DESARROLLO HUMANO EN URUGUAY 2008

POLÍTICA, POLÍTICAS Y DESARROLLO HUMANO

PNUD Uruguay

Desarrollo humano en Uruguay 2008

Desarrollo humano en Uruguay 2008

Política, políticas y desarrollo humano

Coordinación
Coordinadora general del informe: **Constanza Moreira**
Asistente técnico: **Martín Rivero Illa**
Asistente administrativa: **Rosina Di Bello**

PNUD Uruguay
Representante Residente: **Pablo Mandeville**
Director de País: **Antonio Molpeceres**
Representante Residente Adjunto (hasta diciembre 2007): **Benigno Rodríguez**
Oficiales de Programa: **Lucía Pittaluga**, **Virginia Varela** y **Paula Veronelli**
Consultor: **Carlos Luján**

La elaboración del presente informe involucró la participación de un gran número de investigadores y especialistas que trabajaron bajo la coordinación general de Constanza Moreira. Estos profesionales fueron responsables de la investigación y redacción de componentes específicos del Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008, además de realizar aportes sustantivos generales para sus restantes componentes. Algunos de ellos fueron contratados como equipo mediante convenios con las instituciones académicas a las que pertenecen, y otros como consultores independientes. Por otra parte, a distintos especialistas se les encargó la elaboración de un cuadro temático referido a su área de especialidad. A continuación de los nombres, se indican los capítulos o secciones de los que cada especialista fue autor principal, aunque no necesariamente único.

Convenio con el Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República
- **Andrea Vigorito** (coordinadora de equipo), **Verónica Amarante**, **Alma Espino**, **Ivone Perazzo** y **Gonzalo Salas**, con la colaboración de **Gioia de Melo**, **Mery Ferrando** y **Niki Johnson**: I.4: El desarrollo humano en el Uruguay; II.2: Las políticas laborales y sociales en el rediseño del Estado de bienestar uruguayo. Colaboraron también en el armado de los capítulos I.1 y I.3.

Convenio con el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- **Daniel Buquet** y **Federico Traversa**: III.2. El desarrollo de la democracia como un componente indispensable del desarrollo humano: la construcción de un índice de desarrollo político y su aplicación al caso uruguayo en el contexto de los países de la región. Sus aportes se encuentran asimismo en el capítulo I.1.
- **Daniel Chasquetti**: III.3.1: Observando al Parlamento
- **Juan Andrés Moraes**: III. 3.2: Observando al Poder Ejecutivo
- **Niki Johnson**: III.3.5: Entre las instituciones y la cultura: el déficit de género de la democracia uruguaya.
- Colaboradora: **Lucía Selios**.
- Asistentes: **Soledad Morales** y **Lorena Granja**

Consultores independientes
- **Gustavo Bittencourt** y **Nicolás Reig Lorenzi**, con la asistencia de **Gastón Carracelas**: I.3: Hacia un desarrollo con equidad: balance del Uruguay en la tercera ola de la democracia; II.1: Modelo de desarrollo: visiones de país en debate. Colaboraron también en la redacción del capítulo I.2.
- **Luis Eduardo González**: II.1: La política uruguaya en su marco regional
- **Henry Trujillo**: III.3.3: Observando al Poder Judicial

Recuadros temáticos
- **Fernando Filgueira**: Una nueva arquitectura del bienestar
- **Alina Machado**: Resultados de Uruguay en la evaluación PISA
- **Carmen Midaglia**: Recrear el sistema de protección social y la construcción de una malla de seguridad
- **Adela Pellegrino**: Migración internacional
- **Carlos Pérez del Castillo**: Un lugar en el mundo: la inserción internacional del Uruguay
- **Conrado Ramos**: La transformación democrática del Estado
- **Octavio Rodríguez**: Notas sobre el desarrollo
- **Miguel Serna**: La jerarquización, transversalidad e integralidad del sector público social, La asistencia social en la encrucijada posneoliberal, Nuevas perspectivas internacionales sobre el desarrollo social, Políticas sociales y composición de la elite política

Realización de la encuesta de opinión pública, coordinación técnica y análisis de los resultados de la encuesta:
- **Agustín Canzani**, quien fue además el redactor principal del capítulo III.3.4. Observando la cultura política: los valores y preferencias de los ciudadanos. Empresa encuestadora: **Interconsult**

Revisores por temas:
- El Grupo Temático de Desarrollo Humano de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD actuó como revisor de todo el informe.
- **Sebastián Torres Ledesma**, **Silvia Laens** y **Marisa Bucheli** actuaron como revisores en temas económicos.
- **José Miguel Busquets** actuó como revisor en el capítulo referido al Poder Judicial.
- **Fernando Calderón** y **Rodolfo Mariani** actuaron como revisores de los temas de política y democracia.

Consultores de talleres sobre Visiones de país
Este informe se benefició de los excelentes insumos generados en los talleres temáticos Visiones de país organizados por el PNUD en Montevideo desde julio del 2006 con el apoyo de **Diego Achard**. Los documentos fueron preparados por los especialistas:
- **Gustavo Bittencourt**
- **Eduardo De León**
- **Fernando Filgueira**
- **Carmen Midaglia**
- **Carlos Pérez del Castillo**
- **Pablo da Silveira**
- **Judith Sutz**

Corrección general: **María Cristina Dutto**
Corrección de pruebas: **María Lila Ltaif**
Diseño de cubierta: **Ramiro Alonso**
Diseño: **Taller de Comunicación**

El análisis y las recomendaciones normativas contenidas en el presente informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva ni sus Estados Miembros.

© 2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uruguay.

ISBN 978-92-990052-1-7
DL 346-272

A la memoria de Diego Achard
(1951-2007)

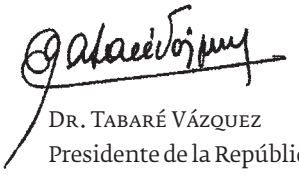
Prólogo

El presente *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay* se enmarca en el programa vigente entre el Gobierno de la República y el PNUD mediante el cual se establecen las principales áreas de cooperación, así como los objetivos y productos esperados para el período 2007-2010.

Resultado del trabajo responsable y metódico de un equipo multidisciplinario integrado por académicos y técnicos altamente calificados, el *Informe* refleja también el esfuerzo que realiza la sociedad uruguaya por mejorar en términos de inclusión e igualdad de oportunidades, factores indispensables para un auténtico desarrollo.

Se trata de un material especialmente valioso por la información que contiene, el rigor con que la analiza y el rumbo desafiante pero necesario y posible que plantea, pues el desarrollo entendido como crecimiento económico con bienestar social, lejos de ser un privilegio de pocos o una quimera de algunos, es un derecho de todos.

Como ciudadano uruguayo y presidente de la República me complazco en presentar este *Informe* y reafirmo el compromiso de redoblar y sumar esfuerzos para hacer realidad el objetivo que lo anima.



Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República Oriental del Uruguay

Presentación

El enfoque de desarrollo humano ha sido promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de los distintos informes de carácter independiente producidos por prestigiosos profesionales y publicados desde 1990. Dicho enfoque corresponde a una concepción del desarrollo cuyo objetivo es la ampliación de las capacidades, opciones y oportunidades de la gente para llevar adelante sus proyectos de vida.

Es en ese contexto que cabe preguntarse ¿cómo incorporar la política al enfoque de desarrollo humano? Una contribución fundamental a esa reflexión fue, en el 2002, el *Informe mundial sobre desarrollo humano - Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* y, en el 2004, el informe *La democracia en América Latina*. También lo es, desde el 2006, el Programa del PNUD de Análisis Político y Escenarios Posibles para América Latina (PAPEP).

Profundizando la reflexión a partir de estas contribuciones mundiales y regionales del PNUD, este cuarto *Informe nacional sobre desarrollo humano* publicado en Uruguay tiene como objetivo analizar la forma en que la política y las políticas públicas también son importantes para explicar la evolución del desarrollo humano en el país.

Este informe es resultado de un proceso sistemático en el que fueron involucrados numerosos actores gubernamentales, políticos, sociales, económicos, técnicos y académicos. Se organizaron varios talleres de *Visión de país en debate,* cuyos insumos fueron incorporados en el presente texto. Asimismo, se llevaron a cabo dos encuestas para relevar estos asuntos: una a la opinión pública y otra a las elites empresariales, políticas y sociales del Uruguay. Todos estos insumos permitieron que se brinde una visión amplia, tanto en la dimensión temporal como en los contenidos, de los dilemas del desarrollo humano en Uruguay.

El informe y los talleres son parte de un esfuerzo que desde el 2005 el PNUD ha llevado adelante en Uruguay para facilitar varios debates. El Debate Nacional sobre Defensa tuvo como resultado la presentación de un proyecto de Ley de Defensa Nacional. Es asimismo en el marco de un debate sobre seguridad ciudadana que se instalaron las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, abriendo así nuevos ámbitos para la reflexión y la expresión de opiniones.

Junto con otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, el PNUD también ha contribuido a otros debates nacionales. Generó y acompañó una amplia discusión sobre la creación de una Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuyo proyecto de ley está siendo discutido en el Parlamento. A su vez, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social permitió alcanzar en el año 2008 consensos sobre este tema y generar insumos

para futuras reformas. Asimismo se está facilitando un diálogo para una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2030.

En este marco de diálogos y análisis estratégicos, el PNUD entrega el *Informe nacional sobre desarrollo humano 2008* como un aporte a la reflexión y al debate, esperando que contribuya a abrir nuevos espacios y dimensiones para ello. Lo publica cuando Uruguay ha sido escogido como uno de los ocho *países piloto* en el mundo (y el único de América Latina) de la iniciativa *Unidos en la Acción*, para la reforma del Sistema de las Naciones Unidas. Esta iniciativa promueve un esfuerzo mancomunado de todas las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas para lograr mayor coherencia y efectividad, resultados e impacto, en apoyo a las prioridades estratégicas de desarrollo de los países.

En el caso de Uruguay, ser un *país piloto* para la reforma del Sistema de las Naciones Unidas es una oportunidad histórica para convocar a la reflexión y al debate sobre qué tipo de cooperación internacional podría responder mejor a sus necesidades y potencialidades.

En función de esas necesidades, el Sistema de las Naciones Unidas también vería precisado y potenciado su rol en este tipo de países. La experiencia es especialmente relevante para la mitad de los países del mundo, muchos de grado de desarrollo similar al de Uruguay, con renta y desarrollo humano en el medio de la escala.

Es por lo tanto en un marco de múltiples cambios, profundos y complejos, que este informe espera ser una contribución relevante al diálogo sobre los objetivos de desarrollo nacionales y para la construcción de una visión compartida de país.

