUSO, Antonino Pablo. **Trabalho e desenvolvimento no Uruguai post-neoliberal**. 2014. 117 págs. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Ciências políticas e Sociologia) – Universidade Federal da Integração Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2014.

Resumo

A presente pesquisa analisa a economia política do Uruguai desde o começo dos governos da Frente Ampla em 2005 até a atualidade, contrastando-a com o período 1990-1999 e concentrando-se no trabalho. Estudam-se as continuidades e rupturas entre ambas as épocas para estabelecer se é possível identificar um modelo de desenvolvimento diferente, utilizando uma perspectiva cercana á escola da regulação. Os aspectos analisados são: o tipo de estratégia produtiva promovida pelo Estado, as políticas sociais implementadas por ele, a estrutura social e produtiva (segundo as diversas atividades e a qualidade do trabalho), o sistema de relações laborais, e a modalidade de inserção externa do país. Os resultados apontam para a continuidade entre o modelo dos dois períodos; todavia, há no presente uma importante melhoria na qualidade do trabalho e indicadores sociais como nível de pobreza e salário real.

Palavras-chave: Emprego. Modo de regulação. Neoliberalismo. Fordismo. Mundialização.

Abstract

This research analyzes the political economy of Uruguay from the beginning of the *Frente Amplio* governments in 2005 to the present, contrasting it with the 1990-1999 period and focusing on labor. Ruptures and continuities between both periods are studied in order to ascertain if a different development model can be identified, using an approach akin to the *régulation* school. The dimensions we study are: the productive strategy pursued by the State, the social policies implemented by it, the socio-productive structure (based on the different activities the country performs, and the quality of jobs), labor institutions, and the mode of external insertion. Results indicate a continuation of the same model in both periods, although presently with a significant improvement in labor quality and social indicators such as poverty levels and real wages.

Key words: Employment. Mode of regulation. Neoliberalism. Fordism. Mundialization.

Lista de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1 – Modalidades históricas de la economía uruguaya..... | 26 |
| Cuadro 2 – Neoliberalismo y post-neoliberalismo: Indicadores macroeconómicos..... | 31 |
| Cuadro 3 – Neoliberalismo y post-neoliberalismo: Indicadores socioeconómicos..... | 39 |
| Cuadro 4 – Evolución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad..... | 42 |
| Cuadro 5 – Conflictividad laboral 1995-2013..... | 42 |
| Cuadro 6 – Expansión forestal en el Uruguay..... | 47 |
| Cuadro 7 – Inserción externa..... | 49 |
| Cuadro 8 – Inversión pública social..... | 52 |
| Cuadro 9 – Tamaño y ocupados de actividades agroindustriales y Zonas Francas, 2013..... | 54 |
| Cuadro 10 – Porcentaje de los ocupados que no aportan a la jubilación en su trabajo principal...62 | |
| Cuadro 11 – Características del movimiento sindical y la negociación colectiva..... | 63 |
| Cuadro 12 – Estructura de la fuerza de trabajo según sectores de actividad..... | 67 |
| Cuadro 13 – Participación de las diez ocupaciones más frecuentes en el total de ocupados..... | 71 |
| Cuadro 14 – Estructura productiva según sectores de actividad..... | 73 |
| Cuadro 15 – Oferta de trabajo..... | 79 |
| Cuadro 16 – Calidad del trabajo..... | 83 |
| Cuadro 17 – Salarios sumergidos y promedio salarial a lo largo de la cadena productiva..... | 85 |
| Cuadro 18 – Síntesis de las rupturas y continuidades entre ambos períodos..... | 92 |

Lista de siglas y abreviaciones

| | |
|---------|---|
| ANCAP | Administración nacional de combustible, alcohol y portland |
| ARU | Asociación Rural del Uruguay |
| BCU | Banco Central del Uruguay |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| EBA | Estado Burocrático-Autoritario |
| ECH | Encuesta Continua de Hogares |
| FA | Frente Amplio |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| ICD | Instituto Cuesta Duarte |
| IED | Inversión extranjera directa |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| ISI | Industrialización por sustitución de importaciones |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PIT-CNT | Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores |
| SPF | Sociedad de productores forestales |
| TPI | Tratado de protección de inversiones |

Sumario

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 10 |
| 2. Marco teórico e histórico | 14 |
| 2.1 Trabajo y desarrollo..... | 14 |
| 2.2 Modo de regulación y cohesión social..... | 17 |
| 2.3 Mundialización y crisis..... | 20 |
| 2.4 En Uruguay..... | 23 |
| 2.5 De sociedad integrada a sociedad dual..... | 27 |
| 2.6 Neoliberalismo y post-neoliberalismo: Definiciones..... | 28 |
| 2.7 Organización del texto, indicadores e hipótesis utilizadas..... | 31 |
| 3. Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal | 37 |
| 3.1 El éxito del modelo..... | 37 |
| 3.2 Tipo de Estado, nuevas actividades e inserción externa..... | 43 |
| 3.3 Institucionalidad laboral..... | 57 |
| 3.4 Estructura social y productiva..... | 66 |
| 3.5 Calidad del trabajo y dualidad estructural..... | 82 |
| 4. Síntesis de los resultados y consideraciones finales | 91 |
| Bibliografía | 106 |
| Apéndice A: Estructura del producto en los dos períodos estudiados | 115 |
| Apéndice B: Ficha del proyecto de investigación | 117 |

Introducción

La presente investigación analiza la economía política del Uruguay desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio en 2005 hasta la actualidad, contrastándola con el período 1990-1999 y centrándose en el trabajo. Se estudiarán las rupturas y continuidades entre las dos épocas para establecer si es posible identificar la emergencia de un modelo de desarrollo distinto en la etapa presente.

En los últimos diez años, Uruguay ha transitado desde un alto histórico de desocupación (17% en 2002) a la situación actual en que el desempleo se ubica en un mínimo histórico (6,5% en 2013). A la década de los noventa, caracterizada por la sostenida destrucción de puestos de trabajo que tuvo su ápice en la crisis de 2002, se sucedió otra marcada por la “explosión” del empleo que vivimos hoy, con la creación de más de 315.000 puestos entre 2006 y 2013. En muchos casos, estos trabajos se desempeñan en actividades diferentes a las que fueron destruidas antes. En perspectiva histórica, esta situación se enmarca en la sustitución de un capitalismo predominantemente estatista (en vigor en el país durante importante parte del siglo XX) por otro centrado en el mercado; pasaje posibilitado por la dictadura militar (1973-1985). Al cabo de esta transición, los desfavorables resultados socioeconómicos del nuevo modelo y las victorias políticas de una coalición de izquierda a partir de 2005, fuertemente relacionados, implicaron nuevos cambios que permitieron un desempeño mejor.

Estos hechos nos plantean varias interrogantes sobre la naturaleza de las mudanzas llevadas a cabo durante los dos gobiernos del Frente Amplio. ¿Cómo es el trabajo que ha sido creado durante el período? ¿En qué actividades se inserta, y qué tan duradero será el alto nivel de ocupación alcanzado? ¿Se observan alteraciones en las características de la fuerza de trabajo del país? En esta investigación trabajamos bajo el supuesto de que Uruguay no ha emprendido una transformación radical después de 2005, sino que a grandes rasgos se mantiene un mismo modelo económico desde el quiebre ocurrido en los años setenta hasta la actualidad. Por lo tanto, nuestra hipótesis es que las actividades que más incorporaron fuerza de trabajo en la presente década han de ser similares a las que lo hacían en la década anterior. Al mismo tiempo, el trabajo ha sido central en la agenda política del “progresismo”, que emprendió una reforma laboral importante, cuyo rasgo principal es la recuperación de los espacios de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, propios del modelo anterior a la dictadura. Estos cambios, junto con la ampliación de la política social y un contexto externo favorable, redundaron en una mejora de las condiciones de vida de la mayoría de

las personas (niveles de pobreza e indigencia, salarios reales), y tasas de crecimiento económico mayores.

¿Dónde se concentra ese crecimiento? ¿Se trata de las mismas actividades que están generando puestos de trabajo? El período actual se caracterizó por la aparición de actividades muy dinámicas de carácter extractivo-exportador, que son uno de los principales sostenes de la situación corriente: notablemente, la producción de celulosa y el cultivo de soja. A pesar de generar cuestionamientos ambientales y desplazar otras actividades primarias más tradicionales como la ganadería, han sido defendidas políticamente como generadoras de empleo. Los sectores más dinámicos de una economía se caracterizan por el uso intensivo de tecnología y una alta productividad de los factores, junto a una organización moderna del proceso de trabajo. Un rasgo que ha sido señalado como propio de las economías dependientes es la fragmentación entre esos sectores y otros de menor productividad, en los que se concentra la mayoría (o una parte importante) de los ocupados; fenómeno que caracterizaría a esas sociedades como “duales”. Para la sustentabilidad a futuro del alto nivel de ocupación actual y la creación de empleos de calidad, será determinante si los procesos de crecimiento económico y de creación de empleo se dan juntos o disociados. Hemos postulado que estas actividades nuevas no incorporan grandes cantidades de trabajadores, lo que indicaría que apostar a su expansión no garantiza que la dualidad de la estructura social uruguaya esté en camino de ser superada.

Finalmente, ¿se ha modificado la forma en que se inserta Uruguay en el mundo después de 2005? Dado que se trata de un país pequeño y abierto, situado en una región periférica del sistema económico mundial, e históricamente caracterizado por la exportación de materias primas y la importación de productos con mayor valor agregado, el vínculo con el exterior es particularmente determinante. Nuestra hipótesis es que no hay cambios en este plano: la estrategia continúa apuntada hacia las exportaciones primarias, ventajosas comparativamente, y la dependencia no interrumpida del país frente al capital extranjero se expresa en el control de las actividades más dinámicas por parte de éste.

Para comprender los distintos tipos de economía que se han sucedido en el país a lo largo de su historia utilizamos el concepto de modo de regulación, un modelo analítico que nos permite tipificar las principales características vigentes en una u otra época. Buscaremos identificar si existen divergencias importantes entre el modo prevaleciente entre 1990 y 1999, y el que predominó desde 2005 hasta ahora. La elección de este enfoque responde al carácter multidimensional de los procesos de desarrollo, que deben ser abordados en forma interdisciplinaria. El modo de regulación comprende aspectos políticos, económicos y sociales, y nos permite incorporar al mundo del trabajo

en un marco de análisis más amplio que trascienda un estudio aislado del mismo.

Las preguntas a las que intentamos dar respuesta tienen relevancia: en buena medida, el bienestar de la población depende de cómo evoluciona el trabajo, dimensión fundamental del desarrollo socioeconómico. La existencia de avances en los últimos años, en cuanto a la calidad del mismo y la reducción de la pobreza, es algo relativamente claro; no obstante, medir la magnitud de esos avances ya es más complicado. Es de esperarse que, con la reciente victoria electoral del Frente Amplio (FA) para un tercer período de gobierno, esta década de recuperación económica que estamos culminando nos aporte indicios para saber cómo será la que comienza. Por otro lado, la discusión al respecto de la “bonanza” que se vive actualmente ha estado presente en el debate electoral de 2014: desde el gobierno, destacando las políticas favorables al empleo y la inversión implementadas en estos años, y defendiendo la conducción económica como causa de la alta ocupación y el crecimiento. Desde la oposición, enfatizando en las causas externas de este desempeño, y alegando que de hecho el gobierno ha desaprovechado la coyuntura positiva.

El caso que estudiamos se inserta en un movimiento histórico regional de contestación al neoliberalismo, que ha llevado a la emergencia de gobiernos de izquierda en buena parte de los países vecinos; y en el cual Uruguay participa con características propias. La conducción económica de los gobiernos uruguayos posteriores a la restauración democrática, no obstante las diferencias que puedan señalarse entre ellos, estuvo pauta de forma continua por el pensamiento neoliberal: la confianza absoluta en el mercado como organizador de la vida social, y la reducción del papel del Estado a un rol subsidiario de aquel. El triunfo de la izquierda implicó por primera vez en décadas un rechazo a este discurso, y su sustitución por otro que, en principio, apuntaría a superarlo, el cual conceptualizamos como post-neoliberal. De todos modos, la condición periférica del país, el legado de su historia y de los gobiernos anteriores, y un escenario mundial muy distinto al del siglo XX, se conjugan para imponer límites a los procesos de cambio que pueden ser realizados. Las fuertes transformaciones estructurales vividas en el país durante “la apertura” de los años ochenta y noventa continúan vigentes aún después del último viraje electoral. Estos límites deben entrar en la reflexión de cualquier proyecto desarrollista posible en la actualidad.

El texto se organiza de la siguiente manera: En primer lugar, establecemos una contextualización histórica amplia del problema y el marco teórico a ser utilizado. El objetivo de esta sección es presentar los principales conceptos que aparecerán a lo largo del análisis, e insertar la discusión en el campo de los estudios del desarrollo, particularmente en su vertiente latinoamericana. Al mismo tiempo, buscamos ubicar al lector en relación al caso uruguayo. En segundo lugar comparamos los períodos 1990-1999 y 2005-2014 (si bien la mayoría de los indicadores comprenden sólo hasta

2013), abordando por separado los elementos que componen el modo de regulación. La atención estará puesta sobre el segundo período, dado que el primero ya ha sido objeto de numerosos estudios. Por último, ofrecemos una síntesis de los resultados, y realizamos una reflexión prospectiva que retoma algunos tópicos surgidos durante el texto, y avanza sobre aspectos más teóricos que atañen a la dimensión política del desarrollo.

Las principales conclusiones, como veremos, son que existe continuidad entre el modo de regulación de ambos períodos, a pesar de la importante mejora en la calidad del trabajo e indicadores sociales. Los problemas más importantes para el desarrollo del país radican, en primer lugar, en la dependencia hacia los países centrales, que se expresa en la predominancia del agronegocio extractivo para exportación de materias primas escasamente elaboradas. Luego, en las características de la fuerza de trabajo (notablemente la educación) que producen restricciones a la oferta laboral. Por último, en las dificultades políticas encontradas para establecer un acuerdo nacional de desarrollo.

Marco teórico e histórico

Trabajo y Desarrollo

El desarrollo socioeconómico de los países latinoamericanos y su especificidad como economías periféricas han estado largamente en el centro de la reflexión regional. Las preguntas que plantea la relación entre economía y estructura social, y la discusión sobre su dirección política, han suscitado respuestas diferentes, dialogando con la realidad cambiante del siglo XX y el pensamiento mundial. La preocupación con el desarrollo de la periferia capitalista cobró especial impulso a partir de la posguerra y los procesos de descolonización de Asia y África, al calor de la guerra fría (véase Rist, 2008). El proyecto desarrollista original enfatizaba en la industrialización como condición para el desarrollo. Se apoyaba en el deterioro estructural de los términos de intercambio entre productos primarios y productos manufacturados que constatan Prebisch (1949) y Singer (1950): América Latina debía vender cada año mayor cantidad de materias primas para comprar los mismos bienes industriales a Europa o EE.UU. Los aumentos de productividad en los países periféricos hacían descender el precio unitario de sus exportaciones, en un mercado competitivo como el de los primarios. En cambio, la existencia de un mercado mundial oligopólico para las manufacturas, y la fuerte posición de los trabajadores dentro de los países industrializados, mantenía sus precios relativamente altos. Esto permitía a los países centrales disfrutar de salarios altos y materias primas baratas; para los países periféricos, significaba un deterioro sostenido del valor de sus productos. Por otra parte, la elasticidad-ingreso de las manufacturas es mayor que la de los primarios - es decir, a medida que aumenta el ingreso de la sociedad, aumenta en mayor medida lo que se gasta en productos industriales (Ocampo y Parra, 2003).

Para la visión “cepalina”¹ la única solución sería que el Estado promoviese la industria nacional, que sustituiría las manufacturas importadas. Esta prescripción estructuralista va de frente contra la doctrina clásica de Ricardo (2010[1817]), que recomienda al Estado no intervenir en la economía, y a los países especializarse en las actividades en que ya tienen ventajas comparativas respecto a los otros.

La otra gran preocupación de los estudios del desarrollo, directamente asociada al trabajo, es la dualidad o heterogeneidad estructural, que caracterizaría a las economías “subdesarrolladas”. Consiste en una dinámica viciosa entre dos sectores fragmentados que se refuerzan mutuamente, pujante uno (ligado a la economía mundial y la modernidad, con altos niveles de productividad y tecnología), y estancado el otro (caracterizado por la informalidad y la baja productividad del trabajo). Con ello, el mercado de trabajo queda segmentado: contrariamente a las primeras

¹ Por la CEPAL, donde Prebisch se desempeñó como Secretario Ejecutivo, ejerciendo gran influencia.

predicciones de la sociología de la modernización², la división persiste a pesar de la migración campo-ciudad y el desarrollo de la industria. Muchos de los migrantes rurales no se insertan en el mercado formal sino que forman un sector urbano subalterno; este fenómeno ha dado lugar a estudios con preocupaciones más sociológicas como la marginalidad urbana, o la incongruencia entre valores y expectativas tradicionales y modernos.

En Uruguay, la dualidad estructural tiene rasgos diferenciados frente a la región, ya que históricamente el país ha tenido un desarrollo socialmente más integrado. Como veremos más adelante, la literatura sobre este tema se ha vuelto más pertinente para nuestro caso en épocas recientes, con el avance de la fragmentación social (Notaro, 2005b: 54).

Existe, por otra parte, una reflexión muy fuerte sobre el trabajo desde la sociología, que remite a la dimensión reproductiva del *anthropos* y ve más allá del “mercado laboral”. Procura evitar que el concepto de “empleo”, de carácter contractual, solape al trabajo como totalidad (Supervielle y Quiñones, 2000: 21), encubriendo la relación de fuerza que sustenta todo arreglo productivo, y su importancia profunda para la persona y su identidad. La sociología del trabajo se ocupa de la separación entre el trabajador y los medios productivos, operada con la generalización de la relación salarial moderna; en este cometido, pasa por períodos de cercanía y distanciamiento frente al pensamiento económico³.

Desde la sociología clásica, el trabajo está en la raíz de la discusión sobre estratificación social, que indaga sobre el origen de los grupos y jerarquías que componen la sociedad moderna. Con una visión organicista, preocupada con la cohesión social y la anomia de los individuos, Durkheim (1999[1893]) acuñó el concepto de *división del trabajo social*, abordando cuestiones como el rol de las asociaciones profesionales y la solidaridad en el trabajo. Weber (2002[1922]) se centró en la posición de los individuos en el mercado y el status de las distintas profesiones. Marx ([1867]) entendía a la sociedad como compuesta por clases determinadas históricamente en la esfera productiva, centrando la atención en el lugar que ocupa la persona en el proceso social de producción como fuente de reproducción material. En términos muy generales, estas vertientes han decantado en dos grandes estrategias para estudiar la estratificación: Por un lado, concibiendo un

2 La teoría de la modernización fue dominante en los estadios iniciales del pensamiento sobre desarrollo, siendo Rostow (1960) uno de sus exponentes más conocidos. Este autor establecía una secuencia lineal de cinco etapas según la cual las sociedades comenzarían en una fase “tradicional” y a través de un despegue con ciertas precondiciones alcanzarían la fase moderna o de “consumo masivo”.

3 Desde una convergencia inicial en la economía política clásica, a la autonomización de la *ciencia* económica bajo el marginalismo (a fines del XIX), que alejó a la economía de las demás ciencias sociales. Más tarde, una nueva convergencia durante el período de hegemonía económica keynesiana, gracias al contacto de la reflexión politológica con las teorías económicas institucionalistas. Finalmente, un nuevo distanciamiento en relación a las ciencias políticas y la sociología de las ciencias económicas contemporáneas, que regresan a una orientación neoclásica - austríaca o monetarista (De la Garza, 2010).

continuo social donde los individuos son ordenados en función de sus ingresos, dividiéndolos en “estratos” (deciles, quintiles, cuartiles); por el otro, en función de clases sociales, atendiendo a las relaciones productivas de las que los sujetos son portadores, que los colocan en un lugar objetivo dentro de la estructura social.

La perspectiva adoptada aquí es más cercana a esta última, por entender que la posición en que se ubica un individuo dentro de la estructura implica intereses y es una fuerte fuente de identidad social; en ella se desarrollan habilidades, patrones de consumo y relaciones con los otros. El trabajo es un factor importante de integración social, pues de los ingresos obtenidos a través de él depende la vida material de la mayoría de las familias, y muchos derechos sociales están atados a él; aspectos determinantes para evaluar la calidad del mismo. Adicionalmente, las clases y fracciones de clase constituyen actores colectivos, organizados políticamente en sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras empresariales, etc.; además de educar políticamente a los individuos, estos actores tienen papel relevante en la vida de la *polis*.

Finalmente, en el análisis de cómo se organiza el proceso de trabajo y su evolución histórica dentro de la empresa moderna, se consideran diferentes modelos o paradigmas productivos. Los modelos productivos se ubican en un nivel “mesoeconómico” (Neffa, 1999:40) que permite conectar micro y macroeconomía. Son sistemas coherentes, en los que ha cristalizado la aspiración moderna a organizar científicamente el trabajo.

En primer lugar, el *taylorismo* del siglo XIX⁴, que se caracterizó por atender una demanda estable y estandarizada, precios unitarios altos, y una primera centralización jerárquica y división por departamentos al interior de la firma. En el siglo XX, se lo superó a través de la incorporación de la banda mecánica de Ford, que estandarizaba los tiempos de trabajo y compartimentaba aún más el proceso, dando lugar al *fordismo*⁵. A partir de los años setenta, la “rigidez” de este modelo ha sido crecientemente cuestionada. Varias alternativas han surgido en el mundo, sin que ninguna logre imponerse. En ese sentido, Neffa (1999) reseña cinco nuevos modelos: La ortodoxia neoliberal, el equilibrio entre innovaciones de productos y procesos, la “democracia industrial”, la “especialización flexible”, y la producción magra o “toyotismo” japonés.

4 Método temprano de organización científica del trabajo, que a través de un avanzado control del capital sobre el mismo, consigue elevar la productividad; ordena rigurosamente todas las tareas que el trabajador realiza reduciendo al máximo posible los tiempos y movimientos entre una y otra, la apropiación del *know-how* de los operarios, y su posterior sistematización (Piñero, 2004: 3).

5 Se basa en la producción en serie e implica un control y mecanización aún mayores del trabajo, tomando lo esencial del taylorismo pero reconociendo que la producción en masa también exige consumo de masas (por tanto, un mercado interno importante), y un nuevo tipo de sociedad “democrática, racionalizada, modernista y populista”. Esto llevó al fordismo a un “casamiento” con las teorías y políticas económicas keynesianas (Piñero, 2004: 8, con base en Harvey, 1989).

Estos paradigmas técnico-productivos buscan aumentar la productividad y reducir costos, pero se difunden a ritmos desparejos y demoran en instalarse en el sentido común. Cada nuevo modelo se consolida dolorosamente con el agotamiento del anterior; a un tiempo destruye actividades y abre oportunidades nuevas, al modificar los costos relativos, como notaba Schumpeter (2003[1942]). Por tanto los modelos nuevos tienen en la crisis su condición de emergencia.

Modo de regulación y cohesión social

Para abordar la economía política uruguaya contemporánea, se emplea en este estudio una perspectiva cercana a la escuela de la regulación, que discute junto a otros enfoques las variedades de capitalismo en el mundo (Aglietta, 1997 y 1999; Boyer, 2005; Amable y Palombarini, 2008). Esta visión postula que las sociedades desarrollan históricamente *modos de regulación* específicos a cada país: “mecanismos de mediación que producen modelos macroeconómicos regulares, en los cuales la acumulación de capital puede hacerse compatible con la cohesión social” (Aglietta, 1997: 29). Se trata de arreglos duraderos, cambiantes a través de grandes crisis históricas.

Los diferentes modos de regulación son agrupados dentro de algunos modelos generales. Boyer (2005) identifica en la literatura especializada cuatro variedades exitosas de capitalismo: de mercado (EE.UU., Inglaterra), meso-corporativo (Japón, Corea), socialdemócrata (países escandinavos), y de Estado (Europa continental). Para los países “emergentes” la lista se amplía; el autor constata que América Latina presenta variedades bastante originales. De todos modos, si bien no existe un modelo óptimo para todo el planeta, tampoco todas las combinaciones son igualmente viables (2005: 13).

En este estudio consideraremos tres elementos para definir un modo de regulación: el tipo de Estado, la estructura socioproductiva, y la modalidad de inserción externa. Con esto buscamos captar las interrelaciones entre política, sociedad y economía, que son en realidad dimensiones de un mismo proceso a las que separamos analíticamente, por lo que están estrechamente asociadas. Tratándose de elementos complejos en sí mismos, hemos seleccionado algunos indicadores a través de los cuales aprehenderlos.

Dentro del Estado, en el centro de nuestro enfoque, distinguimos dos componentes: Por un lado, la política económica y social implementada por los gobiernos - promoción o desincentivo a actividades estratégicas para el país, conducción macroeconómica, políticas sociales. Por otro lado, el *sistema de relaciones laborales*, que definimos más adelante, compuesto por la legislación que regula el trabajo y las instituciones que representan a los actores productivos (empresarios y trabajadores). Es decir que, más allá de los aspectos coercitivos del Estado y el carácter público o

privado de las instituciones, nos interesa el rol económico que desempeñan como soporte superestructural de la reproducción social.

En cuanto a la estructura social y productiva, nos centraremos en la composición sectorial del producto nacional y la fuerza de trabajo, en línea con el enfoque sobre estratificación presentado previamente. Nos importa, sobre todo, cuáles son las actividades en las que se vuelcan los factores de producción (capital y trabajo), qué tipo de ocupaciones desempeñan las personas, y la calidad de sus puestos de trabajo (lo cual incluye la preocupación con el carácter dual de la sociedad).

Finalmente, la modalidad de inserción del país en la economía mundial, que se expresa en una determinada pauta de exportaciones; no tanto por la cantidad o valor de las mismas sino para captar cuál es la naturaleza de la participación del país en la división internacional del trabajo.

Juntos, estos elementos regulan cómo se obtienen los aumentos de productividad y se organiza el trabajo, cuánto de lo que produce la sociedad se destina al consumo y cuánto a la acumulación, y el tipo de actividades económicas que serán realizadas. A través del ingreso (principalmente de los salarios) el modo de regulación determina también cómo se organiza el estilo de vida de la población.

Existen diferencias en el énfasis que cada autor coloca sobre los componentes del modo de regulación, generando cierta confusión o solapamiento entre conceptos como “modelo de desarrollo”, “régimen de acumulación”, sistema o paradigma productivo, etc. Los autores coinciden, no obstante, en que se trata de construcciones coherentes, que conectan el proceso de trabajo con las condiciones políticas y macroeconómicas más generales, y el uso de la tecnología vigente (Moncayo, 2001; Valerdi, 2005; Boyer, 2005).

Para Valerdi (2005: 57), la virtud de la escuela de la regulación es que insiste en considerar el “paquete total” de relaciones y disposiciones que estabilizan el desarrollo, asignando ingreso y consumo en un período y lugar histórico determinado. Todo modo de producción - el capitalismo moderno, en este caso - tiene modos de regulación que producen géneros diferentes; esta idea ha sido fundamental para ir más allá del propio proceso de trabajo e incrustarlo históricamente en un modo de existencia económica más general. Para Boyer (2005:31), esta articulación de niveles micro y macro es “la gran pregunta no resuelta de las ciencias sociales” para la cual propone un abordaje institucionalista.

El concepto de modo de regulación se sitúa al mismo nivel mesoeconómico que los modelos de organización del trabajo, y permite colocar en diálogo a la economía del desarrollo con la investigación sociológica sobre los cambios al interior de las empresas y en la vida de los trabajadores. En este contexto, “fordismo” designa también un modo de regulación, que se basa en

el consumo de masas, el crecimiento sostenido con pleno empleo, y la paz social (asegurada en negociaciones por rama, de contratos duraderos, indexados por inflación). Se corresponde así con el paradigma de organización del trabajo ya descrito bajo el mismo nombre, vigente sobre todo a partir de la posguerra en los países centrales. Este constituía el modelo inspirador del desarrollo capitalista en el siglo XX.

La escuela de la regulación pone el foco en la dimensión institucional y política de la economía, buscando superar, en palabras de Neffa (1999: 40), el “pensamiento único” de las ciencias económicas. Los procesos de producción y consumo social, lejos de ser la sumatoria de transacciones neutras entre individuos racionales y egoístas, son conceptualizados aquí como relaciones de fuerza que se reacomodan en equilibrios cambiantes. Si bien se postula que las luchas políticas y sociales están en el origen de las formas institucionales que regulan la economía, la viabilidad de las mismas está decidida por los imperativos propiamente económicos de su reproducción. De ahí que en cada época histórica encontremos apenas algunos grandes modelos (Boyer, 2005).

Aunque no abandona una perspectiva crítica que contempla la contradicción capital-trabajo de las economías modernas, este enfoque permite aprehender las grandes diferencias en el modo de regular esa contradicción, entre países y a lo largo del tiempo. Así, hechos históricos como las luchas obreras, el surgimiento de los sindicatos y el Estado de Bienestar, componen un cuadro (para los países industrializados) en que los aumentos de productividad permiten mejorar la vida de los trabajadores (Aglietta, 1997: 25), abriendo la posibilidad a una regulación virtuosa entre producción y consumo.

El modo de regulación que se implementa en un país resulta en un grado más o menos exitoso de cohesión social. Esto se refleja en los niveles de conflictividad de la sociedad: la lucha de clases, institucionalizada a través de sindicatos-patronales o escalando hacia la violencia política. Pero también la violencia apolítica que acompaña a una sociedad excluyente, como la criminalidad. Los modelos se agotan cuando ya no consiguen garantizar condiciones “normales” de funcionamiento. Si la conflictividad es muy elevada, puede poner en riesgo el propio proceso de acumulación, evidenciando una crisis estructural. Las crisis exigen ajustes en la regulación, tan profundos como su gravedad amerite. Economías que producen el mismo tipo de ajustes (como las de América Latina en los años ochenta) se agrupan en un mismo tipo.

Esta perspectiva permite trascender la visión de las crisis como una catástrofe cíclica natural, y entenderlas como períodos de intensa creación social (Aglietta, 1999: 11), que introducen modificaciones esenciales en el funcionamiento del capitalismo. En las crisis se resuelven las

tendencias y contradicciones acumuladas durante todo un período, al cual le ponen punto final; son acompañadas por mudanzas de paradigma en el pensamiento económico, que intentan darles respuesta. En este sentido, las décadas de 1930 y 1970 – con la crisis del '29 y las de '70/'80 – constituyeron parteaguas que exigieron importantes reformas estructurales para ajustarse al cambio de época, dividiendo al siglo XX en tres grandes etapas diferenciadas⁶. A grandes rasgos, primero se pasó de una fase de liberalismo y *laissez faire* a otra de predominio estatista, y luego a un regreso del liberalismo económico o *neoliberalismo*.

Mundialización y crisis

El conjunto de fuertes transformaciones vividas en todo el mundo a partir de los años setenta se designa cotidianamente con el rótulo de “globalización”; aquí se conceptualiza como *mundialización* para destacar que se trata de una fase de exacerbación de tendencias largas, iniciadas junto al surgimiento moderno de una economía que abarca la totalidad del mundo físico por primera vez en la historia (Benko, 1999).

Concretamente, nos interesa la mundialización en dos de sus aspectos: Primero, la generalizada percepción de crisis, que radica en la desaceleración del aumento de la productividad en los sectores más dinámicos de la economía mundial. La productividad había crecido sostenidamente a partir de los años cuarenta, pero comienza a estancarse en torno a la década del setenta (Neffa, 1999). Los capitales se desplazan crecientemente hacia la periferia buscando los salarios y condiciones más favorables para cada etapa del proceso de elaboración, fragmentando el mismo en cadenas productivas cuyos eslabones se extienden por varios países o continentes. Se torna extremadamente acirrada la competencia entre las empresas, estableciendo altísimos estándares de competitividad, y entre los países para recibir esos codiciados capitales. Esto erosiona la soberanía de los Estados nacionales, y deteriora su capacidad de controlar a las empresas para que funcionen como ellos desean (en términos ambientales o laborales, por ejemplo); así como para perseguir estrategias autónomas de desarrollo – particularmente en su inserción internacional. Estos fenómenos han dado lugar a los estudios sobre las “cadenas de valor” (véase Kaplinsky y Morris, 2000).

⁶ El capitalismo mundial ha experimentado tres grandes crisis de alcance internacional. La primera, desatada en 1873, fue conocida como la “Gran Depresión” hasta la ocurrencia del quiebre de 1929, de mayores dimensiones, que pasó a tener ese título. Esta segunda crisis introdujo importantes transformaciones que pusieron fin a la *Belle Époque* del liberalismo clásico, particularmente una mayor regulación financiera y el ascenso de concepciones keynesianas o estructuralistas de teoría económica. En nuestra región, incluyendo a Uruguay, la mayoría de los países se declararon incapaces de pagar sus deudas (*default*), e iniciaron procesos de industrialización a partir de entonces, aprovechando la coyuntura de las guerras mundiales y su suspensión del sistema financiero internacional. En la década de los setenta asistimos a una tercera crisis, con la ocurrencia de importantes cambios, entre los que destacan el fin del patrón dólar-oro y los acuerdos de Bretton Woods que regían la economía internacional desde la posguerra, así como los “choques del petróleo” que dispararon los precios de este producto. Se acompañó con una retomada neoliberal en el pensamiento económico. En 1982, la mayoría de los países latinoamericanos (incluyendo también a Uruguay) declaran *default* otra vez (v. Marichal, 2005).

En segundo lugar, el agotamiento del fordismo (tanto como modo de regulación del capitalismo de masas, o como modo de organización del proceso de trabajo). La mundialización significó una caída sostenida de la actividad sindical y el proletariado industrial clásico, centrales para la relación salarial fordista. Esto llevó a hablar de crisis del sindicalismo, crisis del trabajo, e incluso “fin del trabajo” en sus versiones más exageradas (Rifkin, 1996; Méda, 1998). El nuevo mundo del trabajo estaría caracterizado por la heterogeneidad de situaciones, competencias y saberes, una gran brecha entre el trabajo calificado y no calificado, y la incertidumbre general. La relación salarial “típica” va perdiendo su centralidad, para compartir espacio con otras modalidades de trabajo: por cuenta propia, en contratos temporales, “empresas” unipersonales, etc.⁷ (Supervielle y Quiñones, 2004).

La mundialización abre espacio, como se dijo, a otros modelos que intentan hacer frente a este nuevo escenario. Las alternativas reseñadas por Neffa (1999) coexisten sin generalizarse en el mundo. En todas ellas se impone como característica central la *flexibilidad* – de procesos, de contratos. Supervielle y Quiñones (2000) definen la flexibilidad como un retroceso de la legislación laboral, que cede lugar a la negociación entre actores económicos, buscando superar la rigidez del modelo fordista. En escenarios como el de nuestro país y la región, el ajuste neoliberal entendió esta exigencia como *desregulación* – imposición unilateral de la regulación por contrato, perjudicando a los trabajadores (2000: 23). Thurow (1994) afirma que el neoliberalismo le declaró la guerra a la clase obrera, y - vía flexibilización - se la ganó.

Por otra parte, al referirse a la mundialización es preciso señalar dos procesos: la *tercerización*, en que la búsqueda de competitividad lleva a las empresas a externalizar muchas de las tareas del proceso productivo que antes se centralizaban en su interior (limpieza, transporte, etc). Y la *desindustrialización* - o “terciarización”, en autores como Arriagada (2007) - que refiere a la pérdida de importancia relativa de la producción industrial frente al sector terciario o de servicios.

Dentro de esta última, distinguimos primero la desindustrialización constatada en los países centrales a partir de los setenta. Es impulsada por una demanda diversificada y creciente de servicios; corresponde a economías “maduras”, exitosamente industrializadas, en las que la

7 La proporción de asalariados en el total de ocupados del Uruguay ha ido reduciéndose, desde 75,4% en 1990, a 72,4% en 2013 (CEPAL, 2006; ECH 2013). Este descenso es además una tendencia mundial, que revierte transformaciones ocurridas en el siglo XX en el sentido de “organizar” el capitalismo. En los países del mundo occidental, menos del 50% de la población activa eran asalariados a principios del siglo XX, en comparación con entre 80% y 95% en 1970 (Aglietta, 1997). En 1996, Francia había vuelto a 74,8% y el Reino Unido a 77,8% (De la Garza, 2000). Lo mismo acontece con las tasas de sindicalización; después de haber aumentado durante todo el siglo XX y consolidar al sindicato como un actor legítimo y hasta necesario, en el fin de siglo decrecen otra vez. En Alemania, ejemplo paradigmático de capitalismo organizado, la proporción de afiliados sobre el total de trabajadores cayó 6,1% sólo entre 1991 y 1995 (De la Garza, 2000). En cambio, la informalidad laboral se muestra creciente: En América Latina el sector informal creció 120% entre los años cincuenta y noventa (de forma acentuada en éstos), frente a un 50% del sector formal (Pries, 2000).

productividad industrial es muy elevada frente a los otros sectores, y los recursos y trabajadores excedentes de la industria se reasignan gradualmente en otras actividades (Vera, 2009: 93). En cambio, la desindustrialización “prematura” de la periferia, que se constata en esta misma época, sería un fenómeno negativo decorrente de la especialización comercial en exportaciones no manufacturadas. La industria, al no participar de las exportaciones, no enfrenta la competencia internacional, pierde dinamismo e importancia, y el sector servicios crece pero con poca o decreciente productividad del trabajo (Vera, 2009: 94)⁸.

En América Latina, esto fue acompañado del agotamiento de la estrategia proteccionista y un cambio hacia una política económica abierta, que exacerbó la reprimarización. Es decir que la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), emprendida bajo prescripción cepalina y lograda solamente al abrigo del Estado, no significó el desarrollo que se esperaba. Con los sectores más dinámicos bajo control transnacional, el carácter subordinado de la región ante los países centrales permanece, como analizan, desde diferentes abordajes dependentistas, Cardoso y Faletto ([1969]1975), Marini (1973), Gunder Frank (1966), entre otros.

Por último, la mundialización impactó sobre los términos de intercambio internacional entre productos primarios y manufacturados de modo a revertir parcialmente el deterioro histórico de los primeros; sobre todo debido a la emergencia de nuevos países de producción industrial en el sudeste asiático que demandan *commodities* y abaratan las manufacturas.

¿Es posible afirmar a partir de esto que las materias primas han recuperado su valor frente a la industria de forma permanente? Cabe recordar que también durante la “primera globalización” de fines del s. XIX se constató una mejora en los precios reales de los productos primarios (Ocampo y Parra, 2003); no obstante, como señalan estos autores, el proceso de deterioro a largo plazo no tiene un carácter continuo ni uniforme. Se trata de un fenómeno escalonado, que cobra impulso en determinados períodos, coincidiendo con los momentos de ruptura en la historia económica mundial: 1915-1925, 1941-1951, 1973-1983. Es decir, suceden con cierto “rezago” a las desaceleraciones decorrentes de eventos como la guerra o la crisis del petróleo (2003: 11). El propio Prebisch constataba, en 1949, cómo “durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida” (1949: 14).

Tanto si se lo interpreta como una reversión temporal o como la refutación de la hipótesis Prebisch-

⁸ Esta caracterización se aplica a Uruguay y buena parte de América Latina, pero debe tomarse con cautela en el caso de países como Brasil o México, que mantienen una industria importante.

Singer, la mundialización plantea desafíos nuevos para la esencia del pensamiento desarrollista: Proporciona beneficios de corto plazo que desestimulan los esfuerzos de industrialización en los que tradicionalmente se colocaba énfasis, y convierten a la especialización en actividades extractivas en una opción muy atractiva para los países periféricos. Al mismo tiempo, ofrece argumentos para rechazar la propia pertinencia del proyecto industrializador.

En Uruguay

La historia larga del capitalismo uruguayo puede interpretarse, de este modo, en función de tres sucesivas fases o modos de regulación en los que, sin abandonar nunca una posición dependiente en la división internacional del trabajo, el país contó con grados diferentes de autonomía externa y arreglos muy distintos internamente. Al analizar el PBI y la estructura productiva del Uruguay desde 1870 hasta 2011, cotejando su consistencia con el “relato histórico” encontrado en la literatura académica, Bonino et al (2012) sintetizan este recorrido de la siguiente forma: En primer lugar, una etapa pujante de crecimiento “hacia fuera”, liderada por las exportaciones agropecuarias, que va desde 1870 hasta 1930. La segunda etapa, de crecimiento “hacia dentro” e ISI, comprende desde 1931 hasta 1972. Tuvo su apogeo a partir de mediados de los años cuarenta, y es la época de la “Suiza de América” (2012: 41) creciente y estable, que no obstante se agotó a partir de los sesenta, década caracterizada por la *estanflación* (conjunción de estancamiento económico e inflación). Finalmente, una etapa de “re-globalización” o renovado crecimiento hacia fuera, comenzada con la liberalización financiera y apertura comercial de los años setenta, y profundizada durante los noventa. Se retoma la expansión económica pero sobre bases diferentes, y continúa desde el golpe de Estado de 1973 hasta la actualidad (2012: 38).

