

Trabajo y desarrollo en el Uruguay post-neoliberal

Antonio Pablo Zunino Ruso¹

Resumen

Este artículo sintetiza los resultados de nuestra investigación sobre la economía política del Uruguay desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio en 2005 hasta 2014, contrastándola con la del período 1990-1999, con énfasis en el trabajo. Se estudiaron las rupturas y continuidades entre las dos épocas para establecer si es posible identificar un modelo de desarrollo diferente en el segundo período, empleando una perspectiva de análisis regulacionista. Los aspectos analizados fueron: la estrategia productiva promovida por el Estado, la política social implementada, los cambios en el sistema de relaciones laborales, la estructura social y productiva (según los distintos tipos de actividad económica que componen el producto y la distribución de los nuevos empleos), la evolución de la calidad del trabajo y la heterogeneidad estructural, y el modo de inserción externa del país. Los resultados apuntan a una continuidad entre el modelo de ambos períodos; no obstante, la regulación del período 2005-2014 tuvo un carácter más social que condujo a una importante mejora en la calidad del trabajo e indicadores sociales.

Palabras-clave: Empleo, Modelo de desarrollo, Liberalismo, Neoliberalismo.

Abstract

Labour and development in post-neoliberal Uruguay

This article summarizes the results of our research on the political economy of Uruguay since the beginning of the Frente Amplio governments from 2005 to 2014, contrasting it with the 1990-1999 period, and focusing on labour. Ruptures and continuities between both periods were studied, in order to ascertain if a different development model can be identified, using an approach akin to that of the regulation school. The dimensions we studied are: the productive strategy pursued by the State, the social policies implemented by it, changes in labor institutions, the socio-productive structure (based on the different economical activities performed in the country and the distribution of new jobs among different sectors), the evolution of jobs quality and structural heterogeneity, and the mode of external insertion of the country. Results indicate a continuation of the same development model in both periods, although a more socially-oriented regulation implemented in 2005-2014 resulted in a significant improvement in labor quality and social indicators.

Keywords: Employment, Development model, Liberalism, Neoliberalism.

Resumo

Trabalho e desenvolvimento no Uruguai pós-neoliberal

Este artigo sintetiza os resultados de nossa pesquisa sobre a economia política do Uruguai desde o início dos governos da Frente Amplio em 2005 até 2014, contrastando-a com o período 1990-1999, com ênfase no trabalho. As rupturas e continuidades entre os dois períodos foram estudadas para estabelecer se é possível identificar um modelo de desenvolvimento diferente no segundo período, a partir de uma perspectiva de análise regulatória. Os aspectos analisados foram: a estratégia produtiva promovida pelo Estado, a política social implementada, as mudanças no sistema de relações de trabalho, a estrutura social e produtiva (de acordo com os diferentes tipos de atividade econômica que compõem o produto e a distribuição dos novos empregos), a evolução da qualidade do emprego e da heterogeneidade estrutural e o modo de inserção externa do país. Os resultados apontam para uma continuidade entre o modelo dos dois períodos; No entanto, a regulamentação para o período 2005-2014 teve um caráter mais social que levou a uma melhoria significativa na qualidade do trabalho e nos indicadores sociais.

Palavras-chaves: Emprego, Modelo de desenvolvimento, Liberalismo, Neoliberalismo.

JEL: J01, P16, 054.

(1) Magíster en Estudios Latinoamericanos Contemporáneos (UdelaR – Uruguay, UCM – España), Lic. en Ciencias Políticas y Sociología (UNILA – Brasil). El presente artículo es un resumen de tesis de grado, más extensa, que puede conseguirse directamente con el autor. E-mail: zunino.antonino@gmail.com.

1 Introducción

En este artículo se sintetizan los resultados de nuestra investigación sobre trabajo y desarrollo en Uruguay, desde el comienzo de los gobiernos del Frente Amplio (FA) en 2005 hasta la fecha de redacción (2014), contrastándola con el período 1990-1999². Se estudiaron las rupturas y continuidades entre las dos épocas, buscando identificar la emergencia de un modelo de desarrollo distinto en la etapa 2005-2014, o la perpetuación del modelo anterior.

Caracterizamos a los gobiernos existentes en la década de 1990 como de tendencia neoliberal, y como progresistas a los conformados a partir de 2005. Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática alineada al “consenso de Washington” (Williamson, 2004) que orientó las reformas estructurales emprendidas tras el agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en la mayor parte de la región, a partir de los años ochenta. El progresismo se define como una postura de centro-izquierda pragmática, que ganó espacio político colocándose en oposición a la política neoliberal, y llegó al gobierno en buena parte de la región a partir de las crisis socioeconómicas que iniciaron el siglo XXI (Pereira, 2010).

El disparador de la investigación fue el tránsito del país desde un alto histórico de desocupación (17% en 2002) a un mínimo histórico (6,5% en 2013); es decir que a la década de los noventa, caracterizada por la sostenida destrucción de puestos de trabajo que tuvo su ápice en la crisis de 2002³, se sucedió otra marcada por la “explosión” del empleo, con la creación de más de 315.000 puestos de trabajo entre 2006 y 2013. Esto plantea interrogantes al respecto del tipo de trabajo que fue generado, y la profundidad y el tipo de mudanzas realizadas a partir de 2005, cuando el nuevo partido de gobierno asumió funciones por primera vez en su historia, con un discurso de cambio frente a los anteriores.

Trabajamos, en una perspectiva histórica, bajo el supuesto de que Uruguay mantuvo en rasgos generales un mismo modelo económico a partir de los años ochenta, cuando la profunda crisis política, económica y social de la época puso fin al modelo sustitutivo de importaciones y dio inicio a la reforma neoliberal, operada a través de un Estado Burocrático-Autoritario (EBA) (O’Donnell, 1996), que suspendió la democracia entre 1973 y 1985 (v. Cuadro 1).

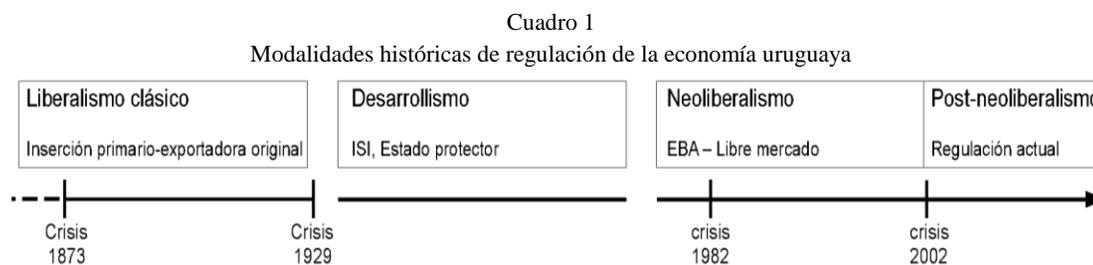
En el último cuarto del siglo XX se pasó de la ISI, un modelo desarrollista que enfatizaba en la industrialización como condición para el desarrollo a partir del deterioro estructural de los términos de intercambio constatado entre primarios y manufacturas (v. Prebisch, 1949; Singer, 1950; Ocampo y Parra, 2003), al modelo neoliberal, apoyado en la doctrina clásica que recomienda aprovechar las ventajas comparativas estáticas del país (v. Ricardo, 2010[1817]). Esto implicó un retroceso en términos de desarrollo, caracterizado por el deterioro o estancamiento en los niveles de bienestar de la población y la reprimarización de la economía, deteniendo o incluso revirtiendo la industrialización alcanzada en la etapa anterior (v. Guillén, 2012; Palazuelos, 2000). El movimiento hacia una menor regulación pública que habría de liberar las fuerzas del mercado redundó en la pérdida de importantes

(2) La investigación original se realizó en el marco de la redacción de tesis de grado para la carrera de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (Brasil) en el año 2014.