Pablo Mandeville
Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Uruguay

Índice general

17 Glosario de siglas

19 **Síntesis ejecutiva**
20 La evolución del desarrollo humano en el Uruguay del siglo XX
22 Crecimiento, pobreza y desigualdad en la tercera ola de la democracia
24 La evolución del desarrollo humano reciente: salud, educación y acceso a recursos
26 Las políticas y las visiones de país: un análisis de las políticas de desarrollo y de bienestar en el proceso reciente
31 El rol de las instituciones y la cultura política en el desarrollo humano

35 **Parte I** Democracia y desarrollo humano en Uruguay. Una visión de largo plazo

39 Introducción

39 **1 Política, democracia y desarrollo humano: una relación compleja**
40 1.1 La medición y ampliaciones de enfoque
41 1.2 La incorporación de la dimensión política al desarrollo humano
44 1.3 La democracia y el desarrollo humano: libertades y participación política
45 1.4 Democracia y desarrollo humano en el Uruguay: la selección de una ruta de análisis

46 **2 Democracia, desarrollo económico e integración social en el Uruguay del siglo XX: los proyectos de país en juego**
48 2.1 Las insuficiencias del desarrollo económico como límites a los proyectos de país
50 2.2 El desarrollo económico bajo regímenes de la economía mundial: una mirada desde fuera
53 2.3 Explicando el desarrollo humano: la democracia como factor
55 2.4 Explicando el desarrollo humano: la consolidación del Estado de bienestar
57 2.5 La evolución del desarrollo humano a lo largo del siglo XX en el Uruguay

59 **3 Hacia un desarrollo con equidad: balance del Uruguay en la tercera ola de la democracia**
59 3.1 Modelo de desarrollo "productivo" y estrategia aperturista
62 3.2 Crecimiento económico y especialización productiva
62 3.2.1 Cambios en la estructura productiva
63 3.2.2 Cambios en la estructura de la industria: la primarización como tendencia
70 3.3 El impacto de los cambios en la estructura productiva sobre la desigualdad: un análisis de la distribución funcional del ingreso
72 3.3.1 La distribución funcional del ingreso en el largo plazo
73 3.3.2 La distribución funcional del ingreso por sector de actividad, 1991-2006
78 3.3.3 Evolución de la masa salarial

79 **4 El desarrollo humano en el Uruguay**
79 4.1 La evolución del IDH a escala nacional y departamental
82 4.1.1 Uruguay en el ordenamiento internacional del IDH
84 4.1.2 La evolución del IDH y sus componentes entre 1986 y 2006
86 4.2 Desarrollo humano y género
90 4.2.1 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)
92 4.2.2 Índice de potenciación de género (IPG)
98 4.3 Las dimensiones del IDH

99 4.3.1 Logros en salud
107 4.3.2 Acceso a conocimientos
112 4.3.3 Acceso a recursos

129 **5 Conclusiones a la Parte I**

136 Bibliografía

145 **Parte II** Las políticas y el desarrollo humano

149 Introducción

151 **1 El modelo de desarrollo: visiones de país en debate**
151 1.1 Comercio exterior en Uruguay
157 1.2 El papel de la inversión extranjera directa (IED) en la inserción internacional
157 1.2.1 IED en el mundo y en la subregión
160 1.2.2 IED y desarrollo económico en Uruguay
164 1.3 Inserción internacional y modelo de desarrollo
167 1.3.1 Hacia una política de inserción internacional: diversificación de productos y mercados con prioridad en la integración regional
171 1.3.2 Política de inversión extranjera directa o ¿es posible tener una estrategia hacia el capital internacional?
173 1.4 Políticas "productivas"
175 1.4.1 Esquema general de políticas industriales y política de inversiones
177 1.4.2 Nuevo enfoque de política industrial y políticas científico-tecnológicas

182 **2 Las políticas laborales y sociales en el rediseño del Estado de bienestar uruguayo**
186 2.1 Los ingresos laborales y las políticas recientes
186 2.1.1 La evolución de los ingresos laborales
189 2.1.2 Los cambios en el salario mínimo nacional
198 2.2 Las transferencias públicas de ingreso
200 2.2.1 Gasto público social y transferencias de ingresos
203 2.2.2 Las transferencias de ingresos
206 2.2.3 Asignaciones Familiares, Ingreso Ciudadano y transferencias monetarias a niños y adolescentes en el Plan de Equidad

213 **3 Conclusiones a la Parte II**

226 Bibliografía

231 **Parte III** La política y el desarrollo humano
Instituciones, cultura política y calidad de la democracia en Uruguay

235 Introducción

236 **1 La política uruguaya en su marco regional**
237 1.1 La nostalgia del pasado y el temor al futuro
240 1.2 Fundación y trayectorias de las democracias latinoamericanas
241 1.3 La inestabilidad de la democracia en América Latina
243 1.3.1 Los factores sociales y económicos en las crisis políticas agudas 2000-2007
246 1.3.2 Los factores políticos de las crisis agudas 2000-2007
248 1.3.3 Explicando las crisis políticas agudas

249 1.4 Uruguay en su marco regional
250 1.4.1 Nostalgia del pasado y expectativas insatisfechas
250 1.4.2 Procesos latinoamericanos en formatos uruguayos
252 1.4.3 Las crisis políticas agudas y los cambios de rumbo en América Latina
252 1.5 Los posibles futuros políticos uruguayos

253 **2 La construcción de un índice de desarrollo político y su aplicación al caso uruguayo en el contexto de los países de la región**
254 2.1 ¿Cómo evaluar la dimensión política del desarrollo humano?
256 2.2 Medir la democracia: una revisión de los índices que buscan cuantificarla
259 2.3 Una propuesta para la evaluación de las libertades políticas, hacia una visión más integral del desarrollo humano

263 **3 Observando las instituciones políticas: Parlamento, Poder Ejecutivo y Poder Judicial**
263 3.1 Observando al Parlamento
264 3.1.1 El Parlamento y la democracia uruguaya
268 3.1.2 Los partidos políticos en el Parlamento
273 3.1.3 El Parlamento en acción: la función de legislación
283 3.1.4 El Parlamento en acción: la función de fiscalización
289 3.1.5 Conclusiones
291 3.2 Observando al Poder Ejecutivo
291 3.2.1 Los instrumentos del Poder Ejecutivo
293 3.2.2 Condiciones para la aprobación de políticas
296 3.2.3 Conclusiones
297 3.3 Observando al Poder Judicial
298 3.3.1 Judicialización de la política en Uruguay
303 3.3.2 Independencia del Poder Judicial
304 3.3.3 El Poder Judicial frente a la opinión pública y de las elites
306 3.3.4 Conclusiones
306 3.4 Observando la cultura política: los valores y preferencias de los ciudadanos
307 3.4.1 El contexto nacional
311 3.4.2 Algunos elementos del *ser* nacional
316 3.4.3 La democracia: visiones sobre el sistema, las instituciones y el funcionamiento
332 3.4.4 Algunas orientaciones en términos de valores
333 3.4.5 Conclusiones
339 3.5 Entre las instituciones y la cultura: el déficit de género de la democracia uruguaya
339 3.5.1 La participación y representación política de las mujeres, la calidad de la democracia y el desarrollo humano: Algunas reflexiones conceptuales
343 3.5.2 Mecanismos de acción afirmativa
345 3.5.3 Más allá de los números: Aspectos sustantivos de la representación política de las mujeres
353 3.5.4 Conclusiones

353 **4. Conclusiones a la Parte III**

359 Bibliografía

367 **Índice de cuadros**
370 **Índice de gráficas**
374 **Índice de recuadros**
375 **Anexo metodológico**
Anexo estadístico: ver CD adjunto

Glosario de siglas

ABI	acuerdo bilateral de protección de inversiones
AII	acuerdo internacional de inversiones
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AT	admisión temporaria
BCU	Banco Central del Uruguay
BIT	bienes de informática y telecomunicaciones
BK	bienes de capital
BNA	barreras no arancelarias
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
C&T	ciencia y tecnología
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CAUCE	Convenio de Cooperación Económica
CC	Comité Central (Partido Socialista)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEN	Comité Ejecutivo Nacional (Partido Colorado)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNS	Comisión Nacional de Seguimiento
CNTS	Cross-National Time-Series
COFIS	Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social
COP	conglomerados productivos
CPA	crisis política aguda
CTI	ciencia, tecnología e innovación
Decon	Departamento de Economía
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General Impositiva
DISSE	Seguro Social por Enfermedad
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EDEP	porcentaje equivalente igualmente distribuido
EE	excedente de exportación
EFI	Estadísticas Financieras Internacionales (FMI)
EIA	Encuesta Industrial Anual
EIT	Encuesta Industrial Trimestral
EN	empresas de capital nacional
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
EP-FA	Encuentro Progresista - Frente Amplio
ET	empresas transnacionales
EUA	Estados Unidos de América
FA	Frente Amplio
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FHPR	Freedom House political ratings
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	gasto público social
GS	gasto social
I+D	investigación y desarrollo
IAMC	instituciones de asistencia médica colectiva
IAPD	índice de apoyo público a la democracia
ICFG	índice de congruencia de fracciones en el gabinete
ICPG	índice de congruencia partidaria del gabinete
IDDE	índice de desarrollo de la democracia electoral
IDE	índice de democracia electoral
IDG	índice de desarrollo relativo al género
IDG	índice de desigualdad de género
IDH	índice de desarrollo humano
IDHM	índice de desarrollo humano de la mujer
IDHM2	índice de desarrollo humano modificado 2
IDP	índice de desarrollo político
IE	Instituto de Economía
IED	inversión extranjera directa
IEDE	índice de estabilidad de la democracia electoral
IFP	índice de fiscalización parlamentaria
IIMP	insumos importados
IIN	insumos industriales nacionales
IIPL	índice de importancia política de la ley
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INDH	Informe Nacional sobre Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFM	Instituto Nacional de la Familia y la Mujer
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IPAB	índice de precios de alimentos y bebidas
IPC	índice de precios al consumidor
IPG	índice de potenciación de género
IPGD	índice de potenciación de género departamental
IPH	índice de pobreza humana
IPI	Institutional Procedural Index
IPN	insumos primarios nacionales
IRIC	impuesto a la renta de industria y comercio
IRP	impuesto a las retribuciones personales
IRPF	impuesto a la renta de las personas físicas
ISI	industrialización por sustitución de importaciones
IVA	impuesto al valor agregado
IVDE	índice de valoración de la democracia electoral
JAMEFE	Junta Asesora en Materia Económico y Financiera del Estado
LP	línea de pobreza
MDJ	Ministerio de Deporte y Juventud
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Mercosur	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MI	Ministerio del Interior
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación (Chile)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MT	Ministerio de Turismo
MTD	Ministerio de Turismo y Deporte
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NCP	no clasificados previamente
NE	Nuevo Espacio
NEP	número efectivo de partidos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria (MGAP)
PACC	Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas
PACPYMES	Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa
PAN	Partido de Acción Nacional (México)
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PC	Partido Colorado
PE	promoción de exportaciones industriales
PEC	Protocolo de Expansión Comercial
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PFL	Partido da Frente Liberal (Brasil)
PI	Partido Independiente
PI	promoción de inversiones industriales
PIB	producto interno bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PL	Poder Legislativo
PLUNA	aerolínea uruguaya
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Partido Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad de poderes adquisitivos
PRC	planes de refuerzo de la competitividad
PS	Partido Socialista
PSDB	Partido Socialista Democrático Brasileiro
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
PT	Partido de los Trabajadores (Brasil)
pymes	pequeñas y medianas empresas
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SCN	sistema de cuentas nacionales
SEV	Sistema de Evaluación
SIPI	sistemas internacionales de producción integrada
SM	salario mínimo
SMN	salario mínimo nacional
SNI	sistema nacional de innovación
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SS	seguridad social
TBMC	tasa bruta de matriculación combinada
TLC	tratado de libre comercio
UA	unión aduanera
UC	Unión Cívica
UDELAR	Universidad de la República Oriental del Uruguay
UE	Unión Europea
UIP	Unión Interparlamentaria
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
USD	dólar estadounidense
VA	Vertiente Artiguista
VBP	valor bruto de producción
VDRL	prueba para la detección de sífilis (Venereal Disease Research Laboratory)
VIH	virus de inmunodeficiencia humana
WEO	World Economic Outlook (FMI)
YBI	ingreso bruto interno
YNDB	ingreso nacional disponible bruto

Síntesis ejecutiva

El enfoque del desarrollo humano busca realizar una evaluación multidimensional del bienestar humano de los países, comunidades, personas y hogares. Así, este debe evaluarse y mejorarse tomando en consideración otros aspectos además de los que refieren exclusivamente a recursos, como el ingreso y el producto interno bruto (PIB). Para ello, en las comparaciones internacionales del desarrollo humano se han añadido los logros en salud y educación. En una fase ulterior los enfoques se han ampliado incorporando la dimensión de las desigualdades, especialmente las de género.