Este ordenamiento en tres grandes fases converge, significativamente, con numerosas periodizaciones trazadas desde otros abordajes. Decesari (2012), que estudia el sistema de relaciones laborales en la historia del derecho uruguayo y establece una división parecida, es otro ejemplo de cómo la regulación económica, el mundo del trabajo y la historia política están entrelazadas.

La primera etapa supuso entonces una inserción primario-exportadora en la economía mundial del XIX, vendiendo carne y lana en aprovechamiento de las ventajas comparativas que la producción agrícola ofrecía en el país. Por sus características particulares, Uruguay logró un temprano despegue que lo singulariza en la región, con derechos sociales y un crecimiento importante, a partir del primer batllismo⁹.

9 Por José Batlle y Ordóñez, presidente uruguayo entre 1903-1907 y 1911-1915 de gran influencia durante todo el

La industrialización orientada al mercado interno caracterizó a la segunda fase. Durante este período, que sucedió a la crisis de 1929, el centro del arreglo era un Estado redistributivo, ejemplificado por los Consejos de Salarios creados en 1943: un mecanismo de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, convocado y arbitrado por el Estado. El período más fuerte de industrialización y proteccionismo estatal corresponde al neobatllismo¹⁰, que profundizó la sustitución de importaciones iniciada en los años treinta a causa de la crisis mundial.

A partir de los años sesenta, este pacto social se fue agotando, al no conseguir responder adecuadamente a las nuevas tendencias que terminarían desembocando en lo que hemos definido como mundialización. Entre otras razones, a causa del aumento en la competencia internacional, a la cual los modelos de desarrollo endógeno de inspiración fordista asignaban un papel secundario (Piñero, 2004). A su vez, el declinio histórico y pérdida de poder social del proletariado industrial, la clase en cuyos intereses el modelo operaba principalmente, y que le daba sustento (Crouch, 2011). Por otra parte, una vez que Uruguay completó el primer proceso de industrialización, consistente en producir nacionalmente los bienes manufacturados de consumo, se hizo imposible pasar a una segunda etapa, de producción de bienes de capital. Ante el estancamiento prolongado, el Estado operaba como amortiguador, absorbiendo trabajadores para compensar la demanda decreciente, y aumentando su peso relativo en la economía (Notaro, 2005a: 65). Sin crecimiento, esta situación era insostenible, lo que se manifiesta en los crecientes niveles de inflación. El tramo final de esta fase se caracterizó por la intensificación del conflicto entre capital y trabajo, y el aumento de la violencia política, acompañando la polarización ideológica internacional: se había roto el pacto salarial desarrollista (v. O'Donnell, 1996; Moreira, 1997).

La tercera fase implicó un regreso a la regulación centrada en el mercado, al término de la larga crisis estructural anterior. Exigió un violento reordenamiento de las relaciones socioeconómicas vigentes en el país, iniciado con las medidas prontas de seguridad y el golpe de Estado de 1973. Desde 1968, los Consejos de Salarios dejaron de convocarse.

O'Donnell (1996) define este proceso dictatorial, que marcó los años setenta, como un *Estado Burocrático-Autoritario* (EBA). Tuvo la función histórica de desarmar al movimiento obrero y el control ciudadano sobre los mecanismos que operarían el ajuste económico necesario. Despejada la

comienzo de siglo, perteneciente al Partido Colorado. Impulsó una serie de medidas sociales muy avanzadas para la época (separación Estado-Iglesia, jornada de trabajo urbana de 8 horas, indemnización por accidentes laborales, pensión universal a la vejez, nacionalización o estatización de actividades económicas estratégicas, creación de obras de infraestructura, etc). Aquí se inicia la fuerte tradición estatista y social que ha marcado el desarrollo del Uruguay durante buena parte de su historia; también se consolidó el poder del Estado en todo el territorio nacional, poniendo fin a la dualidad de poderes decorrente de un gobierno paralelo, del Partido Nacional, en partes del interior del país.

10 Por Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez, también del Partido Colorado. Fue presidente entre 1947-1951, pero se considera que el neobatllismo abarca desde 1946 hasta 1958.

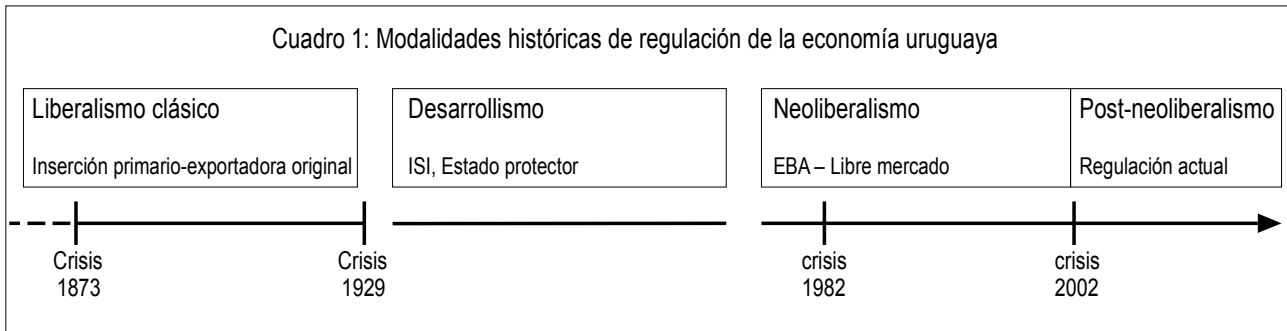
oposición, la crisis de la deuda desatada en 1982 dio paso a un período de hegemonía neoliberal que continúa después del regreso a la democracia, en 1985. Los gobiernos de esta etapa se encargaron de las reformas estructurales en estrecha concordancia con los organismos financieros internacionales y los preceptos del Consenso de Washington¹¹. El argumento usado era “reducir el Estado” y a través de ello el déficit fiscal (al cual se consideraba, en línea con el pensamiento económico monetarista, causante de la inflación), otorgando el protagonismo al mercado.

Este nuevo modelo económico, impuesto por vía autoritaria, benefició al capital financiero y los sectores más transnacionalizados de la economía uruguaya, y en rasgos generales empeoró las condiciones de vida de la mayoría de la población. La informalidad laboral, la precariedad y la pobreza aumentaron, y se redujeron fuertemente los salarios e ingresos de los hogares.

Los puestos de trabajo destruidos durante el período neoliberal, a menudo explícitamente justificados como sacrificios necesarios para “modernizar” el país, pueden interpretarse en términos de una *destrucción creativa* schumpeteriana. Reflejan el regreso a una economía orientada al sector primario, en la que la fuerza de trabajo industrial que queda desocupada va derivando hacia servicios de baja productividad.

El neoliberalismo se proponía superar el estancamiento del modelo anterior, pero fue acompañado por altas tasas de desempleo, durante la “década perdida” de los ochenta e incluso durante la retomada del crecimiento económico, en los noventa (Notaro, 2005a: 70). Al no conseguir garantizar la cohesión social, y después de una nueva crisis en 2002, fue contestado a través de las victorias electorales del Frente Amplio en 2004 y 2009 (Narbondo, 2013). Utilizando el análisis de Garretón (2007) podemos interpretar estos acontecimientos como la sustitución incompleta de una matriz centrada en el Estado por otra centrada en el mercado, que no dio resultado, exigiendo realizar otra vez un ajuste. Actualmente tendríamos una matriz intermedia, en la cual el modelo mercadocéntrico se estira, en lo posible, hacia la izquierda. Reaparecen los Consejos de Salarios, la institución característica del modo de regulación estatista anterior, pero en un escenario histórico sustancialmente distinto. Coexistiendo con la ampliación de políticas sociales, continúa no obstante la inserción primario-exportadora del país en el mundo (Gudynas, 2011 y 2012; Svampa, 2013). Se identifica así un período *post-neoliberal*, más exitoso socialmente, que sin embargo mantiene aspectos esenciales del modo de regulación vigente en la década anterior.

11 Expresión acuñada en 1989 para sintetizar las prescripciones de política económica para América Latina vigentes en los organismos como el FMI, el Banco Mundial o el BID, el Tesoro estadounidense, y *think-tanks* allegados. En resumen, se recomendaba priorizar la “disciplina fiscal”, recortar gastos en salud, educación e infraestructura, reducir impuestos, desregular la entrada y salida de productos, liberalizar el comercio, la tasa de interés y la inversión extranjera, y privatizar las empresas públicas (Williamson, 2004b).



Fuente: *Elaboración propia*

El cuadro n°1 ilustra las rupturas y continuidades en la regulación histórica que estamos trazando, remontándose hasta el ingreso del Uruguay en la economía mundial y la primera “gran depresión” de 1873. Los períodos de crisis internacional y quiebres grandes en nuestras instituciones políticas - Latorre, Terra, EBA¹² - coinciden a grosso modo con los períodos de transición entre modos de regulación. Neoliberalismo y post-neoliberalismo se ubican juntos, y no apenas cronológicamente. Los reúne la dependencia externa del país, actualizada en la tercera fase tras un intervalo de relativa autonomía. En ella hay constreñimientos propios de la mundialización que superan, hasta cierto punto, el alcance del Estado y la dinámica electoral. Por otra parte, la crisis de 2002 no fue de tanta magnitud como las otras que hemos marcado, caracterizadas por el quiebre institucional y la intervención militar, y no supone (no todavía, al menos) el surgimiento de un nuevo modo de regulación.

La conceptualización del momento actual como post-neoliberal encuentra eco - aunque existan discrepancias en cuanto al grado de ruptura que presenta con el neoliberalismo - en otros autores: Ceceña (2014), Vadell y Neves (2013), García (2012), Svampa (2013), entre otros. Esta investigación está centrada, precisamente, en la que entendemos debe ser la principal preocupación actual del desarrollo en nuestro país y la región: si el post-neoliberalismo supone estar avanzando hacia un modo de regulación diferente, o simplemente se trata de un reajuste, que no rompa con el neoliberalismo sino apenas con la aplicación vertical y automática de las “recetas” del Consenso de Washington (Vadell y Neves, 2013: 146).

12 El “militarismo” o “modernización” del Uruguay abarcó los años 1875-1886, y consistió en una serie de gobiernos militares cuyas principales figuras eran Lorenzo Latorre y Máximo Santos. En ellos se dio inicio a la educación primaria gratuita y universal, se intensificó el alambramiento de los campos, y se promovió la instalación del ferrocarril inglés. Gabriel Terra gobernó entre 1930-1938, primero como presidente electo y luego a través de un golpe de Estado y una nueva Constitución. Implementó algunas medidas de intervención estatal como respuesta a la crisis internacional de la época, comedores populares y reformas como la introducción del voto femenino, pero al mismo tiempo detuvo el reformismo batllista de orientación social. El Estado Burocrático-Autoritario es el modelo analítico que construye O'Donnell para explicar las más recientes dictaduras del Cono Sur. En Uruguay, este proceso se extendió desde el golpe de 1973 hasta el primer gobierno democrático de 1985.

De sociedad integrada a sociedad dual

Como planteamos antes, la existencia de un sector social subalterno¹³ - donde el trabajo se desempeña en unidades pequeñas, con baja productividad e ingresos, y por cuenta propia o en situación informal – es un tópico central en los estudios sobre el desarrollo de los países periféricos. Por un lado, las condiciones de vida son peores para quienes se desempeñan en él – al no acceder, por ejemplo, a los derechos “universales” de previsión o salud, dependientes en la sociedad fordista del trabajo asalariado formal. Por el otro, la dualidad estructural coloca problemas serios para el desarrollo económico al igual que la democracia. Como analiza Antía, la segmentación de la población entre “incluidos” y “excluidos”¹⁴ se refleja también en una menor participación de estos últimos en elecciones y sindicatos, y una actitud más crítica hacia el funcionamiento de las instituciones políticas (2013: 288).

Notaro (2005b) señala que la sociedad uruguaya sólo puede caracterizarse como dual en los últimos tiempos, a partir del avance de la precarización y la marginalidad que aparejó la última etapa descrita. Antes de eso, varios factores contribuyeron a conformar una sociedad integrada:

(...) la baja densidad de población y su lento ritmo de crecimiento que deriva en un lento aumento de la oferta de trabajo, la inexistencia de una cultura precolombina arraigada en el cultivo de la tierra, una inmigración europea con cultura de trabajo actualizada muy importante desde principios del siglo veinte, un alto y creciente grado de urbanización con aumento de la oferta urbana por la emigración del medio rural y una creciente demanda de la industria manufacturera durante la primera mitad del siglo veinte. Durante el estancamiento de la economía desde mediados de la década de los cincuenta y hasta mediados de la década de los setenta, el sector público operó como amortiguador absorbiendo una parte de esa oferta, que de otra forma hubiera aumentado el desempleo o la informalidad urbana. Finalmente, en los períodos recesivos más pronunciados como 1969-1972, 1982-1983 o 1999-2002, la emigración redujo o anuló la tendencia de largo plazo de la oferta de trabajo y contribuyó de manera significativa a reducir el desempleo y la expansión del empleo de mala calidad (2005: 65).

Agotados estos mecanismos compensadores, y acompañando su ingreso turbulento en la

13 Notaro (2005b) lo define como un sector informal integrado por micro y pequeñas empresas, con capacidad empresarial pero sin acceso al crédito, a los bienes de capital, al cambio tecnológico, al aumento de la productividad y los ingresos. Este sector aumenta cuando la oferta de trabajo crece a mayor ritmo que la demanda, generando un excedente de “mano de obra” que constituye el sector informal urbano. El nivel de empleo queda determinado por la capacidad de absorción del sector moderno; en los períodos de enlentecimiento del crecimiento o recesivos, el sector atrasado es el refugio hacia el que se dirigen los que deben desarrollar alguna actividad para subsistir, y al que se agregan las empresas pequeñas y medianas que pierden capacidad de acumular.

14 La autora utiliza los términos *insiders* y *outsiders*, en inglés.

mundialización, el país vio retroceder importantes logros de cohesión social alcanzados durante el siglo XX, con la industrialización y el Estado social. Siguiendo con el mismo autor: “Desde fines del siglo veinte Uruguay transita desde una sociedad integrada hacia una 'economía dual' ” por la convergencia del cambio tecnológico y la recesión (2005: 64). En esta última fase proliferan las actividades de supervivencia por cuenta propia, como reclasificadores de basura, limpiaparabrisas y malabaristas en los semáforos, y artistas en los ómnibus. Estas actividades se encuadran en el perfil de las unidades de producción informales que predominan en los estudios latinoamericanos: pequeña escala, incumplimiento de normas y uso de medios de producción domésticos (la vivienda, el automóvil, la cocina, las máquinas de coser o tejer). El autor observa que el aumento del sector subordinado acompañó la recesión pero no mejoró con la recuperación posterior. Durante los últimos veinte años, no se explica sólo como estrategia transitoria de supervivencia a las crisis, pues no se expande con el aumento del desempleo ni se contrae con su reducción, y su importancia relativa en la ocupación total no presenta correlación con los cambios en el PIB. Adicionalmente, no concentra el subempleo y el trabajo sin cobertura de la seguridad social, que se observan también en una proporción relevante entre los trabajos formales, por lo que se trata de un fenómeno estructural. Y concluye, de forma un poco hiperbólica: “Las calles de algunos barrios de Montevideo, Salto o Paysandú presentan algunos rasgos similares a los de La Paz o Lima” (2005:66).

El tipo y alcance de las políticas sociales que implementa el Estado tienen relación directa con este fenómeno, en particular si se trata de políticas universales o dirigidas a grupos específicos. La reforma mercantilizadora que puso fin al modo de regulación estatista se orientó hacia la descentralización y focalización de los servicios públicos. Se operó una suerte de igualación hacia abajo, al reducir los beneficios de los incluidos al tiempo que, respondiendo al aumento de la informalidad laboral, se creaban políticas sociales especialmente enfocadas a los excluidos (Antía, 2013). Al momento de analizar los cambios recientes en la calidad del trabajo y la dualidad estructural, recurriremos al análisis de esta autora sobre las reformas del Estado social uruguayo.

Neoliberalismo y post-neoliberalismo: definiciones

En este estudio consideramos a los años ochenta en Uruguay como una década de transición, hacia la apertura económica y la democracia política. Para realizar comparaciones, el neoliberalismo incluye los períodos de gobierno de L.A. Lacalle y J.M. Sanguinetti (1990-1999), y el post-neoliberalismo abarca los gobiernos de T. Vázquez y J. Mujica (2005-2014), pertenecientes al Partido Nacional, el Partido Colorado y el Frente Amplio, respectivamente¹⁵.

¹⁵ En Uruguay existen actualmente tres grandes partidos políticos. Los partidos “tradicionales” - Partido Colorado y Partido Nacional-, viejos partidos de cuadro surgidos durante las luchas caudillistas del s. XIX, protagonistas de la política durante la mayoría del s. XX. Más recientemente en la historia, el surgimiento del Frente Amplio, coalición

Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática que orientó las reformas estructurales emprendidas durante este período en gran parte de América Latina y Asia. Se centra en la eficiencia del mercado como regulador de la economía y la necesidad de “abrir” los países protegidos, enfatizando en el carácter ineficiente de la gestión pública y la exigencia de alcanzar el equilibrio fiscal. Como resume Dutra (2007):

En la región, esta orientación general hacia la liberalización se tornó completamente hegemónica a partir de 1985. El *Consenso de Washington*, fue parte importante de ese proceso. Con la participación de técnicos del FMI, representantes de los gobiernos de Estados Unidos y de países latinoamericanos, así como académicos de los países en cuestión se celebró un acuerdo entre el BM, FMI, el BID y el gobierno Norteamericano, en que aparecen suscritas las *políticas de ajuste estructural* recomendadas para la región. Estos programas pusieron énfasis en el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la privatización de empresas del sector público, el impulso a la inversión extranjera y la apertura comercial. Se postulaba que los sectores exportadores deberían convertirse en el factor de arrastre que dotara a las economías latinoamericanas de las divisas indispensables para crecer. Y claro, para orientar la actividad productiva hacia el mercado externo, era indispensable iniciar profundos cambios estructurales (2007: 15, énfasis en el original).

El término neoliberalismo ha sido discutido – por ejemplo, por Ghersi (2004)¹⁶, o Williamson (2004 a). No obstante, es ampliamente utilizado en la literatura académica y particularmente útil para aprehender la regresión del pensamiento económico keynesiano y estructuralista hacia una orientación neoclásica - ver Harvey (2007) y Crouch (2011).

El post-neoliberalismo, por su parte, consistió en una nueva serie de reformas que revirtieron parcialmente la centralidad otorgada al mercado, como respuesta al fracaso de las primeras. Vadell y Neves (2013) conceptualizan ésto como un *contramovimiento* polanyiano¹⁷, provocado por el

heterogénea de izquierda creada en el año 1971, altera el escenario político nacional. Proscrito durante la dictadura (1973-1985), es la primera fuerza política fuera de los partidos tradicionales que accede al gobierno nacional en la historia del país, en 2005 (ver Moreira, 2004).

16 Enrique Ghersi, es importante señalarlo, pertenece a la Sociedad Mont Pelerin, que reunió desde los años treinta a destacados liberales como Von Mises o Hayek (padre de la Escuela Austríaca de economía, y señalado junto a Milton Friedman, de la Escuela de Chicago, como ideólogos del neoliberalismo). En su obra “El mito del neoliberalismo”, Ghersi argumenta que el término ha adoptado un carácter peyorativo, y no existe un grupo de liberales que se autoidentifique con él.

17 El “doble movimiento”, que los autores toman del economista polaco Karl Polanyi, estaría dado en primer lugar por el avance del mercado como motor de desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad, que atenta contra la integración social. Como respuesta a ésto habría un contramovimiento de la sociedad para protegerse del mercado o sus excesos, regulándolo. El hacer esto permite, sin embargo, que la sociedad de mercado sobreviva (Vadell y Neves, 2013).

impacto negativo de las políticas económicas neoliberales, que alimentó el descontento de la población y concluyó con la emergencia de gobiernos de centro-izquierda en gran parte de América Latina. Para los autores, estos nuevos gobiernos han desplegado discursos y acciones más humanas, con un enfoque explícitamente social. Oponiéndose al principio del mercado autorregulado defendido por el neoliberalismo, recuperan la idea del Estado como instrumento de acción colectiva, que coordine las acciones en favor del desarrollo nacional. No obstante, incorporan el “aprendizaje macroeconómico” legado de los gobiernos anteriores, sin abandonar del todo las medidas propuestas por la ortodoxia liberal (2013: 138).

Vadell y Neves utilizan el concepto de *neo-desarrollismo*¹⁸ para definir esta nueva estrategia, que mantiene las bases de la política macroeconómica neoliberal (política fiscal, monetaria y cambiaria) y se propone lidiar pragmáticamente con el mercado. Se trataría de un “híbrido” político-económico y no una alternativa completa a los modelos anteriores (nacional-desarrollismo y neoliberalismo), que sumado a una fuerte demanda externa permite política y materialmente, por ahora, fomentar tiempos de estabilidad y crecimiento (2013: 139). Sin embargo, preferimos conceptualizar al modelo como post-neoliberal, por encontrar más continuidades entre éste y el inmediatamente anterior, que con un verdadero regreso al desarrollismo original, así sea adaptado a los nuevos tiempos.

Aunque neoliberalismo y post-neoliberalismo están ligados entre sí por el momento histórico en que se ubican, el tipo de inserción externa que implementaron y un cambio general en el paradigma de desarrollo que se aleja del industrialismo anterior, presentan diferencias importantes. En Uruguay, los gobiernos neoliberales de la década de los noventa tuvieron como objetivo central de su política económica contener la inflación y estabilizar los precios, que habían alcanzado niveles sin precedentes. En este cometido fueron exitosos: La variación del IPC¹⁹ había subido de 89% en 1989 a 129% en 1990, para luego caer a 81% al año siguiente, 35% en 1995 y apenas 4% al final de la década, en 1999. A su vez, mantuvieron tasas de interés real elevadas y un tipo de cambio no competitivo (es decir, una moneda nacional fuerte con respecto al dólar, conteniendo su evolución por debajo de la de los precios internos para abaratar las importaciones, lo que se conoció como “atraso cambiario”) (Dutra, 2007). Se redujo también el gasto público, buscando equilibrar el déficit fiscal.

Los gobiernos post-neoliberales del Uruguay, atendiendo a objetivos adicionales de política económica, han tolerado aumentos en la inflación un poco mayores, con tasas de interés más bajas

18 *Novo-desenvolvimento*, en el original en portugués.

19 Índice de Precios al Consumo, calculado por el INE.

que están asociadas a una política monetaria expansiva. A su vez, se han beneficiado de un tipo de cambio más competitivo posterior a la devaluación de la moneda nacional que se vivió durante la crisis de 2002. Las diferencias macroeconómicas señaladas en ambos períodos se resumen en el cuadro n°2.

Todavía no es posible hablar de un nuevo modelo. La novedad en términos políticos está en que, al menos en el plano discursivo, por primera vez en décadas está puesta en cuestión la doctrina mercadocéntrica. El análisis de las rupturas y continuidades del post-neoliberalismo frente a su antecesor nos aportará elementos para discernir si se trata de un momento *declinante* del neoliberalismo, o por el contrario un momento simplemente *correctivo*.

Organización del texto, indicadores e hipótesis utilizadas

Comenzaremos evaluando el éxito de los dos períodos y realizando una breve comparación entre ambos en términos de resultados socioeconómicos, para después centrarnos en el post-neoliberalismo. En primer lugar, el tipo de Estado desplegado, que fomenta o permite actividades económicas nuevas para el país y cambios en su inserción externa, a la vez que implementa determinado tipo de políticas sociales. En segundo lugar, el mundo del trabajo, centro de nuestra atención: la institucionalidad laboral, la estructura productiva y social, y los cambios en la dualidad estructural. Por último hacemos una síntesis de algunas lecturas del período, contrastándolas, y proponemos nuestras consideraciones sobre los datos recabados y el debate, centrándonos en la dimensión propiamente política del mismo.

Colocamos al trabajo en el centro de nuestro enfoque como un parámetro para medir el grado de desarrollo del país, una vez que se trata de la dimensión fundamental que distingue, cualitativamente, los procesos de crecimiento económico

| Cuadro 2: Neoliberalismo y post-neoliberalismo, indicadores macroeconómicos | | | |
|--|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Inflación (%) | Cotización del dólar | Tasa de interés real |
| 1990 | 128,96 | 1,17 | 27,54 |
| 1991 | 81,45 | 2,02 | 21,29 |
| 1992 | 58,91 | 3,02 | 31,92 |
| 1993 | 52,86 | 3,94 | 29,45 |
| 1994 | 44,11 | 5,05 | 36,22 |
| 1995 | 35,44 | 6,34 | 36,87 |
| 1996 | 24,34 | 7,97 | 47,06 |
| 1997 | 15,16 | 9,44 | 31,14 |
| 1998 | 8,63 | 10,47 | 37,38 |
| 1999 | 4,17 | 11,33 | 43,81 |
| 2000 | 5,05 | 12,09 | 41,07 |
| 2001 | 3,59 | 13,31 | 41,72 |
| 2002 | 25,94 | 21,22 | 93,92 |
| 2003 | 10,19 | 28,16 | 36,38 |
| 2004 | 7,59 | 28,66 | 12,33 |
| 2005 | 4,90 | 24,43 | 12,84 |
| 2006 | 6,38 | 24,02 | 2,55 |
| 2007 | 8,50 | 23,42 | -0,44 |
| 2008 | 9,19 | 20,95 | 4,10 |
| 2009 | 5,90 | 22,57 | 9,19 |
| 2010 | 6,93 | 20,06 | 5,42 |
| 2011 | 8,60 | 19,31 | 0,74 |
| 2012 | 7,48 | 20,31 | 3,57 |
| 2013 | 8,52 | 20,48 | 4,48 |

Fuente: Elaboración propia con base en la variación anual acumulada del IPC (INE), promedio mensual del dólar interbancario en pesos uruguayos (INE/BCU), y datos del BM.

como fin en sí mismo, y aquellos en los que los aumentos de productividad y expansión del producto se consiguen en función de las personas. Recogiendo propuestas asociadas a un *nuevo desarrollismo* (FGV/EESP, 2010), consideramos necesario que las políticas económicas y sociales de los países “emergentes” tengan el objetivo primario de alcanzar el pleno empleo, como forma de mejorar los niveles de vida de la mayoría de la población, y de asegurar la estabilidad financiera y de precios. También es un imperativo promover activamente la reducción de la dualidad estructural de la sociedad, eliminando los mercados de trabajo segmentados, habida cuenta de que el mercado tiende, librado a sí mismo, a reforzar este fenómeno en vez de superarlo.

La cantidad y calidad del trabajo son determinantes para la consecución de tales metas y para los resultados sociales que arroja un modo de regulación. Por ello nuestro interés en saber cuáles son las actividades económicas que están incorporando o expulsando trabajadores: los salarios y condiciones que ofrecen pueden ser muy diferentes, y el perfil de una sociedad depende fuertemente del tipo de labores que en ella predominan (agraria, industrial, de “clase media”, etc). Además, ciertas actividades son más vulnerables que otras a los ciclos regionales y cambios de la economía mundial – como las exportaciones o el turismo–, y del énfasis puesto en las mismas dependerá que se mantengan los bajos niveles actuales de desempleo.

Otro elemento importante es la institucionalidad laboral, que ha sido afectada por fuertes transformaciones durante el post-neoliberalismo. Según destaca Weller (2009a), este es un aspecto que se vuelve más pertinente en momentos como el actual, en que las condiciones económicas globales están empeorando marcadamente, y la posibilidad de un enfriamiento mundial amenaza la evolución de la economía uruguaya, su desempeño laboral y el bienestar de su población. Al resumir sus transformaciones consideramos, como hace Notaro (2009), que la legislación laboral y las organizaciones de empresarios y trabajadores son componentes de un *sistema* de relaciones laborales²⁰.

Dejamos el análisis de la oferta de trabajo para después de las instituciones, la política económica y la demanda laboral, por una decisión teórica explícita. Nuestro problema no es el empleo en abstracto sino en relación al modo productivo. Abordar las “limitaciones al empleo” desde la óptica de la oferta, en una forma descriptiva que no estudie antes la estructura que crea los puestos, coloca

20 Éste es integrado por actores - organizaciones que representan a trabajadores o empresarios –, y escenarios donde éstos se relacionan. Los actores inciden con sus estrategias filtradas por las instituciones, condicionados por la estructura social y el Estado, y a la vez impactando sobre ellos. Se considera "escenarios" a los ámbitos u organismos y procedimientos de relación de los actores, así como a las normas legales que definen sus funciones y competencias. El carácter del sistema está dado por el grado en que se combinan cooperación y confrontación, y por la relación de poder entre los actores. El conflicto está implícito en el sistema, pero pueden existir objetivos comunes. La relación de poder se percibe tanto dentro de la empresa como en el sistema político. En el centro del análisis debe estar la preocupación por el proceso de cambio de los sistemas, donde se ubica la categoría de “reforma laboral” (Notaro, 2009).

la responsabilidad de las restricciones sobre los propios trabajadores: sus insuficientes calificaciones o incapacidad tecnológica, su baja productividad, su falta de flexibilidad para adaptarse al mercado laboral. No hay ninguna razón que nos lleve a creer que la demanda se iguala automáticamente con la oferta disponible – especialmente en lo referente a la fuerza de trabajo. Por el contrario, observando el pasado reciente se aprecia que lo normal es que la demanda de trabajo se “equilibre” por debajo de la capacidad laboral existente. La precedencia radica entonces en la creación suficiente o insuficiente de oportunidades de trabajo para cubrir a todas las personas que lo necesitan (coincidentalmente, esa *fuerza de trabajo* que se ve trasladada de una actividad a otra o arrojada al desempleo, es también la propia población que compone al país). Este viejo debate de la teoría económica puede profundizarse en Keynes (1993 [1936]²¹).

De todos modos, cuando se la enmarca en el análisis anterior, la preocupación con la oferta de trabajo – no tanto su cantidad como sí sus características – puede revelar fenómenos importantes. En particular, podría darnos una explicación para el “piso” encontrado por la caída de la desocupación, estabilizada en torno a 6,6% desde hace ya más de tres años, a pesar de las altas tasas de crecimiento económico. Se abordarán las restricciones a la oferta a través de las personas que buscan trabajo con condiciones especiales, y un breve repaso de la situación del sistema educativo.

¿Qué significa que un puesto de trabajo sea de buena o mala calidad, y cómo medirlo? Los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la regulación laboral consideran la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales. Éstos se resumen en la categoría de *trabajo decente*, que postula la “absoluta necesidad de dotar a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético que reúna los conceptos de seguridad, protección social, equidad y dignidad humana, con los conceptos de eficiencia, productividad y flexibilidad, como única estrategia realista de crecimiento” (Méndez et al, 2009: 21). En líneas similares, Porras y Rodríguez (2014) reseñan algunos de los abordajes teóricos posibles para esta cuestión; en síntesis, un empleo de calidad debería cumplir exigencias subjetivas de satisfacción del trabajador al mismo tiempo que alcanza cierta productividad. Analizar la calidad del trabajo contribuye con el debate público, una vez que permite ver otras cosas además de la tasa de desempleo en la que generalmente está puesta la atención (2014: 5).

21 Para la economía neoclásica existen dos fuentes de desempleo: el desempleo “friccional”, decorrente de desplazamientos de trabajadores entre actividades diferentes e imperfecciones en los mercados, meramente transitorio. Y el desempleo voluntario, decorrente de la resistencia a trabajar al nivel corriente de salarios reales. Ambos estarían comprendidos en la tasa “natural” de desempleo de una economía, y contemporáneamente dentro de la NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment* – el nivel de desempleo más bajo que la economía puede alcanzar sin “acelerar” la inflación). A esos dos, Keynes agrega el desempleo involuntario, compuesto por los trabajadores que ofrecen sus fuerzas sin conseguir empleo, y originado por una insuficiencia de demanda que impide cubrir la oferta adicional que esos trabajadores ociosos producirían. No profundizaremos en esta discusión aquí.

Tomaremos en cuenta las siguientes dimensiones del trabajo: remuneración, tamaño de la empresa, calificación de la ocupación, y naturaleza de la relación productiva (asalariados, trabajadores por cuenta propia, etc). Se trata de indicadores con los que buscamos detectar puestos en malas condiciones, y que remiten a la discusión sobre dualidad estructural: a través de ellos descubrimos la existencia y tamaño del sector subalterno.

Utilizamos la línea de salarios “sumergidos” del ICD (2013), que los ubica por debajo de \$14.000 líquidos²². Como referencia, la línea de pobreza calculada por el INE a diciembre de 2013 estaba en \$9.137 para un hogar unipersonal, o sea sin contar a otras personas dependientes como niños o ancianos. El tamaño del establecimiento está dado por la cantidad de trabajadores que se desempeñan en él: consideramos “microempresas” a aquellas con cuatro o menos empleados, como hace el INE. Establecimientos tan pequeños suelen comportar puestos de peor calidad. Como analiza Carrasco (2012), el tamaño del establecimiento es la variable *proxy* que permite predecir bajos salarios y productividad, y niveles de informalidad elevados. Esto último nos interesa porque los ocupados no registrados, junto con los cuentapropistas (especialmente aquellos que no tienen local propio ni inversión), constituyen las categorías laborales más precarias, quedando por fuera de los derechos “universales” del trabajo.

El subempleo se define en la Encuesta Continua de Hogares como la situación en que un ocupado trabaja menos de cuarenta horas semanales y quisiera trabajar más horas. Es otro indicador frecuentemente utilizado para determinar puestos de mala calidad; este fenómeno y el de los “trabajadores desalentados” (aquellos que ya no buscan empleo porque consideran que no lo encontrarán) hacen que algunos estudios consideren cierta cantidad de “desempleo oculto”, más elevada que la desocupación abierta medida normalmente (Notaro, 2005a; Weller, 2009b).

Para poder tener una medida comparable entre el período neoliberal y post-neoliberal de la magnitud del sector social subalterno, utilizaremos el cálculo que realiza la CEPAL de la proporción de los ocupados en sectores de baja productividad. La metodología que emplea no es estrictamente compatible con nuestros criterios – por ejemplo, comprende al empleo doméstico, incluye a los establecimientos de hasta cinco personas como microempresas, y su cobertura abarca solamente a las regiones urbanas y no la totalidad del país. No obstante, nos proporciona una medida uniforme de largo plazo para comparar la evolución del trabajo precario desde 1990 hasta 2012.

Finalmente, cuando nos referimos a los puestos de trabajo “recientes”, comprendemos aquellos casos en los que la persona declaró estar trabajando hace tres meses o menos al momento de la encuesta, indicativos de las actividades que están contratando personal, ya sea porque el puesto fue creado recién o porque cambió la persona que lo ocupaba. Esta medida también es la que utiliza el

22 A noviembre de 2014, corresponden a USD 579, según cotización del Banco Central.

INE.

Las fuentes de los datos utilizados son especificadas en cada caso. Principalmente han sido extraídos del Instituto Nacional de Estadística (INE), que elabora la Encuesta Continua de Hogares (ECH), con frecuencia mensual abarcando la totalidad del país (ediciones del año 2005 hasta el año 2013, disponibles en la sección “microdatos” en <http://www.ine.gub.uy>). La encuesta utiliza los clasificadores internacionales de ocupaciones y ramas de actividad económica: CIUO 88 (adaptado a Uruguay, CNUO 95) y CIIU rev.3, hasta el año 2011, y el CIUO 08 y CIIU rev.4 para 2012 y 2013. Se han recodificado estas últimas cuando fue necesario para realizar comparaciones con las anteriores. Las exportaciones utilizan la CUCI rev.1 (Clasificación Uniforme de Comercio Internacional).

Para examinar la distribución del producto nacional entre los distintos sectores económicos y el crecimiento o declinio de determinadas actividades importantes para nuestro estudio, hemos utilizado los datos del Banco Central del Uruguay (BCU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otras fuentes incluyen: Banco Mundial (BM), el Índice de Conflictividad Laboral (ICL) elaborado por la UCUDAL (Universidad Católica del Uruguay), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Asociación Rural del Uruguay (ARU), Dirección General Forestal (DGF), Instituto Cuesta Duarte (ICD), Sociedad de Productores Forestales (SPF) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En el caso de las leyes, el sitio oficial del Poder Legislativo (<http://www0.parlamento.gub.uy/>), y en algunos casos fuentes secundarias de otros estudios y noticias de prensa, debidamente referenciadas.

Los datos han sido manejados con los softwares SPSS, Open Office y Microsoft Office.

Hipótesis generales:

- A) El buen desempeño económico y altos niveles de ocupación alcanzados recientemente en el país no obedecen a una superación del modo de regulación neoliberal en sus aspectos esenciales.
- B) La situación actual es más exitosa socialmente, aunque se apoya en bases posiblemente frágiles, y encuentra limitaciones.

Hipótesis de trabajo:

1. Las nuevas formas de empleo no reflejan una transformación fuerte en la estructura social del país:
 - los nuevos puestos de trabajo se concentran en las mismas actividades que en el período

neoliberal: servicios y comercio.

- una parte importante de la ocupación continúa concentrándose en unidades con baja remuneración, alta informalidad, tamaño pequeño y cuentapropistas, rasgos generalmente asociados a un sector subalterno de la economía.

- desde la óptica de la oferta de trabajo, las restricciones permanecen sin cambios, y la desocupación continúa concentrándose en los mismos sectores que antes.

En rasgos generales, hay más trabajo pero del mismo tipo.

2. No obstante, la flexibilidad laboral ha retrocedido en algunos aspectos a partir de fuertes introducciones institucionales, manteniendo en otros la primacía del mercado. Esto fue acompañado por un importante descenso de la informalidad general, componiendo una regulación heterodoxa que mejoró la calidad del trabajo dentro de ciertos límites.

3. Al margen de estas modificaciones, la participación de Uruguay en la división internacional del trabajo continuó pautada por el aprovechamiento de ventajas comparativas, sin avanzar en la reducción de su dependencia externa:

- las “nuevas” actividades dinámicas de la economía, de carácter primario-exportador, heredan el marco jurídico que las promueve de gobiernos anteriores, y continúan en manos de grandes capitales transnacionales.

- estas actividades no son las que están generando más empleo.

- el aumento de la ocupación está asociado al ciclo económico regional y factores externos.

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

El éxito del modelo

¿Por qué el neoliberalismo se vio obligado a retroceder en nuestro país, si gozaba del respaldo de los organismos financieros internacionales, fuerte adhesión dentro de la academia, y aceptación prácticamente unívoca en los partidos tradicionales? La respuesta parece estar en los resultados negativos que provocó, particularmente en lo tocante al trabajo.

Notaro (2005a: 3), uno de los economistas que más ha estudiado el tema, concluye que la política económica del período 1984-2005 “generó pérdida de competitividad, y combinada con reformas en la legislación laboral, creó condiciones para que las empresas adoptaran estrategias de reducción de costos de mano de obra con prácticas flexibilizadoras o delictivas que deterioraron la calidad del empleo”. Dutra (2007) señala como puntos favorables que la economía retomó la senda del crecimiento económico, poniendo fin al largo estancamiento legado de la crisis estructural del modelo sustitutivo de importaciones. Además, se logró reducir la inflación a un dígito, gracias al tipo de cambio (aplicado al mismo tiempo que en Argentina y Brasil), y a la baja de precios internacionales de algunas materias primas como el petróleo. No obstante, el crecimiento se acompañó de un alto desempleo, y cuando la región o el mundo experimentaron dificultades, la vulnerabilidad del estilo de crecimiento quedó evidenciada. Otras consecuencias del “modelo de estabilización” iniciado en 1990 que el autor señala son: la profundización del comercio con Brasil y Argentina, un déficit comercial muy significativo debido a la pérdida de competitividad (aumento de importaciones y reducción de exportaciones), y el deterioro en la calidad y estabilidad laboral.

Desde el enfoque que utilizamos, para entender la consolidación o el debilitamiento de un modo de regulación debe colocarse el énfasis en la cohesión que el mismo garantiza en la sociedad. Amable & Palombarini (2008) destacan que la viabilidad de un modelo socioeconómico particular no depende de la competitividad de las empresas, sino de su capacidad para regular el conflicto social. La conflictividad social nunca puede ser superada totalmente; solo es posible neutralizarla en forma parcial y momentánea, de modo de lograr un equilibrio político que la regule. Este equilibrio existe cuando la estrategia del partido o coalición gobernante obtiene el apoyo necesario para su validación política – es decir, cuando la contestación política y social no es suficiente para desestabilizar al liderazgo político o forzarlo a cambiar de rumbo (2008:129). Los autores conceptualizan la contestación del orden social en términos de huelgas y oposición a partidos y sindicatos tradicionales.