(3) El quiebre financiero de 1999-2002 colapsó el sistema económico del país, incluyendo a buena parte de la banca privada, exigió la negociación de un rescate con el FMI, y engendró una crisis social que se extendió hasta mediados de los años 2000, con algunos indicadores que la colocan como la más grave en la historia del país (ver PNUD, 2013).

capacidades estatales y una inserción más dependiente en la división internacional del trabajo, retomando un rol más cercano al del enclave extractivo.

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 debate sobre 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 rompe con el neoliberalismo sino apenas con la aplicación vertical y automática de las “recetas” del Consenso de Washington (Vadell; Neves, 2013, p. 146).



Fuente: Elaboración propia.

Para comprender los distintos modelos de desarrollo que se han sucedido en el país a lo largo de su historia utilizamos el concepto de modo de regulación, una construcción analítica que tipifica las principales características del capitalismo vigente en cada época en una sociedad (v. Aglietta, 1997 y 1999; Boyer, 2005; Amable; Palombarini, 2008). La elección de este enfoque responde al carácter multidimensional de los procesos de desarrollo, que deben ser abordados en forma interdisciplinaria y atendiendo a su evolución histórica de largo plazo. El modo de regulación comprende aspectos políticos, económicos y sociales, separaciones analíticas de un mismo proceso social; se trata de “mecanismos de mediación que producen modelos macroeconómicos regulares, en los cuales la acumulación de capital puede hacerse compatible con la cohesión social” (Aglietta, 1997, p.29). Son arreglos duraderos, cambiantes a través de grandes crisis históricas, que se agrupan dentro de algunos modelos generales: en nuestro caso, primario-exportación, ISI, neoliberalismo. Ver los trabajos coincidentes de Talavera (1989) para una caracterización latinoamericana, y Bonino et al. (2012) para Uruguay, que sintetizamos en el cuadro anterior.

El modo de regulación que se implementa en un país resulta en un grado más o menos exitoso de cohesión social (v. Amable; Palombarini, 2008). Esto se refleja en los niveles de conflictividad de la sociedad: la lucha de clases, institucionalizada a través de sindicatos-patronales y expresada en la conflictividad laboral del sistema, o (en casos extremos) escalando hacia la violencia política. También en determinados niveles de exclusión social, desocupación y pobreza.

Consideraremos tres dimensiones de análisis para caracterizar un modo de regulación: tipo de Estado, estructura socioproductiva, y modalidad de inserción externa, para las cuales definimos algunos componentes relevantes e indicadores empíricos, como se indica en el Cuadro 2.

Dentro del Estado, en el centro de nuestro enfoque, distinguimos tres componentes: la estrategia productiva que se persigue (promoviendo determinado tipo de actividades consideradas clave), carga fiscal en la economía y alcance de la política social, y el sistema de relaciones laborales, que comprende la legislación que regula el trabajo y las instituciones que representan a los actores productivos (empresarios y trabajadores). En la estructura social y productiva, nos centraremos en la composición sectorial del producto nacional y la distribución de la fuerza de trabajo entre los distintos sectores de actividad, así como en la calidad del trabajo (incluyendo el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad). Finalmente, la inserción externa (particularmente determinante en el caso de una economía pequeña y volcada hacia el exterior como la uruguaya) se expresa en una determinada pauta de exportaciones, reflejando el rol asumido por el país en la división internacional del trabajo.

Cuadro 2
Dimensiones de análisis e indicadores del modo de regulación

Tipo de Estado	Estrategia productiva	Leyes de promoción a actividades económicas
	Tamaño del Estado y política social	Proporción de ocupados públicos / privados; inversión pública social en el PBI; impuestos a los productos
	Sistema de relaciones laborales	Cambios en la legislación del trabajo, ámbitos de negociación colectiva, tasas de sindicalización
Estructura socio-productiva	Composición del producto y distribución sectorial del trabajo	Ocupados por sector de actividad, PBI por actividad económica
	Calidad del trabajo y heterogeneidad estructural	Informalidad laboral, ocupados en sectores de baja productividad
Inserción externa	Pauta de exportaciones y rol en la división internacional del trabajo	Proporción primarios/manufacturas en exportaciones; principales productos exportados

El texto se organiza como sigue: en la sección 2 mostramos los mayores niveles de éxito de la regulación implementada en 2005-2014 frente a la de 1990-1999, que consigue asegurar mayores tasas de crecimiento económico y bienestar. En la sección 3 comparamos el modo de regulación vigente en cada período para establecer rupturas y continuidades entre uno y otro, abordando en orden el tipo de Estado (3.1), la estructura socioproductiva (3.2), e inserción externa (3.3). La sección 4 ofrece nuestras conclusiones.

2 El “éxito” de la regulación implementada

Una primera comparación entre los períodos definidos como neoliberal y post-neoliberal arroja un saldo moderadamente favorable hacia este último, especialmente acentuado en sus aspectos sociales. El período 2005-2014 muestra mayores tasas de crecimiento económico, mejores niveles de ocupación y salarios, y una regulación más exitosa en cuanto a reducción de la pobreza y la desigualdad que 1990-1999 (v. Cuadro 3).

Cuadro 3
Indicadores socioeconómicos

	Salario mínimo (1)	Salario medio (2)	Desocupación (3)	PBI (4)	Pobreza (5)
1990	166,4	89,1	8,5		29,7
1999	101,7	101,3	11,3		15,3
1990-1999:	-64,7	+12,2	Promedio: 9,9	+42,9%	-14,4
2005	131,9	81,5	12,2		36,6
2013	252,8*	110,8*	6,7		12
2005-2013:	+120,9	+29,3	Promedio: 8,6	+64,7%	-24,6

1) Índice medio anual de salario mínimo real (base 2000=100)

2) Índice medio anual de salario medio real (base 2000=100)

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

4) Variación acumulada del PBI (1990-1999, base 1989=100; 2005-2012, base 2004=100)

5) Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en zonas urbanas

* Datos de 2012 en función de su disponibilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, INE Uruguay y Banco Mundial.

Dejando de lado los indicadores correspondientes a los años de crisis (2000-2002) que distorsionarían la comparación, vemos que durante la década del noventa los niveles de desempleo promediaron casi diez por ciento y con tendencia a aumentar a lo largo del período, a pesar de que fueron tiempos de (irregular) crecimiento económico, en que el producto aumentó casi 43%. El salario mínimo real vio una fuerte caída de más de 60%, y el salario medio real se mantuvo relativamente estancado, acumulando un crecimiento de apenas doce puntos. Más expresivamente, la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza, aunque se redujo casi a la mitad, se mantuvo por encima del 15% de la población. En contrapartida, a partir de 2005 el desempleo comenzó a descender sostenidamente, hasta encontrar un piso hacia el final del período en torno a 6,7%, acompañando un crecimiento del producto mucho más regular, que acumuló casi 65% y sólo registró niveles bajos durante 2009 (cuando la recesión en los países centrales). La pobreza, que había alcanzado niveles muy elevados durante la crisis de 2001, fue combatida de forma eficaz y descendió desde un máximo histórico (casi 40% en 2004) hasta 12% en unos pocos años, lo que le valió al Uruguay elogios de la comunidad internacional. Por su parte, el salario medio aumentó más del doble que en la década anterior (29,3 puntos), y el salario mínimo (tan deteriorado en los noventa) vio un ascenso muy significativo, hasta que en 2013 ubicó su valor en dos veces y media respecto a 1999 (v. Cuadro 3).