En estudios recientes se han hecho esfuerzos para integrar la dimensión política, como la vigencia de un régimen democrático y el pleno funcionamiento del Estado de derecho. Esta dimensión está inextricablemente unida a las capacidades, opciones y oportunidades de las que la gente dispone para llevar adelante sus proyectos vitales. En el pensamiento político clásico, el ideal de una sociedad en la cual se desarrollaran las potencialidades humanas iba unido al de la participación de los ciudadanos en la vida pública. Para ello es que debe tomarse en cuenta la organización política que determina las relaciones de poder entre los ciudadanos. Las capacidades, opciones y oportunidades de la gente (la dimensión de *agencia* del desarrollo humano) deben pensarse en un marco de igualdad de derechos y de condiciones para que todos los individuos puedan ejercerlos. Estas condiciones solo pueden realizarse plenamente bajo un régimen democrático y en el marco del Estado de derecho.

La pregunta es: ¿cómo incorporar la política al concepto de desarrollo humano? ¿Acaso el régimen político, los gobernantes, las elecciones, el funcionamiento del Parlamento o la cultura política de las personas tienen que ver con el desarrollo humano? En efecto, las instituciones políticas, la calidad de la democracia y la cultura política de los ciudadanos influyen de manera decisiva sobre los recursos que las comunidades proveen a los individuos para llevar a cabo sus proyectos vitales.

Este informe tiene como propósito ofrecer un análisis de las fuentes en que se basa la evolución del desarrollo humano en el Uruguay, con énfasis en la dimensión política, la que se aborda a través de tres enfoques. Un primer enfoque analiza las opciones de políticas de desarrollo nacional perseguidas a lo largo del siglo XX y en el período más reciente. Estas opciones enmarcaron distintas visiones de país, algunas de las cuales dieron lugar a proyectos y estrategias políticos articulados. Al respecto, el informe indaga en cómo estos proyectos y alternativas de desarrollo impactaron en el bienestar de los uruguayos. El análisis de los proyectos y las visiones de país en juego, en interacción con las condiciones externas e internas, se realiza fundamentalmente en la Parte I del informe.

El segundo enfoque desde el cual se analiza la dimensión política del desarrollo humano describe las políticas específicas puestas en práctica en los últimos años —en la *tercera ola* de la democracia uruguaya (1985-2007) y desde la inauguración del último período de gobierno—. Se estudian tanto las que apun-

taron a resolver problemas del desarrollo productivo del país como las orientadas a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y las personas en situación de pobreza e indigencia. Este enfoque también toma en cuenta las preferencias de elites y ciudadanos por cursos de acción específicos, a través de los datos emanados de encuestas a elites[1] y a la opinión pública[2] respectivamente.

Por último, la dimensión política del desarrollo humano se analiza a través de un tercer enfoque, que prioriza el análisis de las instituciones de la democracia representativa y la forma en que ellas interactúan con estrategias y proyectos de país. Este enfoque se desarrolla en la Parte III, a través del análisis de los dos componentes básicos de la democracia: las instituciones (los tres poderes del Estado) y la cultura política.

El informe termina proponiendo una operacionalización de la dimensión política, a través de la construcción de un *índice de desarrollo político* (IDP) que apunta a complementar al *índice de desarrollo humano* (IDH). Si bien esta operacionalización obliga a seleccionar unas pocas variables y reduce por consiguiente el alcance de la dimensión política propiamente dicha, muestra que el uso de este índice permitiría "corregir" el ordenamiento de los países en el IDH.

La evolución del desarrollo humano en el Uruguay del siglo XX

El alto nivel de desarrollo humano relativo alcanzado en Uruguay sería insuficientemente explicado si no se tomaran en cuenta la dimensión política y la trayectoria democrática de este país. La interacción entre políticas de integración social, un sistema de partidos precozmente institucionalizado y organizaciones robustas que representaban los intereses de los trabajadores dio como resultado un país que se concibió a sí mismo como país modelo. Así, Uruguay ha exhibido históricamente niveles relativamente altos de desarrollo humano, porque el desarrollo económico ha ido de la mano de políticas de bienestar instauradas tempranamente, y de la consolidación de una democracia política también temprana y con altos niveles de institucionalización del sistema de partidos.

Sin embargo, a pesar de este legado histórico, Uruguay enfrenta hoy muchos de los problemas que también constituyen un desafío para otras democracias de la región: deterioro de sus niveles de bienestar y creciente insatisfacción de las expectativas. Estos problemas, que comenzaron a perfilarse en los años sesenta, no fueron sino profundizados y consolidados con la dictadura (1973-1985), sobre todo con el proyecto de país que se puso en marcha en los años setenta. El desarrollo verificado en la década de los noventa no representó una ruptura con este proyecto, sino que en varios sentidos lo profundizó, y la crisis del 2002 marcó el límite de agotamiento de muchas de las opciones vinculadas a él.

Veinte años después de que el Uruguay experimentara el quiebre institucional más importante en su historia democrática, es necesario hacer un balance de las relaciones entre bienestar, democracia y crecimiento. Este informe presenta ese balance, en un momento en que el *giro a la izquierda* que se produjo en otros países de América Latina también alcanzó a Uruguay, con el triunfo de un partido de izquierda por primera vez en la historia del país.

El balance está guiado por tres proposiciones centrales. La primera es que el alto nivel de desarrollo humano alcanzado en el Uruguay está vinculado a la existencia de un régimen político altamente inclusivo, con vigencia de las libertades políticas, competencia irrestricta entre partidos y capacidad de organización y acción colectiva de los sectores populares. La segunda es que el alto nivel de desarrollo humano en el Uruguay

1 Encuesta de elites realizada entre julio y setiembre del 2007. Se efectuaron 200 entrevistas estructuradas a legisladores, gobernantes, empresarios, sindicalistas y otros (intelectuales, líderes políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales, periodistas, autoridades eclesiásticas, etc.). Por más información véase el Anexo metodológico

2 Encuesta de opinión pública de carácter probabilístico, por conglomerados, tri etápico, estratificado por regiones, tamaño de las localidades y por nivel socioeconómico. Abarcó 1238 casos, mayores de edad, habitantes de todo el territorio nacional. El trabajo de campo se realizó entre julio y agosto de 2007. Margen de error de +/– 2,6% con el 95% de confianza. Por más información véase el Anexo metodológico.

se relaciona con las políticas de bienestar implementadas tempranamente y con un rol activo del Estado en la protección de las poblaciones más vulnerables, aun cuando estas políticas no han podido contrarrestar los efectos negativos de las crisis económicas en los niveles de pobreza y desigualdad.

La tercera proposición es que la evolución del desarrollo humano en Uruguay muestra que este no es inmune a la volatilidad e insustentabilidad de largo plazo del crecimiento económico. Evidencia también que se requieren políticas activas y un rol importante del Estado como agente de redistribución de recursos, con el fin de contrarrestar los efectos inequitativos que produce un crecimiento económico basado en las modalidades de desarrollo productivo prevalecientes.

A lo largo del siglo xx el país cambió permanentemente de orientaciones generales en su modelo de desarrollo, por lo general obligado por las circunstancias y los constreñimientos internacionales, y muy pocas veces como producto de una visión del país del futuro. Una de las características más nocivas del crecimiento económico del Uruguay ha sido la falta de continuidad. La economía uruguaya no se ha caracterizado por el estancamiento y la inmovilidad; por el contrario, ha tenido cortos períodos de muy rápido crecimiento, cuyo ritmo no pudo mantener, alternados con crisis muy profundas que llevaron al fracaso de empresas, personas e instituciones, y que condujeron a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre el futuro del país. Como muestra, basta citar que en el último cuarto de siglo se han producido al menos dos crisis de enorme magnitud sobre la vida de los uruguayos: la de 1982 y la del 2002.

A pesar de esta característica del crecimiento económico, el Uruguay mostró una evolución muy favorable en sus niveles de desarrollo humano durante la primera mitad del siglo xx. Ello está vinculado al éxito relativo de los impulsos modernizadores del primer batllismo, en las primeras dos décadas del siglo xx, y el segundo, desde la segunda posguerra hasta los años sesenta, proyectos políticos que tuvieron estrategias de desarrollo económico diferenciadas. En el primer batllismo se aprovecharon los beneficios del crecimiento *hacia afuera* para financiar la *primera modernización* del país —expansión de la educación básica, ampliación de las funciones del Estado, urbanización—. El segundo batllismo implicó un modelo de crecimiento *hacia adentro.* Pero ambos impulsos tuvieron características comunes: la expansión de las funciones del Estado, la consolidación de una red de instituciones destinadas a la protección social, y una ecuación política que contrabalanceó el desigual poder de empresarios y trabajadores.

Como resultado de ambos impulsos, se consolidó tempranamente un Estado de bienestar que, sumado a un contexto social más igualitario, resultó en la consolidación de una democracia estable, con partidos robustos, y el desarrollo de organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores. Esta combinación de *políticas* (las de bienestar) y *política* (sistema de partidos y organizaciones sindicales) explica en gran medida los altos niveles relativos de desarrollo humano en el Uruguay de la primera mitad del siglo.

A partir de los años sesenta, en cambio, las ganancias en la esperanza de vida y los logros educativos se estancaron con relación a las décadas anteriores y a los países de la región. Esto se vincula con la crisis de fines de los años cincuenta, pero también con el fracaso de las políticas que intentaron revertir el estancamiento basándose en una evaluación negativa del impacto de las políticas de industrialización sustitutiva sobre el desempeño económico. Tales análisis olvidaron que esas políticas también generaron un aprendizaje industrial importante, tanto obrero como empresarial, y que con ellas el país logró mejoras en la integración social y la equidad, en la educación y la salud, que en los años setenta se perdieron junto con la democracia.

El proyecto liberal de los setenta fue un fracaso, tanto si se atiende a la modificación de la pobre tasa de crecimiento como si se pone el foco en buena parte de los indicadores sociales, que durante la dictadura expresaron importantes rezagos. El proyecto apuntó a un crecimiento hacia afuera, y entre las causas principales del estancamiento

identificó las fuertes "transferencias" de ingresos que perjudicaban a los sectores agropecuarios en beneficio de la industria, los trabajadores y los empleados públicos. Para eliminar esas "transferencias" fue necesario que el Estado desplegara un control autoritario orientado a sofocar la protesta social.

El proceso de la dictadura es central para entender la evolución del desarrollo humano en el siglo XX uruguayo. Lo es también para entender las distintas visiones de país que se articularon desde inicios del período autoritario, y que culminaron con el proceso electoral reciente que llevó al triunfo de la izquierda.

Crecimiento, pobreza y desigualdad en la *tercera ola* de la democracia

Después de la recuperación de la democracia, el impulso liberal, aunque se vio parcialmente amortiguado por la salida de la dictadura, la reinstalación de los consejos de salarios y la reinstitucionalización del país, cobró un nuevo impulso en los años noventa. La segunda mitad de los ochenta puede considerarse una fase de transición hacia un nuevo giro en el modelo económico.

La primera mitad de los noventa registró un importante crecimiento del producto y una caída de la pobreza. Sin embargo, la acumulación de reformas liberales condujo a una muy ligera elevación de la tasa de crecimiento en el largo plazo. En términos productivos, estas reformas tuvieron sus impactos: la reforma comercial y la política cambiaria de los noventa sentaron las bases para que se desarrollaran los servicios y se produjera una desindustrialización de la economía.