En este sentido, el caudal electoral del FA creció a lo largo del período acompañando el agotamiento del modelo neoliberal y el aumento de la pobreza y el desempleo, mientras el gobierno se alternaba de una opción a otra dentro de los partidos tradicionales. Al no conseguir garantizar la cohesión social, la política neoliberal fue crecientemente rechazada, convirtiendo al FA en la fuerza política de mayor convocatoria. El partido asumió la Intendencia de Montevideo en las elecciones municipales de 1989 y luego se expandió en el interior del país, ganando las elecciones nacionales en 2004 (con mayoría simple en primera vuelta), en 2009 (enfrentando en segunda vuelta a Lacalle, que prometía explícitamente un regreso al neoliberalismo de su presidencia anterior), y en 2014 (también en segunda vuelta contra el hijo de Lacalle).

La victoria electoral del FA tuvo también relación directa con la crisis económica desatada en torno a 1998/1999, que vio su peor momento en 2001/2002 y comenzó una lenta recuperación a partir de 2004, como se ve en el cuadro siguiente. La crisis fue el estallido de las contradicciones acumuladas a lo largo de toda la década de los noventa. Enfatizar apenas en el “contagio” de la debacle financiera argentina de la misma época esconde que los gobiernos del período persiguieron activamente convertir al Uruguay en una “plaza financiera”, alimentando la vulnerabilidad externa del país (Méndez et al, 2009: 13; Brun y Licandro, 2006: 173). Las consecuencias más sentidas de la crisis fueron en términos sociales: en 2002, el desempleo abierto alcanzaba diecisiete por ciento, el salario real había caído casi veinte por ciento en apenas un año (Filgueira, s/d), y más de uno cada tres uruguayos se encontraba en situación de pobreza (v. cuadro 3). Avanzaba la descomposición de la “sociedad integrada” uruguaya en dirección a una sociedad dual.

La contestación popular del rumbo económico fue tal que llevó a retroceder en la firma de un Tratado de Libre Comercio con EE.UU. en 2005, a pesar de estar siendo promovido desde importantes sectores del propio FA, que acababa de acceder al gobierno (en particular el presidente Vázquez y el ministro de economía Astori)²³. A partir de este quiebre se impuso un nuevo ajuste en el modo de regulación de la economía uruguaya, esta vez en dirección a la izquierda.

23 Se terminó firmando un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA) con EE.UU. en 2007, en el que las partes simplemente se comprometen a “promover un clima propicio de inversiones, expandir y diversificar el comercio bilateral de bienes y servicios”. Para más referencias ver Porzecanski (2010), que explora las causas por las que el acuerdo no llegó a concretarse.

Cuadro 3: Neoliberalismo y post-neoliberalismo, indicadores socioeconómicos

| | Salario mínimo real (1) | Salario medio real (2) | Desocupación (3) | Variación del PBI (4) | Pobreza (5) | Promedios |
|-------------|-------------------------|------------------------|------------------|-----------------------|-------------|------------------|
| 1990 | 166,4 | 89,1 | 8,5 | 0,3 | 29,7 | 1990-1999 |
| 1991 | 149,1 | 92,5 | 8,9 | 3,5 | 23,4 | |
| 1992 | 145,4 | 94,6 | 9 | 7,9 | 19,9 | Desocupación: |
| 1993 | 126,1 | 99,1 | 8,3 | 2,7 | 17,1 | 9,9 |
| 1994 | 112 | 100 | 9,2 | 7,3 | 15,3 | Var. PBI: |
| 1995 | 103,2 | 97,1 | 10,3 | -1,5 | 17,4 | 3,7 |
| 1996 | 99,7 | 97,8 | 11,9 | 5,6 | 17,2 | |
| 1997 | 97,8 | 98 | 11,5 | 8,6 | 17,2 | |
| 1998 | 101,2 | 99,7 | 10,1 | 4,5 | 16,7 | |
| 1999 | 101,7 | 101,3 | 11,3 | -1,9 | 15,3 | |
| 2000 | 100 | 100 | 13,6 | -1,9 | 17,8 | |
| 2001 | 98,7 | 99,7 | 15,3 | -3,8 | 18,8 | |
| 2002 | 88,7 | 89 | 17 | -7,7 | 35,2 | |
| 2003 | 77,7 | 77,9 | 16,9 | 0,8 | 39,4 | |
| 2004 | 77,5 | 77,9 | 13,1 | 5,0 | 39,9 | |
| 2005 | 131,9 | 81,5 | 12,2 | 7,5 | 36,6 | 2005-2013 |
| 2006 | 153,2 | 85 | 11,3 | 4,1 | 32,6 | |
| 2007 | 159,6 | 89 | 9,8 | 6,5 | 30 | Desocupación: |
| 2008 | 176,9 | 92,2 | 8,3 | 7,2 | 24,4 | 8,6 |
| 2009 | 194,4 | 98,9 | 8,2 | 2,4 | 21,5 | Var. PBI: |
| 2010 | 196,8 | 102,2 | 7,5 | 8,4 | 18,7 | 5,7 |
| 2011 | 227,7 | 106,3 | 6,6 | 7,3 | 14,3 | |
| 2012 | 252,8 | 110,8 | 6,7 | 3,7 | 13,1 | |
| 2013 | ... | ... | 6,7 | 4,4 | 12 | |

1) Índice medio anual (base 2000=100)

2) Índice medio anual (base 2000=100)

3) Tasa anual media de desempleo abierto en zonas urbanas (5000 hab. o más)

4) Tasa de crecimiento porcentual anual a precios constantes de 2005

5) Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en zonas urbanas (5000 hab. o más)

Nota: Algunos datos de 2013 no están disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (datos extraídos del Datawarehouse en 8/09/2014), e INE.

Una primera comparación entre los períodos neoliberal y post-neoliberal arroja un saldo favorable hacia este último, particularmente en cuanto a aspectos sociales.

Sin considerar los años de crisis, de profundo deterioro de todos los indicadores, vemos en el cuadro n°3 que durante los noventa los niveles de desempleo se mantuvieron siempre por encima de ocho por ciento y llegaron a casi doce en su peor momento, promediando en torno a diez por ciento en la totalidad del período a pesar de que fueron tiempos de (irregular) crecimiento económico. El salario mínimo real vio una fuerte caída, de más del 60%, desde el comienzo hasta casi el final de la década, y el salario medio real se mantuvo relativamente constante, promediando un poco por debajo del nivel que alcanzaría en el año 2000. Más expresivamente, la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza en la población total del país se mantuvo siempre por encima de 15%.

En contrapartida, a partir de 2005 el desempleo comenzó a descender sostenidamente, hasta encontrar un piso al final del período en torno al 6,7%. El crecimiento del producto, mucho más regular, promedió más de cinco y medio por ciento y sólo registró niveles bajos de crecimiento durante 2009, fenómeno atribuible a la recesión en los países centrales, que no obstante refleja la continuidad de la dependencia externa (volveremos sobre esto más adelante). La pobreza, que había alcanzado altísimos niveles durante la crisis, fue combatida de forma muy eficaz (v. cuadro 4), y descendió desde su máximo histórico de casi 40% hasta 12% en unos pocos años, lo que le valió al Uruguay elogios de la comunidad internacional (Informe País, Uruguay 2013, PNUD). Por su parte, el índice medio de salarios reales, que se ubicaba al comienzo en más de dieciocho puntos porcentuales por debajo del nivel del año 2000, aumentó casi un veinte por ciento entre 2005 y 2013, más del doble de lo que creció en la década anterior. El salario mínimo real, muy deteriorado, vio un ascenso muy importante desde los bajos niveles alcanzados durante la crisis hasta ubicarse actualmente más de dos veces y media de lo que era en 2000 (cuadro 3).

Otro indicador del éxito que consigue el modelo socioeconómico implementado es la conflictividad laboral, que también ha sido más baja a partir de 2005 comparada con la década anterior. El ICL de la UCUDAL²⁴ promedió setenta y siete entre 1995 y 1999, y cincuenta y uno entre 2005 y 2013, con un nivel un poco mayor en el segundo período de gobierno frenteamplista (v. cuadro 5).

Esta medida puede entenderse como una aproximación al descontento general de los trabajadores;

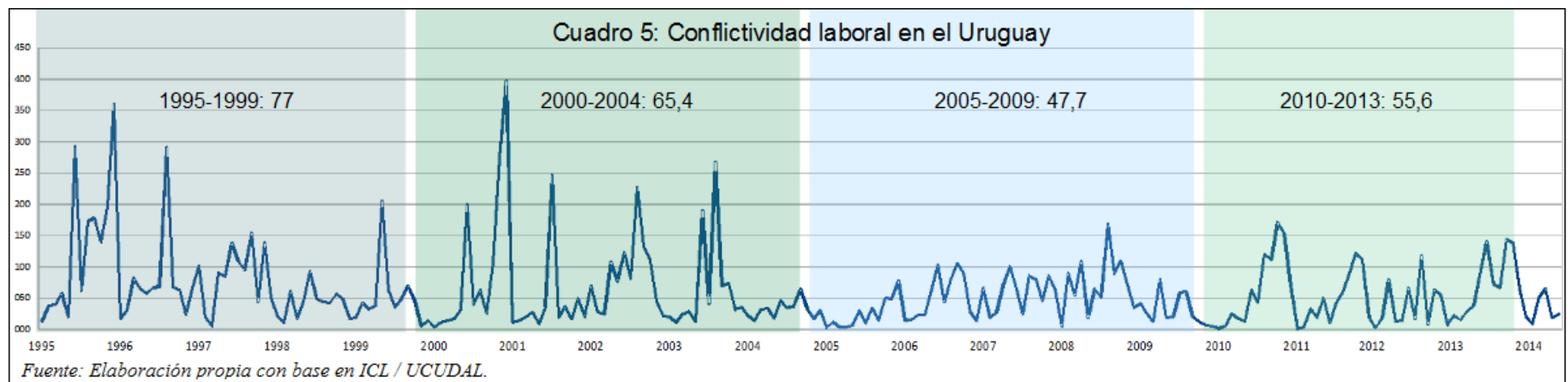
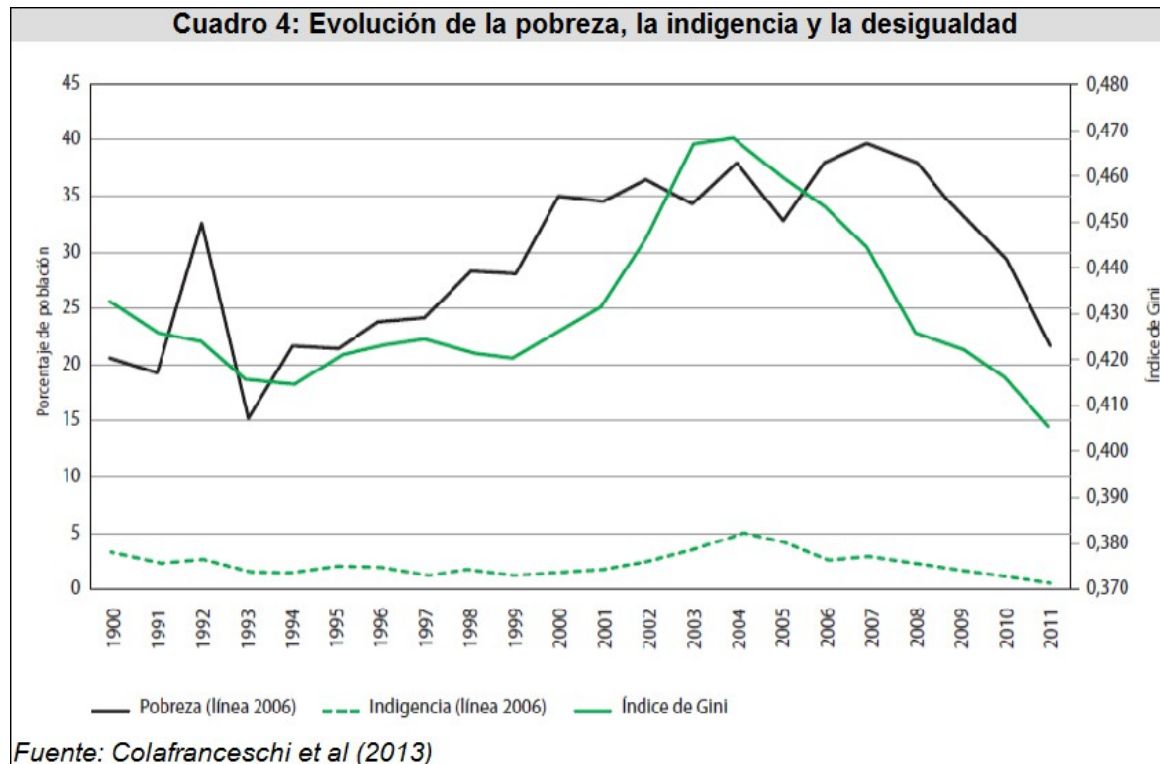
24 Disponible en <http://www.ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral>, elaborado por el Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica desde 1995, por lo que no disponemos de cobertura en la primera mitad de los noventa. El ICL mide la cantidad de jornadas laborales perdidas por conflictos ponderada por la cantidad total de asalariados. Aunque su metodología es criticada (Notaro, 2009: 43) lo elegimos como una aproximación a los niveles de conflicto. No tomamos el índice de conflictividad sectorial sino las medidas globales; de todos modos, la tendencia en ambos es similar.

saliendo de los promedios, si observamos los picos más altos de conflicto, vemos que hay una explosión durante la crisis en 2001, pero también picos muy altos entre 1995 y 1997, de más de 300 jornadas de trabajo perdidas en algunos meses. El contraste es mayor si tomamos en cuenta, como señala Dutra (2007), que los niveles de conflictividad en los años noventa fueron más bajos de lo que podrían haber sido, a causa de la elevada desocupación, porque la preocupación de los trabajadores pasa a ser el empleo y ya no los salarios y condiciones de trabajo. En cambio, en el período 2005-2013 el desempleo se encontraba a la baja y la afiliación sindical fuertemente en alza, como veremos después. Otro factor explicativo para esa diferencia, que no debe ser descartado, es la afinidad histórica entre el FA y la central sindical (PIT-CNT) (Notaro, 2009: 42).

Estamos, además, ante un pacto social más distributivo: El índice de Gini, una de las medidas más comunes para comparar la desigualdad en la distribución del ingreso entre países, pasó de 0,453 en 2006, a 0,382 en 2013²⁵. El Informe País del PNUD 2013 destacaba el avance en “la construcción de un Uruguay socialmente protegido”, elogiando los esfuerzos por reducir las desigualdades. Señala que el Plan de Equidad implementado por el gobierno se inscribe en los lineamientos de las Naciones Unidas que recomiendan políticas fuertemente distributivas que tiendan a la universalización al tiempo que corrigen las diferencias. “Los mecanismos de equidad que se empleen, además de atender al conjunto de la población, deben discriminar positivamente a favor de las poblaciones, familias, individuos y territorios más vulnerables porque la igualación se obtiene si se reconocen las diferencias y se opera concretamente sobre ellas” (Informe País 2013: 19). En la misma línea, otro informe internacional (Cuadernos sobre Desarrollo Humano, PNUD 2013) destacaba que

en 2011, la incidencia de la pobreza de ingresos presentó su valor mínimo en los últimos 21 años, situándose claramente por debajo de los niveles previos a la crisis de 2002. (...) La desigualdad se redujo en todas las dimensiones consideradas (...) Los resultados anteriores podrían conducir a pensar en una nueva generación de políticas redistributivas que profundicen los logros, al tiempo que fortalezcan en mayor medida los vínculos entre el ingreso y otras dimensiones del bienestar, como vivienda, educación y salud. (...) Desde la situación actual de Uruguay (...) el diseño de la protección social debería incluir no sólo a quienes presentan privaciones, sino desarrollar acciones hacia quienes están en riesgo de caer en situaciones de privación, para estabilizar sus logros (2013: 13).

25 Nótese que esta es una medida de la desigualdad en el ingreso y no en la riqueza; el índice va desde 0 (perfecta igualdad de ingresos) hasta 1 (desigualdad absoluta). Datos obtenidos del MIDES (Olesker, 2014).



Todo esto indicaría que, posteriormente a la crisis de 2002, Uruguay ha logrado una regulación más exitosa socialmente que privilegia la negociación colectiva en la economía, el acceso al consumo y la inclusión, garantizando una mayor cohesión social. Como dice Aglietta (1999: 30), “los modos de regulación en la sociedad salarial son legítimos en la medida en que permiten el progreso social”. Cabe hipotetizar que el post-neoliberalismo tendrá un papel más duradero que el de su fracasado antecesor, sin que exista un retroceso brusco de política independientemente de los resultados electorales futuros. Por ejemplo, el principal candidato de la oposición anunciaba, ya desde antes de comenzar la campaña electoral de 2014, que en caso de ser electo los Consejos de Salarios serían mantenidos (aunque, claro, con una mayor “flexibilidad”)²⁶.

Más allá de esta mejoría clara en indicadores puntuales, la discusión está en la posible emergencia de un nuevo modo de regulación de cara al futuro de largo plazo. Procuraremos entonces identificar las rupturas y continuidades del período post-neoliberal con respecto al neoliberalismo, en los componentes definidos antes para los modos de regulación.

Tipo de Estado, nuevas actividades e inserción externa

Narbondo señala que los Estados de tipo neoliberal y post-neoliberal utilizan a menudo las mismas herramientas de intervención desarrollistas o keynesianas (zonas francas, subsidios, etc.), diferenciándose en los fines con las que las implementan. La especificidad del Estado neoliberal estaría en que lo que se busca es atraer capitales y garantizar lucros sin ninguna consideración de otros objetivos (Narbondo, 2013: 83), mientras que Estados de otro tipo articularán esas acciones en función de estrategias de desarrollo a largo plazo, proyectos de bienestar universal, etc. Es decir, en función de criterios *políticos*. Éstos no tienen cabida en una administración “eficiente” que busca limpiar de política a la economía (y más en general, a la sociedad) aplicando criterios que son, irónicamente, profundamente políticos. Está ahí el carácter tecnocrático del neoliberalismo.

Ahora bien, ¿se diferencia en este sentido el Estado post-neoliberal uruguayo de su antecesor? El análisis del tipo de actividades y las inversiones que están siendo promovidas indicaría que se está dando continuidad a un modelo productivo cuyas raíces fueron establecidas en la década anterior. Éste se orienta a aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción inmediatamente más rentable. Se evidencia especialmente en las políticas de promoción al monocultivo de soja y la forestación de eucaliptus para pasta de celulosa, que gracias a la suba de sus precios y demanda internacional constituyen el principal sostén de la “bonanza” que atraviesa el país. Se trata de dos actividades relativamente nuevas que han crecido en el período actual hasta estar entre las

26 <<http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/galeria/9-noticias/1905-lacalle-pou-consejos-de-salarios-mas-flexibles>>

principales exportaciones y ocupar una parte considerable del PBI – en el caso de la soja, desplazando incluso a la carne vacuna, tradicionalmente la principal exportación uruguaya. Ese crecimiento ha modificado la pauta de exportaciones y la composición del producto nacional, pero no implica una ruptura con las tendencias anteriores sino, por el contrario, un nuevo avance de la reprimarización del país, que consolida su perfil agroexportador. La diferencia consiste en que el Estado tiene una presencia un poco mayor en la fase actual, asumiendo un carácter más social - “humano” o “compensador”, dependiendo del autor (Vadell y Neves, 2013; Gudynas, 2012).

Conviene enmarcar estos procesos en la discusión sobre mundialización a la que referimos al comienzo. El énfasis que se coloca actualmente en las actividades “transables” o de exportación se debe a que las mismas generan divisas, indispensables para importar bienes de capital y mantener la estabilidad de la moneda nacional frente al dólar. La falta de divisas ha sido uno de los problemas más graves señalados en la anterior estrategia de ISI, orientada “hacia adentro”. Uno de los constreñimientos más fuertes impuestos a los Estados Nacionales en nuestros días es la necesidad constante de atraer inversión extranjera directa (IED) para equilibrar las Cuentas Nacionales (países dependientes como Uruguay, frecuentemente deficitarios en su Cuenta Corriente, deben financiar ese déficit mediante ingresos en su Cuenta de Capitales). Esto obliga a los Estados a competir entre sí a través de facilidades y condiciones especiales para esas inversiones, muchas veces arcando con los costos de la infraestructura que exigen y renunciando a gravar con impuestos el cuantioso valor que producen. El núcleo jurídico a través del cual el Estado uruguayo fomenta la entrada de esos grandes capitales transnacionales está compuesto por la Ley de Zonas Francas y el marco regulatorio de la inversión privada: Ley de promoción de Inversiones, y Tratados de Protección de Inversiones (TPI) que el país suscribe bilateralmente con otros²⁷.

El rol del Estado en el financiamiento de proyectos ha sido creciente desde la fase anterior a la actualidad (Mordecki y Ramírez, 2014). No obstante, todos estos instrumentos, al igual que la legislación de promoción a la forestación, son herencia del período neoliberal.

El régimen de Zonas Francas (Ley n°15.921 de 1987) consiste en la designación de zonas especiales por parte del Poder Ejecutivo en las que no rige el derecho aduanero y tributario; es decir

27 Los TPI son acuerdos comerciales que establecen las condiciones que regularán la IED entre ciudadanos y empresas de los países firmantes, proporcionando seguridad, garantías contra expropiaciones, y libre transferencia de medios productivos. Herederos modernos de los antiguos tratados de “amistad, comercio y libre navegación” del siglo XIX, usualmente estipulan una instancia de arbitraje supranacional para eventuales conflictos, que no sea la justicia del país receptor de la inversión: el Centro de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Países influyentes y exportadores de capitales usualmente negocian los tratados en base a sus propios textos modelo, con términos ajustados a sus intereses.

que no se pagan impuestos ni aranceles, considerándose a esos efectos que la zona está fuera del país. La entrada y salida de bienes a estas áreas aparece en la contabilidad nacional como importaciones y exportaciones, lo que ocasiona problemas de medición e incongruencia en el Sistema de Cuentas Nacionales y ha llevado a la necesidad de realizar, por parte del INE, Censos de Zonas Francas que complementen esa información. Las empresas que operan en Zona Franca pagan un canon fijo y se apropian de la totalidad del valor generado.

La Ley de Inversiones (n°16.906, de 1998) prevé exoneraciones significativas de impuestos y otros beneficios fiscales para proyectos designados por el Ejecutivo en base a criterios como generación de empleo, producción de exportaciones o incorporación de tecnología. Como analizan Mordecki y Ramírez (2014), durante varios años estos criterios prácticamente no fueron tomados en cuenta para otorgar la promoción. La ley dio resultado en aumentar la cantidad de inversiones (promediaron 14,6% como porcentaje del PBI entre 1991 y 1998, y 18,1% entre 2003 y 2012²⁸). Pero no generó un cambio en el tipo de capitales atraídos, que en ambos períodos se destinaron a las mismas actividades; tampoco captó inversiones que contribuyesen a modificar el patrón histórico de bajo crecimiento económico del país, o a transformar su estructura productiva para alejarse de la especialización en *commodities* hacia el conocimiento y la tecnología (2014: 11). Por otra parte, esta ley también compromete al Estado a dar igual trato a capitales nacionales y extranjeros, y garantizar “la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad”. Con esto último se anula una de las principales herramientas de promoción de sectores clave del Estado desarrollista, que establecía tasas de cambio diferenciales según actividad²⁹.

Los TPI de Uruguay con otros países (28 vigentes hasta el año 2011) son importantes para los inversores por garantizar que las “reglas de juego” no serán modificadas antes del término de los contratos sin consultarlos³⁰. El carácter bilateral de los acuerdos refleja el respaldo que los Estados brindan a sus capitales nacionales en la arena mundial, imponiendo un escenario sumamente asimétrico.

Otra normativa que también data de gobiernos anteriores a 2005 y merece ser mencionada por su relevancia en los procesos actuales es la Ley n°17.124, de 1999, que deroga una prohibición

28 Medidas a través de la formación bruta de capital fijo.

29 Mordecki y Ramírez (2014) señalan la aparición de un nuevo decreto regulatorio de esta ley en 2012 (n°02/2012), que apuntaría a simplificar la metodología de evaluación de los proyectos de inversión y a eliminar algunos criterios imposibles de medir, lo cual sería una de las causas por las que no se estaban tomando en cuenta. En vistas de que las inversiones promovidas no han sido generadoras de puestos de trabajo, las autoras evalúan positivamente este cambio, que también incorpora indicadores de calidad del trabajo a los de la cantidad. No obstante, aún es demasiado reciente para evaluar sus impactos.

30 La reciente demanda contra Uruguay por parte de la tabacalera transnacional Philip Morris frente al CIADI, por la aplicación de políticas de salud pública contra el tabaquismo, evidencian la dinámica por la cual las empresas pueden intentar modificar la legislación nacional, particularmente de países pequeños (ver Carrau et al, 2011).

anterior que impedía que las Sociedades Anónimas sean propietarias de tierras (legada de fines de los años sesenta).

En el caso de la forestación, por la propia naturaleza de la actividad, los árboles fueron plantados en los noventa y demoraron años en crecer. Como analiza Gautreau (2014), la legislación de promoción a la actividad tiene más valor político que económico para las empresas, en el sentido de mostrar que el Estado respalda esos grandes proyectos. Son las principales: La Ley Forestal (n°15.939) de 1987, que declara como prioridad nacional el desarrollo de esta actividad y establece generosos subsidios para los campos que se dediquen a ella; el decreto n°457/989 de 1989, de incentivo a la forestación, que exonera de impuestos a las importaciones de equipamiento necesario; y el decreto n°327/99, de 1999, necesario para regular las condiciones de trabajo en la actividad ante la peligrosidad y mala calidad de los puestos que genera.

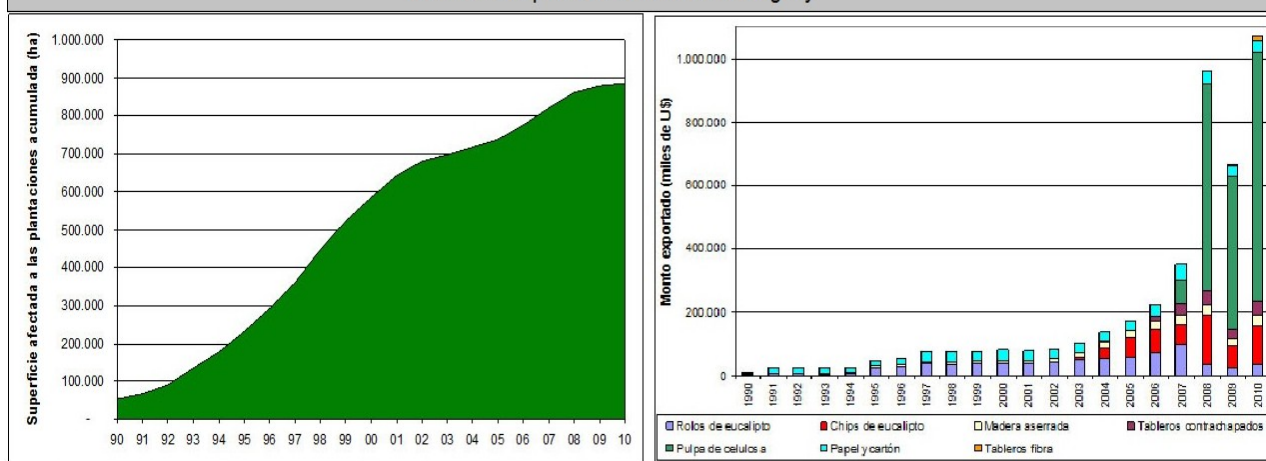
La forestación gira en torno a la exportación de pasta de celulosa para su transformación fuera del país (en papel u otros productos): más del 61% de la extracción forestal se destina a este uso (datos de la Dirección General Forestal). Existen actualmente dos grandes plantas de celulosa, en el litoral oeste: UPM en Fray Bentos (ex Botnia, famosa por el conflicto con Argentina a raíz del impacto ambiental que genera en el Río Uruguay que divide ambos países), y la más reciente Montes del Plata, en Conchillas. Además, recientemente se anunció la futura instalación de una tercera planta, en otra región, que consolidará el modelo forestal. Todas operan dentro de Zonas Francas designadas por el Estado para este fin, y pertenecen a grandes capitales extranjeros (finlandeses, suecofinlandeses y chilenos) que se incluyen, por supuesto, entre los países con que Uruguay es signatario de TPI.

Los efectos de estas políticas de Estado en la expansión de la actividad se evidencian en el aumento de las superficies forestadas inmediatamente después de aprobada la Ley Forestal, que pasó de un total de 46.000 hectáreas a 885.000 en 2010, veintitrés años más tarde, según la SPF. Si bien comenzó a ser promovido durante el período neoliberal, el impacto del sector forestal sobre las exportaciones se observa recién en la fase actual: También según la SPF, pasa a ser el tercer rubro exportador a partir de 2008, detrás de la soja y la carne, hasta alcanzar en 2010 un valor de exportaciones de 1.081 millones de dólares. En el cuadro n°6 pueden observarse estas tendencias³¹.

Por su parte, la producción de soja también ha visto un crecimiento exponencial en la última

31 Para profundizar en el tema, ver el completo estudio del geógrafo Pierre Gautreau, "Forestación, territorio y ambiente" (2014).

Cuadro 6: Expansión forestal en el Uruguay



Fuente: SPF en base a DGF

Fuente: SPF en base a Uruset

década, pasando de menos de siete mil toneladas totales en el año 2000, a setecientos millones de toneladas en 2007, según datos de la CEPAL. Este impactante aumento integra una dinámica regional en la que se inscribe todo el Cono Sur. Responde a la suba internacional de los precios de los *commodities* (especialmente del petróleo, que se utiliza como insumo para la producción agrícola pero además fomenta, al encarecerse, la producción de biocombustibles); esto se conjuga con avances tecnológicos (siembra directa, transgénicos, herbicidas) que aumentaron muchísimo la productividad de estos cultivos (Vasallo, 2013; Arbeletche et al, 2012).

Cabe destacar, sin embargo, que gran parte de este paquete tecnológico “esencial en la expansión de la soja” (Lapitz et al, 2005: 124) ya estaba disponible desde los años noventa, siendo necesaria para aprovechar estas condiciones una política orientada a ese fin. La continuidad de la misma, protegiendo inversiones extranjeras y brindando estabilidad institucional (Vasallo, 2013) ha sido destacada como un factor de peso. Como resume Vasallo,

(...) la coyuntura internacional positiva (aunque cambiante) fue capitalizada mediante políticas que limitaron los impactos negativos y estimularon la inversión, el cambio técnico y la inserción internacional. (...) la política económica, global y sectorial, y la institucionalidad del país, operaron como trasfondo positivo para todas las actividades agrarias. Las políticas sectoriales fueron muy importantes para la forestación, agricultura de secano³², arroz, ganadería y lácteos. (...) Sin un contexto nacional de estabilidad institucional y una política económica sostenida, difícilmente puedan constatare inversiones importantes, ni cambios tecnológicos generalizados que otorguen dinamismo al sector” (2013: 176-177).

Es decir, no se trata de un proceso automático sino de una política de Estado.

32 Agricultura que no utiliza riego directo, en la que se incluye la soja.

Hay una tercera actividad recién proyectada a futuro que presenta similares características, por tener un alto impacto ambiental, orientarse directamente a la exportación en manos de gigantescos capitales extranjeros, y exigir modificaciones legislativas. Es la “megaminería” o minería de gran porte, fomentada por medio de la Ley n°19.126, de setiembre de 2013, que establece excepciones al Código de Minería para los emprendimientos que superen cierto tamaño e inversión.

En este plano, la continuidad entre la estrategia productiva promovida por el Estado durante los períodos neoliberal y post-neoliberal parece clara. No hay una recuperación del desarrollismo industrializador que acompañó a los Consejos de Salarios originales durante el neobatllismo, sino una profundización en la dirección contraria.

Las problemáticas que esto levanta no tienen solución fácil. Políticamente, se trata de una abdicación de soberanía en favor de los capitales que tienen porte suficiente, en la forma de excepciones o modificaciones legales *ad hoc*, subsidios, relajamiento de controles o exigencias ambientales, etc. Respecto a esto último, cabe señalar que las actividades descritas son cuestionadas por sus efectos medioambientales, con la consecuente contestación ciudadana que podría en el mediano plazo amenazar la estabilidad del modelo³³.

La inserción externa del país también evidencia la reprimarización de su economía. Como se aprecia en el cuadro n°7, en la década del noventa todavía se conservaban nichos (declinantes) de industria automotriz y textil - en 1994, los automóviles alcanzaron un porcentaje inusual de casi 9% en el total de las exportaciones. Una década más tarde, esos productos no figuran siquiera entre las diez exportaciones principales; más aún, recientemente la pauta ha tendido a homogeneizarse, concentrando una porción creciente en los diez productos más exportados. Según estudio de la ARU, la crisis de 2002 tuvo como efecto profundizar el modelo primario-exportador, pasando los primarios de un promedio de 67% de las exportaciones entre 1997 y 2002, a un promedio de 72% entre 2003 y 2007 (Alfaro, 2007).

Al observar el cuadro deben tomarse en cuenta algunas cuestiones de medición: La actividad forestal está subvalorada, una vez que contabiliza como exportaciones la entrada de troncos a Zona Franca, que serán convertidos allí dentro en pasta de celulosa y enviados al exterior, lo que constituye la etapa de mayor valor agregado en el proceso. Si nos guiamos por los datos de la DGF, que se incluyen por separado, estas exportaciones corresponderían a un 7,2% del total, lo que las colocaría en tercer lugar después de la soja y la carne. Por otra parte, el criterio de clasificación de productos “agroindustriales” como primarios o secundarios varía de una fuente a otra, por lo que

33 Aunque no ahondaremos en ello, pueden consultarse los estudios de Lapitz et al (2005), Carrere (1999), o Grupo Guayubira (2007).

| Cuadro 7.a: Principales productos según participación porcentual en el total de exportaciones por año | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| CUCI rev.1 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Soja | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3,1 | 3,0 | 3,5 | 4,7 | 5,6 | 8,5 | 10,6 | 10,3 | 16,0 | 20,9 |
| Carne de ganado vacuno | 12,7 | 8,6 | 9,0 | 8,4 | 10,6 | 10,2 | 11,7 | 13,4 | 14,1 | 14,7 | 15,7 | 10,2 | 13,7 | 16,5 | 20,7 | 21,9 | 23,8 | 17,9 | 20,3 | 17,8 | 16,5 | 16,5 | 16,3 | 14,5 |
| Leche, crema y afines | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,2 | 2,7 | 2,0 | 2,4 | 3,4 | 2,7 | 2,3 | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 2,9 | 3,5 | 3,9 | 3,9 | 5,1 |
| Arroz abrigantado y pulido | 5,3 | 6,6 | 5,4 | 6,7 | 6,4 | 6,1 | 6,9 | 6,8 | 7,3 | 6,1 | 5,0 | 5,7 | 5,3 | 5,2 | 4,4 | 5,1 | 4,5 | 4,8 | 5,9 | 7,1 | 5,1 | 5,1 | 5,3 | 5,0 |
| Troncos para aserrar y hacer chapas en bruto | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,3 | 2,2 | ... | ... | ... | 2,5 | 2,9 | 3,7 | 3,7 | 3,1 | 3,1 | 3,3 |
| Trigo (incluso escanda) y comuña sin moler | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 4,9 | 4,8 | 4,0 | 4,4 | 3,2 |
| Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos | 6,9 | 6,9 | 6,5 | 6,1 | 6,2 | 7,4 | 7,4 | 6,9 | 6,4 | 7,6 | 9,4 | 11,2 | 11,3 | 10,2 | 8,0 | 7,1 | 7,5 | 6,6 | 4,2 | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,9 |
| Queso y cuajada | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,1 | ... | ... | 2,1 | 1,9 | 2,4 | ... | ... | 2,1 | 2,7 | 2,2 | 2,5 | 2,5 | ... | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 2,8 |
| Malta (incluso la harina de malta) | ... | 2,3 | ... | ... | ... | 2,6 | 2,7 | 2,4 | 1,9 | ... | ... | 2,5 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | ... | 2,9 | 3,2 | ... | 2,7 | 2,4 | 2,3 |
| Artículos de materias plásticas artificiales, n.e.p. | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,2 | 2,5 | 2,6 | 2,7 | ... | 2,5 | 2,4 | ... | 2,4 | 2,2 |
| Ganado vacuno (incluso búfalos) | ... | ... | ... | ... | 1,8 | 4,3 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Pescado fresco, refrigerado o congelado | 3,6 | 6,4 | 5,6 | 4,2 | 3,8 | 3,9 | 3,4 | 3,1 | 3,8 | 3,3 | 3,5 | 3,7 | 4,4 | 3,9 | 3,7 | 3,4 | 3,4 | 3,3 | 3,0 | 2,9 | 2,4 | 2,6 | ... | ... |
| Arroz con cáscara o descascarado, pero sin mayor elaboración | ... | ... | ... | 2,7 | ... | ... | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,2 | 2,5 | 2,3 | 3,3 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Naranjas, tangerinas o mandarinas y clementinas | ... | ... | ... | ... | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Cigarrillos | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,0 | 2,5 | 2,6 | ... | 2,1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Lana de oveja y cordero, sucia o lavada en vivo o a lomo | 6,9 | 4,1 | ... | 2,1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Lana y pelos animales, cardados y peinados (excepto las tapas de lana) | 11,3 | 11,8 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Tapas de lana | ... | ... | 12,8 | 10,3 | 9,2 | 9,6 | 10,1 | 8,2 | 5,1 | 4,9 | 4,9 | 6,2 | 7,1 | 5,5 | 3,7 | 3,2 | 2,9 | 3,1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Flejes de madera, rodrigones hendidos, estacas, etc. | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,8 | ... | ... | ... | ... | ... |
| Tejidos de lana o de pelos finos distintos de los tejidos aterciopelados y de oruga | 2,7 | 3,2 | 3,2 | 3,3 | 2,7 | 2,7 | 1,9 | 2,1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros (que no sean ni autobuses ni vehículos para usos especiales) | ... | ... | ... | 5,3 | 8,7 | 3,2 | ... | ... | ... | 3,1 | 4,3 | 3,4 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Participación de los 10 productos principales en el total | 49,0 | 50,0 | 48,0 | 48,0 | 49,0 | 47,0 | 45,0 | 44,0 | 45,0 | 45,0 | 47,0 | 46,0 | 51,0 | 50,0 | 49,0 | 51,0 | 51,0 | 45,0 | 48,0 | 51,0 | 49,0 | 50,0 | 56,0 | 58,0 |
| Porcentaje de productos primarios en el total | 61,2 | 59,9 | 59,2 | 57,7 | 57,3 | 61,2 | 63,9 | 63,1 | 61,3 | 61,7 | 58,1 | 58 | 63,3 | 65,9 | 68,1 | 68,1 | 68,3 | 68,4 | 71 | 74,4 | 74 | 72 | 75,9 | 75,6 |
| Porcentaje de productos manufacturados en el total | 38,8 | 40,1 | 40,8 | 42,3 | 42,7 | 38,8 | 36,1 | 36,9 | 38,7 | 38,3 | 41,9 | 42 | 36,7 | 34,1 | 31,9 | 31,9 | 31,7 | 31,6 | 29 | 25,6 | 26 | 28 | 24,1 | 24,4 |
| Todos los productos (millones US\$) | 1695,7 | 1573,8 | 1620,2 | 1603,3 | 1914,4 | 2101,2 | 2391,3 | 2713,4 | 2747,9 | 2216,1 | 2274,4 | 2039,3 | 1840,2 | 2187,9 | 2912,6 | 3379,1 | 3937,6 | 4443,6 | 5873,0 | 5339,3 | 6653,7 | 7824,5 | 8604,3 | 8972,5 |

Fuente: CEPAL - Naciones Unidas - División de estadísticas: Base de datos de comercio internacional. COMTRADE - <http://comtrade.un.org/>

| Cuadro 7.b: Exportación forestal y de celulosa | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total de exportaciones forestales (miles de US\$) | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 85.189 | 83.915 | 100.530 | 116.276 | 162.381 | 206.800 | 252.344 | 303.437 | 500.783 | 445.911 | 570.958 | 635.769 | 565.092 | 645.342 |
| Exportaciones desde Zona Franca de Fray Bentos: Pasta de madera química (celulosa) | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 75.123 | 740.338 | 567.251 | 919.542 | 907.666 | 831.723 | 776.892 |

Nota: Las cifras correspondientes a los años 2007 y siguientes incluyen las exportaciones de rolizos a zona franca Fray Bentos

Fuente: Dirección General Forestal - División Evaluación e Información en base a BCU y Comercio Exterior Urunet

hay diferencias en la proporción de primarios/manufacturados que calculan la ARU o la CEPAL. Tomando esta última fuente (la que se utiliza en el cuadro 7.a), vemos que las diez exportaciones principales promediaron 47% del total durante los años noventa, frente a 51% entre 2005 y 2013; mientras que la proporción de primarios y manufacturas fue de 60,7% / 39,4% en el primer período, y ascendió a 72% / 28% en la fase post-neoliberal³⁴.