Hay dos aspectos adicionales que permiten evaluar a la regulación implementada en el período 2005 – 2014 como una de mayores niveles de consenso y cohesión social que la de años precedentes. Por una parte, la distribución de la riqueza evidencia un arreglo más equitativo: el índice de Gini pasó de 0,453 en 2006, a 0,382 en 2013⁴.

Por otra parte, la conflictividad laboral también fue menor en el período comparada con la década anterior. El Índice de Conflictividad Laboral de UCUDAL⁵, que puede entenderse como una aproximación al descontento general de los trabajadores, promedió 77 puntos entre 1995 y 1999, y

(4) Datos obtenidos de Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (Olesker, 2014).

(5) Disponible em: http://www.ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral, elaborado por el Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL).

51 entre 2005 y 2014, con un nivel un poco mayor en los últimos años de este período. 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 2005-2014 el desempleo se encontraba a la baja y la afiliación sindical fuertemente en alza, como veremos después. Otro factor político explicativo para esa diferencia, que no debe ser descartado, es la afinidad histórica entre el FA y la central sindical del país (PIT-CNT) (Notaro, 2009, p. 42).

No obstante esta mejoría de los indicadores socioeconómicos más convencionales, las transformaciones que permiten constatar la emergencia de un nuevo modo de regulación en el país o la permanencia del anterior (así como los factores que explican los resultados más exitosos señalados entre un período y otro) deben identificarse en los componentes estructurales del modelo, definidos anteriormente.

3 Rupturas y continuidades en el modo de regulación

3.1 Tipo de Estado

3.1.1 Estrategia productiva

Narbondo (2013, p. 83) señala que los Estados de tipo neoliberal y post-neoliberal utilizan a menudo las mismas herramientas de intervención desarrollistas o keynesianas (designación de zonas francas, subsidios, etc.), diferenciándose en los fines con las que las implementan. La especificidad del primero sería la búsqueda de atraer capitales y garantizar lucros sin consideración de objetivos políticos, mientras que Estados de otro tipo articularán esas acciones en función de estrategias de desarrollo industrial, proyectos de bienestar universal, etc.

El análisis del tipo de actividades y las inversiones que fueron promovidas por el Estado uruguayo durante nuestro período de estudio indica que se está dando continuidad a un modelo productivo cuyas raíces fueron establecidas en el período anterior, orientado a aprovechar las ventajas comparativas del país en la producción inmediatamente más rentable en el mercado internacional. Esto 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 constituyeron el principal sostén del crecimiento del país en la época. Se trata de dos actividades relativamente nuevas en Uruguay, que crecieron en estos años hasta convertirse en las 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 uruguayana. 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.

Todos los instrumentos jurídicos empleados para promover el nuevo modelo productivo son heredados 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. 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. Mordecki y Ramirez (2014) encuentran que 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 2012). Pero no generó un cambio en el tipo de capitales atraídos, que en ambos períodos se destinaron a las mismas actividades, ni transformó su estructura productiva para alejarse de la especialización en *commodities* hacia el conocimiento y la tecnología (Mordecki; Ramirez, 2014, p. 11). La ley también compromete al Estado a 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 anterior Estado desarrollista, que establecía tasas de cambio diferenciales según actividad.

La Ley n°17.124 de 1999 permitió que las Sociedades Anónimas fuesen propietarias de tierras.

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 importantes 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. Todos estos instrumentos, como se ve, son anteriores a 2005.

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, según datos de la Dirección General Forestal. Todas las plantas de celulosa instaladas operan dentro de Zonas Francas creadas expresamente por el Estado para ellas, y pertenecen a grandes capitales extranjeros (finlandeses, suecofinlandeses y chilenos), países con los que Uruguay ha firmado tratados bilaterales de protección de inversiones (Gautreau, 2014; Dirección General Forestal).

Por su parte, la producción de soja también vio un crecimiento exponencial, pasando de menos de siete mil toneladas totales en el año 2000, a setecientos millones de toneladas en 2007, según datos de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (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 (Vassallo, 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, p. 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 (Vassallo, 2013) ha sido destacada como un factor de peso.

Al analizar la evolución de la inversión en la economía uruguaya entre 1991 y 2012, Mordecki y Ramírez (2014) constatan que el financiamiento estatal a la inversión es más importante en la fase post-neoliberal; 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. 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; 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 también ocurren compras de tierras por Sociedades Anónimas. Se opera un 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 tierra⁶ (Oyhantçabal, 2014; Bacchetta, 2013; Arbeletche et al., 2012).

3.1.2 Presencia del Estado y política social

La expansión del Estado post-neoliberal ha sido relativamente moderada en el caso de Uruguay. Por una parte, la reducción relativa del empleo público propia de la reforma neoliberal no se detuvo desde los años noventa: en 1991 la proporción de ocupados en los sectores público y privado era de 20,8% / 79,2% respectivamente, y en 2000 había descendido a 17,4% / 82,6%; mientras que en 2005 la relación comenzó en 16,6% / 83,4 % y en 2013 había descendido a 14,7% / 85,3% respectivamente⁷. A su vez, el gasto público de la Administración Central se mantuvo en niveles similares: medido como porcentaje del PBI, en 2005 ascendía a 27,5%, y en 2014 a 29,9% (según datos de CEPAL).

Sí existió, en cambio, una mayor carga impositiva a los productos, que promedió 9,4% del PBI entre 1990 y 1999, contra 13,3% entre 2005 y 2012 (datos de CEPAL). También hubo una expansión moderada del rol social del Estado, como refleja la evolución de la inversión pública social

(6) Arbeletche et al. (2012) calculaban que el 1% de los agricultores concentraba el 30% del área cultivada, y esta proporción era aún más intensa en cultivos como la soja o el maíz; la tendencia futura era a profundizar la concentración.

(7) Datos de Supervielle y Quiñones (2004) para el primer período, y cálculo propio con base en la ECH del INE para el segundo.

(Cuadro 4): la parte del producto destinada a este fin aumentó 4,6% en el primer período, frente a 5,6% en el segundo.

Finalmente, en la fase post-neoliberal existió una recuperación del Salario Mínimo Nacional como herramienta de política social. Como vimos antes, tuvo un importante aumento: Porras y Rodríguez (2014) apuntan un crecimiento de 226% para 2012 con respecto al nivel de 2004.

Cuadro 4
Inversión pública social

	1990	1999	2005	2014
Porcentaje del PBI	7	11,6	8,7	14,3
Variación:	1990-1999: +4,6%		2005 – 2009: +5,6%	

Fuente: CEPAL.

La literatura también da cuenta de cambios cualitativos en la naturaleza de la inversión social, reflejando concepciones políticas opuestas (v. Narbono, 2013, p. 79; Antía, 2013, p. 273). El neoliberalismo implementa políticas focalizadas en sectores de baja renta, privilegiando gastos en seguridad y asistencia social. Por su parte, el post-neoliberalismo concibe derechos sociales de alcance universal, aumentando sustancialmente la proporción de la inversión pública que se destina a educación, salud y nutrición.

Antía (2013, p. 273) recoge numerosas políticas sociales creadas o ampliadas por el Estado uruguayo a partir de 2005 que recuperaron parcialmente el papel del Estado como proveedor de protección social, alejándose de la orientación mercadocéntrica anterior, entre las que señala la asignación familiar, el Plan de Equidad, reforma del sistema de previsión social, Tarjeta de Alimentación y subsidio a la vejez.

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 debate fuertemente valorativo. La mayor regulación pública implementada, así como la orientación más social de la misma - más “humana” para Vadell y Neves (2013) - sin dejar de promover al mismo tiempo actividades extractivo-exportadoras, lleva a algunos autores a definirlo como un Estado “compensador”, que sin embargo no rompe con el “consenso de los *commodities*” (Gudynas, 2012).