Tres factores incidieron para que ese patrón de crecimiento condujera a una concentración del ingreso y se revelara como insuficiente para combatir la pobreza. En primer lugar, el tipo de desarrollo que adoptó el sector servicios, que es el de mayor peso hoy en la estructura del PIB y cuya participación se ha incrementado desde el comienzo del nuevo período democrático. Desde el punto de vista del modelo de desarrollo, la modernización tecnológica de los servicios puede ser un factor muy positivo, y el crecimiento de su participación en el PIB es una tendencia que se percibe también en los países desarrollados. Sin embargo, en el Uruguay la mayor parte del empleo que tiende a crearse en servicios lo hace en los de baja productividad, y ello contribuye a un crecimiento del PIB muy inferior al promedio mundial.

El segundo factor es el modo en que ha crecido el sector agropecuario. El PIB agropecuario aumentó un 4% entre el 2001 y el 2006 y pasó del 5,3% del PIB al 8,4% entre 1999 y el 2006. Sin embargo, el número de personas ocupadas se redujo un 8% y la participación del empleo agropecuario en el empleo total permaneció inalterada. Concomitantemente con la caída del empleo en el sector agropecuario, se produjo una caída en los ingresos medios por trabajo en términos reales, lo cual generó una caída de la masa de remuneraciones del 15,2% en el período considerado. Dado que la presión fiscal se mantuvo constante, el estudio muestra que el excedente de explotación (EE) se habría incrementado un 70% en el mismo período, en línea con el crecimiento del precio de la tierra y de los márgenes brutos de ganancia. El crecimiento del sector agropecuario benefició a los capitalistas, pero no *goteó* hacia abajo.

Por último, debe tomarse en cuenta la reestructuración del sector industrial, que permanece en niveles de producción inferiores al de 1987. Luego de la recesión de 1999-2002, la recuperación iniciada en el 2003 recién alcanzó en el 2005 los valores de producción industrial de dos décadas atrás. La participación de la industria en el PIB, que en 1985 era del 29%, cayó al 17% entre 1999 y el 2001, y en el 2006 se ubicaba en el entorno del 23%.

Al mismo tiempo, en el sector industrial se operó una recomposición cuyo resultado es que tienden a pesar cada vez más las ramas que producen bienes muy cercanos a la base primaria, o que utilizan intensivamente recursos naturales más que mano de obra, tecnología, capital u otros factores de producción. La noción de *primarización* alude a ese proceso. Lo relevante es que esas ramas usan intensivamente la tierra como principal fuente de competitividad. El fenómeno

es todavía más pronunciado en la estructura de las exportaciones: más de dos tercios del total exportado por la industria uruguaya en el 2003 correspondió a los grupos basados en insumos primarios nacionales, frente a poco más de la mitad a principios de los noventa.

¿Qué impacto tienen estas transformaciones productivas sobre la forma en que distintos grupos se benefician o se perjudican de su inserción en el sistema productivo? El análisis de la distribución funcional del ingreso arroja luz en este sentido.

Este informe muestra que a lo largo del período descendió la participación de la masa de ingresos laborales como porcentaje del PIB, al tiempo que se incrementó la participación del EE. La masa de ingresos laborales pasó del 54% del PIB en 1991 al 44% en el 2006, mientras el EE pasó del 36,8% al 43,3% en el mismo período.

Esto revela una concentración del capital, producida por la naturaleza de las actividades económicas, que en última instancia se ve reflejada en la distinta evolución del crecimiento del producto y el crecimiento de los ingresos de los hogares.

Entre 1991 y 1994 tanto el ingreso como el producto mostraron una tendencia creciente, algo más pronunciada para el ingreso. En 1995 cayeron ambas variables, pero a partir de allí y hasta 1998 el PIB se incrementó, mientras que los ingresos de los hogares se redujeron en forma sostenida. Por último, el PIB se recuperó rápidamente desde el 2003, y en el 2006 superó el nivel previo a la crisis.

El análisis de la distribución del ingreso y de la pobreza permite apreciar otro aspecto del mismo problema. El Uruguay se ha situado históricamente entre los países latinoamericanos que presentan menores niveles de desigualdad y menor incidencia de la pobreza, y esa situación se ha mantenido pese a la crisis reciente. Sin embargo, la pobreza descendió de manera ininterrumpida entre 1986 y 1994, y a partir de entonces comenzó a aumentar, con su mayor pico durante la crisis del 2002.

La recuperación económica iniciada a mediados del 2003 no se hizo visible en la evolución de los ingresos de los hogares hasta fines del 2005. Recién en el 2006 se detectó una reducción significativa de la indigencia y de la incidencia e intensidad de la pobreza, aun cuando sus niveles superaban los anteriores la crisis. En el 2007 la incidencia de la indigencia permaneció estable, debido a que el fuerte aumento de los precios de los alimentos equiparó los aumentos reales de ingreso de los estratos más bajos. La evolución de la pobreza entre el 2006 y el 2007 registra una reducción, pese a que su incidencia todavía se ubica por encima de los valores previos a la crisis.

Mientras tanto, en los últimos 10 años los indicadores de distribución del ingreso registran cambios suaves pero ininterrumpidos hacia mayores niveles de desigualdad.

Las causas de la concentración de los ingresos a lo largo de la década de los noventa y hasta la crisis del 2002 responden a las tendencias del mercado laboral, en el que aumentó el diferencial de remuneración a favor de los más calificados, como resultado de la apertura económica, los cambios en los mecanismos de fijación salarial, la disminución de la sindicalización a lo largo del período y el desfase en el valor real de las distintas transferencias públicas.

Si bien el ingreso ha seguido concentrándose durante el actual gobierno, cabe resaltar algunas medidas tomadas. En particular, las relativas a la reinstalación de la negociación colectiva (con el consiguiente aumento de la sindicalización), el aumento del *salario mínimo* (SM) y el nuevo sistema de transferencias públicas tenderían a operar sobre las causas de la desigualdad anotadas. Asimismo, estas estimaciones aún no registran el impacto de la reforma tributaria, el cambio en el sistema de Asignaciones Familiares y la reforma de la salud, que comenzará a observarse en el transcurso del año.

La desigualdad y la pobreza no evolucionan en forma independiente. Si se entiende como crecimiento económico el aumento del ingreso medio de los hogares, la pobreza, el crecimiento y la desigualdad están claramente vinculados. Si la distribución del ingreso no cambia, para reducir la incidencia de la pobreza es indispensable el crecimiento del ingreso medio. Si no hay crecimiento económico, la pobreza solo podría reducirse mediante transferencias hacia los hogares

de menores ingresos, que significarían una reducción de la desigualdad. Finalmente, podría ocurrir que un país incrementara su ingreso medio y también sus niveles de pobreza, si al mismo tiempo registrara un incremento de la desigualdad. Por lo tanto, la relación entre la variación del ingreso medio y la pobreza está mediada por lo que suceda con la desigualdad.

Los estudios sobre elites muestran que en los años recientes la pobreza y la desigualdad aparecen mencionadas como los problemas más graves del país. Sin embargo, estudios realizados hace un decenio revelan que entonces la prioridad era el crecimiento.

Las distintas definiciones respecto a un modelo de crecimiento que sea aliviador de la pobreza tienen que ver con la percepción de las elites y la importancia que estas asignan a los aspectos distributivos de una política. Se trata de una distinción relevante, dado que las recomendaciones de política económica dependerán de la definición de crecimiento económico favorable a los hogares más pobres que se adopte.

El crecimiento aliviador de la pobreza puede apreciarse desde el punto de vista absoluto o relativo. En el primer caso, se dirá que el crecimiento es favorable a los hogares más pobres si la pobreza disminuye en el proceso de crecimiento, sin tener en cuenta lo que suceda con la desigualdad del ingreso. El único requisito es que se reduzca la proporción de hogares bajo la línea de pobreza. La concepción relativa, en cambio, establece que el crecimiento del ingreso medio de los hogares favorece a la población en situación de pobreza si los ingresos de esta crecen en mayor medida que los de los hogares más ricos. En este caso es necesario que durante el proceso de crecimiento económico se produzcan cambios redistributivos favorables a los hogares pobres.

Este informe muestra tres períodos claramente diferenciados en la tercera ola de la democracia, ninguno de los cuales presenta un tipo de crecimiento aliviador de la pobreza en términos relativos, es decir, con cambios redistributivos.

A lo largo del período 1991-2006, la pobreza aumentó entre 2 y 5 puntos porcentuales, según la línea de pobreza utilizada. El aumento de la desigualdad es el factor que explica en mayor medida esta evolución. Aunque de menor magnitud, el efecto crecimiento operó en el mismo sentido. Como resultado, el período considerado en su conjunto fue claramente perjudicial para los hogares de menores ingresos, tanto desde la perspectiva absoluta como desde la relativa.

Sin embargo, dentro del período se observa que entre 1991 y 1998 —con un fuerte crecimiento económico— se produjo una reducción de la pobreza, que habría podido ser mayor si no se hubiera verificado al mismo tiempo una concentración del ingreso de los hogares. En el período 1998-2003 la incidencia de la pobreza se incrementó (de 16,7% a 30,8%), básicamente debido a la caída de los ingresos medios de los hogares en términos reales. En el subperíodo 2003-2006, la incidencia de la pobreza cayó entre 5 y 7 puntos porcentuales, según la línea de pobreza utilizada. En este caso, el crecimiento condujo a una reducción importante de la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, pero la concentración del ingreso, nuevamente, impidió que esa reducción fuera mayor.

Así como la recesión concentró, el crecimiento económico también fue de la mano con la concentración del ingreso.

Todo ello tuvo impactos sobre la evolución del IDH.

La evolución del desarrollo humano reciente: salud, educación y acceso a recursos

La medición internacional del desarrollo humano para el año 2005, publicada por el PNUD en el 2007, indica que Uruguay es un país de desarrollo humano alto, cuyo desempeño se ubica claramente por encima del promedio de la región y de los países en desarrollo. Sin embargo, y a diferencia de la mayoría de los países de alto desarrollo humano, en Uruguay, al igual que en América Latina, las distancias entre los valores alcanzados en cada dimensión son más pronunciadas. Actualmente el país se sitúa en el lugar 46 en el ordenamiento mundial del IDH y ocupa el tercer lugar en América Latina, superado por Argentina y Chile.

A comienzos de esta década, Uruguay se situaba en el lugar 40. Sin embargo, luego de la crisis del 2002 bajó seis posiciones en el orden mundial, recuperó tres en el 2004 y volvió a perder tres posiciones en el 2005. Este descenso, sin embargo, no significa una caída en el valor del indicador, sino su pérdida de posición respecto a otros países que mejoraron más. También debe recordarse que los ordenamientos de desarrollo humano no son comparables entre informes, dado que la información se actualiza retrospectivamente.

Al igual que en el conjunto de América Latina, los logros más destacados en Uruguay se registran en la esfera de la educación, mientras que las mayores dificultades se concentran en el acceso a recursos, representado mediante el PIB per cápita.

En educación, la comparación regional presenta resultados dispares según la dimensión considerada. En cuanto a la alfabetización de adultos, los logros de Uruguay son importantes y solo los supera Cuba, país que ha desarrollado políticas muy activas al respecto. Mientras tanto, la tasa bruta de matriculación combinada (TBMC) de Uruguay figura entre las más altas de la región, solo igualada por la de Argentina.

En cuanto a los logros educativos, en el año 2006 el 51,8% de la población adulta no había completado el ciclo básico (9 años de educación), el 22,9% había aprobado entre 9 y 11 años y solo el 25% había finalizado enseñanza media o cursado estudios terciarios. Las normas legales vigentes establecen la obligatoriedad de 10 años de educación, lo cual es equiparable a aprobar 9 años de educación formal. La proporción de jóvenes con menos de 9 años aprobados se redujo de 41% a 35%, lo que implica un mayor cumplimiento del mínimo obligatorio. Actualmente, más de un tercio de los jóvenes no alcanzan este mínimo.