Al analizar la evolución de la inversión en la economía uruguaya entre 1991 y 2012, Mordecki y Ramírez (2014) constatan que ha ido en aumento, compuesta principalmente por capitales privados pero con un importante rol contracíclico de la inversión pública, y con participación creciente de IED. El financiamiento estatal a la inversión es más importante en la fase actual, con la aparición de algunas herramientas nuevas que apuntan en el mismo sentido de la ley antes descrita. No obstante, el destino de las inversiones – tanto en general como de las que han sido promovidas por el Estado – se mantiene estable durante ambas décadas: Principalmente se dirigen a la industria, en segundo lugar al sector primario y luego al transporte. Pese al impacto económico positivo de la política aplicada, al no ser el trabajo una prioridad estratégica gran parte de la inversión se ha destinado al ahorro de fuerza de trabajo o a ramas no intensivas en este factor.

Esta evolución se relaciona al avance y consolidación del “agronegocio” de nuevo tipo, que controla la soja y la forestación (y en medida creciente también el agro más tradicional), y tiene como protagonista al capital extranjero. Estas actividades agroindustriales se ubican en la frontera entre un sector y otro, sometiendo las materias primas a una semielaboración elemental anexada a la etapa extractiva. A su vez, las empresas organizan la extracción intensivamente y de modo similar a la industria, estandarizando procesos y tecnologías, financiándose mediante fondos de inversión y operando en redes (Arbeletche et al, 2012). Se enmarcan en esta dinámica las inversiones en el transporte de tales insumos, y en “megaproyectos” que abultan el rubro de la construcción durante un tiempo determinado - como la construcción de las plantas de celulosa, rubro que registra las inversiones más importantes de la historia moderna del país (Mordecki y Ramírez, 2012). No siempre implica un traspaso de la propiedad de la tierra a extranjeros, pues en muchos casos se utilizan campos arrendados a antiguos productores, que devienen rentistas, aunque al amparo de la nueva normativa están ocurriendo compras de tierras por Sociedades Anónimas. Se opera un

34 También hay que tener en cuenta que existen diferencias entre los distintos productos primarios, en cuanto a la intensidad y rapidez con que se deteriora su valor frente a las manufacturas; como consecuencia, hay ciertos esquemas primario-exportadores que pueden resultar más convenientes y otros más perjudiciales para un país. En particular, la carne vacuna es un producto excepcionalmente seguro en el largo plazo, que mejoró (aunque en forma muy moderada) sus términos de intercambio en el correr del siglo XX (Ocampo y Parra, 2003). Esto tal vez ayude a explicar el favorable *take-off* inicial del país y la estabilidad que muestra su historia económica. Al mismo tiempo, constituye un motivo adicional de preocupación frente a la transformación actual de la pauta de exportaciones y el desplazamiento de este producto por otros como la soja.

importante cambio cultural, ya que al desplazar a la estancia y el productor tradicionales, desaparece el apego y la relación emocional con la tierra (Arbeletche et al, 2012).

El efecto conjunto de todos estos procesos ha sido afianzar la tendencia a la concentración, transnacionalización y anonimato de la tierra³⁵ (Oyhantçabal, 2014; Bacchetta, 2013; Arbeletche et al, 2012). Como resume Oyhantçabal (2014: 2),

es indudable que una de las consecuencias principales de esta vorágine ha sido un descomunal desarrollo de las fuerzas productivas, que permitió, entre otras cosas, un período de fuerte crecimiento del producto bruto interno. Esta etapa virtuosa de reproducción ampliada del capital se realizó a costa de una profunda reconfiguración de la estructura agraria nacional que dejó por el camino a cerca de 12 mil pequeños agricultores familiares y desplazó, al menos parcialmente, a la vieja burguesía terrateniente, que o bien se reinsertó en el proceso de acumulación o simplemente entregó sus tierras a cambio de una jugosa renta. La pregunta que queda por responder en clave de proyecto de desarrollo es si esta 'revolución' va de la mano de un proceso de transformación de la estructura productiva que permita reducir los niveles de dependencia e incrementar la apropiación social de la riqueza producida o, como todo indica, viene a consolidar la condición periférica y desigual de la formación social uruguaya.

Se configura así un esquema económico extractivista o “neoextractivista” (Gudynas, 2011 y 2012; Svampa, 2013), definido por la importancia exagerada de sectores extractivos que se integran directamente a la economía mundial para exportar *commodities* casi sin procesar, generando escasos encadenamientos productivos endógenos – es decir, sin integrarse con el resto del territorio económico nacional. Estos enclaves “neocoloniales” (Svampa, 2013) “operan una fuerte fragmentación social y regional y van configurando espacios socioprodutivos dependientes del mercado internacional” (2013: 35), dinámicos pero intensivos en capital y no en trabajo. Son sumamente problemáticos para una estrategia de desarrollo nacional integral, y por los intereses desproporcionados que arraigan en la escena política.

Lo llamativo es que este “consenso de los *commodities*” (Svampa, 2013) atraviesa todo el espectro político, incluyendo a quienes pretenden constituirse como una alternativa al neoliberalismo. La suba de los precios internacionales de las materias primas parecería tener un efecto “anestésico”

35 Arbeletche et al (2012) calculan que el 1% de los agricultores concentra el 30% del área cultivada, y esta proporción es aún más intensa en cultivos como la soja o el maíz. Los autores pronostican que en un futuro de corto plazo nos encontraremos con menos actores, pero de mayor tamaño y mucho más especializados, aprovechando los beneficios que la gran escala de sus operaciones les brindan.

(Gudynas, 2011: 390) sobre la discusión de fondo acerca de las bases del desarrollo, arrastrando incluso, como nota Gudynas, a la propia CEPAL, viejo bastión del pensamiento desarrollista. En la práctica, se mantiene el mismo patrón, abandonando el proyecto industrializador e incluso la construcción de un Estado de Bienestar, o dejándolo para más adelante (Guynas, 2012).

Es cierto que pueden identificarse diferencias con el extractivismo anterior – un Estado más activo y “compensador” (Gudynas, 2012), que garantiza la adhesión ciudadana volcando parte de estas riquezas en políticas sociales y reducción de la pobreza, con un discurso político diferente al de los liberales. Esto ha llevado a definirlo como “neo-extractivismo progresista” (Gudynas, 2011), o “neextractivismo desarrollista” (Svampa, 2013). No obstante, depender de una coyuntura externa favorable coloca en riesgo al propio proyecto político del FA, enredándolo en la misma lógica de sus antecesores. Retomando la distinción de Narbondo entre Estados neoliberales y de otro tipo, podemos señalar que el Estado uruguayo actual contempla algunos objetivos políticos más amplios, pero exclusivamente de corto plazo; no se retoma, como propone Gudynas (2011) la discusión sobre un desarrollo continental autónomo (“regionalismo autónomo”), antigua en la izquierda latinoamericana.

A nivel teórico, a través de las políticas sociales el Estado capitalista contemporáneo se hace corresponsable de asegurar la reproducción material de la fuerza de trabajo y mantener niveles mínimos de cohesión social. Interpretar el rol de las políticas sociales implementadas por el progresismo como un avance en la recuperación de un Estado de Bienestar, o como un paliativo que permite superar la contestación encontrada antes por el neoliberalismo, es un asunto fuertemente valorativo. De todos modos, debe ser señalado que la expansión del Estado post-neoliberal ha sido en realidad muy moderada, contrariamente a lo que a veces se ha dicho en el debate político.

Como veremos al analizar la evolución de la fuerza de trabajo, los empleados del sector público son cada vez menos en comparación con los privados, tendencia que se mantiene desde los años noventa hasta la actualidad. La participación de la Administración Central en la economía se mantiene prácticamente al mismo nivel en que comenzó el período: en términos de valor agregado creció solamente un 7% entre 2005 y 2013, aumentando de 30.500 millones a 36.600 millones de pesos en esos años (ver cuadro n°14, en pág. 73). Hay un mayor aumento relativo de la educación y, sobre todo, la salud públicas³⁶, aunque en términos absolutos tampoco se trata de un crecimiento tan sustantivo.

Hay dos aspectos en los que sí se ve reflejada cierta expansión del Estado post-neoliberal: una mayor carga impositiva a los productos (v. cuadro 14.b), que promedió 9,4% del PBI entre 1990 y

36 La expansión de la salud, tanto pública como privada, debe interpretarse a la luz de la reforma implementada por el FA en esta área durante su primera administración, que no podremos abordar aquí.

1999, contra 13,3% entre 2005 y 2012. A su vez, el volumen de la inversión social, medida como la asignación de recursos públicos a las áreas de educación, salud, seguridad social o vivienda (cuadro n° 8). En promedio, durante los años noventa estos rubros representaron 911 dólares per cápita y 19,4% del producto, con cifras particularmente bajas para la primera mitad de la década, correspondientes al gobierno más liberal de Lacalle. Entre 2005 y 2009 promediaron 1257 dólares per cápita, 21,4% del PBI, con tendencia a continuar aumentando fuertemente, aunque no disponemos de los datos para años posteriores. El peso relativo de los distintos componentes del “gasto social” también se ha modificado, reflejando las concepciones opuestas de política social que señalan los estudios: el neoliberalismo implementa políticas focalizadas en sectores de baja renta, privilegiando gastos en seguridad y asistencia social³⁷. El post-neoliberalismo intenta retornar a los derechos sociales de alcance universal (Narbondo, 2013: 79), aumentando sustancialmente la proporción de la inversión pública que se destina a educación, salud y nutrición, y especialmente al rubro 'vivienda y servicios comunitarios' que incluye servicios como saneamiento y agua.

| Cuadro 8: Inversión pública social | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Como porcentaje del PBI total | 16,4 | 17,3 | 18,0 | 19,8 | 19,9 | 20,6 | 21,4 | 21,3 | 19,7 | 20,4 | 20,7 | 22,4 | 22,8 | 20,8 | 19,5 | 19,7 | 20,4 | 22,0 | 21,7 | 23,3 |
| Total en dólares per cápita (constantes de 2005) | 648 | 705 | 784 | 880 | 944 | 955 | 1039 | 1082 | 1037 | 1038 | 1034 | 1080 | 977 | 911 | 955 | 1028 | 1111 | 1279 | 1365 | 1503 |
| Promedios | 1990-1999: 19,46% - USD 911,2 | | | | | | | | | | 2005-2009: 21,4% - USD 1257,2 | | | | | | | | | |
| Composición de la inversión social (% del total): | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Educación | 15,4 | 13,9 | 12,9 | 13,2 | 12,1 | 12,2 | 14,1 | 14,3 | 16,5 | 13,8 | 14,0 | 14,2 | 14,3 | 15,7 | 16,3 | 17,0 | 18,1 | 18,6 | 20,0 | 22,1 |
| Salud | 17,3 | 17,3 | 16,2 | 15,5 | 17,4 | 16,6 | 12,1 | 11,4 | 16,0 | 16,2 | 16,2 | 16,0 | 15,6 | 15,9 | 16,4 | 16,7 | 18,2 | 17,4 | 20,6 | 21,1 |
| Seguridad social | 65,3 | 67,3 | 69,4 | 69,3 | 68,1 | 68,8 | 71,7 | 72,1 | 61,8 | 64,1 | 64,0 | 62,8 | 63,4 | 61,4 | 59,8 | 59,4 | 56,3 | 56,7 | 50,8 | 49,6 |
| Vivienda y otros | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 5,7 | 6,0 | 5,8 | 7,1 | 6,7 | 7,1 | 7,5 | 6,9 | 7,4 | 7,3 | 8,6 | 7,2 |
| Promedios | 1990-1999: Educación 13,8%; Salud 15,6%; Seg. Social 67,8%; Vivienda y otros 2,8% | | | | | | | | | | 2005-2009: Educación 19,2%; Salud 18,8%; Seg. Social 54,5%; Vivienda y otros 7,5% | | | | | | | | | |

Fuente: CEPAL

Desde el punto de vista del trabajo, el avance del nuevo agronegocio presenta también otros problemas. Las actividades tradicionales del campo uruguayo como la ganadería – que año a año representan un porcentaje menor de las exportaciones y el producto total - continúan siendo las grandes creadoras de puestos de trabajo del sector primario. Según la ECH de 2013, los trabajadores ocupados en forestación e industria de la madera ascienden a casi 24.000³⁸, una cifra pequeña comparada con los más de 82.000 ocupados en la ganadería, que no incluyen ramos derivados como la elaboración de fiambres y chacinados u otras manufacturas cárnicas, ni la industria del cuero,

37 Como señala Narbondo (2013: 79), la excepción a esto es la reforma educativa introducida en el segundo gobierno de Sanguinetti - de impronta “centralista” y universal, con fortalecimiento del Estado, a contracorriente de la mayor parte de América Latina que seguía posturas liberales en materia de educación (Lanzaro, 2004). Volveremos un poco sobre esto cuando abordemos las características de la oferta de trabajo.

38 Este es un cálculo generoso que incluye extracción e industria maderera (transporte, aserrado y transformación en paneles, recipientes, piezas de construcción, pasta de celulosa, papel, etc.), que puede o no ser llevada a cabo con la madera plantada en el país. Los datos de la SPF estiman a los trabajadores en 21.000.

también importantes en el país. El cultivo de “cereales, legumbres y semillas oleaginosas”, donde la CIU incluye al cultivo de soja junto al trigo, maíz, lentejas y otros productos, ocupa algo más de 6.600 personas. Para comparar, baste saber que sólo el cultivo de arroz – que no se cuenta entre los cereales de la categoría anterior – ocupa a más de 4.000 trabajadores, y la industria lechera ocupa a casi 7.500 personas. Por su parte, el 4to. Censo de Zonas Francas correspondiente a 2009-2010 elaborado por el INE (2012), contaba 9.742 personas ocupadas en 2009, y 10.086 en 2010, de los cuales una parte se dedica a la producción de celulosa y ya está incluida en la industria forestal.

Estas cifras nos sirven para comparar en términos cuantitativos la generación de puestos de trabajo de cada sector, teniendo en cuenta la importancia relativa que cada uno ocupa dentro de las exportaciones y la producción nacional (cuadros 9 y 7). Como se ve, la actividad sojera no se acompaña de un empleo importante de fuerza de trabajo, aunque ocupe el primer lugar en las exportaciones y sea por sí sola el 1,77% de la producción del país en 2013. En el mismo año, la ganadería, con todos sus ocupados, representó apenas 1,93% de la producción, mientras que silvicultura y producción de madera y papel ascienden a 3,11% con mucho menos trabajo (23.000 millones y 31.500 millones de pesos respectivamente, como se verá en el cuadro 14.c). Los más de 10.000 puestos generados en Zona Franca no son tantos si se considera que el valor agregado en estas zonas en 2010 representó 4,32% del PBI (INE, 2012), y la tendencia es a que continúe aumentando, en ritmo mucho mayor que la incorporación de trabajadores³⁹.

Existen además consideraciones cualitativas que deben ser ponderadas a la hora de evaluar las implicaciones del crecimiento de unas u otras actividades para el

desarrollo. Bacchetta (2013) concluye en su informe que los trabajos de la forestación son de mala calidad – en cuanto a condiciones de seguridad, higiene y salud – inestables y con fuerte transitoriedad de los trabajadores; en el interior y zonas rurales, un tercio de los puestos es informal y este porcentaje no ha descendido significativamente desde 2009 hasta ahora, debido a que los

| Cuadro 9: Tamaño y ocupados de las principales actividades agroindustriales y Zonas Francas, 2013 | | | |
|--|--------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Actividad | Ocupados | Porcentaje en el total de ocupados | Porcentaje de la producción total |
| Forestación, extracción e industria de la madera | 23941 | 1,48% | 1,93% |
| Cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas (incl. soja) | 6618 | 0,41% | 1,77%** |
| Ganadería (cría, matanza, conservación y preparación de la carne, incl. ganado lechero y porcino, y producción de leche) | 82187 | 5,08% | 3,11% |
| Cultivo de arroz | 4094 | 0,25% | 0,39% |
| Elaboración de productos lácteos | 7458 | 0,46% | 1,64% |
| Zonas Francas* | 10086 | 0,65% | 4,32% |

* Datos de 2010. El tamaño se expresa como porcentaje del valor agregado bruto en el PBI, y no como producción total, como en los otros sectores

** Producción de soja y girasol, sin otros cultivos

Fuente: *Elaboración propia con base en ECH 2013, INE y BCU*

39 Cabe destacar además que muchos de esos trabajadores son extranjeros: A 2010, las Zonas Francas empleaban 2065 extranjeros y 8021 trabajadores nacionales (INE, 2012).

organismos encargados de la fiscalización son ineficientes y las empresas ignoran la normativa. También encuentra salarios de “superexplotación” que colocan a hogares por debajo de la línea de pobreza (pese a estar en concordancia con los mínimos legales y acordados en los Consejos de Salarios). Concluye que el modelo forestal es “incapaz de generar (...) nuevas fuentes de trabajo con capacitación y estabilidad laborales”, y destaca el cambio en la postura del sindicato, que en la fase de implantación del modelo lo defendió “como una nueva y superior fuente de trabajo” y en la actualidad, pese a contar con un gobierno nacional afín a las posiciones del movimiento sindical, “cuestiona severamente las condiciones vigentes en todos los aspectos” (2013: 13).

De modo que las “nuevas” actividades que más están creciendo en el país no tienen como correlato la ocupación de grandes cantidades de trabajadores, sino que emplean incluso menos personas que el agro tradicional. El beneficio que traen estaría dado, entonces, por las masivas inversiones que requieren (en particular en su etapa inicial, al momento de construir y establecer infraestructura), que permitirían al Estado equilibrar sus cuentas y emprender políticas redistributivas. Sin embargo el Estado queda atrapado en una lógica que implica estar captando nuevas inversiones de este tipo constantemente, haciendo concesiones para competir con otros países. Y esa necesidad se agrava frente a una Balanza Comercial que desde la recuperación comenzada en 2003/2004 ha sido cada año más deficitaria, exigiendo gradualmente más exportaciones agroindustriales para cubrir el valor de las importaciones de petróleo, cuyo precio aumenta mucho más que el de las otras *commodities* (Alfaro, 2007). Por otra parte, si estas actividades continúan desplazando al agro tradicional, aumentará aún más la presión migratoria sobre la ya escasa población rural uruguaya, y el conocimiento acumulado en torno a las actividades tradicionales, intensivas en trabajo y con tareas complejas de lento aprendizaje, corre el riesgo de perderse⁴⁰.

Si no es posible gravar las valiosas actividades de estas empresas más allá de cierto punto para no “ahuyentar las inversiones”, y tampoco se trata de actividades fuertemente empleadoras, ni de empleos de calidad, ¿por qué apuntar a su expansión? Gudynas (2012: 135) critica del “talante extractivista” actual el no preocuparse por aspectos de largo plazo, como la diversificación de la economía nacional y su base en manufacturas o servicios, o bien considerar que eso sólo puede encararse en un futuro. “Cuestiones como una transición del limitado fordismo sudamericano a un posfordismo no son relevantes, ya que es un estilo que no se organiza desde el empleo sino desde el

40 La expansión de este modelo productivo ha encontrado contestación incluso de parte de viejos sectores dominantes del país, como los representados en la Federación Rural del Uruguay (agrupación de gremios de productores rurales fundada en 1915 con activo papel en la historia política del país). Esta institución ha manifestado “preocupación” ante la concentración y extranjerización de la industria frigorífica – principalmente articulada en torno a la producción ganadera – y se ha posicionado en contra de la “megaminería”, participando incluso de la recolección de firmas para realizar un plebiscito que prohíba la actividad (ver: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/274863/ruralistas-preocupados-por-concentracion-y-extranjerizacion-de-la-industria-frigorifica/>>; <http://www.federacionrural.org.uy/noticia_detalle.php?idIndex=78>).

acceso a los recursos naturales”.

La crisis financiera desatada en 2008 en los países centrales debería alertarnos de los peligros de apostar exclusivamente al exterior y el alza de unos pocos productos como dinamizadores del crecimiento. Europa no ha salido de la recesión desde entonces y EE.UU., pese a una moderada recuperación, está lejos de ser el impulsor del crecimiento mundial (ICD, 2013); como consecuencia, la demanda y los precios internacionales de las exportaciones de los países “emergentes” han comenzado a declinar. En principio esto refutaría el argumento simplista de que la “bonanza” ha venido de afuera y los gobiernos del FA no han tenido parte ninguna en el buen desempeño que logró el país. De hecho, una observación atenta a los cuadros n°3 y n°7 revela que el crecimiento del PBI y las exportaciones de Uruguay sólo se vieron afectados durante 2009 y rápidamente se recuperaron, sin impedir que en los años siguientes se lograsen niveles de crecimiento muy altos (por encima de 8% y 7%). Vasallo (2013: 176) destaca el papel de las eficaces políticas que evitaron que la economía entrase en recesión (pre-financiamiento de exportaciones, protección de nuevas inversiones, infraestructura agraria, etc). Adicionalmente, en Schorr (2012: 121) se presenta una comparación entre la mejora de los términos de intercambio de cada país de la región frente al mundo, y el crecimiento económico logrado en este contexto, entre 2003 y 2010. Mientras que Uruguay fue el menos beneficiado de todos, su desempeño es el cuarto mejor⁴¹; en efecto, los términos de intercambio benefician más a los productores de minerales, que no son los de mejor desempeño social.

De todos modos, más allá de un manejo adecuado de la situación en el corto plazo, invita a preguntarse cuánto tiempo más conseguiremos estar “blindados” frente al deterioro de las condiciones favorables que disfrutó el país. La interpretación que proponemos es que el FA sí fue coautor del buen desempeño, dentro de lo permitido por la ortodoxia económica; el contexto hizo *posibles* (pero en absoluto *necesarios*) los resultados obtenidos. Sin embargo, no se ha avanzado en la ampliación del escaso margen de acción política del Estado, que continúa condicionada a la “disciplina fiscal”, posibilitando emprender algunas acciones públicas durante el alza del ciclo pero exigiendo recortar el gasto público durante la baja. Y el problema, como demostró la campaña electoral del año en curso, es que no hay alternativas políticas a la vista: esta realidad fuertemente constrictiva no está siquiera en discusión.

41 Chile y, sobre todo, Venezuela, serían los casos de peor desempeño comparado a los aumentos en sus términos de intercambio, mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay serían los mejores.

Institucionalidad laboral

En gran medida, el buen desempeño del período post-neoliberal que hemos presentado en materia de ocupación, inclusión social y pobreza, tiene que ver con modificaciones en materia de institucionalidad y política laboral. Éstas se realizan, como fue definido, sobre un sistema de relaciones laborales con historia propia: suspendido primero durante la dictadura, y reformado ya una vez, durante los años noventa⁴². Siendo éste un componente central del modo de regulación, la historicidad de ambos está muy asociada; sin embargo, no necesariamente es la misma. De hecho, los intentos de reforma y “contrarreforma” laboral en el Uruguay reciente reflejan la ausencia de un modelo de desarrollo verdaderamente hegemónico y exitoso (en el sentido de ser estable y duradero). Sintetizando la copiosa literatura al respecto, identificamos dos grandes reformas: Una implementada por el neoliberalismo, “incompleta”, con excepcionalidades heterodoxas y efectos anulados por la recesión (Notaro, 2012). Acercó al Uruguay a un sistema *voluntarista* de tipo anglosajón – con poca participación del Estado y librado a la iniciativa de los actores. La otra, realizada durante los gobiernos frenteamplistas, sería de inspiración *neocorporatista* escandinava o austríaca, que apunta a lograr acuerdos nacionales entre capital y trabajo y supone la existencia de actores sociales unificados y representativos, con fuerte participación del Estado (Méndez et al, 2009).

Primeramente debemos señalar que en Uruguay nunca se desmontó totalmente el viejo Estado interventor de herencia batllista. Como apuntan varios autores (Narbondo, 2013; Méndez et al, 2009), el neoliberalismo tuvo menos fuerza en nuestro país comparado con otros, mostrando un carácter “heterodoxo y gradual”. Esta continuidad del aparato estatal uruguayo queda ilustrada por la permanencia del marco legal de los Consejos de Salarios durante esos cambios, desde su creación en los años cuarenta hasta hoy. Se trata de un dispositivo suficientemente flexible para ser utilizado o no, porque la ley (hasta hace poco) otorgaba la facultad de convocatoria solamente al Poder Ejecutivo. Esto permitió avances y retrocesos de la regulación laboral en direcciones distintas sin necesariamente reunir los votos para derogar la ley en el Parlamento. Por otra parte, Uruguay nunca ha tenido un Código del Trabajo u otro marco legal que regule específicamente la negociación

42 La periodización histórica del sistema de relaciones laborales del Uruguay que hacen los distintos autores no coincide con exactitud, pero muestra similitudes importantes. Decesari (2012) marca cuatro períodos basada en las “matrices” de derecho laboral, donde los Consejos de Salarios tienen papel protagónico; Supervielle y Pucci (2008) distinguen seis. Cubriendo la época post-dictadura, Notaro (2012) divide en tres etapas: 1985-1992, tiempo de reconstrucción del sistema, recuperación de la actividad y salarios. 1992-2004, primera reforma laboral, de orientación liberal, compuesta de ajustes estructurales y reorganización del trabajo de acuerdo al Consenso de Washington. Estuvo marcada por el cambio tecnológico, la mundialización y la exigencia de flexibilidad y competitividad a fuerza de debilitar sindicatos y reducir costos de “mano de obra”. Desde 2005 hasta la actualidad, una segunda reforma laboral, llevada a cabo por el FA, que repasamos aquí.

colectiva, confiriendo así una amplia autonomía a los actores sociales. Este “abstencionismo” legislativo es una peculiaridad uruguaya sobre la que existe unanimidad en la doctrina (Notaro, 2009: 69).

Después de ser suspendidos en 1968, los Consejos se convocaron nuevamente al término de la dictadura, en 1985, durante la redemocratización: 360.000 asalariados privados urbanos (33% de la población económicamente activa) participaron de las negociaciones (Notaro, 2009). En su mayoría fueron prontamente suspendidos en 1992, en el marco del avance liberalizador que realizó el gobierno de Lacalle (1990-1995). Sólo se mantuvieron en actividades de precios controlados como la salud, construcción, transporte, bancos, etc., abarcando no obstante a unos 90.000 asalariados (Notaro, 2009). Fuera de este ámbito tripartito, las negociaciones quedaban libradas a los actores (trabajadores y patrones), realizándose en cada empresa por separado y ya no para toda la rama de actividad. Desde 2005 (comenzando en la presidencia de Vázquez) han vuelto a ser convocados, reintroduciendo la negociación por ramas.

El alcance de las negociaciones entre empresarios y sindicatos tiene consecuencias relevantes sobre las que parece existir cierto consenso en la literatura. La negociación por ramas de actividad, un rasgo característico del fordismo, redundó en una mayor fuerza colectiva de los trabajadores (Notaro, 2012; Pucci, 2003), que en el caso uruguayo se potencia por la existencia de una central sindical única. Esto le ha dado, históricamente, un papel muy importante al movimiento sindical en nuestro país; sin embargo, es uno de los principales elementos que han alimentado las críticas contra la “rigidez” del fordismo, acusado de ser incapaz de garantizar la flexibilidad que exige la economía mundial contemporánea.

Como apuntan varios autores (Notaro, 2012; Supervielle y Pucci, 2008), las negociaciones a nivel de empresa enriquecen la pauta, permitiendo incorporar temáticas que van más allá de los acuerdos salariales - condiciones de trabajo, incorporación de nuevas tecnologías, actualización de habilidades por parte de los trabajadores, etc. Ante la necesidad de reestructurar una empresa para sobrevivir en escenarios más competitivos, es esperable que los cambios resulten más exitosos si se llevan a cabo con la participación y el consenso de los trabajadores; idealmente, una negociación más acotada permitiría elaborar estrategias de largo plazo específicas para la empresa. Notaro (2012), que se muestra en términos generales muy crítico frente a la reforma neoliberal, cita algunos ejemplos bien sucedidos de esa época en los que la empresa reorganizó el trabajo de forma negociada, evitando despidos compulsivos⁴³.

⁴³ La papelería FANAPEL, las cervecerías CYMPAY y MOSA, y la embotelladora de Coca-Cola MONRESA. También hubo siete textiles en las que se convocó un diálogo tripartito para solucionar la situación crítica del sector, que a pesar de producir negociaciones exitosas no lograron aceptación del gobierno para implementar las políticas

En contrapartida, esa flexibilidad se gana al precio de quitar poder de negociación a los trabajadores, e introducir desigualdades de salarios y condiciones laborales en favor de los trabajadores mejor organizados, o cuya actividad permite mayor sindicalización. La negociación tiende entonces a fragmentarse y definirse en torno a intereses corporativos, despolitizando la acción sindical (Notaro, 2012; Pucci, 2003).

Desde el punto de vista del Consenso de Washington, la nueva reforma laboral emprendida por los gobiernos del FA agregó “rigideces”. Contrariamente a lo que allí se postula, éstas no impidieron un buen desempeño económico con mejores niveles de ocupación, salarios y calidad del empleo (Notaro, 2009: 28). El protagonista de la reforma fue un gobierno “negociador”, que creó condiciones favorables para la actividad sindical y al mismo tiempo aseguró una alta rentabilidad al capital, al lograr mayores niveles de cooperación (2009: 2).

Méndez et al constatan un pasaje desde las orientaciones de los organismos financieros internacionales hacia los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, que como vimos se alejan de la concepción mercadocéntrica del FMI. En este aspecto, “el contraste con el modelo de relaciones laborales de 1992-2004 es notorio” (2009: 21). Para lograr el trabajo decente que plantea la OIT, la promoción del diálogo social debe ser un objetivo estratégico; esto exige la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos, que necesitan medidas de protección por parte del Estado (en especial hacia los más débiles), y la superación de la fragmentación en intereses sectoriales del sector empresarial (2009: 21).

Aunque los Consejos constituyen el eje central del nuevo sistema “regulado y participativo”, se introdujeron otras modificaciones importantes: Notaro (2009: 48) considera que “la acumulación de cambios cuantitativos como los aumentos del número de leyes y decretos aprobados, de actividades, empresas y trabajadores comprendidos en los Consejos, [y] de trabajadores sindicalizados, produjo un salto cualitativo”. No hacemos aquí un recuento exhaustivo de todas las introducciones, sino un resumen de las más importantes⁴⁴. Son más de treinta y cinco leyes y decretos laborales sólo en el período 2005-2009, que reflejan la centralidad que ha pasado a tener el trabajo en este tiempo.

Entre las principales leyes aprobadas, encontramos la ley de libertad sindical (n° 17.940, de 2006) que otorga garantías a los trabajadores contra la persecución por agremiarse. Las leyes de tercerizaciones y responsabilidad empresarial (núms. 18.098, 18.099 y 18.215, de 2006 y 2007) regulan las subcontrataciones, muy extendidas en Uruguay desde la década del noventa, que a

recomendadas, y acabaron quebrando (Notaro, 2012: 68).

44 Pueden consultarse Méndez et al (2009), para un análisis político de la reforma, y Notaro (2009 y 2011b), que incluye en anexo una lista más amplia.

través de figuras como las empresas unipersonales o provisión de servicios para intermediarios, encubren una relación de dependencia que formalmente no es asalariada.

Un hito en la historia del trabajo del país, por la importancia que siempre ha tenido el sector agropecuario, es la ley de limitación de la jornada laboral rural a ocho horas (n°18.441, de diciembre de 2008), derecho que los trabajadores urbanos disfrutaban desde comienzos del siglo XX; regula también el ciclo laboral semanal (máximo de 48 horas cada seis días de trabajo) y los días de descanso. En la misma línea, la ley de regulación del trabajo doméstico (n°18.065, de 2006), permite amparar a estos trabajadores en el derecho laboral e incorporarlos a la seguridad social, limitando la jornada a 44 horas semanales y redundando en un fuerte descenso de la informalidad del sector⁴⁵.

Las habilidades y condiciones “ofertadas” por la fuerza de trabajo pueden no coincidir con lo que demandan las empresas, llevando a restricciones fuertes en el aumento del nivel y calidad de la ocupación (abordamos este vínculo al final del próximo capítulo). En relación a esto, hay dos leyes que deben ser mencionadas: La ley de creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP, n°18.406, de octubre 2008), que sustituye a la anterior Junta Nacional de Empleo y está conformado con representación de trabajadores, empresarios y Estado. Su cometido es asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de capacitación de los trabajadores e implementarlas una vez formuladas por éste. Administra también el Fondo de Reversión Laboral, que recapacita a los trabajadores cuya especialidad ya no puede ser aplicada, para volver a ponerlos en actividad. Y la ley de licencias especiales para trabajadores privados (n.º 18458, de 2009), que regula las licencias por motivo de estudios en coordinación con el empleador. Con ellas se busca estimular la formación de la fuerza de trabajo, y conectarla con lo que requiere la economía nacional.

La ley n°18.399 (2009) flexibiliza el seguro de desempleo, previendo una extensión especial de su cobertura en contextos de crisis, y modificando la prestación económica para hacerla decreciente: de esta forma, quedar desocupado no impacta con tanta fuerza al comienzo pero se estimula la búsqueda de un nuevo trabajo a medida que avanzan los meses. La ley de acoso sexual laboral (n°18.561, del mismo año) representa un avance en la problemática de género, una vez que la mayoría de las víctimas de acoso son mujeres (Méndez et al, 2009).

Por último, la ley n°19.196 (de 2014), que establece la responsabilidad penal del empleador que, por “culpa grave” en el incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, “pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador”, castigándolo con

45 Cabe destacar que esto le valió a Uruguay los elogios de la OIT, por ser el primer país en ratificar el convenio internacional sobre trabajo doméstico; ver: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_187308.pdf>

tres a veinticuatro meses de prisión. Esta ley, que apunta a reducir los accidentes en el trabajo, fue una de las más resistidas por las cámaras empresariales; no obstante, a seis meses de entrada en vigor parecería haber resultado exitosa, con un descenso de 9% en la siniestralidad laboral (2500 accidentes menos) y ningún empresario preso⁴⁶.

Sin tratarse de una modificación legislativa, pero sí de un cambio de orientación en la política laboral importante para el carácter del sistema, debemos señalar la recuperación del Salario Mínimo Nacional como herramienta de política social. Como vimos antes, ha crecido a un ritmo mucho mayor que los precios, aumentando en términos reales: Porras y Rodríguez (2014) apuntan un crecimiento de 226% para 2012 con respecto al nivel de 2004. A su vez, señalan que en 2004 el valor real del salario mínimo era un 24% del que tenía en 1969. Hasta 2003 había funcionado como indexador de numerosos componentes del gasto público (Notaro et al, 2011: 65), lo cual impedía que se elevase sin provocar desequilibrios; en la práctica, con un nivel tan deprimido la regulación de los salarios mínimos se daba a través del mercado (Supervielle y Pucci, 2008). Liberado de esta condición, vuelve a ser la cifra de referencia para las prestaciones de seguridad social y un piso sobre el cual se ubican las remuneraciones del sector formal, impactando indirectamente también en el informal al combinarse con las políticas sociales.

Para superar un enfoque meramente descriptivo es preciso jerarquizar e identificar relaciones de complementariedad entre los elementos del sistema (Boyer, 2005: 7). En cuanto a lo primero, las leyes de negociación colectiva, aprobadas en 2009 para el sector público (nº18.508) y el privado (nº18.566), tienen importancia central. Para Méndez et al (2009) estas dos leyes implican la consolidación del nuevo modelo de relaciones laborales; a partir de ahora los Consejos pueden ser convocados por cualquiera de las tres partes y ya no dependen de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, garantizando cierto resguardo electoral. Esto supone avanzar un paso más que la simple recuperación de derechos preexistentes en el neobatllismo.

Para el ámbito privado se constituye el Consejo Superior Tripartito (nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis de los empleadores y seis de las organizaciones de trabajadores) que será el órgano coordinador de las relaciones laborales. Se establecen tres niveles de negociación: *macro* (tripartito, en los Consejos de salarios), *meso* (bipartito, a nivel de rama de actividad sin presencia del Estado), y *micro* (de negociación por empresa) (Méndez et al, 2009). Combinando algunos elementos de centralización con otros de descentralización (Notaro et al, 2011: 91) intentaron aprovecharse las ventajas distintas que ofrece la negociación en los varios niveles: Enriqueciendo la pauta y

⁴⁶ Datos publicados por el Instituto Cuesta Duarte, de la central sindical, y divulgados por la prensa <<http://www.elpais.com.uy/informacion/pit-cnt-resistira-cambios-ley.html>>. Tómese en cuenta también que en 2009 se calculaban cien muertos en accidentes laborales por año (Notaro, 2012).

otorgando flexibilidad a las empresas para hacer frente a la exigencia de competitividad, pero sin quitarle poder a los trabajadores. Para el ámbito público, se conforma el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, con representantes de los ministerios de trabajo (MTSS) y economía (MEF), las oficinas de presupuesto y servicio civil, y los gremios de funcionarios.

En cuanto a la complementariedad, el marco legal creado necesita de mecanismos que garanticen su efectividad; notablemente, aquellos que fiscalizan y promueven la formalización del trabajo, extendiendo los derechos proclamados en la ley a todos los trabajadores. De lo contrario, sus consecuencias pueden ser antagónicas a las que busca, fomentando el crecimiento del sector informal como estrategia de reducción de costos de las empresas. La formalidad es, por otra parte, uno de los criterios más utilizados para medir la calidad del empleo. En este sentido, a partir de 2005 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social “ha pasado de una ubicación marginal a otra central y se ha constituido en un actor de peso en el conjunto del gobierno, lo que le ha implicado el desafío de desarrollar capacidades propias para la nueva función reguladora” (Méndez et al, 2009: 21). Al mismo tiempo, se potenciaron las oficinas del Ministerio en el interior, avanzando en la descentralización. Existieron además otras introducciones, que apuntan a un mayor control, y a facilitar la inclusión y regularización de los trabajadores en el Banco de Previsión Social: por ejemplo, flexibilizar las sanciones a las empresas que quisieran registrarse y ponerse al día, y mejorar los recursos del cuerpo inspectivo (Perazzo, 2012; Carrasco, 2012: 6). La reforma de la salud, al permitir el acceso a la cobertura médica para los hijos menores y cónyuge del ocupado por un valor que, en el caso de los salarios más bajos, es menor a pagarlo por cuenta propia, también implica un incentivo para que el propio trabajador prefiera estar registrado (Porrás y Rodríguez, 2014).

Como consecuencia, puede constatarse un fuerte descenso de la informalidad laboral, cuyo aumento operó como una forma oculta de desregulación durante el neoliberalismo: Comenzando el primer período de gobierno en 2005 con un 38,7% de trabajadores sin aportes a la previsión social, en 2013 habían descendido a 25,6% y la caída parecía sostenerse.

| Cuadro 10: Porcentaje de los ocupados que no aportan a la jubilación en su trabajo principal | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2005 | 2006 | 2008 | 2011 | 2013 |
| 38,7 | 35 | 33,4 | 28,3 | 25,6 |

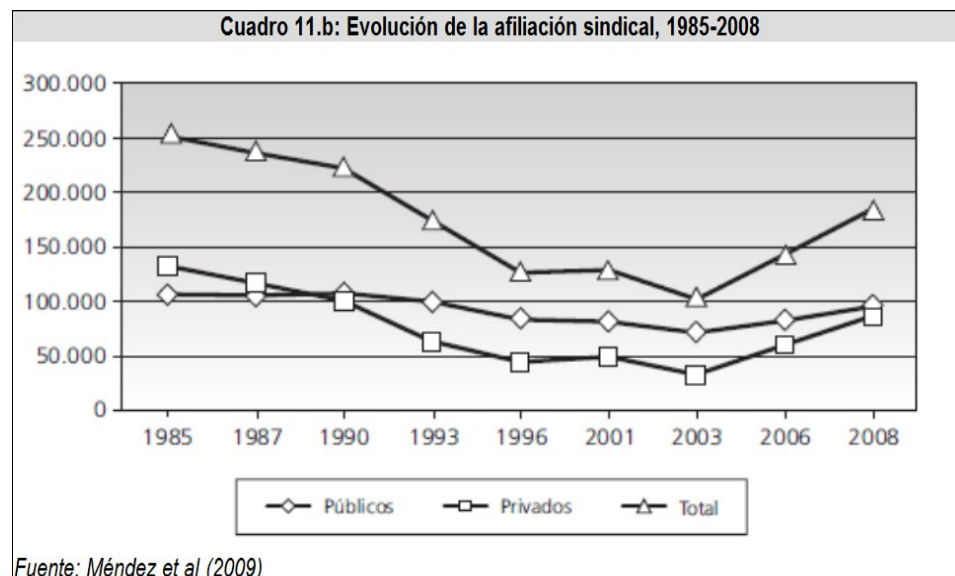
Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE

| Cuadro 11.a: Afiliación sindical; afiliados en el total de ocupados; afiliación dentro del total de cada sector; representación pública y privada entre los afiliados (porcentajes) | | | | | | | | | | | | | |
|---|------|-------|------|------|------|------|------|----------|---------|------|---------|---------|-------|
| | 1985 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 2000 | 2001 | 2003 | 2006 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 |
| Número de afiliados | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 130.000* | 168.000 | ... | 320.000 | 350.000 | ... |
| Afiliación en el total | 37,5 | 34 | 30,2 | 17,2 | 16,9 | 15,9 | 18,5 | 19,7 | 19 | 21,7 | 23 | ... | 25 |
| Afiliación entre privados | 34,7 | 27,2 | 21,5 | 11,1 | 9,8 | 8,5 | 10,3 | 11,6 | 11 | 12,8 | ... | ... | ... |
| Afiliación entre públicos | 42,4 | 48,2 | 50,3 | 33,8 | 37,6 | 39,8 | 41,9 | 41,3 | 41 | 41 | ... | ... | ... |
| Proporción público/privado | ... | 49/51 | ... | ... | ... | ... | ... | 69/31 | 52/48 | ... | 52/48 | ... | 46/54 |

* Cifras correspondientes a 2004

Nota: Esta información no está sistematizada por la central y los datos varían de una fuente a otra, faltando para varios años; hemos realizado la síntesis más ajustada posible

Fuentes: Rodríguez et al (2010), Rodríguez et al (2011), Mazzuchi (2006), Notaro (2009), Méndez et al (2009); cálculos aproximados con cifras del PIT-CNT



Cuadro 11.c: Resultados de las rondas de Consejos de Salarios en el primer gobierno FA - Número de convenios según resolución

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|------|
| Total documentos firmados | 181 | 213 | 8 | 226 |
| Acuerdos por consenso | 167 | 184 | 6 | 185 |
| Acuerdos por mayoría[▲] | 10 | 22 | s/d | 23 |
| Sin acuerdo (decreto PE) | 4 | 7 | s/d | 15 |
| % acuerdos por consenso | 92% | 86% | 75%* | 84% |

▲ En la mitad de los casos la delegación del mrs votó con los empresarios y en la otra mitad con los trabajadores.