3.1.3 Sistema de relaciones laborales

El trabajo fue central en la agenda política del progresismo, que emprendió una reforma laboral importante cuyo rasgo principal fue la recuperación de los espacios de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, suspendidos en la fase neoliberal. En buena medida, el mejor desempeño del período post-neoliberal que hemos presentado en materia de ocupación, salarios y pobreza decorre de modificaciones en la regulación del trabajo. Éstas se realizan sobre lo que definimos como un sistema de relaciones laborales con historia propia, cuya institución central son los Consejos de Salarios, espacios de negociación entre trabajadores y empresarios que datan del antiguo modelo desarrollista de los años 1940. Los Consejos son convocados y arbitrados por el gobierno, que tiene la potestad (en caso de que los acuerdos salariales no puedan alcanzarse por consenso o mayoría) de decidirlos por decreto. Siendo los Consejos el componente central del modo

de regulación, la historicidad de ambos está muy asociada; los intentos de reforma y “contrarreforma” laboral en el Uruguay de las últimas décadas reflejan la ausencia de un modelo de desarrollo verdaderamente hegemónico.

Sintetizando la copiosa literatura al respecto, identificamos dos grandes reformas. Una implementada por el neoliberalismo a partir de los años ochenta, “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. Durante esta fase, los Consejos dejaron de ser convocados en la mayoría de los sectores de actividad. La otra, realizada durante los gobiernos del FA objeto de nuestro análisis, 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).

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 (Notaro, 2009, p. 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 se alejan de la concepción mercadocéntrica del FMI.

Más de treinta y cinco leyes y decretos laborales fueron introducidos sólo entre 2005 y 2009; entre las principales hay instrumentos de protección y promoción a la actividad sindical (Ley 17.940, de 2006), regulación de subcontrataciones y relaciones de trabajo dependientes no declaradas (Leyes 18.098, 18.099 y 18.215, de 2006 y 2007), limitación de la jornada laboral rural a ocho horas (Ley 18.441, de 2008), regulación del trabajo doméstico (Ley 18.065, de 2006)⁸, combate al acoso sexual laboral (Ley 18.561, de 2009), extensión del seguro de paro, responsabilidad penal del empleador en caso de accidente laboral (Ley n. 19.196, 2014), y la introducción de la potestad convocar los Consejos de Salarios para cualquiera de las partes, eliminando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. El gobierno colocó además énfasis en la fiscalización y promoción a la formalización laboral, muy deteriorada durante el período anterior, fortaleciendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El nuevo modelo exigió la existencia de sujetos colectivos fuertemente organizados para el diálogo social. Durante los años noventa la afiliación sindical había visto una gran reducción, causada por la conjunción de una política no favorable al movimiento sindical y transformaciones económicas desfavorables para el trabajo. A partir de 2005 se revirtió esta tendencia, como se aprecia en el Cuadro 5: en 2003, los afiliados a sindicatos eran 130.000, y en 2013 habían aumentado casi al doble (más de 350.000), lo que correspondía a casi la cuarta parte del total de ocupados. También se revirtió la sobrerrepresentación de trabajadores públicos en el movimiento sindical, que habían llegado a componer casi 70% de los afiliados en 2003, recuperando la agremiación del sector privado hasta volver a superar a los públicos (54% en 2013).

(8) La formalización del empleo doméstico le valió a Uruguay los elogios de la OIT, por ser el primer país en ratificar el convenio internacional al respecto; ver: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_187308.pdf.

Cuadro 5
Afiliación sindical (porcentajes en total de ocupados)

	1990	2000	2003	2013
Número de afiliados	...	...	130.000*	350.000***
Afiliación en el total	30,2	15,9	19,7	25
Afiliación entre privados	21,5	8,5	11,6	...
Afiliación entre públicos	50,3	39,8	41,3	...
Proporción público/privado	49/51*	...	69/31	46/54

* Cifras correspondientes a 1987.

** Cifras correspondientes a 2004.

*** Cifras correspondientes a 2011.

Nota: Esta información no está sistematizada por la central sindical 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 de la central sindical.

La OIT ha señalado al crecimiento sindical uruguayo como el mayor del mundo en el período, a contracorriente de la tendencia mundial que no muestra dinamismo sindical (Rodríguez et al., 2011). No obstante, esto no implicó un aumento de la conflictividad laboral, como señalan Méndez et al. (2009), sino la tendencia inversa: en el Cuadro 6 se aprecia 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.

Cuadro 6
Resultados de las rondas de Consejos de Salarios en el primer gobierno
FA – Número de convenios según resolución

	2005	2006	2007	2008
Total de documentos firmados	181	213	8	226
Acuerdos por consenso	167	184	6	185
Acuerdos por mayoría	10	22	s / d	23
Sin acuerdo (decreto del Poder Ejecutivo)	4	7	s / d	
% acuerdos por consenso	92%	86,00%	75%	84%

Fuente: Méndez et al. (2009).

En este plano encontramos rupturas claras con el neoliberalismo, combinando en una regulación “mixta” una reversión parcial de los cambios en el mundo del trabajo llevados a cabo bajo el signo de la mundialización, durante las décadas de 1980 y 1990, y la recuperación de elementos del antiguo modelo desarrollista. “El equipo económico, con la aceptación de todo el Poder Ejecutivo, continuó subordinando la política salarial a los objetivos de estabilización de precios y fiscales” (Notaro, 2011, p. 26), avanzando en favor de los trabajadores solamente hasta donde no se comprometía el equilibrio macroeconómico.

3.2 Estructura socioproductiva

Un rasgo propio de las economías dependientes es la fragmentación entre los sectores dinámicos que se insertan en cadenas mundiales de valor (incorporando tecnología, con alta productividad y una organización de procesos moderna), y sectores estancados (de baja productividad

y alta informalidad) en los que se concentra la mayoría de los trabajadores. Este fenómeno caracterizaría a estas formaciones sociales como “duales” o “heterogéneas” estructuralmente (v. Notaro, 2005; Pinto, 1970).

El período 2005-2014 se caracterizó en Uruguay por la expansión acelerada de actividades muy dinámicas de carácter extractivo-exportador (notablemente, como ya vimos, 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, fueron defendidas políticamente como generadoras de empleo. Aquí postulamos como hipótesis que, por el contrario, estas nuevas actividades no incorporaron grandes cantidades de trabajadores pese a constituir los sectores de mayor generación de valor del período.

La ausencia de transformaciones estructurales profundas tras el cambio de rumbo político de 2005 se refleja en que, pese a tratarse de un ciclo muy expansivo, los procesos de crecimiento económico y de creación de empleo continuaron disociados. Las actividades que más incorporaron fuerza de trabajo fueron similares a las que lo hacían en los años noventa, y los sectores en que se concentró el gran crecimiento económico del período fueron del mismo tipo que durante el anterior. Esto implica que el actual modo de regulación del país no es conducente a un proceso robusto de desarrollo, con altos niveles de ocupación que trasciendan los ciclos de precios internacionales de las materias primas.

3.2.1 Distribución del nuevo empleo

El Cuadro 7 resume la composición sectorial de la fuerza de trabajo del país, que no refleja grandes rupturas entre los dos períodos. Observamos que en la fase post-neoliberal se mantuvieron dos rasgos fundamentales de la anterior: por un lado, la reducción relativa del empleo industrial, que ya había sido señalada como tendencia central de los años noventa (Supervielle; Quiñones, 2004; Notaro, 2005). Entre 1990 y 2000, el mismo pasó de 23,3% a 14,8%; entre 2005 y 2013, se redujo (si bien menos bruscamente que antes) de 14,38% a 12,34%. Por otra parte, se mantiene la preponderancia de las mismas actividades entre el total de ocupados: los sectores que más concentraban trabajadores en 2013 eran el comercio, la salud y enseñanza, y servicios de distintos tipos, que en conjunto comprendían casi 63,5% de los ocupados⁹.