La asistencia y la permanencia en el sistema educativo varían según grupos de edad. En los últimos 15 años se ha verificado un fuerte aumento en las tasas de asistencia a la educación inicial para los niños de 3, 4 y 5 años, debido a la expansión de la oferta pública iniciada en 1998 y a que la obligatoriedad de la enseñanza se adelantó de los 6 a los 5 años. El aumento de la asistencia a enseñanza preescolar se ha concentrado principalmente en los estratos de menores ingresos.

En la enseñanza media continúa siendo central el problema de la retención de los estudiantes. La asistencia no ha experimentado cambios significativos en los últimos 15 años, al tiempo que se aprecia su asociación negativa con el ciclo económico, sobre todo en los quintiles de menores ingresos: aumenta en los períodos de crisis y disminuye en los de crecimiento.

A diferencia de lo observado para los niños de 3 a 5 años, en la enseñanza media la reforma educativa no disminuyó las brechas por quintiles. Estas han permanecido constantes para el total y para los varones, y parecen haberse acortado para las mujeres en el interior del país.

Mientras tanto, la asistencia a la enseñanza terciaria presentó un marcado aumento en la década de los noventa y a partir de entonces se estancó. Este fenómeno, aunado a la situación en el ciclo medio, podría implicar que en los próximos años no se lograra aumentar significativamente los niveles educativos de la población adulta.

En salud los logros son dispares. Desde 1986 la tasa de mortalidad infantil ha descendido paulatinamente, con pequeñas fluctuaciones de corto plazo. El valor para el 2006 indica que 12 de cada 1000 niños nacidos vivos mueren antes de cumplir un año, lo cual representa un tercio del valor de 1986. Entre el 2006 y el 2007 la tasa de mortalidad infantil presentó un leve aumento (pasó de 10,5 a 11,7), producto de las condiciones extremadamente adversas del invierno del 2007, cuando muchos niños contrajeron enfermedades respiratorias severas.

No obstante, en este indicador Uruguay ha sido superado por varios países de la región. En el *Informe nacional de desarrollo humano 2005* se plantea que otros países, como Chile y Cuba, lograron mayores reducciones de la mortalidad infantil que llevaron este indicador a niveles bastante más bajos que el de Uruguay.

El acceso a los servicios de salud, tanto públicos como privados, ha estado relativamente

extendido en el Uruguay: alcanza a más del 90% de la población. En los últimos 15 años la ausencia de cobertura cayó desde más del 6% hasta cerca del 3%. Sin embargo, los dos subsistemas de salud más importantes del país, el público y el *privado-social* (mutualismo), han sufrido los impactos de la crisis. Este informe muestra que durante la crisis el sistema público albergó a quienes abandonaban el sistema mutual, lo que generó un fuerte aumento de la demanda. Esto, unido a las ya precarias condiciones asistenciales del sector público, reforzó las brechas en la calidad de atención de los dos subsistemas. Entre 1991 y el 2006 hubo un importante desplazamiento desde el sector privado hacia el público en todos los tramos de edad, salvo en el grupo de personas mayores de 70 años, en el que los niveles son muy similares. Esto debe llamar a una reflexión sobre las políticas de salud, ante la evidencia de que en las situaciones de crisis es el Estado el que finalmente responde a las demandas de las poblaciones más vulnerables, y en este sentido parecen aconsejables las políticas que tiendan a reforzar el sistema público. Este informe no incluye la reforma de la salud en marcha, debido a que comenzó en el año 2008.

Con relación al género, el informe consigna que tanto la esperanza de vida como la educación han evolucionado de manera favorable a las mujeres y por lo tanto indican logros en términos de desarrollo humano. El componente que refleja mayor desigualdad se relaciona con el acceso a los recursos económicos. Ello se vincula a las marcadas diferencias en las formas de inserción laboral por sexo, asociadas a la segregación ocupacional y a los menores ingresos por trabajo en promedio.

En el ordenamiento mundial del *índice de potenciación de género* (IPG) para 93 países en el 2005, Uruguay ocupa el lugar 59. Al igual que Chile —otro país latinoamericano de alto desarrollo humano—, es superado en este índice por 10 países de la región que se ubican más abajo en el IDH —Costa Rica, Cuba, Perú, Ecuador, México, Honduras, Panamá, República Dominicana, Venezuela y El Salvador—, cinco de los cuales son incluso de desarrollo humano medio. Esto está fuertemente influido por la tasa de mujeres elegidas como titulares a la Cámara de Representantes, que sitúa al país en la posición 92 del *ranking* de 134 lugares de la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria (UIP), con una cifra para la Cámara Baja (12,1%) inferior al promedio mundial (18,0%) y también al promedio para el continente (21,6%). En el escenario regional —19 países de América Latina— Uruguay se encuentra en el lugar 15. Solo Guatemala, Paraguay, Brasil y Colombia registran tasas inferiores.

En cuanto al acceso a recursos, la pauta de crecimiento no ha estado orientada a mejorar la situación de los más pobres, en términos de acortar la brecha de desigualdad entre los sectores de ingresos. Los ingresos de los más pobres han estado sujetos a las fluctuaciones de los ciclos de crecimiento. En el período de recesión, entre 1999 y el 2003, los ingresos laborales de los estratos más pobres cayeron en mayor medida que los del resto de los estratos, para todas las categorías ocupacionales. Durante la recuperación, 2003-2006, los estratos más bajos no experimentaron incrementos reales de sus ingresos laborales globales. Estos registraron mayores aumentos cuanto mayor era el estrato de ingresos.

El IDH es extremadamente sensible a las variaciones del PIB, por lo que la mejora en el acceso a recursos de los individuos es indispensable para que Uruguay mejore su ubicación en el *ranking* mundial. ¿Qué hacer? Este informe estudia el abanico de políticas que el actual gobierno definió, entre las cuales se reinstalan algunos de los viejos dispositivos del Estado de bienestar batllista —como la negociación colectiva entre empresarios, trabajadores y Estado—, junto con algunos nuevos, propios de las políticas y los planes asistenciales para las poblaciones de menores recursos.

Las políticas y las visiones de país: un análisis de las políticas de desarrollo y de bienestar en el proceso reciente

Las concepciones de un crecimiento favorable a los pobres tienen distintas im-

plicaciones en términos de las políticas de crecimiento recomendables para lograr una reducción de la pobreza. Como se ha visto, para la concepción absoluta el objetivo de las políticas debería ser la mayor caída posible de la pobreza, mientras que la concepción relativa pone el foco en la desigualdad.

Las visiones de país a propósito de la desigualdad difieren no solo dentro de la elite política, sino también entre los distintos grupos que organizan intereses en una sociedad, como los empresarios y los trabajadores. Asimismo, las percepciones sobre la desigualdad y la pobreza difieren en el conjunto de la población. A la hora de diseñar políticas es importante recoger estas diferencias que se expresan en las encuestas realizadas en el marco de este informe.

La encuesta de elites evidencia que para los políticos y los gobernantes la pobreza y la desigualdad son problemas más importantes que para los empresarios, e incluso que para los sindicalistas. Los empresarios son, en conjunto, los que en menor medida priorizan los problemas sociales. Para los sindicalistas, los problemas más importantes son el desempleo y la inseguridad laboral. Entre los legisladores, las preocupaciones por la *cuestión social* son más marcadas entre los que se identifican con la izquierda.

La percepción sobre la desigualdad en el Uruguay —concebida como *injusticia social*— está fuertemente enraizada entre los ciudadanos. El 78,2% de los entrevistados en la encuesta de opinión pública realizada para este informe considera que no todos los uruguayos tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza, y la mayoría cree que la distribución del ingreso es injusta.

En las elites, la mayoría afirma que el país es muy o bastante desigual; piensan eso el 66% de los legisladores y el 80% de los sindicalistas entrevistados. Solo entre los empresarios son mayoría los que consideran que el país es poco desigual (52,5%), frente a los que creen que es muy o bastante desigual (47%).

Asimismo, interrogadas las elites sobre cuál debería ser la prioridad del gobierno, si inversión y crecimiento o distribución y justicia, las respuestas son un espejo perfecto de la evaluación sobre lo que el gobierno efectivamente hace, y están conectadas con la percepción sobre la gravedad de los problemas sociales que aquejan al país. Entre los dos segmentos de elite más distanciados cultural e ideológicamente, los empresarios y los sindicalistas, la inversión es casi simétrica.

Los que ocupan cargos públicos de alta jerarquía, los legisladores y los empresarios perciben que el gobierno prioriza las políticas de distribución y justicia social por sobre las de inversión y crecimiento; en cambio, la inmensa mayoría de los sindicalistas piensa exactamente lo contrario. En el total hay una situación de *empate* (42% y 42%). Claro está que, a la hora de expresar sus preferencias, quienes perciben que el gobierno prioriza la distribución por sobre la inversión consideran que debería priorizar la inversión (un 46% del total de los miembros de elite entrevistados cree que debe priorizarse la inversión, contra un 38% que cree que deben priorizarse la distribución y la justicia social). Resulta destacable el hecho de que ambos objetivos, aun cuando no sean incompatibles, aparecen jerarquizados en forma exactamente opuesta por empresarios (que privilegian la inversión y el crecimiento) y sindicalistas (que priorizan la distribución y la justicia social).

Finalmente, se destaca que la mayoría de los miembros de elite entrevistados considera que la pobreza, como fenómeno en sí mismo, es un *déficit democrático:* casi la mitad afirma que el hecho de que el gobierno dé asistencia a los pobres es una característica muy importante de la democracia. Estas menciones aumentan entre los sindicalistas (60%) y disminuyen entre los empresarios y los legisladores, aunque son muy elevadas también entre los altos funcionarios del gobierno.

Este dato es relevante para configurar alternativas de políticas que sienten las bases para reducir la pobreza, en la medida en que este es un objetivo señalado por la población y las elites. No obstante, cuando las alternativas de reducción de la pobreza enfrentan las percepciones sobre la desigualdad, o el dilema *distribución-crecimiento,* las discrepancias aumentan. Ello se refleja con claridad

en la evaluación de las políticas impulsadas en los últimos dos años.

Como se ha dicho, para mejorar el acceso a recursos de la población —y es esta la dimensión más débil del desarrollo humano del Uruguay— se necesita *política*. Se necesitan políticas que actúen sobre el tipo de desarrollo productivo que tiene el país, y también políticas que actúen sobre la distribución de los recursos entre los individuos y minimicen el impacto de las desigualdades que resultan de la forma en que los individuos participan en la vida económica. Sin una combinación de ambas cosas, difícilmente el Uruguay logrará un crecimiento *virtuoso* en términos de combate a la pobreza y reducción de las disparidades de acceso a los recursos entre sus ciudadanos.

Cuando el Uruguay se sumó al *giro a la izquierda* que se ha producido en otros países de América Latina, puso en marcha un proyecto que incluyó un variado conjunto de políticas. En este informe se analizan, por un lado, las políticas de desarrollo productivo y de inserción internacional y, por otro, las políticas de transferencia de ingresos y las políticas laborales. La selección de las primeras se basó en que estas son las políticas que actuarán sobre la primera fuente de la desigualdad, que está vinculada al tipo de desarrollo productivo. Las segundas se eligieron por la forma en que mitigan los efectos desiguales producidos por este.