* Cifra mínima, debido a que no encontramos datos de la forma de resolución de los otros dos convenios. De todos modos, el año 2007 tuvo solo ocho mesas de negociación, no hubo ronda de consejos de salarios.

Fuente: Méndez et al (2009)

Como se dijo, otra de las exigencias del nuevo sistema es la existencia de sujetos colectivos organizados que lleven a cabo el diálogo social. Durante los años noventa la afiliación sindical tuvo una gran reducción, debido a la política del gobierno y las transformaciones económicas: cierre de las grandes empresas industriales donde estaban algunos de los sindicatos más importantes; expansión de los servicios, donde la organización del trabajo no prosperó; pasaje de muchos obreros a cooperativistas, trabajadores por cuenta propia o “pequeños empresarios” que proveían bienes y servicios tercerizados, o simplemente a trabajadores no registrados (Notaro, 2011; Supervielle y Quiñones, 2004). Además, como estos procesos afectaban más al sector privado, el movimiento sindical quedó con una sobrerrepresentación de más del doble de empleados públicos entre sus afiliados (v. cuadro 11).

A partir de 2005 se revirtieron ambas tendencias, para lo cual contribuyeron la aprobación de los fueros sindicales, el estímulo al diálogo social en pie de igualdad, y la extensión de la negociación colectiva a nuevos sectores – público, rural, doméstico, y trabajadores tercerizados o subcontratados (Porras y Rodríguez, 2014). Junto con ello, la aparición de nuevas agremiaciones (cabe destacar la conformación de un sindicato de trabajadores domésticos, en su gran mayoría mujeres). En 2004 los afiliados a sindicatos eran 130.000, en 2009 eran 320.000, y en 2013 eran más de 350.000, lo que corresponde a casi 25% del total de ocupados. De éstos, más de la mitad (54%) trabaja en el sector privado. La OIT ha señalado este crecimiento como el mayor del mundo, que en general no muestra dinamismo sindical (Rodríguez et al, 2011). No obstante, esto no implicó, como también señalan Méndez et al (2009) un aumento de la conflictividad laboral, sino la tendencia inversa.

En esta dimensión encontramos rupturas claras con el neoliberalismo: vemos el regreso de elementos que ya estaban presentes en el modo de regulación anterior a la dictadura, la consolidación del sistema a través de leyes y decretos, y la introducción de algunas novedades. No obstante, eso no significa que se reviertan totalmente los cambios en el mundo del trabajo llevados a cabo bajo el signo de la mundialización, objetivo que no parece realizable y ha pasado, según interpreta Notaro (2012), a un segundo plano para el movimiento sindical y la izquierda. Se mantienen rasgos como el sistema mixto público-privado de la seguridad social, iniciado en 1996, al que originalmente el FA se oponía⁴⁷. La tercerización a través de empresas unipersonales, introducida en la misma época, ha sido regulada para evitar que se convierta en una forma de eludir obligaciones defraudando la ley (Rachetti, s/d), pero también permanece. E incluso, como afirma Notaro, “el equipo económico, con la aceptación de todo el Poder Ejecutivo, continuó subordinando

47 Compuesto por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) privadas, a las que los trabajadores pueden afiliarse.

la política salarial a los objetivos de estabilización de precios y fiscales” (2011: 26), avanzando en favor de los trabajadores hasta donde no se comprometa el equilibrio macroeconómico.

Para Traversa (2009) la institucionalidad laboral que introduce el FA en Uruguay corresponde a un modelo socialdemócrata, donde la regulación del capitalismo a través del diálogo social entre las partes es central. No obstante, hay varias fuerzas que concurren en su contra, visto que nos encontramos en un momento histórico muy diferente de aquel en que este modelo encontró su auge. Por un lado, aunque parcialmente revertido, el declinio del sindicalismo clásico, que coloca en riesgo la propia existencia de un actor colectivo que represente a los trabajadores, requisito para la negociación que se persigue. A esto se agrega la continua expansión de nuevos tipos de servicios (publicidad, TICs, etc.) cuyas características los hacen menos proclives a la agremiación. La unidad de clase de los trabajadores se sustentaba en el papel homogeneizador de los sindicatos sobre las diferencias salariales; la tendencia global a aumentar la brecha entre trabajadores calificados y no calificados introduce tensiones en su interior. Por otra parte, como ya hemos señalado, aumentan las relaciones de trabajo “atípicas”, que aunque distan de ser mayoritarias representan un porcentaje alto de los ocupados, y muestran diferencias políticas importantes frente al asalariado tradicional.

El desafío actual radica en que estos ineludibles cambios en la organización “clásica” del trabajo no lesionen los derechos de los trabajadores: Notaro (2012: 70) reconoce que se requiere una redefinición de los mismos - ya no pueden entenderse como el derecho a realizar las mismas tareas, en la misma empresa, con los mismos conocimientos y máquinas desde el ingreso hasta la jubilación. Pero la exigencia de permanente aumento de la competitividad, cambio tecnológico y flexibilidad, debe equilibrarse con el trabajo de calidad. En las condiciones de incertidumbre en que vivimos, la reconversión genera situaciones conflictivas y esos cambios deben ser negociados, garantizando estabilidad incluso para promover la inversión. “La participación es condición necesaria para la consolidación de la democracia y un Sistema de Relaciones Laborales regulado y participativo es el instrumento compatible con una economía competitiva” (2012: 70).

El proceso de reforma laboral que hemos descrito – positivo en líneas generales - no estuvo exento de conflictos. Se ha señalado que la mayoría de los acuerdos en los Consejos de Salarios fueron alcanzados por consenso y sólo en una minoría de casos se requirió que el Poder Ejecutivo actuase por decreto (v. Cuadro 11.c). Sin embargo, como notan Notaro et al (2011: 86), “el MEF definió las pautas de aumentos de salarios, el MTSS operó en las negociaciones y ambos ministerios aparecen como eslabones intermedios de un conflicto que opone a los trabajadores con el FMI, y permitió a los patrones pasar a un segundo plano ya que los límites a los aumentos de salarios se derivan de la política macroeconómica”. En otro trabajo, Notaro (2009) recuenta la convocatoria fracasada a un

“Compromiso Nacional”⁴⁸ que intentó compatibilizar los intereses contradictorios de las organizaciones de trabajadores y empresarios en torno a un proyecto estratégico, buscando un acuerdo de amplia base social y de largo plazo. La iniciativa no tuvo éxito entre el empresariado, el otro actor colectivo indispensable para el diálogo social. El autor afirma: “cabe preguntarse si existen empresarios con interés en participar de un proyecto nacional y, en caso afirmativo, si los representan las gremiales convocadas. Las veinticuatro gremiales empresariales se retiraron de este escenario en octubre de 2007, pero la inversión privada siguió aumentando a ritmos sin precedentes” (2009: 2).

Estructura social y productiva

El pasaje vivido en Uruguay desde un nivel de desocupación de 17% hasta otro de 6,5% en tan sólo diez años movilizó una parte importante de su estructura social. Según la ECH, en 2013 había más de 315.000 ocupados más que en 2006, y más de un millón se desempeñaba en su empleo principal hacía ocho años o menos; es decir, algo más del 66% de los ocupados había entrado a su trabajo actual después de que el FA asumió el gobierno. ¿Qué significa esta destrucción y creación de puestos de trabajo? ¿Es correcto afirmar que la ocupación aumentó en cantidad pero continúa siendo del mismo tipo que antes?

En el cuadro n°12 se resume la composición sectorial de la fuerza de trabajo del país. Observamos que durante el período post-neoliberal se mantienen dos rasgos centrales del anterior: continúa, por un lado, la desindustrialización de los ocupados (aunque menos bruscamente), que ya había sido señalada como característica central de los años noventa (Supervielle y Quiñones, 2004; Notaro, 2005a). Por otra parte, el funcionariado público sigue perdiendo importancia relativa; pese a recuperar algunas de sus competencias, la reducción del Estado en términos de personal, iniciada con los ajustes estructurales, no se detuvo. Ambas tendencias se aprecian en la distribución de los ocupados según actividad (12.a). La segunda también queda clara en la distribución de trabajadores públicos/privados que toma al sector en su totalidad (12.c). Esto incluye a la Administración Central, los Gobiernos Departamentales, Defensa y Seguridad, Salud y Educación públicas, y especialmente los Entes Autónomos⁴⁹, que representan más de la mitad de los empleados públicos.

48 El Compromiso Nacional, con integración de delegados de los máximos niveles de las organizaciones de trabajadores y empresarios, sería una instancia con agenda abierta para tratar temas más globales que la negociación colectiva, como la situación macroeconómica, la política comercial y la política de fomento productivo. Los lineamientos generales pueden encontrarse en: <https://www.mef.gub.uy/documentos/compromiso_nacional_lorenzo.pdf>

49 En Uruguay, importantes áreas funcionan bajo monopolio estatal, en manos de Entes Autónomos para los cuales no rige el Estatuto del Funcionario Público sino que funcionan de forma similar a las empresas privadas. Es el caso de ANCAP (petróleo y combustibles), UTE (energía eléctrica), y OSE (agua). Sin monopolio pero sí con autonomía, están también ANTEL (telecomunicaciones), UdelaR (Universidad de la República), y BROU (Bco. De la República), entre otros.

Cuadro 12: Estructura de la fuerza de trabajo según sectores de actividad

| CIIU rev.3 | 12.a: Porcentaje del total de ocupados en cada sector | | | | | | | | | | 12.b: Número de ocupados por sector | | | | | |
|-------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|-------------------|----------|---------|--------|--------|
| | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013** | 2006 | 2013 | Aumento 2006-2013 | | | | |
| A + B + C | Actividades extractivas | (a) | (a) | 4,0% | 4,4% | 4,66% | 10,87% | 11,11% | 10,88% | 9,61% | Actividades extractivas (Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y minería) | A + B + C | 142106 | 155433 | 13327 | 9,38% |
| D | Industrias manufactureras | 23,3% | 18,7% | 14,8% | 13,7% | 14,38% | 13,93% | 13,12% | 12,94% | 12,34% | Industrias manufactureras | D | 178471 | 199589 | 21118 | 11,83% |
| E | Electricidad, gas y agua | 1,3% | 1,1% | 1,1% | 0,9% | 0,85% | 0,83% | 0,90% | 0,87% | 1,0% | Electricidad, gas y agua | E | 13563 | 16214 | 2651 | 19,55% |
| F | Construcción | 4,4% | 5,4% | 8,3% | 6,7% | 6,72% | 6,73% | 6,79% | 7,32% | 8,07% | Construcción | F | 81313 | 130584 | 49271 | 60,59% |
| G + H | Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles | 17,9% | 20,0% | 19,7% | 21,8% | 20,11% | 18,88% | 18,74% | 18,40% | 18,68% | Comercio y reparaciones (al por mayor y menor, automóviles, motocicletas y enseres domésticos) | G | 250177 | 302262 | 52085 | 20,82% |
| | | | | | | 2,46% | 2,66% | 3,04% | 3,00% | 3,20% | Restaurantes y hoteles | H | 33672 | 51793 | 18121 | 53,82% |
| I | Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 6,4% | 5,9% | 5,4% | 5,9% | 5,54% | 5,58% | 5,68% | 5,81% | 5,54% | Transporte, almacenamiento y comunicaciones | I | 68753 | 89685 | 20932 | 30,45% |
| J + K | Altos servicios | 6,4% | 8,4% | 6,5% | 8,8% | 9,43% | 7,81% | 8,42% | 8,83% | 9,68% | Altos servicios (finanzas, inmobiliarias, alquileres, informática, ciencia, org. extraterritoriales) | J+K+Q | 94577 | 156587 | 62010 | 65,57% |
| L + M + N + O + P | Estado, salud, enseñanza, servicios personales, servicio doméstico | 37,7% | 37,1% | 37,3% | 37,8% | 7,76% | 6,33% | 6,05% | 5,82% | 6,48% | Estado (Adm. Pública, defensa, seguridad social) | L | 95728 | 104768 | 9040 | 9,44% |
| | | | | | | 13,42% | 12,48% | 12,57% | 13,50% | 13,70% | Salud y enseñanza (incl. Servicios sociales) | M+N | 162167 | 221721 | 59554 | 36,72% |
| | | | | | | 5,73% | 4,99% | 4,91% | 4,74% | 4,39% | Otros servicios (Saneamiento, desechos, entretenimiento, noticias, cultura, asociaciones, serv personales, etc.) | O | 63348 | 71091 | 7743 | 12,22% |
| | | | | | | 8,93% | 8,90% | 8,68% | 7,90% | 7,31% | Servicio doméstico | P | 117136 | 118242 | 1106 | 0,94% |
| | Total | 97,4%* | 97,6%* | 97,2%* | 100,0% | 100% | 100,0% | 100% | 100% | 100% | Total | | 1302768* | 1617969 | 316958 | |

(a) Incluido en servicios hasta el año 2000
 * El porcentaje faltante corresponde a actividades no especificadas
 Fuente: Supervielle y Quiñones (2005) con datos de ECH/INE

Nota: Hasta 2005 la ECH cubría sólo zonas urbanas; al pasar al total del país, se distorsionan especialmente las cifras del sector primario
 ** La ECH 2013 utiliza otro clasificador de actividades y fue recodificada, por lo que puede presentar pequeñas variaciones
 Fuente: Elaboración propia con base en ECH / INE

12.c: Porcentaje del total de ocupados en sector público y privado

| | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2005 | 2008 | 2011 | 2013 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Privado | 79,2 | 81,4 | 82,3 | 82,6 | 74,3 | 83,4 | 85,2 | 85,6 | 85,3 |
| Público | 20,8 | 18,6 | 17,7 | 17,4 | 25,7 | 16,6 | 14,8 | 14,4 | 14,7 |

Fuente: Supervielle y Quiñones (2005) de 1991 a 2003; de 2006 a 2013 elaboración propia con base en ECH/INE

Éstos pasaron de ser 20,8% de los ocupados en 1991 a 14,7% en 2013: la tendencia de largo plazo es al aumento del trabajo en el sector privado, con una importante distorsión introducida por la crisis de 2002, pues los despidos se concentraron allí.

Por su parte, el sector primario fue “el motor de la recuperación económica” (Dutra, 2007: 34), y en los años posteriores a la crisis vio un crecimiento muy fuerte de su participación en el PBI (v. cuadro 14.b), que fue seguido por una mayor presencia entre los ocupados (12.a). Como vimos, los dos fenómenos se dan en cierta medida disociados, con las nuevas actividades extractivas protagonizando el aumento del valor generado en el sector, y las ramas agropecuarias más tradicionales predominando en el aumento del empleo⁵⁰. No obstante, completado este proceso ambas variables han mostrado cierto descenso, que debe ser interpretado con cautela porque no revierte el importante crecimiento anterior. La crisis financiera internacional de 2008, que como se dijo impactó en las exportaciones primarias, podría ayudar a explicar la irregularidad de esta trayectoria, y particularmente una nueva caída de su participación en el producto a partir de 2009.

El servicio doméstico, que también operó como una salida laboral durante la crisis, muestra a partir de 2005 un sostenido descenso relativo, concomitante al aumento del nivel general de ocupación (que podría haber atraído trabajadores hacia otras ramas), la formalización de la actividad, y su inclusión dentro de la negociación colectiva. Si bien la incorporación de nuevos trabajadores prácticamente se detuvo (12.b), continúa empleando a una cantidad importante de la población, desmintiendo el argumento neoclásico que se oponía a la regulación de la actividad en aras de preservar las “fuentes de trabajo”.

¿Cuáles son, entonces, las actividades que están aumentando trabajadores a medida que la industria, el Estado o el servicio doméstico pierden importancia, teniendo en cuenta que estamos en un período de fuerte crecimiento?

Tenemos en principio al comercio, como postulábamos al comienzo, que continúa siendo con mucha diferencia el sector más numeroso en el total de ocupados. Sin embargo, cuando comparado a los otros, también ha mostrado una reducción fuerte entre 2005 y 2013 en cuanto a su presencia relativa dentro de la fuerza de trabajo (cuadro 12.a). La incorporación de más de 52.000 empleados entre 2006 y 2013 es significativa en términos absolutos, pero no representa una expansión tan grande para lo que es el tamaño del sector (cuadro 12.b).

50 La ECH sólo cubría zonas urbanas (5000 habitantes o más) hasta 2005, y pasó a incluir a partir de 2006 a las zonas rurales. Este cambio, si bien representa un porcentaje de la población nacional relativamente pequeño (5,34% al censo de 2011) distorsiona especialmente las cifras de actividad del sector primario. La importancia de las actividades del campo en la fuerza de trabajo se encontraba subestimada; por tanto, aunque hubo una expansión de los ocupados en este sector entre esos años, el aumento de más del doble que muestra la tabla 12.a probablemente sea exagerado.

Por otra parte, no todos los “servicios” están aumentando trabajadores: es importante distinguir aquellos de alta productividad y remuneraciones, de los de más bajo nivel, porque esta categoría funciona como una clase residual, reuniendo actividades y condiciones de trabajo muy diferentes (Arriagada, 2007: 30). Aquí los hemos agrupado en “altos” servicios – categorías J, K y Q de la clasificación internacional, que incluyen actividades como informática o finanzas– y “otros” servicios – comunitarios, sociales y personales, mucho más heterogéneos. Estos últimos redujeron fuertemente su porcentaje relativo de ocupados, creciendo en forma muy moderada durante el período; al igual que con el servicio doméstico, esto debe considerarse en el contexto de altos niveles generales de ocupación, que abren oportunidades en otras ramas.

En cambio, los altos servicios muestran el aumento más importante de todos los sectores, tanto absoluta como relativamente (crecieron 65,57% entre 2006 y 2013, agregando más de 62.000 ocupados). Son, junto con la construcción y los servicios de salud y enseñanza, los protagonistas del “boom” del empleo post-neoliberal (cuadro 12.b).

La construcción aumentó sus ocupados en 60,6% entre 2006 y 2013; también crece la proporción que ocupan en el total de la fuerza de trabajo (de 6,72% a más de 8%, como se muestra en el cuadro 12.a). La salud y enseñanza no crecen tanto en relación a la cantidad de trabajadores que tenían al inicio del período, pero en términos absolutos se trata del segundo sector que más aumentó, con más de 59.500 adiciones. Debemos mencionar también a los hoteles y restaurantes (que pasan de ocupar 2,46% de la fuerza de trabajo a 3,2%), pues aunque se trata de una rama relativamente pequeña, considerando su tamaño ha visto una expansión muy importante.

Este orden de cosas también se nos muestra problemático: La construcción tiene un comportamiento fuertemente pro-cíclico y es especialmente vulnerable ante las crisis, como se evidencia en las fluctuaciones de la participación del sector en la fuerza de trabajo o el PBI (12.a y 14.b). Ésta coincide con el desempeño general de la economía y se deterioró mucho durante 2001/2002. Lo mismo ocurre con el ramo hoteles y restaurantes, directamente dependiente del turismo externo - especialmente de nuestros socios regionales, sobre todo argentinos pero en tiempos recientes también brasileños. El turismo, como señalan Altmark et al (2012) es un “bien de lujo” con alta elasticidad-ingreso de la demanda; es decir, fuertemente afectado por las variaciones en el nivel de ingresos de esos países. A esto hay que agregar que el comercio y los servicios de baja productividad aún emplean, pese a haber disminuido, casi una cuarta parte de la fuerza de trabajo (cerca de un tercio, si agregamos al servicio doméstico); se trata de las dos actividades que más fueron afectadas por la desocupación durante la última crisis, seguidas precisamente de los hoteles y restaurantes (Diez de Medina, 2001).

Es decir que, al margen de pequeñas modificaciones que puedan existir, el alto nivel de ocupación actual conserva, respecto a los años noventa, la fragilidad propia del “país de servicios” y la “plaza financiera” con los que “buena parte del elenco gobernante soñaba desde tiempo atrás” (Méndez et al, 2009: 12), y que tuvo, como dijimos, parte en la gestación de la crisis. Nuestros hallazgos para la totalidad del período post-neoliberal coinciden con los de Weller (2009b) para el primer gobierno frenteamplista: los puestos de trabajo que se creaban en los noventa pertenecen a las mismas actividades que están contratando actualmente, mientras que los que se destruyeron durante el neoliberalismo y la crisis sólo recobran una parte de su actividad durante la recuperación.

Otra perspectiva desde la cual analizar los cambios en la fuerza de trabajo son las tareas que las personas declaran realizar, agrupadas en ocupaciones, independientemente de la rama de actividad en la que se desempeñe su empresa. En este plano, como se puede observar en el cuadro n°13, no parece haber grandes transformaciones durante nuestro período de estudio, una vez que las diez ocupaciones más frecuentes continúan siendo las mismas: los empleados domésticos, aunque han tendido a disminuir su participación, seguidos por oficinistas, limpiadores y vendedores. La clasificación de pequeños empresarios comprende, en realidad, a cuentapropistas, que en su gran mayoría – más del 66% - se desempeñan en el comercio (tiendas, almacenes, etc.), reforzando la importancia de los vendedores. En la nueva codificación internacional, implementada en Uruguay a partir de 2012, se ha eliminado esta categoría y es por eso que los “dueños de pequeña empresa” dejan de aparecer como ocupación en el año 2013. Otras profesiones relevantes son las relacionadas al campo, como ya vimos, los empleados contables (cada vez más frecuentes), y los albañiles, que acompañan el crecimiento del sector de la construcción.

Adicionalmente, vemos que las diez ocupaciones más frecuentes no sólo continúan siendo las mismas sino que su participación en el total de los ocupados se mantiene en torno a 38% durante toda la década. Esto significa que la estructura ocupacional no se ha diversificado; es probable que la diferencia que muestra 2013 a este respecto se deba al cambio de codificador.

Cuadro 13: Participación de las diez ocupaciones más frecuentes en el total de ocupados

| 2006* | | 2007 | | 2009 | | 2011 | | 2013 | |
|--|---------------|--|---------------|--|---------------|--|---------------|---|---------------|
| CNUO95 | Porcentaje | CNUO95 | Porcentaje | CNUO95 | Porcentaje | CNUO95 | Porcentaje | CIUO08** | Porcentaje |
| Empleados de contabilidad y cálculo de costos | 1,80% | Peones de carga | 2,06% | Peones de carga | 2,07% | Peones de carga | 2,18% | Peones de carga | 1,63% |
| Peones de carga | 1,83% | Empleados de contabilidad y cálculo de costos | 2,33% | Albañiles y mamposteros | 2,77% | Albañiles y mamposteros | 2,61% | Conductores de camiones pesados | 1,65% |
| Criadores de ganado y animales domésticos, productores lácteos | 2,40% | Albañiles y mamposteros | 2,73% | Criadores de ganado y animales domésticos, productores lácteos | 2,92% | Limpiadores de oficinas, hoteles y otros | 2,91% | Comerciantes de tiendas | 1,77% |
| Limpiadores de oficinas, hoteles y otros | 2,87% | Limpiadores de oficinas, hoteles y otros | 2,80% | Limpiadores de oficinas, hoteles y otros | 2,97% | Empleados de contabilidad y cálculo de costos | 3,20% | Criadores de ganado | 2,68% |
| Albañiles y mamposteros | 3,19% | Criadores de ganado y animales domésticos, productores lácteos | 2,84% | Empleados de contabilidad y cálculo de costos | 3,12% | Criadores de ganado y animales domésticos, productores lácteos | 3,28% | Limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros | 3,01% |
| Mozos de labranza y peones agropecuarios | 4,07% | Mozos de labranza y peones agropecuarios | 3,73% | Mozos de labranza y peones agropecuarios | 3,86% | Mozos de labranza y peones agropecuarios | 3,46% | Empleados de contabilidad y cálculo de costos | 3,02% |
| Dueños o gerentes de pequeña empresa | 4,55% | Vendedores de tiendas y almacenes | 4,44% | Vendedores de tiendas y almacenes | 4,32% | Vendedores de tiendas y almacenes | 4,52% | Albañiles | 3,22% |
| Vendedores de tiendas y almacenes | 5,19% | Otros oficinistas | 5,02% | Otros oficinistas | 4,94% | Personal doméstico | 5,26% | Asistentes de venta de tiendas y almacenes | 4,68% |
| Otros oficinistas | 6,01% | Dueños o gerentes de pequeña empresa | 5,17% | Dueños o gerentes de pequeña empresa | 5,28% | Otros oficinistas | 5,44% | Limpiadores y asistentes domésticos | 5,16% |
| Personal doméstico | 6,29% | Personal doméstico | 6,01% | Personal doméstico | 5,79% | Dueños o gerentes de pequeña empresa | 5,48% | Oficinistas generales | 5,49% |
| Total | 38,19% | | 37,14% | | 38,04% | | 38,33% | | 32,32% |

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH/INE.

* La ECH 2005 presenta algunos problemas de codificación, por lo que utilizamos la encuesta de 2006.

** Nótese que la ECH 2013 utiliza un codificador de ocupaciones diferente

Complementando el análisis de la fuerza de trabajo, debemos atender a la composición del producto. En el cuadro 14.a se expresa el crecimiento del valor agregado bruto de cada actividad, para ambos períodos, como porcentaje del último año frente al año inicial (1999 respecto a 1990, y 2013 respecto a 2005, a precios constantes). Esta medición pasa por alto las fluctuaciones que puedan haber ocurrido en años intermedios pero nos permiten apreciar a grandes rasgos cuáles

sectores se contrajeron y cuáles se expandieron con mayor fuerza durante las dos fases⁵¹. El cuadro 14.b muestra la distribución del PBI por grandes sectores en términos porcentuales, cubriendo desde 1990 hasta 2012; en el cuadro 14.c presentamos el valor de la producción anual de algunas ramas específicas que hemos seleccionado para examinar más de cerca en el período post-neoliberal.

En conjunto, los datos muestran que la trayectoria de la estructura productiva no ha tenido rupturas grandes en el último cuarto de siglo del país, y confirman lo que ya vimos en la fuerza de trabajo. El crecimiento económico de los dos períodos estuvo concentrado prácticamente en las mismas actividades: transporte y comunicaciones, comercio, construcción, agricultura y altos servicios; durante el segundo se agrega el fuerte despegue de las nuevas actividades extractivas.

El desmantelamiento de las industrias más importantes se dio en forma muy acelerada durante los años noventa, acompañando la expulsión de trabajadores que veíamos antes; pero no fue revertido sustancialmente en la década siguiente. En el largo plazo, la participación del sector secundario en el PBI decreció sostenidamente, desde un 18,5% en 1990 hasta un 12,1% en 2012, sin que los cambios de gobierno alterasen ese proceso (cuadro 14.b). Como se aprecia en el cuadro 14.a, las únicas actividades industriales que muestran crecimiento durante ambos períodos son la de alimentos (en forma moderada, particularmente en el segundo), y la industria maderera y papelera, que como era de esperarse muestra una expansión muy fuerte en la fase post-neoliberal, alcanzando más del triple de su nivel inicial. En cuanto a las otras, o se reducen en forma constante a lo largo de ambas décadas (textiles y vestimenta, industria mineral), o declinan durante la primera y en la segunda alcanzan un crecimiento magro (metalúrgica, química).

En el cuadro 14.a también se observa que el auge del transporte y las comunicaciones es un rasgo que comparten ambos períodos, durante los cuales este sector primero dobló y luego casi triplicó su valor agregado. Este proceso, común a todos los países, está directamente relacionado con la revolución tecnológica de tales rubros que constituye una característica central de la mundialización. No obstante, se trata de actividades que no emplean grandes cantidades de fuerza de trabajo, como se vio en la sección anterior. Otro fenómeno continuo es la notable expansión de la minería, actividad típicamente extractiva sin mucha historia en el país, que en términos absolutos era muy poco importante durante los años noventa y sólo en la etapa actual adquiere valores significativos. Junto a ello, el estancamiento de la ganadería, con escaso dinamismo durante el primer período y una pequeña contracción en el segundo, que acompaña la transformación del agro; y el declinio de la pesca (actividad de reducido tamaño en el Uruguay), muy acelerado en la actualidad. En ambas fases se observa también la expansión de las actividades ligadas al turismo,

51 Para posterior consulta, están en anexo las tablas completas de evolución del PBI por industrias para cada año del período, que incluyen las actividades no incorporadas aquí.

aunque más marcada durante el post-neoliberalismo. Destaca también el importante aumento relativo de los servicios de alta productividad (principalmente financieros) en el primer período, propios del proyecto neoliberal para el país que comentábamos antes (desde 21% del PBI en 1990 a 25,6% en 1999, como se aprecia en el cuadro 14.b).

Lo que más nos interesa resaltar de todo esto, en la misma línea que los otros ángulos del problema abordados antes, es que en ambos períodos el crecimiento se concentra en actividades del mismo tipo, muchas de las cuales dependen directamente del exterior (como la exportación de materias primas, el turismo o las finanzas), o son particularmente sensibles al desempeño general de la economía y vulnerables ante las crisis (como la construcción y el comercio). Las que efectivamente son de nuevo tipo (el “nuevo extractivismo”), utilizan mucho menos trabajo que aquellas a las que han venido a reemplazar y no rompen con la dependencia externa.

| | 1990 | 1999 | 1999 / 1990 | 2013 / 2005 | 2005 | 2013 | |
|---|--------|--------|-------------|-------------|--------|---------|--|
| Agricultura | 8.215 | 13.491 | 164,22% | 207,34% | 9.261 | 19.201 | Agricultura |
| Ganadería | 15.041 | 16.361 | 108,78% | 97,50% | 24.677 | 24.062 | Ganadería |
| Pesca | 276 | 265 | 96,01% | 48,47% | 935 | 453 | Pesca |
| Minería | 290 | 930 | 320,69% | 217,79% | 1.059 | 2.305 | Minería |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 19.537 | 24.988 | 127,90% | 120,97% | 24.832 | 30.040 | Alimentos, bebidas y tabaco |
| Ind. textiles, de vestimenta, de cuero y calzado | 8.051 | 4.177 | 51,88% | 62,36% | 6.981 | 4.353 | Ind. textiles, de vestimenta, de cuero y calzado |
| Ind. maderera, papelera y otras industrias | 3.435 | 4.448 | 129,49% | 325,54% | 5.602 | 18.235 | Ind. maderera y papelera |
| Ind. química | 12.207 | 10.864 | 89,00% | 129,36% | 7.584 | 9.811 | Ind. química y plástica |
| Ind. mineral | 3.775 | 2.808 | 74,38% | 87,70% | 1.919 | 1.683 | Ind. mineral |
| Ind. metalúrgica | 7.746 | 5.229 | 67,51% | 119,37% | 6.585 | 7.860 | Ind. metalúrgica |
| | | | | 100,30% | 2.148 | 2.154 | Otras industrias manufactureras |
| Construcción | 6.080 | 10.731 | 176,50% | 148,81% | 23.542 | 35.034 | Construcción |
| Comercio | 20.517 | 35.685 | 173,93% | 174,63% | 44.388 | 77.517 | Comercio y reparaciones |
| Restaurantes y Hoteles | 3.902 | 4.615 | 118,27% | 143,70% | 9.684 | 13.916 | Restaurantes y hoteles |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 15.367 | 32.479 | 211,36% | 291,66% | 35.173 | 102.587 | Transporte, almacenamiento y comunicaciones |
| Altos servicios | 51.573 | 66.672 | 129,28% | 132,78% | 81.102 | 107.691 | Altos servicios |
| Adm. pública, y otros servicios | 38.587 | 43.806 | 113,53% | 107,02% | 20.818 | 22.280 | Adm. pública central |
| | | | | 137,79% | 34.045 | 46.909 | Salud y enseñanza |
| | | | | 141,48% | 15.829 | 22.395 | Servicios personales y hogares con servicio doméstico |

PBI por industrias; a miles de pesos constantes de 1983, y a millones de pesos constantes de 2005 respectivamente.

Notas: Los clasificadores de actividad son diferentes para cada período (CIIU rev.2 y CIIU rev.3 respectivamente). Algunas actividades fueron excluidas para no sobrecargar la tabla; la información completa puede consultarse en anexo.

Fuente: *Elaboración propia con base en BCU*

| CIU rev.3 | | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| A + B + C | Actividades extractivas | 8,7 | 8,1 | 8,4 | 7,0 | 7,5 | 8,2 | 7,6 | 7,2 | 6,6 | 5,3 | 5,9 | 5,8 | 8,8 | 12,3 | 11,4 | 8,7 | 8,9 | 8,5 | 9,2 | 6,9 | 6,5 | 7,8 | 6,9 |
| D | Industrias manufactureras | 18,5 | 18,7 | 16,4 | 13,9 | 12,5 | 13,0 | 12,7 | 12,5 | 12,1 | 11,0 | 11,1 | 10,8 | 11,5 | 12,3 | 14,1 | 14,9 | 14,5 | 13,7 | 14,9 | 13,8 | 12,4 | 11,5 | 12,1 |
| E | Electricidad, gas y agua | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 3,1 | 2,1 | 3,2 | 0,8 | 1,4 | 3,3 | 2,0 | 0,6 |
| F | Construcción | 5,4 | 6,1 | 7,2 | 8,2 | 8,3 | 7,7 | 7,7 | 7,6 | 8,4 | 9,2 | 8,5 | 7,9 | 6,1 | 5,0 | 5,0 | 5,5 | 6,0 | 6,4 | 6,8 | 7,0 | 7,0 | 7,2 | 8,9 |
| G + H | Comercio, reparaciones, hoteles y restaurantes | 15,1 | 14,8 | 15,3 | 16,4 | 16,6 | 14,9 | 14,4 | 14,4 | 13,8 | 13,7 | 13,0 | 12,7 | 11,8 | 11,7 | 12,7 | 12,7 | 12,7 | 13,6 | 14,4 | 14,4 | 14,6 | 15,1 | 14,8 |
| I | Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 5,8 | 5,8 | 6,0 | 6,0 | 6,1 | 6,2 | 6,4 | 6,7 | 6,9 | 7,5 | 7,7 | 7,8 | 7,9 | 8,3 | 8,2 | 8,3 | 8,1 | 7,8 | 7,5 | 7,3 | 7,2 | 6,9 | 6,7 |
| J+K | Altos servicios | 21,0 | 19,6 | 20,1 | 23,8 | 22,2 | 22,1 | 22,6 | 22,8 | 23,3 | 25,6 | 26,2 | 27,9 | 26,7 | 23,3 | 20,3 | 19,1 | 18,9 | 18,6 | 18,3 | 19,3 | 19,5 | 19,7 | 20,6 |
| L+M+N+O+P | Estado, salud, educación, servicio doméstico y otros servicios | 15,9 | 16,5 | 16,3 | 18,3 | 18,2 | 18,3 | 18,8 | 18,5 | 18,7 | 19,7 | 19,9 | 20,3 | 19,3 | 17,1 | 16,2 | 16,6 | 17,0 | 16,9 | 17,4 | 19,2 | 18,8 | 18,9 | 19,1 |
| | Impuestos menos subvenciones a los productos | 9,3 | 9,1 | 9,4 | 8,7 | 8,7 | 8,2 | 9,2 | 10,8 | 11,0 | 9,9 | 9,7 | 10,9 | 8,8 | 10,8 | 12,3 | 13,3 | 14,3 | 14,0 | 13,0 | 12,8 | 13,1 | 13,2 | 12,7 |

Nota: se eliminaron las discrepancias estadísticas y la intermediación financiera medida indirectamente (SIFM), por lo que los totales no llegan a 100%
Fuente: CEPAL (estimaciones con base en fuentes oficiales), información revisada al 21/04/2014. Precios corrientes en dólares.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Actividades extractivas | 61.106 | 66.208 | 64.635 | 69.757 | 75.494 | 76.513 | 88.163 | 89.509 | 102.121 |
| Soja | 4.527 | 4.488 | 3.833 | 5.391 | 8.526 | 11.413 | 14.013 | 19.271 | 21.222 |
| Ganadería | 24.105 | 24.389 | 23.654 | 22.280 | 21.976 | 21.528 | 22.156 | 22.588 | 23.143 |
| Silvicultura y extracción de madera | 3.384 | 3.882 | 4.172 | 4.663 | 4.673 | 5.293 | 5.194 | 5.280 | 5.594 |
| Minería | 2.066 | 2.464 | 2.725 | 2.835 | 3.683 | 4.664 | 4.194 | 4.563 | 12.396 |
| Industrias manufactureras* | 205.182 | 218.273 | 223.814 | 249.522 | 244.260 | 251.678 | 255.710 | 263.848 | 269.357 |
| Vestimenta y textiles | 14.828 | 15.661 | 16.293 | 15.593 | 13.361 | 13.029 | 12.833 | 11.257 | 9.812 |
| Industria de la madera | 4.492 | 5.069 | 5.310 | 6.903 | 5.224 | 7.221 | 7.634 | 7.731 | 8.593 |
| Industria del papel | 3.527 | 3.752 | 5.309 | 17.987 | 20.013 | 21.987 | 20.866 | 21.366 | 23.002 |
| Estado | 30.547 | 30.774 | 31.910 | 32.481 | 33.732 | 34.117 | 35.054 | 35.613 | 36.672 |
| Salud y enseñanza | 53.357 | 54.829 | 58.259 | 62.442 | 65.644 | 67.916 | 70.896 | 74.886 | 78.088 |
| Enseñanza pública | 11.262 | 11.265 | 11.886 | 12.189 | 12.795 | 12.912 | 13.660 | 14.196 | 14.580 |
| Enseñanza privada | 6.371 | 6.499 | 6.948 | 7.312 | 7.495 | 7.549 | 8.038 | 8.204 | 8.346 |
| Salud pública | 6.245 | 6.646 | 7.025 | 8.026 | 8.657 | 9.329 | 9.993 | 10.816 | 11.177 |
| Salud privada | 29.478 | 30.420 | 32.399 | 34.915 | 36.696 | 38.126 | 39.205 | 41.670 | 43.985 |
| Producción total | 769.649 | 814.811 | 861.285 | 947.961 | 962.361 | 1.021.928 | 1.090.190 | 1.144.278 | 1.196.552 |

Nota: No se incluyen todos los sectores de actividad sino los más relevantes para nuestra discusión, por lo que la suma no coincide con el total
Producción por industria y productos agropecuarios, serie anual, a precios constantes de 2006 (millones de pesos).
* Incluye la comercialización del combustible mayorista importado por ANCAP
Fuente: Elaboración propia con base en BCU

Estos problemas se constatan con claridad en las transformaciones internas al interior del sector primario y el manufacturero entre 2005 y 2013, período durante el cual, tomados como un todo, ambos aumentaron su producción (v. cuadro 14.c). El crecimiento general de los sectores oculta transformaciones intrasectoriales que reflejan el avance de la nueva agroindustria. Lo que a grandes rasgos hemos caracterizado como “reprimarización” de la economía no necesariamente se manifiesta en las cuentas nacionales como preponderancia del sector primario y reducción del industrial: el sector secundario puede crecer, pero a través de actividades que no se caracterizan por el empleo intensivo de tecnología y fuerza de trabajo, o la agregación de valor, en los que enfatizaba el desarrollismo industrialista.