(9) Al observar el Cuadro 7 debe tenerse en cuenta que la ECH sólo cubría zonas urbanas hasta 2005, y pasó a incluir rurales en 2006. La importancia del sector primario en la fuerza de trabajo (especialmente el circuito ganadero tradicional) se encontraba subestimada; el aumento que allí se ve de ocupados en actividades extractivas de 2005 a 2013 es exagerado.

Cuadro 7
Estructura de la fuerza de trabajo según sectores de actividad

CIU rev.3	Porcentaje del total de ocupados por sector							
		1990	2000	2005	2013**			
A + B + C	Actividades extractivas	(a)	4,0%	4,66%	9,61%**	Actividades extractivas	A + B + C	
D	Industrias manufactureras	23,3%	14,8%	14,38%	12,34%	Industrias manufactureras	D	
E	Electricidad, gas y agua	1,3%	1,1%	0,85%	1,0%	Electricidad, gas y agua	E	
F	Construcción	4,4%	8,3%	6,72%	8,07%	Construcción	F	
G + H	Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	17,9%	19,7%	20,11%	18,68%	Comercio y reparaciones	G	
				2,46%	3,20%	Restaurantes y hoteles	H	
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,4%	5,4%	5,54%	5,54%	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	I	
J + K	Altos servicios	6,4%	6,5%	9,43%	9,68%	Altos servicios	J+K+Q	
				7,76%	6,48%	Estado	L	
L + M + N + O + P	Estado, salud, enseñanza, servicios personales, servicio doméstico	37,7%	37,3%	13,42%	13,70%	Salud y enseñanza	M+N	
				5,73%	4,39%	Otros servicios	O	
				8,93%	7,31%	Servicio doméstico	P	
	Total	97,4%*	97,2%*	100%	100%	Total		

(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

** Hasta 2005 la ECH cubría sólo zonas urbanas; el crecimiento del sector primario entre 2005-2013 es exagerado.

** La ECH 2013 utiliza otro clasificador de actividades y fue recodificada, por lo que puede presentar pequeñas variaciones respecto a 2005.

Fuente: Elaboración propia con base en ECH / INE.

En el Cuadro 8 se corrobora que estos últimos fueron los sectores que más incorporaron trabajadores entre 2006 y 2013: en primer lugar, servicios de alta productividad (más de 62.000), salud y enseñanza (más de 59.000), y comercio y reparaciones (más de 52.000), que continuó siendo con mucha diferencia el sector más numeroso entre los ocupados (302.262 empleados en 2013).

Cuadro 8
Número de ocupados por sector

CIU rev.4		2006	2013	Aumento 2006-2013	
Actividades extractivas	A + B + C	142106	155433	13327	9.38%
Industrias manufactureras	D	178471	199589	21118	11.83%
Electricidad, gas y agua	E	13563	16214	2651	19.55%
Construcción	F	81313	130584	49271	60.59%
Comercio y reparaciones	G	250177	302262	52085	20.82%
Restaurantes y hoteles	H	33672	51793	18121	53.82%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	I	68753	89685	20932	30.45%
Altos servicios	J+K+Q	94577	156587	62010	65.57%
Estado	L	95728	104768	9040	9.44%
Salud y enseñanza	M+N	162167	221721	59554	36.72%
Otros servicios	O	63348	71091	7743	12.22%
Servicio doméstico	P	117136	118242	1106	0.94%
Total		1302768*	1617969	316958	

Fuente: Elaboración propia con base en ECH/INE.

La construcción también vio una incorporación significativa de trabajadores – asociada a la instalación de grandes proyectos a término como la instalación de plantas de celulosa y al comportamiento fuertemente pro-cíclico del sector, que emplea en contextos de expansión económica como el que estudiamos.

El servicio doméstico y los servicios de baja productividad, que habían operado como una salida laboral durante la crisis en 2001, muestran a partir de 2005 un sostenido descenso relativo, concomitante al aumento del nivel general de ocupación (que atrajo trabajadores hacia otras ramas), la formalización de la actividad doméstica y su inclusión dentro de la negociación colectiva.

Al margen de puntuales modificaciones, el alto nivel de ocupación del período analizado conservó, 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, p. 12), y que jugó un importante papel en la gestación de la crisis de 2001 en la que el modelo neoliberal desembocó.

Por su parte, el sector primario fue “el motor de la recuperación económica” (Dutra, 2007, p. 34), y en los años posteriores a la crisis vio un crecimiento muy fuerte de su participación en el PBI, pero no una incorporación concomitante de fuerza de trabajo. Como dijimos, 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 empleo. El Cuadro 9 permite apreciar esta incongruencia entre empleo y valor agregado: la actividad sojera empleaba solamente a 6618 personas en 2013, aunque ocupase el primer lugar en las exportaciones y fuese por sí sola el 1,77% de toda la producción del país (\$21.222 millones). Lo mismo sucede con el circuito de la celulosa, que en su totalidad empleaba solamente a 23.941 trabajadores¹⁰, pero representó 3,11% del producto (\$37.188 millones). Para comparar, obsérvese que la ganadería empleó a muchos más trabajadores (82.187 ocupados¹¹) con una participación moderada en el producto (1,93%, o \$23.143 millones). Los más de 10.000 puestos de trabajo generados en Zona Franca son escasos si se considera que el valor agregado en estas zonas en 2010 ascendió a 4,32% del PBI, y la tendencia era a continuar aumentando, en ritmo mucho mayor que la incorporación de trabajadores¹².

(10) Este es un cálculo generoso que incluye toda la extracción e industria maderera junto a la pasta de celulosa (transporte, aserrado y transformación en paneles, recipientes, piezas de construcción, papel, etc.). Los datos de la SPF son aún menores, estimando a los ocupados en 21.000.

(11) No se incluyen como ganadería ramos derivados como fiambres, chacinados u otras manufacturas cármicas, ni la industria del cuero, importantes en el país y de fuerte empleo.

(12) Cabe destacar además que muchos de esos trabajadores son extranjeros: a 2010, las Zonas Francas empleaban 2065 extranjeros y 8021 trabajadores nacionales. Adicionalmente, una parte importante de ellos se dedica a la producción de celulosa, por lo que ya figura comprendida entre los empleados de la industria forestal.

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%	3,11%
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%	1,93%
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, BCU, y 4to. Censo de Zonas Francas (INE, 2012).

Desde este punto de vista, el avance del nuevo agronegocio es especialmente problemático. Las actividades tradicionales del campo – que año a año representaban un porcentaje menor de las exportaciones y el producto total - continuaban siendo las grandes creadoras de puestos de trabajo del sector primario, mientras que las nuevas actividades que las reemplazaban tendieron a concentrar la riqueza y no generaban empleo.

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 era informal. También encontraba salarios de “superexplotación” que colocaban 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). Concluía que el modelo forestal es “incapaz de generar (...) nuevas fuentes de trabajo con capacitación y estabilidad laborales”, y destacaba el cambio en la postura del sindicato, que en la fase de implantación del modelo lo había defendido “como una nueva y superior fuente de trabajo”, y al momento del estudio, pese a contar con un gobierno nacional afín a las posiciones del movimiento sindical, cuestionaba “severamente las condiciones vigentes en todos los aspectos” (2013, p. 13).

