

---

# SYDAMERIKAS SCHWEIZ PÅ UTFÖRSVÄG

LARS JILMSTAD & SVEN OTTO LITTORIN

*Uruguay har många gånger liknats vid Schweiz. Det har varit ett mycket rikt land och politiskt sett har man, liksom i Schweiz, använt sig av samstyret som princip. Skillnaden är att det har gått fullständigt snett i Uruguay.*

**F**ram till några år efter andra världskriget var Uruguay ett av världens rikaste länder. Landet var så välmående, att man t o m skickade nödhjälp till de fattiga nordborna när Sundsvall brann 1888.

Grunden för framgången var jordbruket och djurhållningen. Uruguay är placerat på nordöstra sidan av Rio de la Plata, på en fortsättning av de bördiga Pampasslätterna. Förutsättningarna för jord- och hjordägare var och är goda och ansträngningarna gav rik frukt.

### *Tillväxt för given*

I takt med att landet blev rikt gjordes samma misstag som på så många andra håll - Uruguays politiker tog tillväxten och rikedomarna för givna. De brydde

sig mera om distribution och fördelning än produktion och skapande.

### *Två ledord*

Det finns två ledord för den uruguayanska utvecklingen - *batllismo* och *coparticipación*. *Batllismo* är namnet på Uruguays välfärds politik, uppkallad efter José Batlle y Ordóñez, Uruguays president dels mellan 1903-07 och en andra gång 1911-15. Denne mans betydelse för Uruguay överstiger förmodligen en Per-Albin, en Kennedy eller en Thatcher. Två politiska rörelser bär idag hans namn och familjen är fortfarande politiskt aktiv. En son blev president på 50-talet och en sonson är en av många presidentkandidater i valet hösten 1994. Hans namn är än idag förknipat med den välfärdsstat många nostalgiskt drömmer om. "Batllismo" är landets ord för välfärds politik.

I ett tal 1905 gav Batlle en programförklaring för sin politiska gärning: "I länder som vårt, där frihetsproblemet re-

---

LARS JILMSTAD och SVEN OTTO LITTORIN är verksamma inom SAF respektive Kreab. De har just utkommit med boken "Fallet Uruguay - från ??? till uppgivenhet", Timbro 1994.

dan är löst, är det nödvändigt att börja lösa sociala problem". Lösningen var given - en statsexpansion: "sfären av statlig intervention expanderar i varje civiliserat land", uttalar Batlle med självklar auktoritet.

#### *Statlig expansion*

Och efter ord kom handling. Steg för steg inleddes statens expansion, såväl genom olika typer av trygghetssystem som genom en aktiv och interventionistisk industripolitik. Åtta timmars arbetsdag och fyrtiofyra timmars arbetsvecka infördes redan år 1915. 1920 blev det obligatoriskt med minst en vilodag per vecka. Redan 1914 krävdes av arbetsgivarna att de vidtog vederbörliga försiktighetsmått för att undvika olycksfall i arbetet. Lagen utvecklades i början av 1940-talet till att omfatta tydliga kompensationskyldigheter för arbetsgivare.

#### *Behovsprövat barnbidrag*

1926 infördes minimilön för hamnarbetare och de flesta andra kategorier av arbetare följde raskt efter. Semester med bibehållen lön infördes 1941 och utsträcktes därefter i omgångar. Samtidigt reglerades formerna för uppsägning. 1943 infördes ett behovsprövat barnbidrag för barn upp till fjorton års ålder. Näringsrik mat serverades till subventionerade priser under krisåren på 30-talet och systemet kom att hänga kvar även efter krisåren.

En månad mödraledighet infördes 1934. Som om Alva Myrdal påverkat den uruguayiske lagstiftaren slog en lag från

samma år fast att staten har ett särskilt ansvar för barnens utveckling - från födseln till vuxen ålder. Ett nationellt barnråd inrättades för att sköta översynen av lagens tillämpning.

#### *Förstatliganden*

Men staten utvecklade inte enbart ett omfattande trygghets- och skydds nät för medborgarna. Genom en aktiv näringspolitik kom staten att få ett allt starkare inflytande över det tidigare privata näringslivet. 1896 inrättades centralbanken, med vars hjälp staten fick inflytande över 65 procent av affärsbankernas verksamhet. I samma veva inrättades Banco de la República i syfte att förmedla billiga jordbrukskrediter. För att subventionera byggindustrin köpte staten en hypoteksbank för att ge billiga in-teckningslån.

#### *Dålig Service*

Redan 1911 förstatligades den allt över-skuggande delen av försäkringsbranschen - ett förhållande som gällt fram till idag. Det är framför allt bilförsäkringarna som givit staten stora inkomster - och konsumenten få val, höga premier och dålig service. I oktober 1993 beslutade kongressen, med en majoritet av såväl de borgerliga, blancos, som de mera vänsterinfluerade colorados, att öppna upp monopolet från mitten av 1994. Då kommer Banco de Seguros del Estado att få konkurrens på allt utom försäkringar av offentliga lokaler.