Dentro del sector primario, los primeros años del período post-neoliberal implicaron una contracción de la ganadería, que volvió a crecer a partir de los cambios ocurridos en 2009, sin llegar a recuperar sus niveles de 2005. Hay una moderada expansión del cultivo de trigo, la producción de leche, y la silvicultura y extracción de madera (sin embargo, esta última actividad presenta un aumento poco importante, porque el grueso del valor generado no está en esta etapa del proceso sino en la producción de celulosa). Por lo tanto, la expansión del sector radica principalmente en la producción sojera, que casi llegó a quintuplicar su valor en estos años, y en el crecimiento de la minería, que sextuplicó su reducida producción inicial.

Por su parte, la manufactura evidencia el papel destructivo/creativo de las crisis como momentos de transformación social que desplazan factores de una actividad a otra. Además de profundizar el proceso de reprimarización, la crisis de 2002 consolidó el modelo de desarrollo “hacia afuera” que venía implementándose hasta entonces (en realidad, dos caras de un mismo fenómeno, ya que el grueso de la producción industrial uruguaya nunca estuvo destinado al mercado internacional sino al consumo interno, a diferencia de sus materias primas). Durante la crisis se continuó e intensificó la destrucción de actividades orientadas al mercado interno que ya declinaban en los años noventa - el ejemplo notable es la industria textil, de calzado y vestimenta (Notaro, 2005a). Una vez comenzada la recuperación en 2003/2004, el crecimiento fue liderado por actividades de producción transable internacionalmente (Antía, 2004). Esto hace que el sector muestre crecimiento; no obstante, no significa que se reviertan los cambios acontecidos en su interior. Por el contrario, como ya vimos las textiles y la vestimenta continuaron desmantelándose aún durante esta última década. Otras industrias permanecieron estables o con expansión moderada (lácteos, farmacéutica), y prácticamente la única que creció de forma significativa es la industria papelera, orientada a la exportación, intensiva en capital y con escaso impacto en la creación de puestos de trabajo, que multiplicó casi siete veces su producción (cuadro 14.c). Como señala Notaro (2005a: 66), las textiles y productoras de vestimenta y calzados eran actividades intensivas en “mano de obra”; de

ahí que, aunque el sector secundario crezca en términos de producción y valor entre 2005 y 2013, decrece en cantidad de trabajadores.

Esto es especialmente relevante para nuestra discusión, porque está reflejando tres fenómenos interrelacionados: la sustitución de actividades avanzadas dentro de la cadena productiva, que antes se realizaban internamente en el país, por otras más elementales; la sustentación del crecimiento económico del Uruguay en el mercado externo, que ha sido común al modo de regulación posterior a los años setenta; y la tendencia mundial a reemplazar trabajadores a través de tecnología.

Lo primero es problemático por las características de las distintas etapas que componen el proceso productivo. Así como el valor agregado de la forestación no es comparable a las ganancias que se obtienen en las plantas de celulosa, éstas a su vez son menores que las de la fabricación de hojas y demás productos de papel y cartón realizadas fuera de Uruguay. La complejidad de las tareas va aumentando a medida que se avanza desde la extracción de materia prima hacia las fases posteriores de transformación, y luego se reduce otra vez hasta culminar en las fases finales de transporte y comercialización del producto elaborado. Las etapas más beneficiosas (en términos de valor agregado, mayor uso de tecnología y más empleo de trabajadores) son las intermedias; como señalaremos más adelante, también pagan mejores salarios y generan puestos de mejor calidad. El inicio y el final de la cadena, aunque también puedan implicar actividades de manufactura, consisten en procesos relativamente simples desde el punto de vista industrial: la transformación de madera en pasta de celulosa, o el montaje automotriz a partir de piezas ya fabricadas. En cambio, los eslabones que están en el centro del proceso implican tareas adicionales altamente rentables (diseño, marketing), y a la vez requieren el uso de bienes de capital en su fabricación (máquinas e instrumentos), que constituyen otra industria en sí misma, generando mayor cantidad de “externalidades” positivas (Crouch, 2011). Por ello también son más importantes las industrias pesadas como la metalúrgica o la automotriz, y las de alta tecnología, compuestas de un número mucho mayor de etapas de este tipo, antes que las básicas como la papelera o alimenticia, de escasos encadenamientos. La fragmentación contemporánea de las cadenas permite a las empresas detener el proceso en sus pasos iniciales y trasladar las etapas intermedias hacia otro país, en el que ya tengan instalada la industria más fuerte, para luego volver a trasladarlo hacia la periferia en sus últimas fases. El mérito de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones había sido el de montar cadenas de producción que se desarrollaban total o casi totalmente dentro del país, como en el caso de la vestimenta.

La segunda problemática consiste en que continuar la reducción de las actividades que se sustentan en el mercado interno refuerza la dependencia y vulnerabilidad externas de una economía pequeña y

abierta como la uruguayana, como venimos reiterando. A los problemas ya apuntados cabe agregar que, desde el punto de vista del empresario cuya producción se orienta al mercado interno, los salarios son un factor impulsor de la demanda, mientras que para el empresariado volcado al exterior, los salarios constituyen solamente costos productivos (Schorr, 2012: 25).

Por último, además del tipo de actividades que componen al sector industrial, y su orientación hacia afuera o hacia adentro, hay una tercera razón por la cual el crecimiento de este sector no resuelve automáticamente el problema del empleo en el actual escenario mundial, y es la tecnología. Para Notaro (2005a: 62),

la industria manufacturera no es, como hasta 1989, generadora de puestos de trabajo, y por el contrario genera desempleados. Acompaña el perfil de la actividad en el resto del mundo, caracterizado por grandes inversiones y reducción del número de puestos de trabajo directos. En 1989 se alcanzó el máximo nivel de empleo de la actividad con 239.000 trabajadores, mientras que en 1998 sólo empleó a 200.000. (...) Inevitablemente el número total de ocupados en la industria continuará reduciéndose y planteará la dramática situación de cesantes de cincuenta años y más, con una larga experiencia en tareas que ya no se requieren, con dificultades para adquirir nuevos conocimientos y sin acceso a la jubilación.

El impacto del cambio tecnológico acelerado se sintió más en Uruguay durante las primeras décadas de “apertura”, cuando ayudado por una política económica que favorecía la importación de bienes de capital se redujo de prisa al proletariado industrial creado con la economía cerrada (Notaro, 2005a). Pero sus consecuencias continúan vigentes en la fase actual: Muchas industrias han dejado de ofrecer la principal ventaja que justificó su promoción durante el siglo XX, porque producen más con menos trabajadores. Esto no quiere decir que haya que abandonar el proyecto industrializador por completo, pero sí que debe ajustarse con precisión al interior del sector.

Hasta aquí, las consideraciones corresponden a la demanda de trabajo. Con respecto a la oferta, es preciso analizar cuáles son sus principales restricciones y en qué sectores se concentra la falta de ocupación.

El análisis de dónde *no* se está concentrando el trabajo es un complemento necesario de dónde se concentra. A este respecto, existe consenso en que los sectores que tienen tasas de desempleo más altas son los jóvenes y, en menor medida, las mujeres (Notaro, 2005a; Perazzo, 2012; ICD, 2013), rasgo que comparten ambos períodos y agravado cuando se conjuga con menores niveles educativos. Estos dos grupos tienen, además, mayores niveles de desprotección social (trabajos

informales), y perciben salarios tendencialmente más bajos - pese a que, como señala Perazzo (2012), a partir de 2007 comenzó a revertirse la creciente desigualdad salarial iniciada en la década de los noventa. Para completar, las ocupaciones menos dinámicas en cuanto a creación de empleo son las que “estructuralmente” concentran más mujeres (Perazzo, 2012: 11), y también son ellas las más afectadas por situaciones de subempleo (Notaro, 2005a: 38; véase también cuadro n°16.c).

El problema se agrava porque son precisamente estos dos grupos los que más están incrementando su entrada al mercado de trabajo (Weller, 2009b), y entre los que aún hay margen para seguir aumentando las tasas de actividad, ahora que otros sectores de la población han alcanzado un máximo ocupacional (Perazzo, 2012). En el caso de las mujeres, esto se enmarca en un proceso de más largo alcance de transformación de los hogares y feminización de la fuerza de trabajo que ya lleva décadas (Notaro, 2005a: 68; Weller, 2009b). En el caso de los jóvenes, el aumento de sus tasas de actividad laboral se relaciona al carácter contracíclico de la asistencia educativa; durante los noventa y la crisis tendieron a permanecer estudiando, y durante la mejoría en el desempeño económico general tendieron a salir a vender su fuerza de trabajo (González y Maier, 2011; Weller, 2009b; Carrasco, 2012)⁵².

Perazzo señala que en grupos como los hombres de 25 a 44 años, la tasa de actividad ya casi no puede continuar creciendo; entre las mujeres está aumentando considerablemente, pero el desempleo entre ellas continuaba siendo en 2010 casi el doble comparado al de los hombres (v. cuadro 15.a). De modo que, al mismo tiempo que estos grupos tienen dificultades para encontrar trabajo, la coyuntura es de escasez de oferta laboral, lo cual podría colocar restricciones al crecimiento económico futuro (2012: 20).

Finalmente, Carrasco (2012) advierte sobre la tendencia de los jóvenes que ingresan al mercado laboral a través de un primer empleo sin registro en la seguridad social, a quedar “atrapados” en el sector informal en sus empleos posteriores. La autora concluye que la entrada al mundo del trabajo en tales condiciones aumenta la probabilidad de continuar sin registro en los años siguientes, agravado en quienes tienen familia propia (hijos). Si bien para los jóvenes con mayor nivel educativo esto no se cumple, funcionando en realidad como una puerta de entrada a los empleos registrados.

Podemos decir que existen dos grandes problemas en torno a la oferta de trabajo: por un lado, la capacitación de la misma (indisociable de los problemas en el sistema educativo del país y la

⁵² Una parcial excepción a este comportamiento serían los jóvenes de entre 14 y 17 años, cuya actividad laboral cayó durante la crisis, luego se incrementó hasta 2008 y a partir de allí volvió a caer, aumentando sus tasas de asistencia educativa. Esto revierte (sólo en parte) el fuerte aumento de la evasión educativa de años anteriores. Al ser un fenómeno particularmente pronunciado en los hogares de ingresos más bajos, Perazzo (2012) lo relaciona, citando a González y Meier (2011), con las políticas sociales de asignación familiar, que presentamos en el capítulo siguiente.

| Cuadro 15: Oferta de trabajo | | | | | | | |
|---|-------|--------------------|---------|-------------|---------------|---------|-------------|
| 15.a: Características de los desocupados | | | | | | | |
| | Total | Menores de 25 años | | | 25 y más años | | |
| | | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| 2006 | 10,8 | 27,9 | 23,2 | 34,3 | 7,3 | 4,8 | 10,2 |
| 2007 | 9,4 | 25,0 | 20,7 | 30,8 | 6,2 | 3,7 | 9,2 |
| 2008 | 8,0 | 22,3 | 17,9 | 28,3 | 5,2 | 3,0 | 7,6 |
| 2009 | 7,7 | 21,0 | 16,9 | 26,6 | 5,2 | 3,1 | 7,5 |
| 2010 | 7,2 | 20,6 | 16,6 | 26,2 | 4,5 | 2,8 | 6,4 |
| 2011 | 6,3 | 18,1 | 15,1 | 22,4 | 4,0 | 2,7 | 5,6 |
| 2012 | 6,5 | 18,5 | 14,7 | 23,6 | 4,1 | 2,8 | 5,6 |
| 2013 | 6,5 | 19,2 | 15,8 | 24,0 | 4,0 | 2,7 | 5,4 |

Porcentaje de desempleados en la PEA total, de cada tramo etario, y sexo

Nota: Las cifras son para el total del país (disponible solamente a partir de 2006), por lo que tienen diferencias con las de zonas urbanas, utilizadas en otros cuadros para abarcar desde 1990.

Fuente: INE

| 15.b: Restricciones a la oferta de trabajo | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Busca trabajo con condiciones especiales: | 2006 | | 2009 | | 2013 | |
| Sí | 51266 | 33,6% | 46810 | 41,3% | 47848 | 44,4% |
| No | 101233 | 66,4% | 66396 | 58,7% | 59800 | 55,6% |
| Total | 152499 | 100,0% | 113206 | 100,0% | 107648 | 100,0% |

| 15.c: Restricciones por sexo y edad en 2013 | | | | | | |
|--|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| | Hombres | | Mujeres | | Total | |
| | 14-30 años | 31 o más | 14-30 años | 31 o más | 14-30 años | 31 o más |
| Baja carga horaria | 2626 | 5419 | 6572 | 1473 | 8045 | 16,8 |
| Horario especial | 975 | 3662 | 3487 | 1150 | 4637 | 9,7 |
| Acorde a conocimiento o experiencia | 11254 | 13799 | 14323 | 10730 | 25053 | 52,4 |
| Condiciones salariales | 1158 | 1698 | 1506 | 1350 | 2856 | 6,0 |
| Condiciones del lugar de trabajo o personales | 1649 | 2414 | 2107 | 1956 | 4063 | 8,5 |
| Horario flexible por sus necesidades familiares* | 305 | 2889 | 1742 | 1452 | 3194 | 6,7 |
| Total | 17967 | 29881 | 29737 | 18111 | 47848 | 100,0 |

* Pregunta no realizada en todos los años

Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE

discusión a su respecto), y por otro las restricciones que surgen de la imposibilidad de compatibilizar vida laboral, estudiantil y familiar (que afectan particularmente a mujeres y jóvenes). En cuanto a lo primero, cabe señalar que los nuevos ingresantes al mercado laboral muestran un importante aumento en su nivel educativo, que se explica por la expansión del sistema de educación y la mayor permanencia de los jóvenes en él (Weller, 2009b), y por el recambio generacional (Perazzo, 2012). No obstante, esta misma autora cita varios estudios que advierten los cuellos de botella que podrá enfrentar el crecimiento de algunos sectores en el mediano plazo, decorrentes de la escasez de “mano de obra” con habilidades específicas (2012: 5). A su vez, la educación es el factor más importante para determinar las desigualdades salariales. En un futuro cambio estructural, políticas en esta área podrían revelarse cruciales para evitar el “desempleo de segmentación” observado en los noventa, producido por la existencia de puestos de trabajo con nuevas exigencias de calificación y desempleados que no poseen las calificaciones requeridas (Notaro, 2005a: 61).

La necesidad de facilitar la posibilidad de estudiar a los trabajadores – en particular a los jóvenes –

nos lleva al segundo problema: Existe un contingente relativamente estable de personas a lo largo de todo el período post-neoliberal que busca trabajo con condiciones especiales y, a pesar de los notables avances en las tasas generales de ocupación y actividad, no se ha reducido. En el recuadro n°15.b podemos apreciar que los desocupados que buscaban trabajo sin poner condiciones han visto un descenso sostenido, desde más de cien mil a menos de sesenta mil personas. En cambio, el número de los que buscan trabajo con condiciones - como horarios especiales o flexibles, un salario determinado o cargos acordes a cierto conocimiento y experiencia- se mantiene cercano a cincuenta mil. La proporción entre unos y otros, que comenzó siendo del doble, ha llegado casi a igualarse, aumentando con ello la importancia de quienes buscan con condiciones entre los desocupados. Se trata de una minoría relevante: en 2006 constituían más de 3,6% de la población económicamente activa. Si el número de personas que trabajan ha de aumentar en el futuro, llevando la tasa de desocupación por debajo del límite encontrado, este sector necesariamente deberá ser una de sus fuentes. Más aún cuando jóvenes y mujeres constituyen una amplia mayoría entre ellos. Con la excepción parcial de los que piden determinado salario o un cargo elevado, las responsabilidades familiares están dificultando el acceso al trabajo de las mujeres en proporción abrumadora (15.c). Por su parte, los jóvenes estudiantes que están buscando trabajar a tiempo parcial, o con horarios especiales, podrían ser contratados por las empresas que requieren trabajadores con alta calificación o habilidades específicas⁵³.

Como solución a los problemas señalados, Perazzo (2012) proponía políticas tendientes a “activar” a jóvenes y mujeres en el mundo del trabajo, compatibilizando sus exigencias: Un sistema nacional de cuidados de personas, ya que estas tareas suelen recaer sobre las mujeres (actualmente en implementación por parte del gobierno⁵⁴), y políticas que faciliten estudiar trabajando. La ley de licencias por estudio que mencionamos al analizar el sistema de relaciones laborales es una mejora en ese sentido. Junto con ella puede apuntarse otra de reciente aprobación (n°19.133, de setiembre 2013), que fomenta el empleo juvenil, las prácticas laborales en la educación y emprendimientos juveniles autónomos. Deberá pasar algo de tiempo antes de que puedan observarse sus efectos. A su vez, el INEFOP parece una iniciativa interesante, una vez que cuenta con representación de empresarios y trabajadores y ha visto ampliadas sus responsabilidades respecto a la vieja Junta Nacional de Empleo. Deben continuarse los avances en esta área, desarrollando una política de Estado específica y colocando estas cuestiones en la agenda política.

53 Otra caracterización de los desempleados del país que puede consultarse es el informe del ICD (2009) sobre este tema.

54 Puede consultarse el sitio web del proyecto: <<http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>>

Aunque no se puede reducir el sistema educativo a un mero capacitador para el mercado de trabajo como se pretende desde las visiones más tecnocráticas, es evidente que Uruguay está necesitando emprender cambios para enfrentar las nuevas exigencias de la economía. Existe consenso al respecto de que la educación es una dimensión fundamental del desarrollo y una fuerte herramienta de reducción de las desigualdades en el largo plazo. No en vano, la “reforma educativa” ha sido un tema muy presente en las elecciones de este año, al margen del uso electoral que se haga del tema. En ese sentido, Narbondo (2013) lo señala como uno de los problemas a los que los gobiernos del FA no han dado solución. Por un lado, a pesar del aumento significativo de la inversión pública en educación, Uruguay continúa por debajo del porcentaje del PBI que se le destina en otros países de América Latina y, aún más, de Europa. Por otra parte, hasta ahora no ha existido una política “clara y consistente” capaz de superar el antagonismo de intereses y puntos de vista de los actores envueltos – profesores, estudiantes, familias en situaciones muy heterogéneas y partidos políticos con ideologías muy distintas sobre el tema (2013: 102).

Cabe recordar que en tiempos recientes ya existieron intentos de reformar el sistema educativo, que se reconoce en crisis desde todo el espectro político⁵⁵. En 1995 comenzó a implementarse una reforma que, a diferencia de las otras políticas que marcaron esa época (como en lo laboral o el Estado), se acercaba más a la tradición política uruguaya y el desarrollismo de décadas anteriores, alejándose bastante de las “recetas” neoliberales. Este programa “heterodoxo” tuvo en sus inicios un apoyo político considerable (incluidos sectores de la izquierda, en la oposición, y parte de los gremios de la enseñanza pública). No obstante, la forma no consultiva en la cual fue implementada y el financiamiento externo a estructuras de decisión paralelas al aparato estatal regular erosionaron aquel respaldo, despertando resistencias y poniendo en cuestión su viabilidad (Lanzaro, 2004). Los elementos introducidos fueron dejándose de lado (en particular las modificaciones a los planes de estudios) en años posteriores. Por su parte, el FA convocó a partir de 2006 un Congreso Nacional de Educación⁵⁶. Pretendía constituirse como un espacio amplio de debate que abarcara todo el territorio nacional y en el que participara la ciudadanía, los actores de la educación pública y privada, estudiantes, organizaciones sociales, los distintos sectores políticos, etc., para sentar las bases de lo que se esperaba fuese una nueva Ley de Educación. De todos modos, tras un año y

55 Narbondo sintetiza su evolución, iniciada a fines del siglo XIX con un sistema público y universal en que todos los niveles fueron gratuitos y, por mucho tiempo, de alta calidad, logrando que casi toda la población accediera a la primaria en la primera mitad del siglo XX. En las últimas tres décadas del siglo, con el ingreso masivo de la población a la enseñanza secundaria, los gobiernos de la dictadura y posteriormente los partidos tradicionales no realizaron las inversiones necesarias para acompañar la afluencia masiva de estudiantes. La “grave crisis” decorrente – especialmente en secundaria – implica hoy una fuerte desigualdad en la calidad de la enseñanza pública y privada, altas tasas de deserción estudiantil, deficiencias infraestructurales que llevan a la sobrepoblación de los salones, salarios bajos de los profesores y lagunas “significativas” en su formación. En consecuencia, un sistema formalmente universal ha pasado a ser dual (2013: 101).

56 Las Actas, cometidos y otra información del Congreso pueden consultarse en <<http://www.debateducativo.edu.uy>>.

medio de deliberación en múltiples niveles, no se cristalizó en una nueva reforma educativa sustancial.

Para Narbondo, el problema principal es financiero: La falta de inversión pública en esta área durante décadas hace que los moderados aumentos recientes sean insuficientes para resolver los problemas acumulados, y restringe la capacidad del gobierno para “ofrecer incentivos a los actores clave de la educación pública con el objetivo de romper el juego de suma cero que es, en parte, la causa del bloqueo a las reformas en esta área” (2013: 102).

Calidad del trabajo y dualidad estructural

Una vez alcanzado el alto nivel de ocupación actual, la calidad pasa a un primer plano. Como se reconoce desde el gobierno, el desafío radica ahora en mejorar el trabajo: El ministro del MTSS anunciaba en 2011, en el marco del Diálogo Nacional por el Empleo, que “la promoción de las inversiones, nacionales y extranjeras, (...) ya no estarán [sic] asociadas a la cantidad de empleos generados sino a la calidad. (...) Los empleos serán medidos a través de los salarios que se pretenda pagar a los trabajadores”⁵⁷. El ICD también ha planteado este punto como la “principal debilidad” en la cual centrar la atención a partir de ahora (2013: 39).

En términos generales, la calidad del trabajo muestra mejoras considerables en la última década: Como vimos, la elevada informalidad laboral – tal vez el rasgo más característico de una estructura dual – ha mostrado un descenso muy fuerte, tanto entre los nuevos puestos de trabajo como en el total de ocupados (16.a). Los cuentapropistas sin local ni inversión, una de las categorías más precarias que casi en su totalidad trabaja sin registro (97%), disminuyeron en forma muy pronunciada, hasta ser menos de un tercio que al inicio del período. Este tipo de actividades funcionó como un “colchón” al cual recurrir durante la crisis, y la mayoría de las personas ha regresado a otras ramas a partir de la recuperación (ICD, 2011; Perazzo, 2012).

57 <http://archivos.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=461&Itemid=100015>

Cuadro 16: Calidad del trabajo

| 16.a: Sector subalterno | | | | |
|--|------------------------|--------|-------------------|--------|
| | Puestos de 0 a 3 meses | | Total de ocupados | |
| | 2006 | 2013 | 2005 | 2013 |
| Trabajos informales | 62,05% | 45,48% | 38,7% | 25,6% |
| Cuentapropistas sin local ni inversión | 8,14% | 3,96% | 8,25% | 2,49% |
| Miembro del hogar no remunerado | 1,10% | 0,93% | 1,32% | 1,15% |
| Prog. Público de empleo | 0,99% | 0,59% | 0,15%* | 0,14% |
| Microempresas (hasta 4 personas) | 53,89% | 43,87% | 46,15% | 40,18% |
| Trabajos no calificados | 37,33% | 35,11% | 23,25%* | 19,54% |

* Datos de 2006
 Porcentajes sobre el total de ocupados
 Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE

| | 16.c: Subempleo | | | | Subempleo por sexo en 2013 | |
|------------------------------------|-----------------|--------|--------|--------|----------------------------|---------|
| | 2005 | 2006 | 2009 | 2013 | Hombres | Mujeres |
| Total de trabajadores subempleados | 161459 | 167267 | 122439 | 109128 | 51681 | 57447 |
| Tasa de subempleo* | 15,01% | 11,45% | 8,06% | 6,31% | | |

* Porcentaje de subempleados sobre la PEA
 Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE

16.b: Porcentaje de los ocupados en sectores de baja productividad

| 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 34,7 | ... | 36,3 | ... | 38,1 | ... | ... | 40,4 | ... | 39,7 | 25,5 | 40,9 | 41,5 | ... | 40,7 | 40,5 | ... | 40,2 | 39,1 | 38,8 | 38 | 34,8 | 35,1 |

Ocupados urbanos precarios en términos de salarios, duración del empleo, seguridad social y otros criterios establecidos por la CEPAL; incluye el servicio doméstico y considera microempresas hasta cinco trabajadores.

Fuente: Data warehouse de la CEPAL, información revisada al 13/01/2014

Los trabajadores subempleados, como se ve en el recuadro 16.c, redujeron su número en más de una cuarta parte, y pasaron de ser un problema significativo que comprendía a más del 15% de los ocupados, a ser 6,3%. Si bien los empleados en programas laborales públicos y las personas que colaboran con la familia sin remuneración se han mantenido relativamente estables, representan una parte muy baja de la población.

Las microempresas, que emplean a un porcentaje importante de la fuerza de trabajo y son una fuente apreciable de creación de nuevos puestos, abarcaban en principio a más de la mitad de los mismos. Dependiendo de las actividades en las que se desempeñan, no siempre implican bajos niveles de productividad y trabajo de mala calidad. Sin embargo, en el contexto positivo que estamos describiendo, el descenso que muestran puede interpretarse en el mismo sentido que las otras tendencias. Actualmente comprenden un 6% menos de los trabajadores que antes. Del mismo modo, la creación de puestos de trabajo no calificados y su participación en el total han disminuido moderadamente (16.a).

Por su parte, los sectores de baja productividad calculados por la CEPAL (16.b) disminuyeron su participación en el total de ocupados a lo largo del período (con excepción de un pequeño aumento hacia 2012), lo cual revela una tendencia opuesta al período neoliberal, en que ese porcentaje aumentó de forma sostenida. Comenzando en 1990 con menos de 35%, alcanzó a casi 40% de los ocupados en 1999, sufrió distorsiones importantes durante los años de crisis, y empezó a descender otra vez a partir de 2005, hasta regresar a niveles parecidos a los que había al comienzo de los años noventa (de 40,5% a 35,1% en 2012).

Los salarios han aumentado fuertemente en términos reales, como veíamos al comienzo, mostrando también aquí una evolución contraria a la del neoliberalismo. Sin embargo, en este punto es preciso observar más allá de la tendencia promedio, pues los diferentes grupos de asalariados no fueron beneficiados en la misma medida, y no todos recuperaron los niveles de ingreso previos al deterioro de la crisis con la misma rapidez.

En la recuperación del poder adquisitivo hay diferencias entre los empleados públicos y privados: mientras que el índice general de salarios reales volvió al nivel que tenía antes de la crisis a partir del año 2010 (una recuperación más bien lenta, tomando en cuenta el dinamismo de la economía), el salario público ya había alcanzado ese nivel en 2008. El privado tardó dos años más, además de ser, como dijimos, el sector más afectado por los despidos. Actualmente, el salario medio está un 11,1% por encima de 1998 - el del sector público, en 13,7%, un poco por encima del privado, en 10%, aunque tendiendo a reducir esa diferencia (ICD, 2013: 42; Perazzo, 2012).

Por otra parte, a pesar de esos aumentos aún existe un contingente muy grande de salarios

sumergidos, que se concentran en los mismos grupos en que predomina la precariedad que miden los otros indicadores: mujeres, jóvenes, personas del interior del país y menor nivel educativo (ICD, 2013). Al analizar esto debe tenerse presente, en primer lugar, que los salarios mínimos acordados en los Consejos no rigen en el sector informal (aunque sí constituyen una referencia que puede elevar todas las remuneraciones); por otro lado, que no todos los trabajadores son empleados, como en el caso de los autónomos o cooperativistas. No obstante, el trabajo dependiente todavía abarca a casi tres cuartas partes de los ocupados, y el salario continúa representando el grueso del ingreso de los hogares, razón por la cual incide directamente en la reducción o el aumento de la desigualdad y la pobreza, el consumo y el mercado interno.

| Cuadro 17.a: Cantidad y porcentaje de salarios sumergidos por sector de actividad | | | | | |
|--|-------------------|----------------|-----------------|--------------------------|---------------------|
| | Menos de \$ 6.000 | 6.000 - 10.000 | 10.000 - 14.000 | Total menos de \$ 14.000 | % dentro del sector |
| Comercio | 14,315 | 62,478 | 45,762 | 122,555 | 64.9 |
| Servicio Doméstico | 20,492 | 35,581 | 25,068 | 81,141 | 72.9 |
| Industria manufacturera | 10,812 | 32,861 | 31,712 | 75,385 | 53.1 |
| Ganadería, agricultura y pesca | 10,179 | 23,034 | 20,353 | 53,567 | 71.7 |
| Otros servicios | 3,804 | 18,177 | 26,830 | 48,811 | 32.7 |
| Salud | 4,659 | 12,797 | 17,985 | 35,441 | 33.2 |
| Servicios a empresas | 2,482 | 13,920 | 14,882 | 31,284 | 51.8 |
| Construcción | 4,130 | 10,966 | 15,118 | 30,214 | 38.6 |
| Transporte y almacenamiento | 3,081 | 10,620 | 11,857 | 25,558 | 40.9 |
| Restoranes y hoteles | 3,099 | 11,503 | 8,945 | 23,547 | 64.8 |
| Enseñanza | 1,150 | 6,166 | 10,490 | 17,805 | 19.1 |
| Información y comunicación | 795 | 3,007 | 3,531 | 7,333 | 29.0 |
| Actividades financieras y de seguros | 583 | 1,894 | 2,631 | 5,108 | 20.0 |
| Electricidad, gas y agua | 270 | 1,577 | 2,178 | 4,025 | 21.7 |
| Minería | 184 | 350 | 528 | 1,062 | 48.8 |
| Total | 80,036 | 244,932 | 237,869 | 562,836 | 47.9 |

Fuente: ICD (2012)

| Cuadro 17.b: Promedio de salarios líquidos en cada eslabón de la cadena productiva | |
|---|------------------------------|
| Eslabón | Salario Promedio (\$) |
| Sector primario | 14,125 |
| Industria manufacturera | 17,127 |
| Transporte y almacenamiento | 19,361 |
| Comercio al por mayor (no incluye vehiculos) | 18,446 |
| Comercio al por menor (no incluye vehiculos) | 12,479 |

Nota: Salarios expresados a precios de noviembre de 2012
Fuente: ICD (2012)

Como señala el ICD en su informe (2012: 1),

en 2012, casi 800.000 ocupados percibieron remuneraciones líquidas por debajo de los \$14.000 mensuales, lo que representa un 49,8% del total de ocupados. Entre ellos, casi 490.000 no alcanzaron los \$10.000. Pese a que los salarios reales llevan varios años de crecimiento ininterrumpido, estas cifras muestran la magnitud y profundidad de la

problemática de los salarios sumergidos, que pese al buen desempeño económico de los últimos años aún persiste en nuestra economía. (...) El total de asalariados con sueldos menores a \$14.000 asciende a casi 563.000 (47,9% del total), entre los cuales unos 325.000 no alcanzan los \$10.000 líquidos. (...) Entre los no cotizantes (informales), la proporción de trabajadores con salarios menores a \$14.000 se ubica en 80,5%, lo que significa que 4 de cada 5 percibe salarios sumergidos.

Analizando según sectores de actividad (cuadro 17.a), los que tienen mayor proporción de salarios sumergidos son el servicio doméstico (72,9%), el agropecuario (71,7%), el comercio (64,9%) y los restaurantes y hoteles (64,8%). En el otro extremo, los menos afectados por esta problemática son la enseñanza (19,1%), los altos servicios (20%), y el pequeño sector de electricidad, gas y agua (21,7%). La industria está en una situación intermedia, con 53,1%, cifra cercana al 48% que constituye la media para el conjunto de asalariados.

Las actividades que más están creando puestos de trabajo se ubican en ambos extremos de este espectro (comercio, salud y enseñanza, altos servicios). Esto nos hace pensar en la tendencia mundial a aumentar la polarización salarial (Supervielle y Quiñones, 2004; Traversa, 2009), no solamente entre trabajadores calificados y no calificados, sino también entre distintas ramas; y en la importancia de dispositivos institucionales que moderen estas diferencias con miras a que el empleo genere inclusión y no exclusión social. La negociación colectiva se muestra crucial para contener este proceso; contradictoriamente, esas mismas diferencias de ingresos dificultan las posibilidades de los trabajadores de constituirse como actor colectivo para negociar, como argumenta Traversa (2009).

Si se distribuyen, en cambio, los salarios en función de la etapa que cumplen dentro del proceso productivo (extracción de la materia prima/ transformación de la misma/ transporte y almacenamiento de los productos ya elaborados/ comercio por mayor/ venta al usuario final), nos encontramos con otra forma de plantear la problemática relación actual entre trabajo y desarrollo que venimos analizando hasta aquí. Como se aprecia en el cuadro 17.b, el inicio y el final de las cadenas productivas tienen los salarios más bajos, y son las etapas intermedias las que concentran los puestos mejor remunerados. Este es un rasgo decorrente de lo que ya fue explicado antes, pues las etapas más complejas requieren mayor cantidad de habilidades y uso de tecnología por parte del trabajador, exigiendo mayores niveles de productividad para competir con otros y permitiendo mejores grados de organización obrera y negociación salarial.

La fragmentación de las cadenas a lo largo de varios países y continentes se ha vuelto posible en un grado sin precedentes a partir de la mundialización. El problema, como ya vimos, es que Uruguay

está participando crecientemente de las peores etapas (extracción de materias primas y comercio de las mercaderías producidas con ellas), a la vez que pierde lugar en las mejores (los eslabones intermedios, en que se diseñan y fabrican los productos). La lectura que se hace desde el ICD al respecto pasa por alto estos hechos, y debe ser abordada críticamente. Para el instituto, que representa la visión de la central sindical, las importantes “inequidades salariales” al interior de las cadenas productivas, “si bien en algunos casos pueden estar asociadas con mayores requerimientos de calificaciones o diferentes niveles de productividad, en muchos casos (...) obedecen a factores más discrecionales como la suerte de pertenecer a un eslabón más fuerte o débil de la cadena” (ICD, 2012: 11). Discrepando con esto, no pensamos que se trate de una cuestión arbitraria o de suerte. En el contexto actual, los capitales extienden los procesos de una sociedad a otra fragmentando las etapas en busca de las mejores condiciones para maximizar sus utilidades en cada una. La posibilidad de aumentar las remuneraciones de los trabajadores del país pasa por el modo en que éste se inserta en la división internacional del trabajo, más determinante hoy que en la época de la economía cerrada. Y esto es algo fundamental a ser considerado por una política de desarrollo.

En síntesis, hay una notoria mejora en la calidad del trabajo, que contrasta fuertemente con el período neoliberal. Los resultados a los que hemos llegado son compatibles en líneas generales con los de Porras y Rodríguez (2014). Estas autoras construyen un índice de “malos empleos” que sintetiza varias dimensiones de la ocupación, y les permite medir en el tiempo tanto la extensión como la intensidad de sus problemas. La evolución de este índice confirmaría el empeoramiento del trabajo, concentrado en la construcción y la industria, durante los años noventa. Desde la segunda mitad de 2000, hay una mejora significativa que compensa el deterioro de la crisis y supera los niveles de la década anterior. Aunque todos los sectores se vieron beneficiados, los que más elevaron su calidad laboral serían las actividades primarias, construcción y servicios de baja productividad - actividades que como vimos estaban entre las más afectadas por el trabajo de mala calidad. Esto último se debe a la política laboral implementada por el gobierno, que ha dado resultado: Durante la última década, las negociaciones en los Consejos de Salarios – notablemente efectivas, en el contexto de bajo desempleo - priorizaron los aumentos a los sueldos más bajos, lo cual redundó, a partir de 2007, en una reducción de la desigualdad de ingresos (ICD, 2013). Porras y Rodríguez (2014) señalan que tanto el período neoliberal como el post-neoliberal mostraron crecimiento económico y aumentos de productividad, por lo que estas diferencias entre ambos se explicarían por aspectos institucionales (ya abordados anteriormente, como los Consejos de Salarios, el aumento del salario mínimo, y más en general la reforma laboral).

Las propuestas del ICD para profundizar estos avances pasan por “una política salarial más

agresiva”, acelerando el aumento del Salario Mínimo Nacional y dando mayor énfasis a la mejora de los salarios más bajos en la negociación colectiva – particularmente en sectores “rezagados” como el rural, el comercio, ciertos servicios y parte de la industria. Se critican, además, los lineamientos del Poder Ejecutivo para esas instancias, que van en contra de estas medidas al moderar los aumentos salariales en función del crecimiento del empleo (ICD, 2011; ICD, 2012).

De modo similar, Miranda et al (2014: 64) sugieren que fomentar los elementos que afectan a la productividad del trabajo (investigación y tecnología, infraestructura), es condición necesaria pero no suficiente para continuar mejorando la calidad del mismo. También es preciso, dada la segmentación del mercado de trabajo, enfocar políticas en los sectores de baja productividad; “en particular, se debe considerar que los sectores de comercio y servicios son los que concentran la mayor cantidad de empleos al tiempo que registran los peores índices de calidad, aunque existe una heterogeneidad muy grande al interior de los mismos. (...) La política debe buscar ampliar la cobertura y cualificación del factor trabajo, principalmente de aquellos con menor nivel educativo, no sólo a través de la educación formal sino también al interior de las empresas”.

Estos avances deben leerse como una reducción de la heterogeneidad estructural del país, aprehendida a través de la calidad del trabajo como hemos planteado. Sin embargo, las dos problemáticas no son equivalentes, y por supuesto no significa que estén superadas. La coincidencia estrecha entre salarios sumergidos y economía informal nos habla de la permanencia de un circuito con peores condiciones de vida y menos derechos, que aunque se haya visto reducido continúa siendo un rasgo marcante de la formación social uruguaya. Tómese en cuenta que, en el análisis de Porras y Rodríguez (2014: 21), la mitad de los puestos de trabajo asalariados privados son de mala calidad, por lo que “aún resta mucho camino por recorrer”. Antía (2013) calcula que en el mercado de trabajo uruguayo, segmentado entre incluidos y excluidos, la diferencia de salarios para el mismo nivel de calificación entre unos y otros es de un 60%. Sería interesante, aunque excede los cometidos de esta investigación, profundizar en la relación entre el sector dinámico y el subalterno, analizando en qué medida el primero se beneficia de la existencia del segundo para reducir costos o evitar que los salarios aumenten (lo que Marx llamaba *ejército industrial de reserva*).

Antía compara las políticas sociales de los períodos neoliberal y post-neoliberal en Chile y Uruguay, analizando el impacto de las mismas en el aumento o la reducción de la dualidad. Para la autora, en coincidencia con otros análisis a los que hemos recurrido, el post-neoliberalismo ha implicado un cambio de ideas en materia de política social, si bien menos brusco que el operado anteriormente por el neoliberalismo. Se recupera el papel del Estado como proveedor de protección social, alejándose de la orientación mercadocéntrica que primó en los noventa. Como resultado de

esta reversión parcial, los excluidos han disminuido en número – en Uruguay, pasaron de ser más del 50% de la población en 2001, el peor momento, hasta ser 37% en 2010, y 32% en 2013, con tendencia a seguir bajando⁵⁸.

Aunque el aumento de los excluidos se dio principalmente durante los años noventa, el Estado Social demoró en reaccionar ante esta situación, e incluso algunas de las reformas implementadas en aquella época castigaron aún más a este sector. Sólo a partir de 2005 comenzó a reducirse el sesgo pro-incluidos de las políticas sociales, en particular a través de herramientas como la asignación familiar⁵⁹. A partir de 2007, en el marco del Plan de Equidad implementado por el FA, se expandió su cobertura y aumentó considerablemente el valor del beneficio, procurando alcanzar a todos los niños y adolescentes vulnerables socioeconómicamente, que en 2009 llegaban a 500.000.

La autora señala que la previsión social uruguaya mantiene en la actualidad su histórica cobertura casi universal de los adultos. Sin embargo, “las estimaciones para los próximos años indican que un alto porcentaje de la población puede tener problemas para cumplir los requisitos para el acceso a la jubilación”, a causa de la informalidad e inestabilidad en el mercado de trabajo. Al depender del trabajo formal, la previsión social tiende a reproducir las desigualdades generadas allí. Con base en este diagnóstico, Uruguay reformó su sistema de previsión social entre 2008 y 2009⁶⁰, lo que permitió que la cobertura de los mayores de 65 con derecho a alguna pensión continuase siendo casi total: En 2000 alcanzaba a 97% e iba en descenso, y diez años después era de 98%, principalmente mediante prestaciones contributivas (90,9%) y complementando con no contributivas (7,1%).

Otras políticas implementadas en el período que pretenden reducir el carácter dual de la estructura social son la Tarjeta de Alimentación – que abarca a las familias en extrema pobreza, priorizando a las que tienen hijos menores de 18 años – con 300.000 usuarios; y el subsidio a la vejez, también incluido en el Plan de Equidad. De todos modos, se trata de beneficios que implican montos muy bajos – antes de 2008, 2% del dinero necesario para superar la línea de pobreza, y después de ese año, entre 9% y 11% dependiendo de la edad de los hijos-, y la diferencia de los valores transferidos a incluidos y excluidos persiste.