Dentro del conjunto de políticas *de desarrollo,* las relativas a la inserción internacional son las que suscitan mayores diferencias en las visiones de país, tanto en las elites como en la opinión pública. Como señala el informe, en la etapa actual de internacionalización o globalización productiva, comercial y financiera de la economía mundial, la estrategia de crecimiento e inserción internacional de los países combina distintas formas de relación o asociación internacional, que están vinculadas a las visiones de país. En el Uruguay estas visiones van desde la apertura unilateral hasta la creación y profundización de acuerdos de integración regional, pasando por otros tipos de acuerdos relativos al comercio e inversiones con diferentes países o bloques de países.

Durante los años 2006 y 2007 se procesó un debate importante sobre la inserción internacional del Uruguay, basado tanto en una evaluación sobre la marcha del Mercado Común del Sur (Mercosur) como en la posibilidad de la firma de un acuerdo de libre comercio (TLC) con Estados Unidos de América (EUA).

Consultada sobre el particular la opinión pública, en la encuesta realizada en el marco de este informe ("¿Uruguay debe priorizar el Mercosur o buscar acuerdos de libre comercio?"), un alto porcentaje (20%) declaró no tener opinión sobre el tema, y un 9% no respondió. Del porcentaje restante, un 18% contestó que se debía priorizar el Mercosur y un 54% que debían buscarse acuerdos de libre comercio.

Entre las elites, las preferencias están más divididas. Los sindicalistas y los legisladores del partido de gobierno están mayoritariamente a favor de priorizar el Mercosur. En cambio, los legisladores del Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), junto con los empresarios, manifiestan un claro apoyo a la búsqueda de acuerdos de libre comercio.

La inserción internacional del país tiene impactos sobre el tipo de especialización productiva. Como se señala en el informe, el patrón de especialización productiva del Uruguay muestra serias dificultades en términos de crecimiento económico de largo plazo, así como restringe fuertemente las posibilidades de acceder a los beneficios que se derivan de una mayor inserción internacional en los mercados de bienes y servicios más dinámicos. Entre las limitaciones se cuenta la dependencia de exportaciones básicas —primarias o semiindustrializadas (en las que los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección)—, las cuales presentan tendencias de largo plazo muy poco dinámicas en el comercio internacional por razones que van más allá de las políticas comerciales.

Sobre la base de este diagnóstico, se proponen políticas de inserción internacional y hacia el capital extranjero que se orienten a modificar las tendencias negativas en la trayectoria de crecimiento del país en las últimas décadas. Una política de comercio ex-

terior óptima debería buscar una inserción internacional lo más diversificada y amplia posible. Luego de casi tres décadas de acumulaciones en los acuerdos de inserción regional, resulta necesario avanzar hacia cierto tipo de integración regional que apunte a la complementación productiva basada en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, por la vía de la acumulación de capital, el cambio tecnológico, economías de escala de plantas, de firmas y de industrias y economías de aprendizaje.

Este modelo de funcionamiento de los acuerdos —tanto en el Mercosur como con otros países de la región— implicaría el desarrollo mancomunado de los países involucrados. Para ello, se definen algunos objetivos que sería deseable alcanzar con los socios regionales: aumentar el libre comercio interno mejorando el acceso fluido y estable a los mercados vecinos mediante la eliminación de las *barreras no arancelarias* (BNA), avanzar en la construcción de la *unión aduanera* (UA), lograr acuerdos para la actuación conjunta en el proceso de negociación externa y defensa comercial comunes, y definir políticas comunes en relación con la *inversión extranjera directa* (IED).

En cuanto a los instrumentos de que el país actualmente dispone, se señalan varios referidos a políticas de competitividad industrial y tecnológica, tanto de carácter horizontal como sectorial, algunos heredados del pasado y otros nuevos, como los apoyos a conglomerados de cadenas productivas. Si bien en los últimos tiempos ha habido avances significativos tanto en las políticas como en los instrumentos, estos no se encuentran articulados en una estructura conceptual explícita, por lo que persisten problemas de coordinación y carencias en el establecimiento de prioridades. El informe señala la necesidad de mejorar la articulación de los instrumentos hoy disponibles, en un esquema general de políticas industriales más ordenado y jerarquizado, e incorporar instrumentos orientados a fomentar de manera prioritaria, en el mediano plazo, algunas actividades productivas con mayor valor agregado a través de la incorporación de tecnología, entre las que se encuentran sectores manufactureros de tecnología media y alta y los llamados *difusores de progreso técnico.* En el caso uruguayo, las ramas vinculadas a las tecnologías de la información y a las ciencias de la vida han demostrado ser núcleos con fuerte contenido innovador que requerirían medidas específicas.

Estas prioridades de políticas se enmarcan en un contexto de opinión en que la preocupación por el desarrollo nacional ha sido una constante en las últimas décadas. Una parte importante de la población (37,8%) no sabe si el Uruguay tiene un modelo o una estrategia de desarrollo, o no contesta la pregunta; un 35,9% cree que el Uruguay no tiene una estrategia o modelo de desarrollo, y un 26,4% cree que sí lo tiene. Los uruguayos siguen confiando en el aporte al desarrollo de la agricultura y la ganadería (sobre todo de esta última), más que en el resto de las actividades económicas. La contribución de la industria al desarrollo aparece mencionada en tercer lugar, y los servicios y el turismo en cuarto lugar. El sistema financiero, que en las últimas décadas fue el eje de un proyecto de *plaza financiera regional* para el país, es relativamente el peor evaluado desde el punto de vista de su contribución al desarrollo nacional (un 34% identifica que esta actividad contribuye "poco" o "nada").

Desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo, las visiones distan de ser compartidas, no solo en cuanto a las preferencias, sino también al diagnóstico. Al mismo tiempo, la población uruguaya sigue anclada en un imaginario de país *pradera-frontera-puerto* que, según los análisis emanados de este informe, resulta insuficiente, per se, para impulsar un desarrollo dinámico capaz de mejorar el acceso a los recursos de la inmensa mayoría de los ciudadanos.

En el marco de las llamadas *políticas sociales* son mayores los acuerdos, como también los logros. Las políticas sociales han sido la marca de este gobierno —el Plan de Emergencia (PANES) fue su *buque insignia,* a poco de asumir— y los estudios muestran que en general esto vale para la mayoría de los gobiernos del *giro a la izquierda* en América Latina.

Esta secuencia de políticas tiene, sin embargo, la inocultable intención, ya no de *inte-*

grar socialmente al estilo del primer batllismo, sino de mejorar los erosionados niveles de bienestar de los hogares uruguayos.

Algunas de las acciones llevadas a cabo se enfocaron en el mercado laboral, como el fuerte reajuste del *salario mínimo nacional* (SMN) y la reinstauración de los consejos de salarios. Otras afectaron el diseño de las transferencias públicas de ingresos y por esa vía el sistema de protección y seguridad social. Particular atención se brinda en la Parte II de este informe a la instauración de la prestación por Ingreso Ciudadano en el contexto del PANES y a la reformulación de Asignaciones Familiares aprobada a fines del 2007 como parte del Plan de Equidad. Además, en el 2007 el gobierno comenzó a implementar una reforma tributaria estableciendo el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), que es de esperar que afecte la distribución personal del ingreso.

Este conjunto de políticas es el más ambicioso intento realizado en el ciclo de la tercera ola de la democracia uruguaya para corregir desigualdades y apoyar a las personas con mayor grado de vulnerabilidad social.

El análisis de estos elementos muestra que se han producido algunos avances, aunque resta analizar ciertos aspectos y otros deben mejorarse en futuros rediseños de las políticas.

El aumento del SMN ha reducido la desigualdad salarial. También ha tenido un impacto positivo en los ingresos promedio de los trabajadores, especialmente los jóvenes no calificados. A partir de su incremento, el SM se ha transformado en un mecanismo regulador importante en el mercado de trabajo.

Este informe muestra que, a despecho de las teorías que señalan los efectos adversos del aumento del SM sobre el empleo, especialmente sobre la tasa de empleo de los trabajadores no calificados, esta (y la de empleo en general) se ha incrementado de manera sostenida luego del piso alcanzado durante la crisis del 2002, y en el 2006 superó los valores de 1998.

La reinstalación de la negociación colectiva tiene consecuencias políticas de consideración, ya que implicó recuperar derechos sociales de los trabajadores, en especial sobre los niveles de formalización del empleo. En líneas generales se señala el buen funcionamiento de las dos rondas de la negociación salarial. En el sector privado se destaca el logro de acuerdos en casi todos los casos, en general por consenso, tanto en el 2005 como en el 2006. Los consejos de salarios también figuran entre las políticas de mayor consenso relativo, aun entre las elites empresariales encuestadas.

El informe muestra que el Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto público social (GPS), tanto por habitante como en proporción a su PIB. De las comparaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para los años 1990-1991 y 2000-2001 surge que Uruguay mantiene esa posición a lo largo del tiempo, con un GPS que superaba el 20% de su PIB a comienzos de la presente década, mientras el promedio de América Latina se ubicaba en 13,8%. Entre 1986 y el 2006 el peso del GPS de Uruguay en el PIB se incrementó un 30% (pasó del 15% al 20%), en tanto su participación en el gasto público se mantuvo constante, en el entorno del 60%.

Sin embargo, la protección del GPS no es suficiente. El análisis de los logros alcanzados por el Uruguay en salud, educación e ingresos pone de manifiesto que hay un conjunto importante de problemas que subsisten, los cuales probablemente tengan un importante correlato en la asignación de los recursos, sobre todo en el caso de salud y educación.

En el área de la salud hay una reforma en curso que insumirá un volumen importante de recursos del presupuesto público y que, desde la perspectiva del presente análisis, deberá ser evaluada por su contribución al desarrollo humano. En la educación, la evaluación de la mejora en la calidad de la enseñanza primaria (asociada, entre otros elementos, a la homogeneización del nivel de conocimientos impartidos y a la reducción de las grandes disparidades de rendimiento detectadas en diversos relevamientos recientes, a la expansión de la jornada escolar y a la oferta de centros de enseñanza preescolar para los más pequeños), el cumplimiento de

las exigencias constitucionales de escolarización y la retención y expansión de la asistencia en los ciclos secundario y universitario deberían ser metas claramente establecidas y evaluadas, para que el esfuerzo realizado a través del gasto se traduzca efectivamente en mayores niveles de desarrollo humano.

Pero también se requieren políticas específicas enfocadas en las poblaciones más vulnerables. En el informe se analiza el conjunto de transferencias, contributivas y no contributivas, de larga data y recientes, y su impacto sobre el ingreso de los hogares. Del análisis resulta que las Asignaciones Familiares vigentes hasta el 2007 no contribuyeron a aliviar la indigencia, la pobreza ni la desigualdad, debido al monto exiguo de la prestación, mientras que el Ingreso Ciudadano tuvo un importante efecto sobre la reducción de la indigencia y sobre la brecha de pobreza. A su vez, tuvo efectos menores sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza en relación con el monto transferido.

Discutir el Plan de Equidad y el sistema de transferencias uruguayo requiere definir el concepto de equidad que se persigue. Ello proporcionará fundamentos para establecer los objetivos y la amplitud del nuevo sistema de transferencias, así como los niveles e instrumentos de focalización, que deberán ser evaluados periódicamente. También se hace necesario conocer en qué medida las transferencias de ingresos vigentes se convierten en logros y aumentan los niveles de agencia y autonomía de las personas y hogares, dado que pocos estudios han abordado esa cuestión.

No obstante las limitaciones de las políticas sociales en juego, estas han tenido impacto no solo material sino también político: resulta difícil pensar hoy en un sistema de bienestar sin políticas de transferencias de ingresos hacia los más pobres, o revertir los mecanismos de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores, al menos desde una perspectiva que procure el crecimiento con equidad y que conlleve un enfoque integral del desarrollo humano.

Pero la reversibilidad de las políticas depende del funcionamiento de las instituciones, y este a su vez depende de la naturaleza y el carácter de la cultura y los valores democráticos de la ciudadanía en su conjunto. De ambas cosas se ocupa la última parte de este informe.