3.2.2 Crecimiento del producto y nuevas actividades

Atendiendo a la composición del producto, vemos que su evolución tampoco muestra rupturas significativas a lo largo de los dos períodos comparados, confirmando lo que apuntábamos para la fuerza de trabajo. El crecimiento económico de ambos estuvo concentrado en el mismo tipo de actividades: transporte y comunicaciones, comercio, servicios y actividades primarias; durante el segundo se agrega el fuerte despegue de las nuevas actividades extractivas.

En el Cuadro 10 se aprecian estas tendencias. Destaca en primer lugar el gran crecimiento de la industria de celulosa (que en la fase post-neoliberal fue la que más aumentó, más que triplicando su valor con 325%), la agricultura (207%, principalmente debido a la soja), y un importante auge de transportes y comunicaciones (291%) enmarcado en la revolución mundial de las TICs.

Cuadro 10
Crecimiento de actividades en cada período

	1990	1999	1999 / 1990	2005	2013	2013 / 2005
Agricultura	8 215	13 491	164,2%	9 261	19 201	207,3%
Ganadería	15 041	16 361	108,8%	24 677	24 062	97,5%
Pesca	276	265	96,0%	935	453	48,5%
Minería	290	930	320,7%	1 059	2 305	217,8%
Alimentos, bebidas y tabaco	19 537	24 988	127,9%	24 832	30 040	121%
Ind. Textiles y de vestimenta	8 051	4 177	51,9%	6 981	4 353	62,4%
Ind. Maderera y papelera	3 435	4 448	129,5%	5 602	18 235	325,5%
Ind. química	12 207	10 864	89,0%	7 584	9 811	129,4%
Ind. mineral	3 775	2 808	74,4%	1 919	1 683	87,7%
Ind. metalúrgica	7 746	5 229	67,5%	6 585	7 860	119,4%
Otras industrias				2 148	2 154	100,3%
Construcción	6 080	10 731	176,5%	23 542	35 034	148,8%
Comercio	20 517	35 685	173,9%	44 388	77 517	174,6%
Restaurantes y Hoteles	3 902	4 615	118,3%	9 684	13 916	143,7%
Transporte y comunicaciones	15 367	32 479	211,4%	35 173	102 587	291,7%
Altos servicios	51 573	66 672	129,3%	81 102	107 691	132,8%
Adm. Pública y otros servicios	38 587	43 806	113,5%	20 818	22 280	107%
				34 045	46 909	137,8%
				15 829	22 395	141,5%

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 (CIU rev. 2 y CIU rev. 3 respectivamente).
Fuente: Elaboración propia con base en BCU.

Junto a ello, el desmantelamiento de las industrias más importantes, que se había dado en forma muy acelerada durante los años noventa (acompañando la expulsión de trabajadores que ya vimos) y no se detuvo en el período post-neoliberal. Las industrias textil y mineral se redujeron a la mitad entre 1990 y 2013: la primera pasó de \$8.051 millones en 1990 a \$4.353 millones en 2013, y la segunda de \$3.775 a \$1.683 millones en los mismos años. La química y la metalúrgica se contraen en el primer período y muestran un crecimiento magro durante el segundo, que no alcanza a revertir la contracción anterior: la química representaba \$12.207 millones en 1990 y descendió a \$10.864 millones en 1999, para luego aumentar apenas de \$7.584 millones en 2005 a \$9.811 en 2013, todavía por debajo de su valor de 1990. La metalúrgica bajó de \$7.746 millones en 1990 a \$5.229 millones en 1999, y entre 2005 y 2013 pasó de \$6.585 a \$7.860 millones, apenas por encima de su valor original.

Estas tendencias hacen que la participación total del sector secundario en el PBI decrezca sostenidamente en relación a los otros en el largo plazo, desde un 18,5% del producto en 1990 hasta un 12,1% en 2012, sin que los cambios de gobierno alterasen ese proceso (datos de CEPAL).

Es decir que, aunque los sectores primario y manufacturero crecieron como un todo en los años estudiados, su crecimiento encierra transformaciones intrasectoriales relevantes. En el caso del sector secundario, el crecimiento se compone de actividades que no se caracterizan por el empleo intensivo de tecnología y fuerza de trabajo o un importante valor agregado, en las que enfatizan los planteos desarrollistas.

Dentro del sector primario, desglosado en el Cuadro 11, vemos el estancamiento de la ganadería, con escaso dinamismo entre 1990 y 1999 (de \$15.041 millones a \$16.361 millones) y una pequeña contracción entre 2005 y 2013 (de \$24.677 a \$24.062 millones). La transformación del agro supuso el desplazamiento de esta actividad; la importante expansión del sector primario entre 2005 y 2013 radicó principalmente en la producción sojera, que casi llegó a quintuplicar su valor (de \$4.527 millones a \$21.222 millones), y en el crecimiento de la minería, que sextuplicó su reducida producción inicial (de \$2.066 millones a \$12.396 millones). La extracción forestal en sí misma no representa un valor de producción importante, porque el grueso del valor generado no está en esta etapa del proceso sino en la producción de celulosa, realizada dentro de Zonas Francas.

Cuadro 11
Producción anual por sectores y subsectores seleccionados

	2005	2013
Sector primario	61 106	102 121
Soja	4 527	21 222
Ganadería	24 105	23 143
Silvicultura y extracción de madera	3 384	5 594
Minería	2 066	12 396

Producción por productos agropecuarios, serie anual, a precios constantes de 2006 (millones de pesos).

Fuente: Elaboración propia con base en BCU.

Esto revela dos problemas interrelacionados de relevancia central para el desarrollo del país. Por una parte, la sustitución de actividades avanzadas dentro de la cadena productiva, que antes se realizaban internamente, por importaciones y actividades domésticas más elementales. Es el caso de industrias como la química y la metalúrgica, que ceden espacio frente a los alimentos.

Por otra parte, la sustentación del crecimiento económico del Uruguay en el mercado externo, que ha sido común al modo de regulación posterior a los años setenta: las actividades que crecieron son marcadamente dependientes frente al exterior - sea por la exportación de materias primas, el turismo o las finanzas agrupadas bajo “altos servicios” - o por actividades particularmente sensibles al desempeño general de la economía y vulnerables ante las crisis (como la construcción y el comercio). El nuevo extractivismo no rompió sino que profundizó estas características.

3.2.3 Calidad del trabajo y dualidad estructural

En términos generales, la calidad del trabajo mostró una mejora considerable en el período, y la dualidad estructural de la sociedad uruguaya tuvo un retroceso sustancial que revirtió la tendencia a profundizarse que venía mostrando desde hacía décadas.

Como consecuencia de los cambios implementados en la regulación del trabajo, la elevada informalidad laboral que se verificaba al comienzo del período – tal vez el rasgo más característico de una estructura dual, que había operado como una forma oculta de desregulación durante el neoliberalismo – mostró un descenso muy fuerte: en 2005, los ocupados sin aportes ascendían a 38,7%, y para 2013 habían descendido a 25,6% (Cuadro 12).

Cuadro 12
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.

Por su parte, el sector subalterno de la economía, que tendió a concentrar cada vez más ocupados en el período 1990-1999 (aumentando de 34,7% a 39,7%) revirtió su expansión bajando de 40,5% en 2005 a 35,1% del total en 2012 (Cuadro 13). Ambas tendencias pueden apreciarse tanto en el total de ocupados como entre los nuevos puestos de trabajo que estaban siendo creados (de 0 a 3 meses de antigüedad, en el Cuadro 14).

Cuadro 13
Porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad

1990	1999	2005	2012
34,7	39,7	40,5	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: CEPAL.