Con respecto a las implicaciones directamente políticas del fenómeno, la autora afirma, por un lado, que el grado de exclusión política de los que quedan “afuera” de la sociedad (particularmente su

58 Antía se aproxima a la magnitud del sector subalterno (que estaría integrado por los excluidos) a través del conjunto de trabajadores informales y desocupados.

59 Otra vieja herencia de los años cuarenta que fue adaptada para incorporar a las familias con hijos que no tienen trabajadores formales. En sus inicios era un complemento del salario del trabajador formal con hijos dependientes; en concordancia con el carácter focalizado de las nuevas políticas sociales, en épocas recientes se la redireccionó para atender exclusivamente a familias de bajo ingreso, y se eliminó la condición contributiva (Antía, 2013).

60 Se bajaron los años de aporte para tener derecho a la jubilación de 35 a 30, reconociendo un año trabajado por cada hijo en caso de las mujeres, se creó una asistencia a las personas con más de 64 y menos de 70 en situación crítica, y se flexibilizaron los criterios para contar con pensión por edad avanzada.

abstencionismo electoral), es mucho más fuerte en nuestro país comparado al de Chile. Esto, a pesar de tener una historia relativamente exitosa en este plano, y de que en comparación, en años recientes Uruguay pasó de tener más cantidad de excluidos que Chile, a tener menos. Por otro lado, que las políticas focalizadas de transferencia de renta, “paradojalmente (...) contribuyeron para reducir la dualidad, al tiempo que, en cierto sentido, la institucionalizaron, al reconocer derechos diferentes para incluidos y excluidos” (2013: 283). De todos modos, estas políticas “llegaron para quedarse”, una vez que son el fruto de la competencia democrática y se encuentran bastante institucionalizadas, ofreciendo buenas perspectivas de estabilidad.

En conclusión, a pesar de la expansión considerable en la cobertura social de los excluidos, persiste una diferencia en la calidad de los beneficios que alcanzan a este segmento con respecto al resto de la sociedad. Antía entiende que la dualidad estructural permanece como herencia del fuerte deterioro anterior; se ha “moderado” en esta última década, pero sin que el problema haya sido superado. Este avance resulta “insuficiente”, tomando en cuenta que Chile y Uruguay representan los “mejores casos” en la región⁶¹ (2013: 289).

61 Los datos expuestos y un análisis más detallado del tema pueden consultarse en el trabajo de Antía (2013).

Síntesis de los resultados y consideraciones finales

Resta ahora volver a unir en el todo las partes que hemos separado con fines analíticos.

Retomando las hipótesis formuladas, nuestros resultados indicarían que, efectivamente, el post-neoliberalismo no supuso la transición a un nuevo modo de regulación de la economía uruguaya, en la mayoría de sus componentes esenciales. Aunque sin duda positivos, los cambios en el mundo del trabajo no reflejan una transformación sustancial de la estructura social del país: Las nuevas actividades que han aparecido protagonizando la fase de crecimiento actual están dissociadas de los sectores más empleadores, y éstos son, a grandes rasgos, los mismos que incorporaban trabajadores en la etapa anterior. Las primeras, pautadas por la continuada reprimarización de la economía y un agronegocio extractivista de nuevo tipo, no rompen e incluso vienen a realizar las tendencias iniciadas en el período neoliberal. En cambio, los ocupados se concentran en algunos servicios (financieros y otros de alta productividad, así como salud y enseñanza), el comercio, y la construcción, junto a un importante crecimiento de los rubros turísticos en términos relativos. Muchas de estas actividades que se están expandiendo (ya sea en términos de valor o en cantidad de trabajadores) no poseen un crecimiento autosostenido sino que dependen fuertemente de factores externos y tienen tendencia a verse muy afectadas por el desempeño general de la economía y las crisis. Adicionalmente, el tipo de ocupaciones que predominan en el país y las características de la oferta de trabajo permanecieron sin cambios desde el 2005 hasta ahora.

Las rupturas que sí pueden encontrarse entre ambos períodos radican en tres elementos estrechamente relacionados: Existe en la actualidad un nuevo sistema de relaciones laborales, sustancialmente distinto del anterior; esto ha producido una mejora importante en la calidad del trabajo, que en conjunto con un incremento moderado en el rol social del Estado redujeron la pobreza y la dualidad estructural. Este éxito del post-neoliberalismo en garantizar niveles aceptables de cohesión social redundó en la confirmación del rumbo político del gobierno FA por parte de la mayoría ciudadana para una tercera vez consecutiva, algo que no ocurría en el país desde la época neobatllista en la década de 1950.

Trascendiendo una contraposición simplista que coloca la causalidad del buen desempeño exclusivamente en factores externos o, inversamente, apenas en una política económica acertada, consideramos la favorable coyuntura exterior como una condición de posibilidad que fue aprovechada correctamente. Desde el gobierno se señalan, como elementos externos, la excelente imagen internacional del país y el flujo masivo de IED recibido; como aciertos propios, la seguridad jurídica ofrecida y la promoción de inversiones, sumadas a la política salarial y de gasto público que

| Cuadro 18: Síntesis de las rupturas y continuidades entre ambos períodos | | | | |
|---|--|--|---|----------------------------------|
| | | Neoliberalismo (1990-1999) | Post-neoliberalismo (2005-2013) | |
| Tipo de Estado | Política económica y social | Menos inversión social, políticas focalizadas. "Ortodoxia" macroeconómica: control de inflación, moneda valorizada e incentivo a importaciones. Zonas Francas y subsidios. | Más inversión social, políticas universales. Aumento moderado de impuestos e inflación; moneda competitiva. Aumentan Zonas Francas y subsidios. | CONTINUIDAD (con cambios) |
| | Sistema de relaciones laborales | Librado al mercado: desregulación, tercerizaciones, salario mínimo irrelevante. Negociación por empresa; confrontación; fuerte declinio sindical. | Negociación por ramas en Consejos de Salarios. Legislación fuerte; gran aumento de salario mínimo. Auge sindical; menos conflicto, pero sin lograr acuerdo nacional. | RUPTURA |
| Estructura socioproductiva | Producto | Alza: transporte y comunicaciones, comercio, altos servicios, construcción, agricultura. Declinio: industria. | Alza: nuevo extractivismo (celulosa, soja y minería); transporte y comunicaciones, comercio, construcción, altos servicios. Declinio: industria (menos bruscamente), pesca. | CONTINUIDAD |
| | Fuerza de trabajo | Alza: comercio, altos servicios, construcción. Declinio: industriales, empleados públicos. | Alza: altos servicios, construcción, salud y enseñanza, comercio, turismo. Declinio: empleados públicos, industriales. Sin cambios en la oferta de trabajo y las ocupaciones. | CONTINUIDAD |
| | Calidad del trabajo y dualidad estructural | Fuerte deterioro del trabajo: informalidad, precariedad y pobreza; caída salarial fuerte. Erosión de la cohesión social y consolidación de sociedad dual. | Mejora notable en calidad del trabajo; moderación de la dualidad. Menos pobreza e informalidad, mejores salarios, desocupación mínima. | RUPTURA |
| Inserción externa | Inversión extranjera | Agronegocio, no intensivas en trabajo. | Más beneficios atraen mayor cantidad, pero del mismo tipo. Compra de tierras por S.A., megaproyectos. | CONTINUIDAD |
| | Exportaciones | Inserción primario-exportadora tradicional: Carne, lana, cuero. Manufacturas terminan de desaparecer de las exportaciones. | Profundización del modelo agroexportador: Pauta más homogénea y primarizada. Soja, carne, celulosa. | CONTINUIDAD |

Fuente: Elaboración propia

ayudaron a redistribuir el ingreso, creando demanda interna (Couriel, 2014; Senador de la República por el Frente Amplio).

La conclusión que podemos extraer al comparar neoliberalismo y post-neoliberalismo es que la precarización del trabajo vivenciada durante los años noventa no es en absoluto un fenómeno inevitable, o inherente a la apertura económica que conllevó la mundialización. Existía margen para implementar un acuerdo menos destructivo socialmente, que operase el cambio tecnológico de la década en forma negociada; la ausencia de los Consejos de Salarios y el declinio sindical fueron determinantes para la manera en que éste se dio. Como demuestran las modificaciones llevadas a cabo en el período actual, en el marco de una estrategia productiva que permaneció siendo esencialmente la misma, hay alternativas políticas, incluso dentro de un mismo modo de regulación. Los esfuerzos para reducir la pobreza y mejorar la calidad del trabajo tienen importancia. Sin las introducciones posteriores a 2005, es legítimo suponer que hubiese continuado el patrón de crecimiento con aumento de la pobreza y el desempleo, propios del período anterior⁶².

⁶² Notaro (2005a) destaca que el aumento de la pobreza, que alcanzó a un millón de personas durante los años 2003 y 2004, no se explica sólo por la recesión, dado que en ese último año la economía ya estaba recuperándose y se registró un importante aumento del PBI, sin que se redujese la cantidad de personas en situación de pobreza.

Al cabo de esta discusión, los principales desafíos actuales para el desarrollo del país aparecen, por un lado, en la oferta de trabajo (las restricciones apuntadas y la crisis del sistema educativo), y especialmente en el modo de inserción externa (con el avance del extractivismo y la dependencia frente al exterior). Las políticas sociales redistributivas que analizábamos en la última sección tienen límites, tanto económicos como políticos, y no pueden por sí mismas superar la desigualdad estructural de la sociedad uruguaya. La verdadera solución debe darse en la esfera productiva, que precede a la distribución. El problema del desarrollo no se resolverá manteniendo actividades poco dinámicas solamente porque son creadoras de puestos de trabajo, pero tampoco apostando a rubros de alta productividad que no emplean trabajadores como ocurre actualmente; una estrategia nacional requiere conjugar ambos procesos.

Esta mejora de varios indicadores acompañada por la permanencia de otras problemáticas más estructurales produce lecturas políticas contrastantes, al tratarse de un debate fuertemente valorativo. Algunas de ellas ya han sido vertidas en el correr del análisis precedente.

Por un lado, Narbono (2013), quien analiza los dos gobiernos del FA a la luz de las propuestas programáticas del partido, hace un balance positivo en términos generales. Considerando que se trata de un programa alternativo al neoliberal, caracterizado por el gradualismo y una estrategia de largo plazo, entiende que ha predominado la coherencia entre las medidas implementadas y los objetivos postulados. Más allá de la continuidad de ciertas tendencias, se estaría persiguiendo una estrategia desarrollista – adaptada a los tiempos actuales–, que apunta al bienestar universal y el fortalecimiento de la democracia. Como deficiencias, el autor señala que tanto la dualidad del sistema educativo como del sistema de salud continúan siendo problemas pendientes, como ya vimos en el primer caso. La reforma del Estado – particularmente de la “balcanizada” administración central – se ha visto frenada entre propuestas divergentes, a la vez que se reproducen ciertas prácticas clientelísticas de gobiernos anteriores. La superación del neoliberalismo exige necesariamente la construcción de un aparato estatal eficaz y eficiente, activo en la coordinación de la economía y autónomo ante intereses particulares. Para ello, la reforma del Estado era fundamental, así como una dotación importante de recursos públicos que permitan construir esas capacidades. Aunque Narbono ve con buenos ojos la reforma tributaria implementada en el período, considera que para realizar una política de desarrollo y bienestar universal deberá profundizarse la recaudación sobre los sectores de mayor renta.

En líneas también favorables, Traversa (2009) define la política frenteamplista como un “proyecto

Tampoco por el aumento del desempleo, que en 2004 abarcaba solamente a 120.000 personas. Para el autor, la pobreza era fundamentalmente un problema estructural, resultado de los bajos ingresos de gran parte de los hogares del país.

socialdemócrata periférico” de tipo escandinavo, que promueve una institucionalidad redistributiva, impuestos progresivos al trabajo, expansión del accionar del sector público y derechos de alcance universal. No obstante, este proyecto encuentra límites estructurales propios de la condición periférica del país y el momento histórico que atraviesa la economía mundial, marcada por la crisis del fordismo y la incertidumbre respecto a las formas que han de sucederlo. La coyuntura externa favorable atenuó en parte estas limitaciones (el autor señala el aumento de precios de las exportaciones y los efectos a posteriori de la crisis financiera de 2002, que detuvieron la valorización de la moneda nacional frente al dólar y devolvieron competitividad a la economía). Pero también reconoce que las bases materiales para un proyecto de estas características han sido erosionadas por la mundialización: como ya se mencionó, la heterogeneidad al interior de los trabajadores dificulta la construcción de coaliciones redistributivas que soporten una tributación fuerte, generando tensiones entre los asalariados más altos y el resto. La estrategia electoral de la oposición para recuperar el gobierno nacional ha apuntado a explotar estas diferencias, apelando a la “clase media” y denunciando el “asistencialismo” del gobierno y el aumento impositivo de esos sectores (Traversa, 2009: 8).

El énfasis que ambos autores colocan en el carácter universalista del proyecto está en discrepancia directa con el análisis de Gudynas (2012: 137), para quien el “neoextractivismo” progresista no constituye un camino hacia la construcción de un Estado de Bienestar socialdemócrata “a la sudamericana”. Por el contrario, en su visión (preocupada fundamentalmente con la ecología política) nos encontramos ante un proceso con efectos ambientales y territoriales nefastos. Esto ha exigido la aparición de un Estado “compensador” que garantice inestables equilibrios sociales. “La compensación progresista por momentos se asemeja más a la caridad y la beneficencia que a una verdadera política social. (...) Incluso se acerca, en algunos países, a una economía social-cristiana defensora de la asistencia social a los desamparados” (2012: 142). Y aunque reconoce elementos positivos de ruptura frente a la etapa anterior, como los intentos realizados por acabar con la pobreza, el autor advierte contra la dependencia de estas políticas hacia la extracción de materias primas cuyo precio y demanda internacionales escapan totalmente al control nacional.

Con perspectiva similar, Svampa (2013: 31) apunta que “si bien es cierto que la explotación y exportación de materias primas no son actividades nuevas en América Latina, resulta claro que en los últimos años del siglo XX, en un contexto de cambio del modelo de acumulación, se ha intensificado notoriamente la expansión de megaproyectos tendientes al control, la extracción y la exportación de bienes naturales, sin mayor valor agregado”. El “consenso de los *commodities*” desborda las fronteras político-ideológicas que los años noventa habían erigido, imponiendo un

paradigma extractivista centrado en las ventajas comparativas que ofrecen estas actividades. A este respecto, aunque existan rupturas en otros aspectos, la autora encuentra continuidad entre el “lenguaje crudo de la desposesión” neoliberal, y el progresismo que apunta al control del excedente por parte del Estado (2013: 39). Por lo tanto, el nuevo escenario “legítimamente puede caracterizarse como posneoliberal, sin que esto signifique empero la salida del neoliberalismo” (2013: 39).

Finalmente, Vadell y Neves (2013) realizan una lectura crítica “no satisfecha”, una vez que consideran que aún hay mucho por recorrer en el camino hacia una mayor igualdad social y un desarrollo sostenible. En su trabajo se apunta al nuevo momento histórico mundial como la variable explicativa más fuerte para las transformaciones recientes de la región: El “neodesarrollismo” actual constituiría una fase correctiva o restauradora del orden vigente, no necesariamente alternativa al neoliberalismo. Producto de ideas de fuentes variadas y los resultados inesperados de la praxis política, se sustenta gracias a la nueva coyuntura productiva internacional (con el papel destacado de potencias emergentes como China e India en la demanda de materias primas).

Esta investigación ha estado animada por la convicción de que es necesario superar el neoliberalismo - como pensamiento político-económico y como modo de regulación - para avanzar hacia la construcción de una sociedad con mejores niveles de bienestar y más justicia social. Naturalmente, esto nos lleva a valorar positivamente las rupturas frente a la continuidad; pero no quiere decir que todas las transformaciones de las últimas décadas deban (o puedan) ser revertidas. Como veremos, nos inclinamos por una propuesta de desarrollo que, adaptándose a la contemporaneidad, incorpore el “aprendizaje macroeconómico” al que hacen referencia Vadell y Neves (2013).

El saldo adverso de la mundialización ha sido generalizado en el mundo capitalista. Los cambios que trajo han implicado fuertes y recurrentes crisis, y el tipo de economías que vemos predominar en el pasaje del siglo XX al XXI es menos favorable para el trabajo. Las sociedades occidentales han visto retroceder muchas conquistas logradas en las luchas sociales del siglo anterior que se creían aseguradas, desmintiendo las promesas de la teoría de la modernización y el desarrollismo (Pries, 2000). Notaro (2005a) caracteriza a la economía contemporánea por las fluctuaciones en el nivel de actividad, que implican períodos fuertes de caída con aumento del desempleo, disminuyendo los ingresos reales de los hogares; coloca a la recesión de 1999-2003 como el ejemplo más reciente a nivel uruguayo. Las bases del bienestar y la seguridad en el trabajo sentadas durante los treinta años “gloriosos” de la posguerra están siendo erosionadas por la igualación o “carrera” hacia abajo que se da entre los países - *race to the bottom*, en palabras de Crouch (2011)—,

que tiene como único ganador al capital, tanto más cuanto mayor sea su concentración y su capacidad para extenderse de un país a otro. El relajamiento de las fronteras nacionales empodera a las grandes corporaciones y disminuye la capacidad que los trabajadores tenían para utilizar al Estado democrático como protector de sus condiciones de vida. A diferencia de lo que pregonan sus defensores, este relajamiento no es, como argumenta Crouch (2011), equitativo: Se conjuga una globalización del capital, especialmente del financiero, con la permanencia de la división estricta del factor trabajo entre países y regiones. Esto ocasiona fenómenos dramáticos como la inmigración ilegal masiva, que en medida creciente van dejando de ser algo exclusivo de los países centrales.

Las ciencias sociales se han esforzado por acompañar transformaciones tan rápidas y profundas como estas, no siempre exitosamente; en este contexto es que aparecen conceptos como el de “posfordismo” (Boyer, 2005), o el propio “neoliberalismo”, que intentan dar cuenta de la realidad pero también reflejan cierta incertidumbre teórica. La proliferación de neologismos continúa hasta nuestros días y expresa en qué medida las categorías clásicas de análisis han sido rebasadas por la realidad. Como analiza Ceceña (2014: 1), la incertidumbre acerca del futuro lleva a caracterizar el presente como negación de la etapa que se está dejando atrás (*post*), o como una actualización de un concepto del pasado (*neo*). Hoy nos encontramos con otro neologismo, “mucho más sofisticado, que reúne las dos cualidades: pos-neo-liberalismo”. A pesar de tener “poca vida propia en el sentido heurístico”, la virtud de este concepto polisémico “es dejar abiertas todas las posibilidades de alternativa al neoliberalismo”.

Los propios teóricos de la regulación que hemos utilizado en este trabajo han actualizado su enfoque para esta nueva fase del capitalismo mundial. Aglietta (1997) argumenta que los tres males que las sociedades salariales del mundo desarrollado están enfrentando actualmente están íntimamente interconectados: la globalización del capitalismo, la desintegración de la identidad social, y el retraimiento del Estado. Neffa (1999: 47), situado en la periferia, entiende que “la contradicción macroeconómica fundamental generada por la mundialización, y que es fuente de desequilibrios que se expanden rápidamente hacia el conjunto de países con menor nivel de desarrollo relativo, y provocan la crisis, se sitúa entre, por una parte, el modo de regulación prevaleciente, que a pesar de sus transformaciones sigue operando a nivel nacional y, por otra parte, el régimen de producción y acumulación liderado por las ETN [empresas transnacionales], cuyas regularidades operan a nivel mundial y quedan fuera del alcance del poder regulador de los Estados”.

En contra de las visiones pesimistas que este nuevo escenario puede despertar, y a la luz del análisis histórico que venimos realizando, la crisis debe ser concebida como una oportunidad de cambio. Un

cambio que no se dará de forma repentina y sin conflictos, sino condicionado por la historia nacional de los países, la correlación de fuerzas en su interior y, en definitiva, la lucha política.

Como afirman Gaitán y Del Río (2013: 9) “la agenda neodesarrollista adquiere forma sobre los legados del período neoliberal”, lo cual impone la persistencia de numerosos elementos anteriores. Los estudios del área asignan importancia a la “dependencia” de la trayectoria (*path-dependency*), entendida como la tendencia coyuntural a ser influenciado en mayor o menor grado por la constitución anterior del modelo productivo y la configuración institucional.

Las herencias delimitan un campo de acción para los nuevos gobiernos antineoliberales, cuyos instrumentos van a depender de un conjunto de recursos institucionales y contextuales que pautan, en última instancia, la naturaleza de las políticas económicas. Eso no significa inmovilidad o incapacidad de cambiar el rumbo de un destino rígido y manifiesto. En todo caso, refuerza la importancia de estudiar las instituciones y los mecanismos por medio de los cuales pueden generarse procesos exitosos y una transición para economías dinámicas bajo la regulación de los Estados (Gaitán y Del Río, 2013: 9).

Vadell y Neves (2013) se refieren a esto como un neoliberalismo “incrustado”. Por otra parte, en Uruguay el quiebre con el pasado reciente no tuvo tanta magnitud como en otros países de la región (piénsese que en varios casos hubo reformas constitucionales y procesos de “refundación” nacional⁶³); entre otros motivos, en virtud del carácter moderado de su anterior experiencia neoliberal, y del tradicional “gradualismo” de la política uruguaya (Moreira, 1997).

Otro factor importante de continuidad, más estructural, obedece a las diferencias sustanciales que la etapa histórica actual, sea analizada de forma crítica o apologética, tiene en relación al mundo de hace cuatro décadas: No hay regreso posible al fordismo. La praxis de gobierno ha modificado al propio proyecto político del Frente Amplio, imponiendo concesiones hacia esta “nueva” realidad. Como analiza Crouch (2011) con respecto a la crisis financiera de 2008 en los países centrales, los sectores más beneficiados por la desregulación neoliberal, causantes de la crisis, salieron de ella más fuertes que antes. Esto fue así porque, a diferencia del colapso fordista-keynesiano de los años setenta, actualmente las clases en cuyo interés opera el neoliberalismo no se encuentran en declinio sino que protagonizan el régimen de crecimiento, y de ellas depende la estabilidad de toda la economía. Eso coloca al resto de la sociedad a merced de tales sectores y de sus prácticas dañinas: en el caso de las crisis financieras, como estudia Crouch, el comportamiento especulativo de los bancos y las calificadoras de riesgo, por la importancia del crédito para mantener el consumo de

63 Venezuela, Bolivia, Ecuador. Véase Pereira (2010).

masas en un contexto en que el grueso de los trabajadores ya no percibe salarios reales suficientes para absorber la producción (uno de los principales beneficios que traía el fordismo)⁶⁴. Trasladando el análisis a nuestro caso, el agronegocio extranjerizado, con los problemas que conlleva (y en parte también los sectores financieros), porque la entrada de divisas y el crecimiento económico que posibilitan las exportaciones primarias son vitales para mantener el equilibrio macroeconómico y sostener las políticas sociales.

Todo esto no significa que debamos caer en la trampa del “fin de la historia” (Fukuyama, 1989) y aceptar el modelo único y antipopular de “globalización” que se intentó imponer al mundo durante los años del auge neoliberal. Como plantea Neffa (1999), el mundo no se dirige a un único modo de regulación; o en palabras de Ceceña (2014) “lo que viene después del neoliberalismo es un abanico abierto con múltiples posibilidades”. Pero sí es preciso evitar un voluntarismo ingenuo que desconozca cómo el cambio puede ser llevado a cabo. La economía no debe ser concebida como algo imposiblemente complejo a ser protegido de interferencias, como en la visión neoliberal, pero tampoco como algo tan simple que pueda manipularse a voluntad. Las experiencias del siglo XX deberían abrir paso a una síntesis que permita superar la contraposición maniqueísta entre Estado y mercado: al remediar el exceso de mercado con el que nos enfrentamos actualmente, no debemos olvidar las lecciones aprendidas del derrumbe fordista. Encontramos un llamativo consenso entre los autores contemporáneos a este respecto (Crouch, 2011; Boyer, 1999; entre otros), cuando se analiza la dialéctica histórica que parece darse entre los períodos de liberalismo exitoso, agotamiento y sustitución por una política estatista, que a su vez vuelve a agotarse y se soluciona con un nuevo regreso al mercado. Ambos autores advierten contra las “panaceas” de solución única y buscan una síntesis entre los extremos de la planificación autoritaria centralizada de toda la economía, y el *laissez-faire* absoluto; todo repertorio político posee fortalezas y debilidades características.

Concretamente, Boyer (1999) afirma que el mercado debe regular el “día a día” y el Estado debe garantizar la cohesión social y encargarse de las cuestiones más estratégicas. El mercado es eficaz para la producción y asignación de mercaderías, pero no para regular por sí solo el crédito y las finanzas, la fuerza de trabajo, la creación de infraestructura o el equilibrio medioambiental. El Estado tiene un papel insustituible en la creación de las propias instituciones que necesita el mercado y la corrección de sus fallas; y, especialmente en países periféricos, el fomento de la educación y la incorporación de tecnología. Del mismo modo, la apertura internacional de los

⁶⁴ Es el caso de los bancos (aunque también algunas corporaciones) considerados en EE.UU. *too big to fail* luego de declararse en quiebra, que fueron “rescatados” con dinero público por temor a la debacle que esto produciría para toda la economía.

países, aunque necesaria, debe ser realizada por áreas y según objetivos nacionales. En base a estos criterios, concluye que los éxitos de los países latinoamericanos no decorren de la adopción de estrategias “sólo mercado” sino de las fases de corrección posterior.

La búsqueda de un equilibrio entre las exigencias de flexibilidad y la protección al trabajo conduce a conceptos como el de “flexiguridad” (Weller, 2009a), y al distanciamiento de las visiones más estrechamente enfocadas en la eficiencia por parte de organismos oficiales (como vimos, la OIT y su “trabajo decente”). Transformar estas ideas en algo más que un eslogan exigirá diseños institucionales concretos. Señalábamos la aparición de un mecanismo de este tipo (que habrá de ser evaluado en su grado de éxito por estudios más específicos) en las nuevas leyes de negociación colectiva del Uruguay, que reintroducen la negociación por rama pero combinada con ámbitos *micro* y *meso* sin presencia del Estado, más propios de la era neoliberal.

No obstante lo dicho, la discusión sobre el desarrollo a menudo padece de una visión economicista que, preocupada con tales aspectos, deja de lado el ángulo político que también es importante para abordar el problema. El enfoque que hemos utilizado en este trabajo privilegia la escala nacional del proceso político – como disputa y como reflexión-, concentrándose en la variedad histórica de la economía desarrollada en cada país. Pero no puede dejar de reconocer que una parte importante del proceso tiene lugar a nivel regional; particularmente para un país pequeño como Uruguay en tiempos de mundialización.

Importa precisar, a este respecto, que las críticas de los últimos tres estudios apuntados (Gudynas, 2012; Svampa, 2013; Vadell y Neves, 2013) se dirigen hacia las experiencias post-neoliberales en América Latina como un todo, y por tanto pasan por alto diferencias internas importantes; en cambio, las dos primeras lecturas, más positivas, se ocupaban del caso uruguayo en concreto. Esto es relevante en tanto la reacción al fracaso neoliberal a través de un “giro a la izquierda” (Gudynas, 2012) ha sido un movimiento histórico común en la región, en el que Uruguay se insertó con particularidades específicas como lo hizo en la fase anterior.

Históricamente, el pensamiento desarrollista latinoamericano ha realizado sus diagnósticos y propuesto soluciones desde una perspectiva regional e integracionista. Las lecturas de las transiciones entre modos de regulación que hemos descrito entienden que la crisis de 1929 *permitió* a la región emprender un proceso industrializador, mientras que la de 1982 *obligó* a América Latina a implementar reformas estructurales en la dirección contraria (Marichal, 2005). Este autor marca como una diferencia fundamental entre ambas el hecho de que los países negociaran el *default* de su deuda de forma conjunta en el primer caso, y por separado ante los organismos internacionales en el más reciente.

Esta lección histórica debe ser recogida para los desafíos de la actualidad, buscando soluciones conjuntas a problemas comunes, como la deuda externa en el ejemplo anterior y, más en general, el vínculo de la región con el resto del mundo. Como enfatizan los enfoques dependentistas, hay una misma lógica subyacente a la participación de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo, que por su carácter subordinado refuerza la dualidad estructural, conectando al sector dinámico con las economías centrales y fragmentándolo del sector subalterno. Este tipo de inserción externa, aunque actualmente esté proporcionando una coyuntura positiva para la región (con grados variables según cada país), no sienta las bases para un proceso futuro de desarrollo autosostenido. Como decía Prebisch (1949), “la solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico”.

Los problemas que la reprimarización ha traído consigo, en los que hicimos hincapié a lo largo de este trabajo, no encontrarán solución en las acciones aisladas del Uruguay. Será preciso avanzar más allá de las etapas extractivas en encadenamientos productivos continentales, que aprovechen beneficios de escala inexistentes en un mercado que no alcanza los tres millones y medio de personas; no es casual que los únicos países de la región que conservaron su base industrial después de la apertura de las últimas décadas fuesen los de mayor tamaño. La región podría ofrecer al país las cadenas productivas en las que insertarse de modo más beneficioso, aprovechando el alto nivel de educación relativa de su fuerza de trabajo y la capacidad tecnológica de la misma – como argumenta Notaro (2005b), la principal ventaja competitiva con la que cuenta Uruguay, ya que no tendría sentido pretender competir en cuanto a costos laborales bajos. Como muestra del potencial que ofrece esta vía, piénsese que, mientras que la mayoría de las exportaciones del Uruguay van hacia otras regiones y se componen de recursos naturales, dentro de las que van hacia el Mercosur hay más de un 70% que son productos manufacturados, y casi un tercio de ellos son de alta tecnología (Couriel, 2014). La posición relativa de la economía uruguaya a nivel regional es más fuerte que a nivel mundial.

Por otra parte, la tendencia a la integración es algo común en todos los continentes: Crouch (2011) ve en experiencias como la de la Unión Europea una posible respuesta a la extensión del rango de actuación de las transnacionales más allá del ámbito de control estatal. Sin embargo, reconoce que en el caso de las corporaciones de alcance verdaderamente global esa respuesta no es suficiente.

De todos modos, como argumentan Gaitán y Del Río (2013) “incluso considerando a América Latina una región periférica influenciada por la coyuntura internacional (por medio de las crisis, las inversiones extranjeras, el papel del comercio mundial), el modo concreto en que se estructura la

trayectoria capitalista en cada país guarda relación con la capacidad doméstica de articular intereses contradictorios”. El desenlace será determinado en la arena política nacional: La crisis uruguaya de 2002 podrá ser recordada como el parteaguas que inició la transición hacia un nuevo modo de regulación, o, por el contrario, como un quiebre que implicó un ajuste social para suavizar los aspectos más destructivos del modo existente. Una ventaja que tiene Uruguay en este plano es la solidez de su democracia, a través de la cual cabe esperar que se procesen los cambios. Es cierto que la última crisis estructural sólo fue resuelta vía intervención militar, y, como pudimos apreciar en el largo plazo, las grandes transiciones históricas del país han estado acompañadas por quiebres en las instituciones. Sin embargo, la falta de legitimidad de la última dictadura, y un sistema de partidos consolidado con alternativas efectivamente distintas, permiten en la actualidad ser optimistas.

La superación del neoliberalismo exigirá lograr un pacto explícito de desarrollo nacional, que trascienda el antagonismo de los actores sociales y permita empezar a construir un capitalismo negociado y estratégico, con objetivos concretos de mediano y largo plazo que se proyecten más allá de la dinámica electoral. Crouch (2011) argumenta que, en un escenario económico neoliberal como el que existe actualmente (dominado por grandes corporaciones monopólicas u oligopólicas, y con un Estado despojado de sus funciones reguladoras), este tipo de esquema político neocorporatista será más efectivo que uno de inspiración pluralista como el que prescriben los neoliberales, con el cual sin embargo tienen más afinidad teórica. Un acuerdo así necesariamente ha de garantizar que las fluctuaciones económicas no comprometan el bienestar básico de la población ante la eventualidad de nuevas crisis, socializando sus daños de forma antagónica a lo que ocurrió en 2002. Deberá también devolver la legitimidad al diálogo social después de décadas de accionar político en el sentido contrario, y desconstruir el antisindicalismo que exhibe actualmente buena parte de la derecha política del país y el sector empresarial, a la vez que fomenta una lógica de cooperación en el actor sindical.

La recuperación de los Consejos de Salarios representa un avance en la dirección correcta; tomando en cuenta que estuvieron presentes durante las épocas más exitosas del país en el siglo XX y son centrales en la tradición política estatista del Uruguay, no parece posible una vía exitosa que prescindiera de ellos en el XXI. Notaro (2009:40) relata los efectos positivos que tuvieron las negociaciones recientes, también para los empresarios: Para algunos fue la primera oportunidad de relacionarse con un sindicato y admitir su existencia, conociendo sus reivindicaciones y negociando con los trabajadores. Para otros, la primera oportunidad de participar de una cámara empresarial, condición necesaria para tener representación en los Consejos. Sin embargo, el peso que el gobierno ha dado al diálogo social, en el centro de su gestión (Quiñones y Supervielle, 2011), contrasta con

los fracasos que han encontrado muchas de estas iniciativas, y el nuevo sistema de relaciones laborales no logró producir un acuerdo tan ambicioso como el que se pretendía. Dos ejemplos de gravedad son, en primer lugar, el Congreso Nacional de Educación, incapaz de hacer colaborar entre sí a los actores para dar solución a uno de los mayores problemas que enfrenta el país. En segundo lugar, el Compromiso Nacional que mencionábamos antes, una instancia de planeamiento económico con participación de trabajadores y empresarios precisamente del tipo que estamos prescribiendo.

Esto ha sido objeto de varios estudios. En el marco de la CEPAL, Weller (2009a) señala que un diálogo social institucionalizado requiere de un gran esfuerzo para lograr ciertas condiciones: “un entorno democrático, libertad sindical, organizaciones de trabajadores y empleadores autónomas, fuertes y representativas en un sistema moderno y desarrollado de relaciones de trabajo, voluntad política y compromiso de todas las partes interesadas, competencia técnica, capacidad de cumplir lo pactado”. En el mismo trabajo se apunta que en general las experiencias recientes no han sido satisfactorias, con cuestionamientos mutuos de parte de trabajadores y empleadores y la prevalencia de una polarización de posiciones que no favoreció el proceso. “A pesar del gran peso dado al diálogo social por el gobierno, los empresarios perciben que este proceso está sesgado a favor de los sindicatos, por lo que se han retirado de algunas de las instancias de diálogo”. La generación gradual de confianza mutua en negociaciones sobre aspectos específicos, de interés común, “obviamente” dependerá de actitudes menos confrontacionales en otros ámbitos (Weller, 2009a). A pesar de que, como señala Notaro (2011), las ganancias del capital crecieron de forma inédita y la confianza en la economía se tradujese en un constante aumento de las inversiones, los empresarios no dejaron de expresar su desconfianza política y la disconformidad con el gobierno. Reclamaban contra el aumento de las “rigideces”, y que la administración estaba dejándolos de lado (Weller, 2009b), e incluso reapareció la antigua preocupación con la subversión del “orden social”. La declaración de las cámaras empresariales previa a la aprobación de la Ley de Fuero Sindical afirmaba: “Esta iniciativa no es un hecho aislado. Forma parte de una estrategia que apunta al desplazamiento del empresario en la gestión de su propia empresa, determinando un nuevo orden en nuestra sociedad” (Méndez et al, 2009: 17; Weller, 2009b).

Tomando estos hechos en cuenta, puede decirse que, al margen de las limitaciones estructurales o propiamente económicas, Uruguay enfrenta límites fuertes de naturaleza política para el desarrollo. Como analiza Moreira (2010), las visiones de distintas elites y actores políticos (sindicales, empresariales, partidarias según un partido u otro) en torno a temas como las reformas recientes, el rumbo que debe seguir la economía del país, el papel del Estado o la distribución de la riqueza, son fuertemente heterogéneas y encontradas. Esto podría constituir una investigación muy relevante,

que aporte elementos para la comprensión y superación de los problemas que coloca.

Otro hecho político significativo sobre el que varios autores ponen el foco son las diferencias internas de la coalición frenteamplista, expresadas para Traversa (2009: 7) en la decisión de recurrir, por primera vez, a la mayoría simple de la ciudadanía para definir el candidato a presidente del segundo período de gobierno (en 2009). En su visión habría una vertiente más identificada con la socialdemocracia, y otra más “vitalista”, donde prima el elemento nacional-popular y la construcción de un capitalismo dinámico y competitivo. Esta última, que es la que prevaleció en esa instancia, muestra cierta desconfianza hacia el Estado, la burocracia y las instituciones, que son sin embargo indispensables para la concreción de cualquier proyecto socialdemócrata. Para Notaro (2009), más allá de la coincidencia política entre las corrientes predominantes del movimiento sindical y el gobierno, la existencia de una correlación de fuerzas diferente al interior del FA y el PIT-CNT es una fuente potencial de conflictos. Narbondo (2013) también analiza la existencia de dos tendencias al interior del FA, una “pragmática”, más cercana al neoliberalismo, y otra explícitamente orientada a su superación. A su entender, ambas tendrían problemas: la primera porque corre el riesgo de desgastarse en una gestión pública que no cambia de modelo y no se diferencia de los partidos tradicionales, perdiendo su base de apoyo. La segunda, porque al perseguir un proyecto de más largo alcance requiere la construcción de un Estado de nuevo tipo, que hasta ahora no ha sido posible.

En la situación actual, las condiciones están dadas para trazarse objetivos más ambiciosos. Mordecki y Ramírez (2014) señalan que el post-neoliberalismo habría conseguido superar la crisis estructural que arrastraba la economía uruguaya desde hacía varias décadas: mientras que el crecimiento económico promedio de los últimos 50 años fue de 2,4%, el de los últimos diez ha sido de más del doble (5,7% entre 2005 y 2013, como se indicó al comienzo). Paradójicamente, este desempeño y las mejoras sociales no necesariamente estimulan la profundización de transformaciones que reduzcan la vulnerabilidad del Uruguay ante el “clima” internacional. El contentamiento de la ciudadanía con lo que ya ha sido logrado podría redundar en que no se aproveche la oportunidad de llevar a cabo un cambio estructural positivo mientras sea posible, retornando al ciclo de crisis cuando el contexto empeore. La postulación y victoria de Tabaré Vázquez, presidente durante el primer gobierno frenteamplista y alineado con los sectores más moderados dentro del partido, puede leerse como un regreso a la vertiente más institucionalista identificada por Traversa, pero al mismo tiempo como señal de que el propósito es conservar lo que ya se hizo.

Por último, en el plano de las ideas hay un requisito ineludible para continuar avanzando, que remite a un debate propiamente político aunque a menudo se lo disfrace en términos económicos o “técnicos”. Es preciso superar la negación de la política y del rol del Estado que está en el centro del pensamiento neoliberal; de lo contrario, el margen de acción estará siempre estrechamente acotado. Las raíces de esta herencia “pragmática” que considera todo tipo de regulación del mercado como algo nocivo están en la profunda crisis que acompañó y sucedió al colapso fordista, con consecuencias socioeconómicas y políticas terribles (notablemente la inflación y el terrorismo de Estado). Pero es una visión que tiene también mucho de ideológico, una vez que tanto las décadas de 1970, como las de 1980 y 1990, conocieron intervenciones fuertes. En primer lugar, la acción de los gobiernos militares orientada a desarmar al movimiento sindical y cuyo objetivo explícito era “normalizar” la economía (O'Donnell, 1996). Posteriormente, tras la crisis de 1982 que terminó de consolidar la hegemonía neoliberal en el país, y a continuación durante la democracia, introducciones legislativas como las de promoción a actividades específicas e inversiones que hemos analizado, reformas como la laboral o de la previsión social, iniciativas de privatización o asociaciones público-privadas, y políticas como la del atraso cambiario. El Estado mantiene un papel activo hasta la actualidad, como se vio en la protección del sector primario a continuación de la crisis de 2008, lo cual lleva a cuestionarnos por qué sería legítimo su accionar en este sentido y no en otros.

Como proyecto ideológico, el neoliberalismo fue exitoso, consiguiendo instalar un sentido común neoclásico en sustitución del paradigma keynesiano-estructuralista que predominaba en el período anterior. Una de las claves de su éxito en Uruguay radica en que su momento de mayor fuerza coincidió en el tiempo con la redemocratización, cuyo comienzo podría marcarse en 1980. Fue un discurso efectivo en colocar juntos a elementos dispares - el autoritarismo del Estado militar, el “paternalismo” del Estado social, el proteccionismo de lo nacional frente al extranjero, la burocracia pública y sindical - todos formando parte de un pasado obsoleto en el mundo globalizado, al cual era menester integrarse, libertándose de estas viejas cadenas. Los acontecimientos mundiales de aquel momento, como la caída del bloque socialista, producían un *zeitgeist* de verdadero cambio de era.