El rol de las instituciones y la cultura política en el desarrollo humano

El informe evalúa la calidad de las instituciones políticas y la forma en que estas han respondido a la trayectoria reciente de la tercera ola de la democracia.

A principios del siglo XX el Uruguay fue una de las cuatro democracias latinoamericanas de la primera ola, con algunas ventajas sobre las otras tres. Tanto en los años treinta como en los setenta esa democracia corrió la misma (mala) suerte que en casi toda la región. Más tarde, la suya fue, también, una más de las construcciones o restauraciones democráticas de la tercera ola. Al cabo de estos ciclos de avances y retrocesos, hacia fines de la primera década del siglo XXI el país es una de las tres democracias consolidadas de América Latina continental, tal vez porque una combinación afortunada de ventajas iniciales le permitió acumular más capital institucional, más cultura democrática y especialmente más cultura política *pacífica* que a los demás países de la región. El IDP construido para este informe revela que, si el IDH del Uruguay fuera corregido por el IDP, Uruguay mejoraría en el *ranking* de los países de la región.

Sin embargo, las democracias siempre están en construcción y es necesario observarlas a lo largo del tiempo. El análisis del caso uruguayo en el contexto regional muestra que la consolidación de la democracia no la hace inmune a fracturas o rupturas. Aunque las insuficiencias del desarrollo económico y las crisis contribuyen en buena medida a explicar las interrupciones democráticas, no todas las crisis llevan a una desestabilización política. Para ello es necesario atender a los aspectos institucionales y a los factores propiamente constitutivos de una cultura política democrática.

Las especificidades del Uruguay sugieren que es necesario avanzar en la disminución de las desigualdades y en la consolidación de un crecimiento económico sustentable. El informe muestra las enormes dificultades que está teniendo el actual patrón de crecimiento para reducir desigualdades, e incluso para minimizar el peso de las vulnerabilidades (viejas y nuevas). Por consiguiente, parece necesario seguir ahondando en la importancia de la política y las políticas para amortiguar los efectos que este tipo de crecimiento continúa produciendo en términos de las expectativas de la gente, y de cómo esas expectativas se canalizan material y simbólicamente.

El análisis revela que las instituciones son centrales en el proceso político uruguayo, lo que en buena medida se vincula a la existencia de partidos fuertes y consolidados. De hecho, el Parlamento uruguayo es una asamblea legislativa dominada por los partidos. Ellos conducen la institución, crean y sostienen las reglas de juego interno y garantizan el despliegue de la conexión con el Poder Ejecutivo. Esta característica determina el nivel de representatividad del Parlamento, así como la evaluación que la opinión pública tiene sobre su trabajo.

Sin embargo, como en otros países de América Latina, el Poder Ejecutivo tiene una influencia sustancial al contar con iniciativa exclusiva en diversas áreas. La combinación de iniciativa exclusiva, mayoría en la cámara y reglas internas del Parlamento configura un proceso legislativo favorable al Ejecutivo, y los datos empíricos lo confirman. El Ejecutivo envía al Parlamento un tercio de los proyectos de ley, pero dos tercios de los que se aprueban llevan su firma. En esto cumplen un papel central los partidos, y en particular sus fracciones. Son los líderes de las fracciones quienes disciplinan al conjunto de los legisladores y quienes negocian dentro del conglomerado de gobierno las condiciones de tramitación de la agenda.

Una de las principales funciones que cumple el Parlamento uruguayo es la de fiscalización sobre el Ejecutivo. Los mayores niveles de fiscalización favorecen la rendición de cuentas horizontal entre poderes y mejoran la calidad del desempeño institucional de la democracia. Desde el punto de vista institucional, el buen desarrollo de esta actividad por la oposición ha configurado históricamente un contrapeso a las importantes ventajas con que el Ejecutivo cuenta a la hora de legislar.

El análisis del Poder Ejecutivo a través de los decretos indica que la función presidencial está limitada, pese a su iniciativa en materia legislativa. En particular, existen importantes limitaciones al *gobierno por decreto,* que en América Latina tiende a asociarse con el mayor poder de los ejecutivos. Desde la reinstauración democrática, ningún presidente uruguayo se ha arrogado la autoridad para emitir decretos en áreas de política pública fundamental. En una región donde el desempeño de la gestión de gobierno mediante acciones unilaterales de decreto es relativamente usual, el Ejecutivo uruguayo no solo no goza de delegación alguna del Legislativo, sino que tampoco tiene atribuciones constitucionales para legislar por esa vía.

En cuanto al Poder Judicial, el Uruguay ha entrado en una época en la cual las formas de resolución de conflictos que funcionaron hasta la década del sesenta han perdido eficacia, y en su defecto se ha debido recurrir a los tribunales. Para decirlo en palabras de Real de Azúa, si el país se caracterizó durante décadas por el hecho de que "los conflictos sociales y políticos no llegan a la explosión, de que toda tensión se 'compone' o 'compromete', al final, en un acuerdo", en el presente parecería que esos mismos compromisos comienzan a depender cada vez más de la acción del Poder Judicial. Así, este viene adquiriendo mayor protagonismo en la vida política, y esa nueva centralidad se traduce en nuevos desafíos para los jueces. En ese marco se entienden los numerosos casos de debates públicos que afectan la independencia externa e interna del Poder Judicial y que muestran una trama compleja de relaciones entre políticos y magistrados.

En general, la actuación autónoma del Poder Judicial no se ha producido frente a consensos fuertes del sistema político ni frente a una combinación de mayorías políticas y actores con fuerte poder de veto —al

respecto es paradigmática la investigación de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura—. Por el contrario, la autonomía del Poder Judicial frente al sistema político crece cuando alivia las tensiones internas de este o asume los costos que los partidos o el gobierno no pueden o no quieren pagar. A despecho de esto, el balance del Poder Judicial que hacen los actores con mayor influencia en la vida pública es positivo. Es probable que esta buena imagen actúe mejorando las condiciones para la independencia judicial más allá de la persistencia de defectos en el diseño institucional del Poder Judicial y del sistema judicial en su conjunto.

La evaluación positiva de las instituciones del Estado no significa que el sistema esté libre de dificultades. La lentitud con que el sistema político reacciona ante ciertos problemas sociales —como la agudización de la pobreza y la desigualdad en el 2002— y con que las elites los internalizan como problemas (lo que se evidencia en un análisis de la percepción de las elites a través del tiempo) revela déficits del sistema político. Al mismo tiempo, más allá de la cultura de negociación de los partidos, lo cierto es que el sistema ha funcionado según la lógica gobierno-oposición a lo largo de todo el período considerado, y pocas veces (aunque sí algunas) se han logrado acuerdos entre todos los partidos para impulsar políticas estructurales. Como muestran los estudios de elites, en muchos casos esta división obedece a muy distintas preferencias de políticas, pero en otros responde a una dinámica gobierno-oposición que impide hacer acuerdos aun cuando las preferencias no sean tan dispares. Asimismo, el empleo de mecanismos de democracia directa a lo largo del período indica que, cuando no es posible alcanzar acuerdos, se recurre a impulsar plebiscitos o referendos, con suerte variada. Aunque el uso de mecanismos de democracia directa sea estimable desde el punto de vista de una cultura republicana, en el caso uruguayo su recurrencia a menudo obedece a los factores antes señalados.

Un déficit claro de la democracia uruguaya es el llamado *déficit de género.* En términos generales, la participación política femenina presenta un panorama con luces y sombras. En términos descriptivos se advierten dos características opuestas. Por un lado, el acceso de mujeres a cargos electivos parece estancado en niveles bajos, cuando no inexistentes —es el caso de los cargos ejecutivos electivos, tanto nacionales como departamentales—. En el Parlamento se ha señalado que el estancamiento puede indicar que se ha llegado al *techo de cristal,* aunque esta es una hipótesis que solo se podrá probar a medida que se celebran más elecciones. Por otro lado, en el gobierno actual hay una importante presencia de mujeres en cargos designados del Poder Ejecutivo.

Respecto a la dimensión sustantiva de la representación —en términos de la representación de los intereses de género de las mujeres—, el cambio de gobierno ha implicado algunos avances en la institucionalidad de género, aunque esta sigue siendo claramente frágil. En general, tanto el estancamiento en las tasas de representación femenina en los cargos electivos —y la resistencia a adoptar mecanismos concretos para corregir esta situación— como los problemas para lograr una institucionalidad de género adecuada parecen indicar que la equidad de género aún no está instalada en el ámbito político uruguayo como una dimensión intrínseca del desarrollo humano. Sí se evidencia, en cambio, la importancia de la agencia colectiva de las propias mujeres, tanto políticas como de la sociedad civil, en la promoción de iniciativas que buscan expandir las capacidades de su género y el disfrute efectivo de sus derechos.

Finalmente, la cultura política de los uruguayos sigue revelándose como un soporte importante del sistema. El informe muestra que la cultura política se encuentra en un momento particular, en el que rasgos de fuerte permanencia se combinan con indicios de algunos cambios, aun cuando estos últimos son de origen diferente y su trayectoria futura es todavía incierta.

Por un lado, la sociedad parece encontrarse en un momento particular, en el que ha moderado el ya clásico escepticismo sobre la situación económica y su futuro. Si bien per-

sisten quejas sobre el presente y dudas sobre el porvenir, el horizonte se ve de manera bastante más auspiciosa que en diferentes momentos a lo largo de la última década.

Los problemas del país vinculados a la economía siguen siendo considerados los más importantes (lo que revela la *angustia existencial* de los uruguayos con el desarrollo), pero se constata una mayor preocupación por temas tales como las condiciones de trabajo, los niveles de ingreso o la pobreza y la marginalidad, es decir, una mayor preocupación por la *cuestión social*.

Los niveles de participación social son relativamente bajos, pero esto parece compensarse con grados más altos de movilización cívica, interés e involucramiento político, una cuestión que confirma las interpretaciones más generales sobre la existencia de identidades sociales fuertemente articuladas por la política. La importancia de la política también se mide en lo electoral, no solo a través de los indicadores de participación más generales, sino también por la existencia de tradiciones y lealtades partidarias consistentes que abarcan grupos significativos de la población, y que son especialmente relevantes entre las personas que se identifican con la izquierda.

Uno de los rasgos claramente distintivos de la cultura política uruguaya es el nivel de apoyo público a la democracia, que puede considerarse alto, extendido y homogéneo, especialmente si se lo compara con América Latina y el Cono Sur. El análisis sugiere que las diferencias entre Uruguay y esos dos contextos no se deben a las disparidades sociales, de evaluación política coyuntural o de posturas ideológicas, y ello permite postular la existencia de una cultura política democrática particular y con raíces históricas relativamente profundas.

Otro indicador relevante de fortaleza del sistema democrático son los altos niveles de confianza en los actores políticos institucionales —Presidencia y Gobierno— y, aunque en menor, medida también el Parlamento, el Poder Judicial y las intendencias, así como los relativamente altos (en términos comparativos) niveles de confianza en actores políticos como los partidos. El lado menos positivo de este aspecto es la percepción de niveles de influencia elevados para instituciones en las que se tiene poca confianza, como los actores de la esfera económica.

La visión más procedimental de la democracia, asociada al ejercicio del derecho del voto para la elección libre de autoridades, sigue siendo predominante, pero todo indica que importantes sectores de la población comienzan a agregarle rasgos vinculados a los institutos de democracia directa, la igualdad de género, los derechos civiles y la seguridad pública, y también, aunque en menor medida, elementos de protección social.