### *Fri konkurrens*

Det var inte bara försäkringsbranschen som förstatligades under Batlles och hans efterföljares tid. Eldistributionen förstatligades 1912 i företaget UTE och landets hamnar hamnade i huvudsak i statliga händer 1916. Där skulle hamnarna förbli till 1992 då kongressen upphävde mono- polet och införde fri konkurrens mellan olika privata hamnbolag.

Från 1915 köpte staten successivt ut framför allt brittiska ägare av järnvägarna och samma år tog staten över ANTEL, det nationella telefonbolaget. Sedan dess har persontrafiken i Uruguay lagts ned och i en folkomröstning 1992 om ANTEL:s delprivatisering röstade en förkrossande majoritet (mer än 70 procent) mot regeringens privatiseringsförslag. ANTEL fortsätter att vara statsägt, men en rad privata, utländska, företag fungerar som underleverantörer, varav svenska Ericsson är det största. Två privata företag upprätthåller konkurrensen på ett relativt slumrande mobiltelefonnät.

### *Allt från bussar till cement*

Framför allt Montevideo Stad har följt statens exempel och kommunaliserade tidigt bussar och spårvägar för att därefter subventionera dem kraftigt. Droskbilarna subventionerades på liknande sätt.

Staten äger också ett flygbolag, PLUNA, som skall privatiseras under 1994. Staten ägde tidigare också, via försvarsmakten, inrikesflyget och samtliga flygplatser med tillhörande terminaler. All hantering i samband med flyg-

transporter sköttes av statliga bolag. Dessa tjänster är nu i huvudsak privatiserade.

ANCAP är kanske det största monopolföretaget - från 1920-talet drivs i detta företag monopol på oljeimport och distribution samt alkohol- och cementtillverkning. Det finns ännu inga planer på privatisering eller konkurrensutsättning av verksamheterna, men oljemonopolet kommer att försvinna den 1 januari 1996 på grund av bestämmelser i den sydamerikanska handelsöverenskommelsen *Mercosur*.

### *Gott liv*

De statliga företagen skapades och fick monopolställning inte så mycket för statsintäkternas skull som i syfte att skapa ett gott liv åt medborgarna. Har det någonsin funnits ett paradiset för sociala ingenjörer så var det i Uruguay. Här fanns ett överflöd av produktionsresurser och lämpliga betingelser för boskapsskötsel, duktiga och arbetsamma invandrare framför allt från Europa - allt i sådana mängder att tillgångssidan kunde uppfattas som en given storhet. Här fanns också ett utvecklat skyddsnät för den välutbildade befolkningen och ett lagsystem som tillät, uppmuntrade och utvecklade statens hegemoni och inflytande över snart sagt varje sektor.

### *Nymerkantilister*

Säkerligen med god vilja och ärligt uppsåt reglerades ekonomin genom att statsmakten drog i spakarna. Som vore de nymerkantilister ville makthavarna värna

den inhemska industrin och skydda den från utländsk konkurrens. Tullmurar och kvoteringsinfördes och höjdes år efter år ju mer uppenbart det blev att den uruguayiska industrin inte klarade av att möta konkurrensen utifrån.

Men det är klart, Batlle själv hade angivit tonen i ett av sina många tal: "En slösaktig skötsel från statens sida är alltid att föredra framför ett utländskt företags effektivitet." Denna attityd verkar i viss mån fortfarande präglade den uruguayiska inställningen till konkurrens utifrån. Det har också inneburit att de privatiseringar som nu genomförts och diskuterats inte inneburit en avreglering och därmed mera konkurrens. I stället privatiseras i stor utsträckning monopolverksamheter med hänvisning till att "Uruguay är så litet".

#### *Offentliga sektorn växer*

Under Batlles tid startade tillväxten i den offentliga sektorn. Redan 1919 fanns det fler offentliganställda i Uruguay än i industrisektorn. Utvecklingen fortsatte raskt. På sextiotalet var andelen offentliganställda per capita nästan fem gånger så stor som i t ex Holland. Idag är 270 000 offentliganställda samtidigt som 600 000 pensionärer delar på 800 000 pensionsutbetalningar.

Resultatet av den sociala ingenjörskonsten i Uruguay blev rent löjeväckande. 1966 hade det statliga flygbolaget PLUNA skurit ned från nio till sex flygplan - och samtidigt ökat antalet anställda från 700 till 1000 personer. Därmed fick

PLUNA det högsta antalet anställda per flygplan av alla flygbolag i världen.

#### *Sanna skämt*

"Det finns många skämt i Uruguay om byråkratin, och de är alla sanna" skrev den kände författaren V S Naipaul 1973 och berättade att PLUNA, med tusen anställda, då bara hade ett enda flygplan i trafik...