Como se aprecia en el Cuadro 14, 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 había funcionado como un “colchón” al cual recurrir durante la crisis de 2001/2002, y muchos trabajadores regresaron a otras ramas a partir de la recuperación.

Cuadro 14
Ocupados en el 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.

Cabe destacar, como veíamos antes, que se trató de un período durante el cual los salarios también tuvieron un importante aumento en términos reales. Los resultados a los que hemos llegado son compatibles en líneas generales con los de Porras y Rodríguez (2014), cuyo índice de “malos empleos” confirmaría el empeoramiento del trabajo, concentrado en la construcción y la industria, durante los años noventa, y a partir de 2005 una mejora significativa que compensó el deterioro de la crisis de 2001 y superó los niveles de la década anterior. La literatura señala también, en concordancia con lo que venimos mostrando, que la política laboral implementada por el gobierno y 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.

Dado que tanto el período neoliberal como el post-neoliberal mostraron crecimiento económico similar y aumentos de productividad, cabe explicar estas diferencias entre ambos por el distinto tipo de regulación implementada.

3.3 Inserción externa

Como veíamos al comienzo, el modo de inserción externa es particularmente determinante para Uruguay por tratarse de un país pequeño y abierto, en una región periférica e históricamente dedicado a la exportación de materias primas e importación de productos con mayor valor agregado. Nuestra hipótesis fue que no hubo cambios en este plano durante el período post-neoliberal con respecto al anterior: la estrategia continuó apuntando a las exportaciones primarias, que presentan

ventajas comparativas, y la dependencia no interrumpida del país frente al capital extranjero se expresó en el control de las actividades más dinámicas por parte de éste.

La revisión de la evolución de la pauta de exportaciones confirma la reprimarización de la economía y la profundización del modelo primario-exportador. Como se aprecia en el Cuadro 15A, en la década del noventa todavía se conservaban nichos (declinantes) de industria automotriz y textil. Una década más tarde, esos productos no figuraban siquiera entre las diez exportaciones principales del país; las mismas eran, en 2013, todas de productos primarios: en orden declinante, soja, carne, celulosa y troncos forestales, leche, arroz, trigo, cueros, queso y malta. Debe tomarse en cuenta que las exportaciones forestales están subvaloradas, una vez que se 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 Dirección General Forestal (DGF) que se incluyen por separado (Cuadro 15B), estas exportaciones corresponderían a un 7,2% del total, lo que las colocaría en tercer lugar después de la soja y la carne.

El cuadro también expresa otras tendencias importantes: la pauta de exportaciones del país tendió a homogeneizarse, concentrando una porción creciente de las mismas en los diez productos más exportados (de 51% a 58% entre 2005 y 2013). A su vez, mientras que la proporción de exportaciones primarias y manufacturas era de 61,2% / 38,8% respectivamente en 1990, ascendió en 2013 a 72% / 28%¹³. Finalmente, vemos el declinio de la industria de exportación del cuero (entramado tradicional en el país, con un importante componente de trabajo y encadenamientos tecnológicos).

Cuadro 15A
Inserción externa
Principales productos en total de exportaciones (participación porcentual)

CUCI rev.1	1990	1999	2005	2013
Soja	...	...	3	20.9
Carne vacuna	12.7	14.7	21.9	14.5
Cueros, pieles y curtidos	6.9	7.6	7.1	2.9
Tejidos de lana	2.7	...	...	...
Vehículos automotores	5,3*	3.1	...	...
% de los 10 productos principales en el total	49	45	51	58
% de productos primarios en el total	61.2	61.7	68.1	75.6
% de productos manufacturados en el total	38.8	38.3	31.9	24.4

* Datos de 1993

Fuente: CEPAL – Naciones Unidas – División de Estadísticas: base de datos de comercio internacional, COMTRADE (<http://comtrade.un.org/>).

(13) Existen además 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 más convenientes para el desarrollo en el largo plazo. La carne vacuna es un producto excepcionalmente seguro, que mejoró moderadamente sus términos de intercambio durante el siglo XX (Ocampo; Parra, 2003). Esto ayuda a explicar el favorable *take-off* inicial del país y la estabilidad de su historia económica; a su vez, constituye un motivo adicional de preocupación frente al desplazamiento de este producto por otros como la soja o la celulosa.

Cuadro 15B
Exportación forestal y de celulosa

	1990	1999	2005	2013
Exportaciones forestales (miles de U\$)	206,800	645,342
Exportaciones desde Zona Franca: Pasta de celulosa	776,892

Fuente: Dirección General Forestal – División Evaluación e Información en base a BCU y Comercio Exterior Urundet.

En síntesis, no se aprecia una recuperación del desarrollismo industrializador sino una profundización en la dirección contraria; Uruguay termina el período en una posición más cercana al tipo ideal de enclave extractivo-exportador, con mayor dependencia de sus exportaciones y una mayor concentración de las mismas en pocos productos de baja complejidad.

4 Conclusiones

Nuestras principales conclusiones son que existe continuidad entre el modo de regulación de ambos períodos: el buen desempeño económico y altos niveles de ocupación alcanzados en Uruguay en el período estudiado no obedecen a una superación del modelo neoliberal en sus aspectos esenciales. Si bien puede decirse que la nueva situación es más exitosa socialmente que la anterior – a partir de una importante mejora en la calidad del trabajo, niveles de ocupación e indicadores sociales posterior a 2005 – se apoya en bases posiblemente frágiles y encuentra limitaciones.

Aunque positivos, los cambios en el mundo del trabajo no reflejan una transformación sustancial de la estructura social del país: las nuevas actividades que aparecieron protagonizando la fase de crecimiento post-neoliberal (soja, celulosa) estuvieron disociadas de los sectores más empleadores, y estos últimos fueron, a grandes rasgos, los mismos que incorporaban trabajadores en la etapa anterior (servicios y comercio). Además de radicar en actividades menos dinámicas, 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. Es decir: en rasgos generales, en el período 2005-2014 hay más trabajo que antes, pero del mismo tipo.

Por su parte, las nuevas actividades, 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. Heredan, por lo demás, el marco jurídico que las promueve de gobiernos anteriores.

Las rupturas que sí pueden identificarse entre ambos períodos radican en el plano social: se transformó sustancialmente el sistema de relaciones laborales y hubo un importante aumento en la calidad del trabajo, que en conjunto con un incremento moderado en el rol social del Estado y un contexto externo favorable revirtieron el aumento de la pobreza y la dualidad estructural. Se privilegió la negociación colectiva en la economía, el acceso al consumo y la inclusión, garantizando una mayor cohesión social; la flexibilidad laboral retrocedió 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. Las transformaciones en el mundo del trabajo,

junto a una política pública social más importante, redundaron en los mejores resultados sociales de la regulación implementada a partir de 2005.

Este éxito contrasta con el período anterior, particularmente problemático en estos aspectos. Como dice Aglietta (1999, p. 30), “los modos de regulación en la sociedad salarial son legítimos en la medida en que permiten el progreso social”. Estas mejoras están en la base de las tres victorias políticas consecutivas registradas por el partido en el gobierno durante los años estudiados, algo que no ocurría en el país desde la década de 1950, durante la fase más social de la regulación histórica uruguaya.

A pesar de estas modificaciones, en el plano de la inserción externa (particularmente determinante para una economía pequeña y abierta como la estudiada) 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. El sector primario-exportador mantuvo su lugar protagónico en el modelo del país y aumentó su grado de control por parte de grandes capitales transnacionales.