Discursivamente, el neoliberalismo se presenta a sí mismo simplemente como “liberal”, porque recupera tópicos del liberalismo económico como la confianza en la “mano invisible” del mercado como principio organizador fundamental. Pero en otros aspectos se distancia fuertemente de su antecesor, abandonando el anticlericalismo que caracterizó al liberalismo clásico - especialmente en Latinoamérica, como señala Ghersi (2004) - y sus influencias positivistas (la idea de progreso, la confianza en la ciencia y la razón). Como argumenta Crouch (2011), los economistas de la escuela

austriaca y de Chicago originalmente eran partidarios de una legislación antimonopólica u oligopólica fuerte, que garantizase un mercado competitivo sobre el que, protegido de esta manera, no habría que intervenir. En su versión actual, el énfasis ya no está puesto sobre la competitividad del mercado y lo que se mantiene es la “no intervención” estatal, lo que tiene como efecto la concentración inédita de la riqueza y el poder político que ésta genera en muy pocas manos.

El autor encuentra una profunda contradicción en el lugar que el neoliberalismo le asigna al Estado y a la política: Por un lado, se postula que es preciso dejar a la economía funcionar sin interferencias, con los actores maximizando sus utilidades en el mercado, para producir los resultados sistémicamente más eficientes. La enorme cantidad de riqueza generada y acumulada a través de este orden de cosas tendería con el tiempo a “derramarse” automáticamente hacia el resto de la sociedad, pero en todo caso este es un asunto distributivo de ninguna incumbencia para la teoría económica, pues se trata de un asunto “político”. No obstante, al mismo tiempo se concibe toda politización de la economía, y cualquier tipo de acción de parte del Estado para corregir o modificar estas tendencias, como una imperdonable interferencia antieconómica. Esta aversión tecnocrática al “populismo” estatista y el conflicto social, típica del pensamiento neoliberal, ha sido interpretada como una negación de la política, que pretende sustituir a la misma por una gestión despolitizada de demandas e intereses particulares (v. Laclau, 2005; Zizeck, 2009).

Es sorprendente que, a pesar de su lúcido análisis, Crouch (2011) no consiga superar los estreñimientos de este pensamiento. Por no querer volverse hacia el Estado en busca de respuestas, acaba preso de la propia paradoja que está criticando: la solución estaría en la “responsabilidad social” de las empresas, y en la vigilancia activa de la sociedad civil, que a través de la moda y sus hábitos de consumo castigaría los comportamientos dañinos (rehusándose, por ejemplo, a comprar productos de corporaciones que utilicen trabajo infantil o deterioren el medio ambiente). Es difícil pensar que estas recomendaciones puedan ser efectivas aún en el contexto anglosajón desde el cual escribe; para Uruguay y la región, no tienen sentido. Si queremos trazarnos objetivos de largo plazo y decidir el futuro de la *polis* en la que vivimos, deberemos superar este callejón sin salida.

Bibliografía

AGLIETTA, M. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. *New Left Review* (1997). Disponible en: <<http://newleftreview.es/authors/michel-aglietta>>

AGLIETTA, M. Regulación y crisis del capitalismo. Siglo XXI (1999)

ALFARO, DANIELA (coord). El Comercio Agroindustrial y las Negociaciones Internacionales en el 2007. Un Balance. Programa de Inserción al Comercio Internacional (2007). Disponible en: <<http://www.aru.com.uy/documentos/Balance%20Comercio%20y%20Negociaciones%20%202007%20-%20Programa%20ICI%20%281%29.pdf>>

ALTMARK, SILVIA; MORDECKI, GABRIELA; SANTIÑAQUE, FLORENCIA; RISSO, ADRIÁN. Demandas de turismo argentina y brasileña en uruguay. *IEcon, UdelaR, DT 12/12* (2012)

AMABLE, BRUNO y PALOMBARINI, STEFANO. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, n° 7, p. 123–143 (2009)

ANTÍA, FERNANDO. Uruguay: crisis y reactivación económicas en los ochenta y en los dos mil (2004). Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catpype/materialad/2009-08-14-%20Fernando%20Antia_Uruguay%20crisis%20y%20reactivacion%20economicas%20en%20los%20ochenta%20y%20en%20los%20dos%20mil.pdf>

ANTÍA, FLORENCIA. Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais no Chile e Uruguai. En: Gaitán-Del Rio (org.) *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV (2013)

ARBELETICHE, PABLO; COPPOLA, MACARENA; PALADINO, CINTIA. Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: El caso uruguayo. En: *Agrociencia Uruguay*, vol. 16, p.110-119 (julio/diciembre 2012)

ARRIAGADA, IRMA. Abriendo la caja negra del sector servicios en Chile y Uruguay. En: Gutiérrez, Ma. Elisa (comp.) *Género, familias y trabajo: Rupturas y continuidades*. CLACSO (2007).

BACCHETTA, VÍCTOR. Uruguay: empleos y producciones antes y después de la forestación. Grupo Guayubira (2013). Disponible en: <<http://www.guayubira.org.uy/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/empleos-forestacion-2013.pdf>>

BENAVENTE; MAZZUCHI; FERNÁNDEZ. Sindicalización, empleo y salario real. Conferencias en la Academia Nacional de Economía (2006). Disponible en: <http://www.acadeco.com.uy/files/2006_Sindicatos.pdf>

BENKO, GEORGES. Economía, espaço e globalização na aurora do século XXI. HUCITEC (1999)

BONINO, NICOLÁS; ROMÁN, CAROLINA; WILLEBALD, HENRY. PIB y estructura productiva en uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica. *IEcon*,

UdelaR, DT 05/12 (2012)

BOYER, ROBERT. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? *Economia e Sociedade*, Campinas, nº12, p.1-20 (junio 1999)

BOYER, ROBERT. How and why capitalisms differ. MPIfG Discussion Paper 05/4 (2005)

CARDOSO, F. H. FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica. Zahar ([1969]1975)

CARRASCO, PAULA. El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos. Instituto de Economía, UdelaR, DT 13/12 (Octubre de 2012)

CARRAU, NATALIA; PALUMMO, JAVIER; HERNÁNDEZ, JUAN. Uruguay ante el CIADI y los Tratados de Protección de Inversiones. REDES – AT (2011). Disponible en: <<http://redes.org.uy/inversiones/wp-content/uploads/2012/12/Ciadi.pdf>>

CARRERE, RICARDO. Diez respuestas a diez mentiras. MMBT/WRM (1999) Disponible en: <http://wrm.org.uy/es/files/2013/04/10_Respuestas_a_10_mentiras.pdf>

CECEÑA, ANA ESTHER. El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Zoon politikon* (2014) Disponible en: <<http://zoonpolitikonmx.com/2014/08/22/el-posneoliberalismo-y-sus-bifurcaciones/>>

CEPAL. Panorama social de América Latina (2006). Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/pse2006_cap2_empleo.pdf>

COLAFRANCESCHI, MARCO; FAILACHE, ELISA; VIGORITO, ANDREA. Uruguay, el futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano 02. Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes. PNUD Uruguay (2013)

COURIEL, ALBERTO. Notas sobre crecimiento, empleo, desigualdad, inflación. En: Varios autores. Uruguay +25, nº1: Estudios sobre inversión, crecimiento y la calidad del empleo. Fundación Astur (2014). Disponible en: <<http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Doc%201.pdf>>

CROUCH, COLIN. The strange non-death of neoliberalism. Polity Press (2011)

D'ALBORA y TUHL. Comparación entre las crisis de 1929 y 2008: caracterización, medidas internacionales y medidas uruguayas, consecuencias. Universidad ORT (2009)

DE BRUN, JULIO y LICANDRO, GERARDO. Regreso del infierno. Manejo de la crisis en una economía dolarizada: El caso del Uruguay. En: Dolarización financiera: La agenda de política. Banco Central de Reserva del Perú (2006)

DE LA GARZA TOLEDO, ENRIQUE. El papel del concepto del trabajo en la teoría social del siglo XX. En: De La Garza Toledo, Enrique (coord.) Tratado latinoamericano de sociología del trabajo. FCE (2000).

DECESARI, CRISTINA MANSILLA. Análisis de las relaciones laborales en el Uruguay entre

1870 al 2012 a través de matrices constitutivas de derecho. En: Revista GPT Gestión de las Personas y Tecnología, n° 13 (julio 2012)

DIEZ DE MEDINA, RAFAEL. El mercado laboral de Uruguay: evolución en el bienio 1998-1999. CEPAL – LC/MVD/R 184 (2001). Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/10819/LC-R184.pdf>>

DURKHEIM, EMILE. Da divisão do trabalho social. Martins Fontes (1999 [1893])

DUTRA, GUSTAVO. La Economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI. UdelaR, FCEA (2007)

FERNÁNDEZ, EMILIO; PIÑEIRO, DIEGO. Tercerización laboral en el Uruguay: estudio comparado de contratistas de trabajo y de maquinaria en el medio rural. En: Agrociencia Uruguay, vol.17, p.141-149 (julio/diciembre 2013)

FILGUEIRA, FERNANDO. Tendencias, coyuntura y estructura: La crisis social en Uruguay. (S/D) Disponible en: <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm>>

FRANK, A. GUNDER. El desarrollo del subdesarrollo – el nuevo rostro del capitalismo. Monthly Review Selecciones en castellano, n°4, p. 144-157 (1966)

FUKUYAMA, FRANCIS. The end of history? The National Interest (1989). Disponible en: <<http://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>>

GAITÁN, FLAVIO y DEL RÍO, ANDRÉS. Introdução. Política, instituições e desenvolvimento. En: Gaitán-Del Rio (org.) Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI. CRV (2013)

GARCÍA, NAHUEL. Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido. En: Revista Aportes para la integración latinoamericana, año xviii, n° 27 (diciembre 2012)

GARRETÓN, MANUEL A. América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica. FGV (2007)

GAUTREAU, PIERRE. Árboles, negocios y desarrollo. Entrevista, diario El País Uruguay (29/3/2014)

GAUTREAU, PIERRE. Forestación, territorio y ambiente. Trilce (2014)

GHERSI, ENRIQUE. El mito del neoliberalismo. Estudios públicos, 95 (2004)

GONZÁLEZ, CARMEN y MAIER, SOFÍA. Cambios en las condiciones macroeconómicas y decisiones de asistencia a nivel medio de enseñanza: Un estudio para Uruguay en el período 1986-2009. FCEA, UdelaR (2011)

GRUPO GUAYUBIRA. Resumen de los impactos ya constatados de un modelo social y ambientalmente destructivo. Montevideo (2007). Disponible en: <<http://www.guayubira.org.uy/2007/12/resumen-de-los-impactos-ya-constatados-de-un-modelo-social-y-ambientalmente-destructivo/>>

GUDYNAS, E. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. En: Wanderley, Fernanda (coord.) El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina. Oxfam y CIDES UMSA (2011).

GUDYNAS, EDUARDO. Estado compensador y nuevos extractivismos. En: Nueva Sociedad, n°237 (enero-febrero 2012)

HARVEY, DAVID. Breve historia del neoliberalismo. Akal (2007).

HARVEY, DAVID. The condition of postmodernity. Blackwell (1989) Disponible en: <<https://libcom.org/files/David%20Harvey%20-%20The%20Condition%20of%20Postmodernity.pdf>>

ICD - PIT-CNT. Salarios sumergidos en 2012: análisis por sectores de actividad (2012). Disponible en: <http://www.cuestaduarde.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=464&Itemid=352>.

ICD – PIT-CNT. Caracterización de los desempleados en Uruguay (Junio de 2009). Disponible en: <<http://www.cuestaduarde.org.uy/portal/>>.

ICD – PIT-CNT. Informe de coyuntura 2012-2013 (setiembre 2013). Disponible en: <<http://www.cuestaduarde.org.uy/portal/>>

ICD – PIT-CNT. La masa salarial en Uruguay entre 1998 y 2010 (Diciembre 2011). Disponible en: <http://www.cuestaduarde.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=94&Itemid=352>

INE. Análisis de la antigüedad en el empleo. Encuesta Continua de Hogares 2006 y 2008.(2010) Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/AntiguedadEmpleo-Julio2010.pdf>>

JAGUARIBE, HÉLIO. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: uma abordagem teórica e um estudo do caso brasileiro. Paz e Terra (1983)

KAPLINSKY, RAPHAEL y MORRIS, MIKE. A handbook for value chain research. IDRC (2000).

KEYNES, JOHN MAYNARD. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Planeta-De Agostini (1993 [1936]).

LACLAU, ERNESTO. La razón populista. FCE (2005)

LANZARO, JORGE. La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. CEPAL, LC/L.2166-P (2004)

LAPITZ, R.; EVIA, G.; GUDYNAS, E.: Ambiente, desarrollo y democracia en la Integración regional. Coscoroba (2005).

LYCHENHEIM, VERÓNICA. El cambio del trabajo: estudio de caso de una empresa de servicios uruguaya. FCS, UdeLaR, TS 390 (2009)

MARICHAL, Carlos. ¿Existen ciclos de la deuda externa en América Latina? Perspectiva de los siglos XIX y XX. En: Comercio exterior, vol. 55, n° 8 (2005).

MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia. Era (1973)

MARX, KARL. El Capital, Tomo I. ([1867]) Disponible en:
<<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/>>.

MÉDA, DOMINIQUE. El trabajo: Un valor en peligro de extinción. GEDISA (1998)

MÉNDEZ, GUSTAVO; SENATORE, LUIS; TRAVERSA, FEDERICO. La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico. Cambios institucionales en Uruguay 2005-2009. Friedrich Ebert Stiftung (2009)

MIRANDA, RONALD; PORRAS, SYLVINA; RODRÍGUEZ, SANDRA. Efectos del auge reciente en la calidad del empleo. En: Varios autores. Uruguay +25, n°1: Estudios sobre inversión, crecimiento y la calidad del empleo. Fundación Astur (2014). Disponible en:
<<http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Doc%201.pdf>>

MONCAYO JIMENEZ, EDGARD. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. CEPAL (2001). Disponible en:
<<http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S018637.pdf>>

MORDECKI, GABRIELA y RAMÍREZ, LUCÍA. Inversión, crecimiento y empleo. En: Varios autores. Uruguay +25, n°1: Estudios sobre inversión, crecimiento y la calidad del empleo. Fundación Astur (2014). Disponible en:
<<http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Doc%201.pdf>>

MOREIRA, CONSTANZA. Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política. Trilce (1997)

MOREIRA, CONSTANZA. Desarrollo, política y desigualdad en Uruguay: Una perspectiva de largo plazo. En: Serna, Miguel (coord.) Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. FCS, UdelaR / CLACSO (2010)

MOREIRA, CONSTANZA. Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay. Trilce (2004)

MTSS. Documentos eje del Diálogo nacional por el empleo. Disponibles en:
<http://190.0.130.66/index.php?option=com_content&view=article&id=3562&Itemid=100017>

NARBONDO, PEDRO. As reformas da matriz de funções socioeconômicas e da estrutura organizativa do Estado e do setor público nos governos do *Frente Amplio*. En: Gaitán-Del Rio (org.) Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI. CRV (2013)

NEFFA, JULIO CÉSAR. Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos. CLACSO (1999)

NOTARO, JORGE; QUIÑONES, MARIELA; SENATORE, LUIS; SUPERVIELLE, MARCOS. Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009. UCUR (2011)

NOTARO, JORGE. El sistema de relaciones laborales durante el gobierno del Frente Amplio: Uruguay, 2005-2011. En: Revista ABET, vol. X, n° 2 (julio/diciembre 2011a)

NOTARO, JORGE. El Sistema de Relaciones Laborales en Uruguay en el segundo gobierno del Frente Amplio. En: Revista de Ciencias Sociales, Dpto. Sociología, FCS, UdelaR. Vol.24, n°29 (2011b)

NOTARO, JORGE. Empleo y desempleo en el Uruguay 1984 – 2005. IEcon, UdelaR, DT 02/05 (2005a).

NOTARO, JORGE. La calidad del empleo en el Uruguay 1984 – 2003. Iecon, UdelaR, DT 01/05 (2005b)

NOTARO, JORGE. La reforma laboral en el Uruguay 2005 – 2009: Participación para la regulación. IEcon, UdelaR, DT 07/09 (2009)

NOTARO, JORGE. Los consejos de salarios en el Uruguay 2005 – 2006. IEcon, UdelaR, DT 04/07 (2007)

NOTARO, JORGE. Sindicalismo, reformas estructurales y organización del trabajo. El caso uruguayo, 1985 – 2012. En: Revista GPT Gestión de las Personas y Tecnología, n° 13 (julio 2012)

O'DONNELL, GUILLERMO. El Estado Burocrático-Autoritario. Belgrano (1996)

OCAMPO Y PARRA. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. En: Revista de la CEPAL 79 (abril 2003).

OLESKER, DANIEL. Balance de logros sociales y laborales, período 2004-2013. Principales datos presentados por el ministro de Desarrollo Social en el Consejo de Ministros (2/06/2014).

OYHANTÇABAL, GABRIEL. Mirar más allá de la euforia. Uruguay: “Revolución” del agro y trasnacionalización de la tierra. Publicado en Brecha, 24/04/2014. Disponible en: <<http://www.rebellion.org/noticias/2014/4/183668.pdf>>

PERAZZO, IVONE. El mercado laboral uruguayo en la última década. Instituto de Economía, UdelaR. DT 1/12 (2012)

PERAZZO, IVONE. Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007. IEcon, UdelaR, DT 8/08 (2008)

PEREIRA DA SILVA, FABRICIO. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível? En: Revista Oikos, Rio de Janeiro. Vol.9, n°2 (2010)

PINTO, FABIANA. La expansión de los empleos "atípicos" como medio de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo: el estudio de esta modalidad laboral en una empresa multinacional integrada a nuestro medio: Mc Donald's Uruguay. TS 045, UdelaR, FCS (1996)

PIÑERO, JULIO. El modo de desarrollo industrial Fordista-Keynesiano: Características, Crisis y reestructuración del capitalismo. ISSN 1696-8360 (2004). Disponible en: <<http://www.eumed.net/ce/>>

PNUD. Uruguay, Informe País 2013. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales (Setiembre 2013)

PORRAS, SYLVINA y RODRÍGUEZ, SANDRA. Calidad del empleo en tiempos de crecimiento económico. IEcon, UdelaR (2014). Disponible en: <<http://www.ccee.edu.uy/jacad/2014/index.html#ponencias>>

PORZECANSKI, ROBERTO. No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010). Random House Mondadori (2010).

PREBISCH, RAÚL. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1949). Disponible en: <<http://prebisch.cepal.org/es/>>

PRIES, LUDGER. Teoría sociológica del mercado de trabajo. En: De La Garza Toledo, Enrique (coord.) Tratado latinoamericano de sociología del trabajo. FCE (2000).

PUCCI, FRANCISCO. Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo (2003). Disponible en: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/13a%20Pucci.pdf>>

QUIÑONES, MARIELA y SUPERVIELLE, MARCOS. La construcción de la cultura de diálogo social en Uruguay. En: Revista de Ciencias Sociales, Dpto. Sociología, FCS, UdelaR. Vol.24, n°29 (2011)

RACHETTI, FERNANDO. Empresas unipersonales: Su realidad en el derecho uruguayo. En: Revista de derecho de la Universidad de Montevideo (s/d). Pp 155-170. Disponible en: <<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rachetti-Empresas-unipersonales-Su-realidad-en-el-Derecho-Uruguayo.pdf>>

RICARDO, DAVID. On the principles of political economy, and taxation. The Gutenberg Project (2010 [1817]). Disponible en: <<http://www.gutenberg.org/files/33310/33310-h/33310-h.htm>>.

RIFKIN, JEREMY: El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era. Barcelona. Paidós (1996).

RIST, GILBERT. The History of Development: From Western Origins to Global Faith. Zed Books (2008)

RODRÍGUEZ, JUAN MANUEL; COZZANO, BEATRIZ; MAZZUCHI, GRACIELA. Las relaciones laborales 2011 y perspectivas para 2012. Instituto de Relaciones Laborales, UCUDAL (Diciembre 2011)

RODRÍGUEZ, JUAN MANUEL; COZZANO, BEATRIZ; MAZZUCHI, GRACIELA. Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo, edición ampliada. Instituto de Relaciones Laborales, UCUDAL (2010)

ROSTOW, WALT WHITMAN. The Stages of Economic Growth: A non-comunist Manifesto. Cambridge University Press (1960)

SCHORR, MARTÍN. Argentina: ¿Nuevo modelo o 'viento de cola'? En: Nueva Sociedad, n°237 (Enero-febrero 2012b)

SCHORR, MARTÍN. Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. ANPCT (Febrero

2012a)

SCHUMPETER, JOSEPH. Capitalism, socialism, and democracy. Routledge (2002[1943]).

SINGER, HANS. The distribution of gains between investing and borrowing countries. American Economic Review vol.40 (1950).

SUPERVIELLE, MARCOS y PUCCI, FRANCISCO. El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX (2008) Disponible en: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Supervielle%20Pucci.pdf>>

SUPERVIELLE, MARCOS y QUIÑONES, MARIELA. La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo. En: El Uruguay hoy: Paisaje después del 31 de octubre. P. 179-198. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Ediciones del Caballo Perdido (2004).

SUPERVIELLE, MARCOS. QUIÑONES, MARIELA. La instalación de la flexibilidad en el Uruguay. Sociologías, Porto Alegre, año 2, n°4, p.20-65 (Julio/diciembre 2000)

SVAMPA, M. Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en A. Latina. En: Nueva Sociedad, n°244 (marzo-abril 2013)

THUROW, LESTER. La guerra del Siglo XXI. La batalla económica que se avecina entre Japón, Estados Unidos y Europa. Editorial Complutense (1994)

TRAVERSA, FEDERICO. Economía política de un proyecto socialdemócrata periférico. En: Informe de coyuntura. Encrucijada 2010: la política uruguaya a prueba. ICP, FCS, y ed. Fin de Siglo (2009)

VADELL, JAVIER y NEVES, PEDRO. O pós-neoliberalismo na américa do sul: inserção internacional e desafios do desenvolvimento. En: Gaitán-Del Rio (org.) Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI. CRV (2013)

VALERDI GONZALEZ, MARÍA ÁUREA. El tiempo libre en condiciones de flexibilidad del trabajo: caso Tetla, Tlaxcala. Tesis de doctorado en sociología, Universidad de Puebla (2005). Disponible en: <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2009/mavg.htm>>.

VARIOS AUTORES. Ten Theses on New Developmentalism. FGV – EESP (Setiembre 2010). Disponible en: <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_spanish.asp>

VASSALLO, MIGUEL. Dinámica y competencia intrasectorial en la agricultura uruguaya: Los cambios en la última década. Agrocienia Uruguay, vol. 17, n°2, p.170-179 (julio/diciembre 2013)

VERA, LUIS. Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: El caso venezolano. En: Cuadernos del CENDES, año 26, n°71, p.89-115 (2009)

VIBEL, NATALIA. El trabajo en la forestación. Una mirada desde la subjetividad de los trabajadores de Piedras Coloradas. FCS, UdelaR, TS 356 (2008)

WEBER, MAX. Economía y sociedad. FCE (2002[1922])

WELLER, JÜRGEN. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay. CEPAL/AECID (2009a)

WELLER, JÜRGEN. Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay. CEPAL (2009b)

WILLIAMSON, JOHN. A Short History of the Washington Consensus. Fundación CIDOB (2004 b)

WILLIAMSON, JOHN. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Institute for International Economics (2004 a)

ZIZECK, Slavoj. Em defesa das causas perdidas. Boitempo, 2009.

Anexo A: Estructura del producto en los dos períodos estudiados

| Anexo I: PBI por Industrias, serie anual a miles de pesos constantes de 1983 | | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| AGROPECUARIA | 23256 | 23991 | 26851 | 25250 | 28266 | 29791 | 32623 | 30592 | 32170 | 29853 |
| Agricultura | 8215 | 8734 | 10338 | 8914 | 11200 | 12876 | 14799 | 13040 | 15015 | 13491 |
| Pecuaria | 15041 | 15257 | 16513 | 16336 | 17066 | 16915 | 17824 | 17552 | 17155 | 16361 |
| PESCA | 276 | 346 | 305 | 311 | 313 | 352 | 348 | 382 | 400 | 265 |
| CANTERAS Y MINAS | 290 | 352 | 404 | 449 | 481 | 581 | 625 | 763 | 987 | 930 |
| INDUSTRIA MANUFACTURERA | 54750 | 54464 | 55296 | 50328 | 52361 | 50877 | 52918 | 56023 | 57330 | 52514 |
| Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 19537 | 19759 | 21204 | 20112 | 21306 | 21300 | 22918 | 24470 | 25089 | 24988 |
| Textiles, prendas de vestir e industria del cuero | 8051 | 8407 | 8256 | 7624 | 7848 | 6398 | 6655 | 6828 | 5535 | 4177 |
| Papel, productos de papel e imprenta | 2166 | 2587 | 2608 | 2558 | 2673 | 2313 | 2740 | 3041 | 3304 | 3229 |
| Fabricación de productos químicos | 12207 | 11747 | 11154 | 8461 | 7890 | 10881 | 11200 | 11140 | 12124 | 10864 |
| Productos minerales no metálicos | 3775 | 3432 | 3742 | 3968 | 4173 | 3519 | 3445 | 3822 | 3606 | 2808 |
| Industrias metálicas básicas | 624 | 627 | 610 | 527 | 483 | 457 | 448 | 489 | 510 | 482 |
| Productos metálicos, maquinaria y equipo | 7122 | 6634 | 6438 | 5909 | 6973 | 4827 | 4282 | 4934 | 5830 | 4747 |
| Productos de madera, muebles y otras ind. manuf. | 1269 | 1272 | 1284 | 1168 | 1216 | 1181 | 1228 | 1300 | 1331 | 1219 |
| ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA | 7457 | 8110 | 9340 | 9203 | 8896 | 9547 | 9962 | 10628 | 11855 | 11839 |
| Electricidad | 6640 | 7257 | 8472 | 8317 | 7997 | 8662 | 9058 | 9695 | 10912 | 10876 |
| Gas | 72 | 73 | 74 | 74 | 71 | 67 | 64 | 65 | 71 | 89 |
| Agua | 745 | 780 | 794 | 812 | 828 | 818 | 840 | 868 | 872 | 874 |
| CONSTRUCCIÓN | 6080 | 6785 | 7847 | 9167 | 9949 | 8922 | 8761 | 8968 | 9851 | 10731 |
| Edificios | 3941 | 4380 | 5300 | 5757 | 6158 | 5855 | 5781 | 6033 | 6364 | 6307 |
| Otras construcciones | 2139 | 2405 | 2547 | 3410 | 3791 | 3067 | 2981 | 2935 | 3487 | 4423 |
| COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES | 24419 | 26547 | 30137 | 35199 | 39074 | 35314 | 37434 | 40732 | 41710 | 40300 |
| Comercio | 20517 | 22135 | 25520 | 30572 | 34295 | 30763 | 32867 | 35963 | 37075 | 35685 |
| Restaurantes y Hoteles | 3902 | 4412 | 4617 | 4627 | 4779 | 4551 | 4567 | 4769 | 4635 | 4615 |
| TRANSPORTE Y COMUNICACIONES | 15367 | 16498 | 18428 | 20810 | 24669 | 26197 | 28283 | 29991 | 31330 | 32479 |
| Transportes y almacenamiento | 10559 | 11237 | 12569 | 14158 | 17047 | 17669 | 18456 | 18983 | 19157 | 18879 |
| Ferroviario | 47 | 47 | 50 | 41 | 44 | 43 | 42 | 46 | 57 | 63 |
| Automotor pasajeros | 3453 | 3433 | 3489 | 3634 | 3855 | 3514 | 3503 | 3478 | 3594 | 3722 |
| Carga por carretera | 2996 | 3191 | 3592 | 3549 | 3939 | 4137 | 4427 | 4548 | 4857 | 4910 |
| Aéreo | 705 | 737 | 811 | 951 | 1201 | 1185 | 1280 | 1109 | 1238 | 1277 |
| Marítimo | 1739 | 2107 | 2630 | 3798 | 5545 | 6383 | 6494 | 6759 | 6090 | 5742 |
| Servicios conexos y almacenamiento | 1619 | 1722 | 1997 | 2185 | 2463 | 2407 | 2710 | 3043 | 3321 | 3165 |
| Comunicaciones | 4808 | 5261 | 5859 | 6652 | 7622 | 8528 | 9827 | 11008 | 12173 | 13600 |
| Correos | 118 | 152 | 165 | 187 | 203 | 208 | 232 | 249 | 264 | 274 |
| Telecomunicaciones | 4690 | 5109 | 5694 | 6465 | 7419 | 8320 | 9595 | 10759 | 11909 | 13326 |
| Establecimientos financieros y seguros, Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas | 51573 | 51279 | 52216 | 52100 | 52631 | 52908 | 55655 | 58671 | 62684 | 66672 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 38587 | 38835 | 40135 | 40561 | 40729 | 40564 | 41438 | 42864 | 44007 | 43806 |
| Subtotal | 222055 | 227207 | 240959 | 243378 | 257369 | 255053 | 268047 | 279614 | 292324 | 289389 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | 212840 | 220372 | 237851 | 244172 | 261951 | 258159 | 272559 | 286317 | 299311 | 290791 |

Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas - Revisión 2

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido a redondeos en las cifras.

Fuente: BCU

Anexo II: PBI por industrias, serie anual a miles de pesos constantes de 2005

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009* | 2010* | 2011* | 2012* | 2013* |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ACTIVIDADES PRIMARIAS | 38 229 925 | 40 386 356 | 36 476 530 | 37 248 590 | 40 030 103 | 36 982 049 | 46 779 524 | 46 907 717 | 49 430 594 |
| AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA | 36 236 634 | 38 135 052 | 34 321 371 | 35 092 160 | 37 895 307 | 34 841 111 | 44 592 912 | 44 614 371 | 46 672 191 |
| Cultivos en general; servicios agrícolas aplicados a estos cultivos | 9 260 635 | 11 063 605 | 8 809 867 | 10 259 750 | 13 029 901 | 10 316 686 | 18 401 749 | 17 906 526 | 19 200 826 |
| Cría de animales; servicios ganaderos | 24 677 383 | 24 473 040 | 22 846 493 | 22 000 091 | 21 846 974 | 21 495 645 | 23 028 958 | 23 489 535 | 24 061 570 |
| Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas | 2 298 616 | 2 598 407 | 2 665 011 | 2 832 319 | 3 018 431 | 3 028 780 | 3 164 205 | 3 218 309 | 3 409 795 |
| PESCA | 934 785 | 992 059 | 816 739 | 795 265 | 526 723 | 462 212 | 583 665 | 463 727 | 453 075 |
| MINERIA | 1 058 505 | 1 259 245 | 1 338 419 | 1 361 165 | 1 608 074 | 1 678 726 | 1 602 946 | 1 829 619 | 2 305 328 |
| INDUSTRIAS MANUFACTURERAS | 63 125 725 | 66 153 691 | 71 646 922 | 77 476 471 | 76 456 379 | 79 097 234 | 81 443 403 | 82 022 862 | 81 703 897 |
| Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco | 24 831 515 | 26 839 103 | 28 727 575 | 29 611 613 | 30 308 189 | 29 979 714 | 31 028 230 | 30 759 622 | 30 039 808 |
| Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos | 6 145 367 | 6 763 948 | 6 070 216 | 5 826 818 | 6 104 388 | 5 977 119 | 5 837 472 | 6 211 855 | 6 462 850 |
| Fabricación de productos textiles y prendas de vestir; curtido y adobo de pieles y cueros; productos de cuero y calzado | 6 980 817 | 7 912 712 | 7 799 907 | 6 521 475 | 5 561 587 | 5 572 781 | 5 509 813 | 4 922 481 | 4 353 201 |
| Fabricación de madera y productos de madera, papel y productos del papel e imprentas | 5 601 552 | 5 992 641 | 7 050 043 | 14 485 593 | 14 854 597 | 17 065 057 | 16 761 364 | 16 915 822 | 18 235 338 |
| Fabricación de papel y de productos de papel | 1 046 399 | 1 112 533 | 2 058 266 | 8 626 384 | 9 851 472 | 10 978 395 | 10 332 811 | 10 453 443 | 11 406 060 |
| Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear* | 5 840 657 | 4 983 883 | 6 416 857 | 5 204 672 | 5 484 266 | 5 806 902 | 5 786 836 | 6 213 127 | 5 539 575 |
| Fabricación de sustancias y productos químicos, y productos de caucho y plástico | 7 584 406 | 7 163 643 | 7 155 979 | 7 461 686 | 7 286 755 | 8 308 899 | 9 279 212 | 9 737 580 | 9 811 190 |
| Fabricación de otros productos minerales no metálicos | 1 919 084 | 2 018 743 | 2 037 119 | 1 970 700 | 1 867 949 | 1 635 102 | 1 735 035 | 1 651 250 | 1 683 095 |
| Fabricación de metálicas básicas, de maquinaria y equipo, metálica, eléctrica y de instrumentos de precisión | 6 584 785 | 7 261 489 | 8 008 156 | 7 904 538 | 7 381 434 | 6 978 675 | 7 214 357 | 8 071 732 | 7 860 094 |
| Fabricación de material de transporte | 1 635 041 | 2 004 742 | 2 346 614 | 2 186 986 | 1 561 326 | 1 831 964 | 2 245 875 | 1 579 045 | 2 027 233 |
| Otras industrias manufactureras | 2 147 868 | 1 976 736 | 2 104 672 | 2 129 210 | 2 150 277 | 1 918 141 | 1 882 681 | 2 172 205 | 2 154 364 |
| SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA | 13 323 287 | 9 900 007 | 14 871 814 | 7 277 059 | 8 086 233 | 15 363 341 | 11 657 640 | 8 996 755 | 13 964 598 |
| CONSTRUCCION | 23 542 050 | 25 201 426 | 27 556 471 | 28 284 347 | 27 943 331 | 29 136 305 | 30 772 002 | 34 540 583 | 35 033 658 |
| COMERCIO, REPARACIONES, RESTAURANTES Y HOTELES | 54 072 144 | 56 555 992 | 61 481 002 | 68 783 989 | 67 684 481 | 78 481 985 | 85 674 152 | 88 931 872 | 91 432 812 |
| COMERCIO Y REPARACIONES | 44 388 145 | 46 654 608 | 50 858 709 | 57 139 061 | 55 181 552 | 65 712 715 | 71 697 357 | 74 894 541 | 77 516 973 |
| RESTAURANTES Y HOTELES | 9 683 999 | 9 901 384 | 10 622 293 | 11 644 928 | 12 502 929 | 12 769 270 | 13 976 795 | 14 037 331 | 13 915 840 |
| TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES | 35 172 988 | 39 085 170 | 45 379 715 | 59 293 977 | 65 134 096 | 76 781 000 | 87 108 326 | 95 272 818 | 102 587 095 |
| Transporte y almacenamiento | 21 576 067 | 23 007 388 | 24 884 492 | 26 857 237 | 24 153 129 | 27 471 577 | 30 570 307 | 31 458 996 | 32 055 983 |
| Transporte por vía terrestre y tuberías | 11 910 708 | 12 144 394 | 12 950 871 | 13 616 814 | 13 947 603 | 14 512 910 | 14 786 121 | 15 078 214 | 15 353 029 |
| Transporte por vía aérea y marítima | 2 967 727 | 3 301 232 | 3 676 598 | 4 088 043 | 1 719 749 | 3 065 026 | 4 322 944 | 5 191 386 | 4 732 378 |
| Servicios complementarios y auxiliares del transporte | 6 697 632 | 7 561 762 | 8 257 023 | 9 152 380 | 8 485 778 | 9 893 641 | 11 461 242 | 11 189 416 | 11 970 576 |
| Comunicaciones | 13 596 922 | 16 077 782 | 20 495 223 | 32 436 740 | 40 980 966 | 49 309 424 | 56 538 019 | 63 813 822 | 70 531 112 |
| Correos | 444 036 | 475 629 | 527 408 | 577 191 | 661 259 | 750 905 | 818 024 | 880 586 | 988 241 |
| Telecomunicaciones | 13 152 885 | 15 602 154 | 19 967 816 | 31 859 548 | 40 319 708 | 48 558 518 | 55 719 996 | 62 933 236 | 69 542 871 |
| OTROS SERVICIOS | 151 794 290 | 153 064 870 | 157 770 703 | 164 937 437 | 169 462 463 | 175 102 194 | 184 679 866 | 191 848 177 | 199 275 934 |
| INTERMEDIACION FINANCIERA | 22 830 609 | 21 785 167 | 21 902 088 | 24 244 966 | 25 626 428 | 27 633 712 | 32 009 149 | 35 548 257 | 38 865 153 |
| ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER | 58 271 637 | 58 983 228 | 60 990 006 | 62 378 728 | 62 251 600 | 64 039 957 | 66 515 515 | 67 653 688 | 68 826 127 |
| ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA, PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACION OBLIGATORIA | 20 818 125 | 21 117 790 | 21 017 723 | 20 732 381 | 21 829 907 | 21 788 532 | 21 918 044 | 21 747 605 | 22 280 332 |
| ENSEÑANZA | 14 477 553 | 14 640 133 | 15 397 083 | 15 864 813 | 16 434 238 | 16 489 263 | 17 475 957 | 17 987 455 | 18 390 013 |
| SALUD | 19 568 988 | 19 838 228 | 20 709 724 | 22 783 946 | 23 463 218 | 24 465 668 | 25 088 085 | 26 995 625 | 28 519 294 |
| SERVICIOS PERSONALES Y HOGARES CON SERVICIO DOMESTICO | 15 829 378 | 16 700 324 | 17 754 080 | 18 932 603 | 19 857 072 | 20 685 063 | 21 673 117 | 21 915 546 | 22 395 014 |
| VALOR AGREGADO BRUTO DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD | 379 260 410 | 390 347 512 | 415 183 158 | 443 301 872 | 454 797 087 | 490 944 109 | 528 114 913 | 548 520 784 | 573 428 589 |
| Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente no distribuidos | -10 691 846 | -11 780 312 | -13 556 603 | -16 567 763 | -17 889 792 | -19 906 044 | -24 383 843 | -28 085 146 | -30 886 161 |
| Impuestos menos subvenciones sobre los productos | 56 449 885 | 63 870 958 | 69 753 743 | 78 473 121 | 80 178 683 | 89 504 249 | 97 961 685 | 103 377 552 | 108 697 315 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | 425 018 448 | 442 438 158 | 471 380 298 | 505 207 230 | 517 085 958 | 560 542 314 | 601 692 754 | 623 813 191 | 651 239 743 |

Clasificación Industrial Uniforme de Actividades Económicas – Revisión 3

* Datos preliminares

* Se incluye la comercialización del combustible mayorista importado realizada por ANCAP

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido a redondeos en las cifras.

Fuente: BCU

Anexo B: Ficha del proyecto de investigación

Tema: El trabajo en el Uruguay contemporáneo, y su relación con el desarrollo del país.

Objeto de estudio: Información estadística y cualitativa sobre el mundo del trabajo en Uruguay entre 1990-2014, los cambios institucionales en materia laboral, leyes de promoción a determinadas actividades, las características generales de la economía, y análisis políticos o académicos al respecto.

Preguntas de investigación: ¿Cómo es el trabajo creado en la última década en Uruguay? ¿Qué semejanzas y diferencias presenta con la década anterior? ¿Nos encontramos frente a un nuevo modelo de desarrollo? ¿Cuánto de estructural y coyuntural tiene el alto nivel de ocupación actual? ¿Qué nos dice todo esto sobre nuestras perspectivas de desarrollo?

Objetivos generales:

Analizar la economía política del Uruguay actual como una etapa post-neoliberal. Tras el agotamiento de la estrategia industrializadora, la mundialización exigió un violento ajuste – en nuestro país realizado mediante un Estado Burocrático-Autoritario y años de hegemonía neoliberal – y hoy se retoman algunos elementos estatistas sin abandonar ese legado.

Caracterizar el desarrollo del país en función del trabajo, enmarcando sus transformaciones recientes en esa línea histórica, y contrastar el período post-neoliberal con el de neoliberalismo que lo antecedió.

Objetivos específicos:

Introducir al lector histórica y teóricamente a la discusión abordada.

Caracterizar la política de los gobiernos del FA en materia de trabajo y de desarrollo, señalando rupturas y continuidades con los gobiernos anteriores.

Identificar las principales actividades económicas del país, en valor y en cantidad de trabajadores.

Contrastar la evolución de las mismas en el período estudiado y la etapa neoliberal.

Analizar las ocupaciones y sectores de actividad que concentran más trabajo, con especial atención a la dualidad estructural entre sectores dinámicos y estancados de una economía dependiente.

Evaluar la calidad del trabajo, tomando como indicadores: informalidad, salarios, tamaño de las empresas, cantidad de cuentapropistas.

Examinar cómo evoluciona la organización política de los trabajadores, fuertemente afectada en la fase anterior.

Identificar los sectores sociales en los que se concentran el desempleo y subempleo (sexo, edad, nivel de formación), ubicando las restricciones a la oferta de trabajo y analizando si se han modificado.

Explorar resumidamente la relación entre trabajo, desempeño económico general y factores externos (exportaciones, inversión extranjera).