Det går också att finna löjeväckande interiörer inom utbildningsväsendet. Det fria tillträdet till universitetsstudier har gett landet fler utbildade läkare än det avsevärt folkrikare New York. Också inom andra högstatusyrken utbildas långt fler än vad som någonsin kan räkna med adekvat jobb. Utbildningen störs också av ständiga konflikter eller planeringsmissar med det resultatet att den genomsnittliga tiden fram till examen överstiger tio år! Det är ingen tillfällighet att Montevideo troligen har de mest högt utbildade taxichaufförerna i världen.

#### *Samstyre*

Det andra nyckelordet i Uruguays 1900-talspolitik var coparticipación - samstyre - som innebar att regeringen och opposition delade på alla uppdrag. Coparticipación hade sina rötter i det korrumpierade 1800-talet. Oppositionspartiet blancos accepterade en aning korrumpion förutsatt att regeringspartiet colorados lät blancos vara med och dela på kakan. Resultatet blev en situation där valen i praktiken kom att avgöra vem som fick de flesta platserna i regeringen

och andra styrande organ - i statsförvaltningen, i affärsverken och i de statligt ägda företagen, som än i dag har politiskt tillsatta styrelser med minst sagt begränsad kompetens i sak.

Coparticipación, som fram till andra världskriget varit praxis, omsattes i lag i och med att en ny konstitution utarbetades i början av 1950-talet. Under ett par decennier avskaffades till och med presidentämbetet och ersattes med ett 3+2-sammansatt presidentråd - tre från vinnarpartiet och två från oppositionen. Det ville sig inte bättre än att denna slutliga manifestation av samstyre kom att sammanfalla med slutet för det uruguayiska välståndet - ullmarknadens kollaps i slutet av 1950-talet.

#### *Demokratin undergrävd*

Samstyre låter fint i kristider - det finns något tilltalande i att få politikerna att samarbeta och gå ihop om svåra saker. Resultatet från Uruguay är dock avskräckande.

I ett samhälle där det förväntas att alla skall göra upp om allting kommer minsta gemensamma nämnarens politik att gälla. I Uruguays fall innebar det att politikerna visserligen gjorde upp, var överens och regerade tillsammans - men till priset av att demokratin avskaffades. Det var militärdiktatur i landet mellan 1973 och 1985.

#### *Missnöjd medelklass*

Militärdiktaturen kom till makten genom den politiska demokratis svaghet.

Steg för steg infördes undantagslagar och krigstillstånd, censur och förföljelser av oliktankande från framför allt en missnöjd medelklass, genom lagliga beslut av ett demokratiskt valt parlament. Det slutliga maktöverlämnandet till militären blev mera en formell handling som bekräftade sakernas reella tillstånd.

Det första steget på den vägen togs genom att ekonomin raserades genom frånvaron av en sund ekonomisk politik. Det slutliga steget togs därefter genom de undantagsbeslut som den folkvalda kongressen fattade. Politikerna vågade helt enkelt inte ta konflikt. Först och främst ville man vara överens när det gällde svåra ekonomiska beslut - vilket ledde till att det inte fattades några. Slutligen vågade man inte ens ta strid för grundläggande demokratiska värden.

#### *Vår läxa*

Idag är Uruguay fattigt. Vi i Norden har blivit åtminstone tre gånger rikare sedan 1955. I Uruguay har det gått åt andra hållet. Idag är man fattigare än för 40 år sedan. Inflationen ligger fortfarande på runt 50 procent, tillväxten är låg, arbetsfrekvensen likaså. Att driva företag och förse människor med jobb är inte lätt. Varje privatanställd skall bära upp tre andra uruguayare - pensionärer, bidragstagare, offentliganställda.

Läxan för vår egen del är tvåfaldig. För det första räcker det inte med att bara göra upp över block- och partigränser och med nationella handslag söka märke handlingskraft. Det måste vara ett

---

reellt innehåll i politiken.

Det andra vi lär oss är att nymerkantilism; dvs skyhöga tullar och interna subventioner, i kombination med stark statscentralism - i byråkratin, i statsägandet och i den obefintliga budgetdisciplinen - är ett säkert recept på ekonomisk tillbakagång.

Det sorgliga är att det inte verkar finnas någon förändringskraft i Uruguay. Politikerna tycker att de är handlingskraftiga när de snurrar ytterligare ett par varv på statsapparatusens skruvar. Företagsledarna är rädda för utländsk konkurrens

och har vant sig vid sakernas ordning. Facket ser hotbilder i alla slags förändring, särskilt om det gäller den offentliga sektorn.

#### *Varnande exempel*

Därför är framtidsbilden för Uruguay tämligen mörk. Krispaket kommer förmodligen att avlösa krispaket, även om det idag ser lite bättre ut än för tio år sedan. Men den sakta dansen över det slutande planet kommer att fortsätta. För svensk del är Uruguay ett oroväckande och varnande exempel.