De todo esto pueden extraerse dos conclusiones importantes. La primera refiere a la interrogante original de nuestra investigación: no es posible hablar de un nuevo modo de regulación posterior a 2005. Con la perspectiva histórica que proporcionan los años transcurridos desde el período, el análisis de las rupturas y continuidades del post-neoliberalismo frente a su antecesor indica que más que un momento declinante del neoliberalismo se trató de un movimiento correctivo del mismo. La fase post-neoliberal, o de neoliberalismo “humano” o “compensador” – como se elija conceptualizarla, según el autor¹⁴ – puede leerse como una de concesión a la clase trabajadora y los sectores populares, necesaria tras el colapso social de los años 1990 y su consecuente contestación ciudadana. Al ajustar el modo de regulación neoliberal imprimiendo a la base anterior una regulación más social, es incluso razonable proponer como hipótesis que fue esta fase la que permitió el regreso a la regulación neoliberal más intensa que se vive posteriormente, una vez cerrado el ciclo de gobiernos progresistas.

La segunda, un poco menos fatalista que lo que tal continuidad podría sugerir, es que la precarización del trabajo y el deterioro social ocurridos durante la fase anterior no eran fenómenos inevitables o inherentes a la apertura económica que conllevó la mundialización. El período analizado demostró que era posible, aún con la misma base estructural, implementar un acuerdo menos destructivo socialmente, que operase el cambio tecnológico de la época en forma negociada. La ausencia de los Consejos de Salarios y el declinio sindical fueron determinantes para la manera en que dicho cambio se llevó a cabo en el país; la recuperación de estas instancias durante la fase post-neoliberal, en el marco de una estrategia productiva que permaneció siendo esencialmente la misma, no implicó el aumento de la conflictividad laboral sino su reducción.

Existe entonces cierto margen estructural de agencia política, particularmente en una formación social como la estudiada, que conserva mecanismos de integración social importantes y niveles comparativamente moderados de desigualdad con respecto a la región, así como cierto desarrollo institucional.

(14) Ver Vadell y Neves (2013), Gudynas (2012), Ceceña (2014), para la discusión ya referida al respecto de la conceptualización del período.

Los principales desafíos actuales para el desarrollo del país aparecen en el modo de inserción externa (con el avance del extractivismo y la dependencia frente al exterior). Las políticas sociales redistributivas tienen importantes límites, tanto económicos como políticos, y no pueden por sí mismas superar la dualidad 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.

Referencias

- AGLIETTA, M. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. *New Left Review*, 1997.
- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo XXI, 1999.
- AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, n. 7, p. 123-143, 2009.
- ANTÍA, F. Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais no Chile e Uruguai. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013. p. 267-296.
- ARBELETTCHE, P.; COPPOLA, M.; PALADINO, C. Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: El caso uruguayo. *Agrociencia Uruguay*, v. 16, p. 110-119, Jul./Dic. 2012.
- 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>.
- BONINO, N.; ROMÁN, C.; WILLEBALD, H. PIB y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): revisión de series históricas y discusión metodológica. *DT 05/12*, IEcon, UdelAR, 2012.
- BOYER, R. How and why capitalisms differ. *MPIfG Discussion Paper*, 05/4, 2005.
- DUTRA, G. *La economía uruguaya a finales del SXX e inicios del SXXI*. UdelAR, FCEA, 2007.
- CECEÑA, Ana Esther. El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Zoon politikon*. 2014. Disponible en: <http://zoonpolitikonmx.com/2014/08/22/el-posneoliberalismo-y-sus-bifurcaciones/>.
- GARCÍA, Nahuel. Post-neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVIII, n. 27, Dic. 2012.
- GAUTREAU, P. *Forestación, territorio y ambiente*. Trilce, 2014.
- GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, n. 237, Ene./Feb. 2012.
- LAPITZ, R.; EVIA, G.; GUDYNAS, E. *Ambiente, desarrollo y democracia en la integración regional*. Coscoroba, 2005.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L.; TRAVERSA, F. *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico*. Cambios institucionales en Uruguay 2005-2009. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

MORDECKI, G.; RAMÍREZ, L. Inversión, crecimiento y empleo. En: Varios autores. *Uruguay +25, n°1: Estudios sobre inversión, crecimiento y la calidad del empleo*. 2014. p. 35-67. Fundación Astur. Disponible en: <http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Doc%201.pdf>.

NARBONDO, P. As reformas da matriz de funções socioeconômicas e da estrutura organizativa do Estado e do setor público nos governos do Frente Amplio. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013. p. 79-108.

NOTARO, Jorge. El sistema de relaciones laborales durante el gobierno del Frente Amplio: Uruguay, 2005-2011. *Revista ABET*, v. X, n. 2, Jul./Dic. 2011.

NOTARO, J. Empleo y desempleo en el Uruguay 1984-2005. *DT 02/05*, IEcon, UdelaR, 2005.

NOTARO, J. La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009: participación para la regulación. *DT 07/09*, IEcon, UdelaR, 2009.

NOTARO, J. Sindicalismo, reformas estructurales y organización del trabajo. El caso uruguayo, 1985-2012. *Revista GPT Gestión de las Personas y Tecnología*, n. 13, Jul. 2012.

O'DONNELL, G. *El Estado Burocrático-Autoritario*. Belgrano, 1996.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 79, Abr. 2003.

OLESKER, D. *Balance de logros sociales y laborales, período 2004-2013*. [Principales datos presentados por el ministro de Desarrollo Social en el Consejo de Ministros]. 2014, 2 de junio. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/ministro-daniel-olesker-informo-logro-sociales-laborales-de-gobierno>.

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

PALAZUELOS, A. Introducción a la realidad económica latinoamericana. En: HARTO DE VERA, F. (Ed.). *América Latina: comunicación y globalización*. Madrid: La Catarata, 2000. p. 13-95.

PEREIRA DA SILVA, F. Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível? *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2010.

PINTO, A. Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. En: ILPES (pub.). *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago: ILPES, 1970. p. 67-100.

PNUD. *Uruguay, Informe País 2013*. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Set. 2013.

PORRAS, S.; RODRÍGUEZ, S. *Calidad del empleo en tiempos de crecimiento económico*. [Ponencia] IEcon, FCEA, UdelaR. 2014. Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/jacad/2014/index.html#ponencias>.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, 1949.

RICARDO, D. *On the principles of political economy, and taxation*. The Guthenberg Project (original publicado en 1817). 2010. Disponible en: <http://www.gutenberg.org/files/33310/33310-h/33310-h.htm>.

RODRÍGUEZ, J. M.; COZZANO, B.; MAZZUCHI, G. () *Las relaciones laborales 2011 y perspectivas para 2012*. Instituto de Relaciones Laborales, UCUDAL, Dic. 2011.

SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, 1950.

SUPERVIELLE, M.; PUCCI, F. *El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX*. FCS, UdelaR. 2008. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Supervielle%20Pucci.pdf>.

SUPERVIELLE, M.; QUIÑONES, M. La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo. En: Varios Autores. *El Uruguay hoy: Paisaje después del 31 de octubre*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR; Ediciones del Caballo Perdido, 2004. p. 179-198.

SVAMPA, M. Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 244, Mar./Abr. 2013.

TALAVERA, P. Tipología de las formaciones sociales capitalistas periféricas I y II. En: PALAZUELOS, E. et al. (Org.). *Las economías capitalistas durante el período de expansión: 1945-1970*. Madrid: Akal, 1989. p. 280-320.

VADELL, J.; NEVES, P. O pós-neoliberalismo na América do Sul: inserção internacional e desafios do desenvolvimento. En: GAITÁN, F.; DEL RIO, A. (Org.). *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013.

VASSALLO, M. Dinámica y competencia intrasectorial en la agricultura uruguaya: los cambios en la última década. *Agrociencia Uruguay*, v. 17, n. 2, p. 170-179, Jul./Dic. 2013.

WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Fundación CIDOB, 2004.