El *estatismo* uruguayo —es decir, el aprecio por una intervención importante del Estado en la vida económica— sigue siendo distintivo, y es sin duda una herencia de la *cultura batllista* recogida por la cultura de la izquierda (las visiones estatistas son más pronunciadas hacia la izquierda del espectro ideológico). Los uruguayos no se muestran como estatistas extremos en términos de valores generales, no rechazan categóricamente la competencia como factor de innovación y mejora ni creen que el Estado deba ser el responsable principal y último del bienestar de la población. Pero sí se inclinan claramente por una fuerte participación estatal en la economía y por que en sus manos esté la mayoría de las actividades estratégicas; una cuestión que, más allá de matices, abarca a todos los grupos de la población.

Finalmente, la sociedad muestra una preocupación importante por la desigualdad. Considera que esta aumentó en la última década (si bien menos en los últimos dos años) y la percibe como un obstáculo para el desarrollo del país.

Estos elementos revelan las continuidades —mayoritarias— y los cambios —incipientes— en la conformación de una cultura política que sigue siendo profundamente democrática y parece estar actualizándose y reacomodándose ante los cambios sociales y políticos, de origen externo e interno, que el país ha experimentado y seguramente seguirá experimentando en los próximos años.

Parte I

Democracia y desarrollo humano en Uruguay
Una visión de largo plazo

Índice de la Parte I

39 Introducción

39 **1 Política, democracia y desarrollo humano: una relación compleja**
40 1.1 La medición y ampliaciones de enfoque
41 1.2 La incorporación de la dimensión política al desarrollo humano
44 1.3 La democracia y el desarrollo humano: libertades y participación política
45 1.4 Democracia y desarrollo humano en el Uruguay: la selección de una ruta de análisis

46 **2 Democracia, desarrollo económico e integración social en el Uruguay del siglo xx: los proyectos de país en juego**
48 2.1 Las insuficiencias del desarrollo económico como límites a los proyectos de país
50 2.2 El desarrollo económico bajo regímenes de la economía mundial: una mirada desde fuera
53 2.3 Explicando el desarrollo humano: la democracia como factor
55 2.4 Explicando el desarrollo humano: la consolidación del Estado de bienestar
57 2.5 La evolución del desarrollo humano a lo largo del siglo xx en el Uruguay

59 **3 Hacia un desarrollo con equidad: balance del Uruguay en la tercera ola de la democracia**
59 3.1 Modelo de desarrollo "productivo" y estrategia aperturista
62 3.2 Crecimiento económico y especialización productiva
62 3.2.1 Cambios en la estructura productiva
63 3.2.2 Cambios en la estructura de la industria: la primarización como tendencia
70 3.3 El impacto de los cambios en la estructura productiva sobre la desigualdad: un análisis de la distribución funcional del ingreso
72 3.3.1 La distribución funcional del ingreso en el largo plazo
73 3.3.2 La distribución funcional del ingreso por sector de actividad, 1991-2006
78 3.3.3 Evolución de la masa salarial

79 **4 El desarrollo humano en el Uruguay**
79 4.1 La evolución del IDH a escala nacional y departamental
82 4.1.1 Uruguay en el ordenamiento internacional del IDH
84 4.1.2 La evolución del IDH y sus componentes entre 1986 y 2006
86 4.2 Desarrollo humano y género
90 4.2.1 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)
92 4.2.2 Índice de potenciación de género (IPG)
98 4.3 Las dimensiones del IDH
99 4.3.1 Logros en salud
107 4.3.2 Acceso a conocimientos
112 4.3.3 Acceso a recursos

129 **5 Conclusiones a la Parte I**

136 Bibliografía

Parte I
Democracia y desarrollo humano en Uruguay
Una visión de largo plazo

Introducción

Esta primera parte describe los logros y déficits del desarrollo humano en Uruguay en la llamada *tercera ola* de la democracia (1985-2006). Para ello, comienza con un análisis de las ampliaciones de enfoque que se han producido recientemente en relación con el concepto de desarrollo humano, subrayando la necesidad de que se incorpore la dimensión política: específicamente, el concepto de democracia. Sin esta incorporación, el examen de la evolución del desarrollo humano en Uruguay sería incompleto, puesto que los altos niveles relativos alcanzados por el país en este sentido son incomprensibles si no se toma en cuenta su trayectoria democrática.

En primer lugar se muestran los distintos proyectos de país que se intentó impulsar a lo largo del siglo XX, los cuales combinaron distintas alternativas de desarrollo económico con políticas de integración social. Asimismo, se ofrece un diagnóstico sobre la relación entre el desarrollo productivo, las alternativas de integración internacional y las políticas sociales impulsadas desde el Estado. El análisis culmina con una hipótesis que vincula los dos primeros factores con las fuentes de la desigualdad y la pobreza, a través del estudio de la distribución funcional del ingreso. Esto permite mostrar los límites que el desarrollo productivo y las alternativas de políticas elegidas imponen al objetivo de garantizar niveles de bienestar adecuados para la mayoría de la población. Asimismo, se analiza la evolución del desarrollo humano a lo largo del siglo XX, mostrando su relación con los proyectos de país en juego y las políticas implementadas.

En segundo lugar, se examina la evolución reciente del IDH en Uruguay en sus distintos componentes: salud, educación e ingresos. También se analizan los índices de desigualdad y potenciación de género. Esta primera parte del informe culmina con una exploración de la relación entre distribución del ingreso y pobreza, que llama la atención sobre la necesidad de considerar ambos fenómenos conjuntamente.

El diagnóstico sirve de base para el análisis de políticas específicas que se presenta en la sección siguiente, donde se estudia el abanico de iniciativas y programas impulsados recientemente (2005-2007), tanto desde el ámbito de la política económica como de las políticas sociales, y su impacto sobre el bienestar de los ciudadanos.

Capítulo 1
Política, democracia y desarrollo humano: una relación compleja

El enfoque del desarrollo humano se originó a inicios de la década de 1990 bajo la inspiración de las ideas de Mabhub Ul Haq y Amartya Sen. Su aspecto distintivo radica en que propone una visión multidimensional del bienestar humano que amplía sustancialmente las bases informacionales sobre las que realizar comparaciones entre países, grupos, hogares y personas para evaluar el

desarrollo. Hasta su surgimiento, en las comparaciones entre países realizadas por los organismos internacionales predominaban los ordenamientos basados en el PIB por habitante. En la actualidad, la gran mayoría de las corrientes de pensamiento reconoce la multidimensionalidad del bienestar, lo que implica que es necesario analizar logros en salud y educación. En este cambio ha cumplido un papel importante la publicación de los *Informes mundiales de desarrollo humano.* Desde su origen, estos informes han llamado la atención sobre el hecho de que el bienestar humano debe evaluarse y mejorarse tomando en consideración otros aspectos además de los que refieren exclusivamente a recursos, como el ingreso y el PIB.

Al igual que en el pensamiento de Sen, desde la perspectiva del desarrollo humano los logros en las múltiples dimensiones son valiosos en sí mismos y no, como en otros enfoques, instrumentales a otros logros. A modo de ejemplo, el rol de la educación y la salud en el enfoque del capital humano es instrumental, pues radica principalmente en permitir el logro de mayores ingresos. Sen (1999) también plantea que el desarrollo se vincula al reconocimiento de las libertades de distinto tipo y entiende que la libertad individual debe observarse como una meta social. También considera que las libertades económicas y políticas se refuerzan unas a otras.

En el enfoque de Sen, capacidades, funcionamientos y agencia permiten apreciar las libertades de los individuos en las diferentes dimensiones de la vida humana. Los funcionamientos refieren a los logros que las personas alcanzan en su vida en distintas áreas, mientras que las capacidades refieren al conjunto de libertades de que disponen las personas para satisfacer esos logros (Sen, 1985). La agencia humana es definida por Sen como "lo que la persona es libre de hacer y lograr en la búsqueda de las metas y valores que considere importantes. El aspecto de agencia de una persona no puede ser entendido sin considerar sus deseos, objetivos, lealtades, obligaciones y —en un sentido amplio— su concepción del bien" (Sen, 1985: 203).

El enfoque de desarrollo humano es, al mismo tiempo que un enfoque multidimensional del bienestar, una teoría normativa, es decir, una que prioriza las metas y objetivos del desarrollo. "El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa" (*Informe mundial de desarrollo humano,* 1990). Los rasgos definitorios de ese ambiente son el aumento de las capacidades, opciones y oportunidades de la gente, la cooperación y la equidad, la sustentabilidad y la seguridad (*Informe mundial de desarrollo humano,* 1996).

1.1 La medición y ampliaciones de enfoque

El concepto de *desarrollo humano* conlleva asimismo una medición de su nivel en los distintos países. La forma en que medimos el desarrollo humano es bastante más limitada que el concepto, pero significó una alternativa a las formas más tradicionales de medir el desarrollo económico. Así, se incluyeron tres dimensiones: a) la salud (vida larga y saludable), medida por la esperanza de vida; b) el acceso a conocimientos útiles, medido por la educación (tasa de alfabetización y de matriculación), y c) el acceso a los recursos necesarios para tener una vida decorosa, que es medido por el PIB per cápita.

Estas medidas tienen muchas limitaciones. Por ello, en desarrollos posteriores se incluyeron otros índices, como el IDG, el IPG y el *índice de pobreza humana* (IPH). Los dos primeros tuvieron como objetivo analizar la desigual distribución entre los sexos del acceso a recursos como el ingreso, la salud o la educación. Asimismo, muchas veces se "corrige" el IDH por indicadores que miden la desigualdad entre grupos y sectores. El IPH, por su parte, mide la existencia en una sociedad de personas que no llegan a los mínimos exigidos por el propio concepto de desarrollo humano: es decir, mide las carencias más que los logros.

Fukuda-Parr (2003) plantea algunas preocupaciones derivadas del hecho de que en el plano internacional muchas veces se identifica el enfoque del desarrollo huma-

no con el IDH, herramienta que el PNUD ha concebido para la realización de comparaciones internacionales. Según esta autora, el éxito del IDH ha conducido irónicamente a limitar la amplitud del concepto a las dimensiones de medios, salud y educación. Este reduccionismo conduce a un empobrecimiento importante del concepto de desarrollo humano, que debería acercarse más a reflejar las capacidades en el sentido de Sen (1992). Recientemente se han llevado a cabo diversas investigaciones y coloquios con el objetivo de ampliar las dimensiones que contiene el IDH. A esos efectos, los trabajos de Ranis et al. (2006) exploraron en qué medida el IDH se enriquecería al incorporar indicadores que reflejen dimensiones tales como bienestar síquico, empoderamiento, libertades políticas, relaciones sociales, bienestar comunitario, desigualdad, condiciones de trabajo, estabilidad económica, seguridad política y condiciones ambientales.

Una de las ampliaciones más relevantes del enfoque, y que ocupa un lugar importante en este informe, es la incorporación de las desigualdades de género como parte central del análisis del desarrollo humano, con tres pilares: la agencia, la ampliación de opciones y la equidad de derechos (PNUD, 1995). Para la operacionalización del concepto de *agencia,* el PNUD y los organismos internacionales han prestado particular atención al empoderamiento, enfocado en la participación en la toma de decisiones en la comunidad de referencia. Así, involucra la adquisición de poder, el poder de ser y hacer lo que se juzga valioso, lo que se elige, lo que permite ejercer derechos y mejorar el bienestar. La igualdad de oportunidades amplía las opciones de hombres y mujeres, para lo cual estas no deberían estar condicionadas por patrones culturales de discriminación que excluyen o restringen oportunidades y libertades. La equidad de derechos pretende crear las condiciones para remover barreras económicas, políticas, sociales y culturales que impidan el goce de iguales derechos entre hombres y mujeres. El hecho de que el progreso de las mujeres en la igualdad de derechos sea fruto de sus propios esfuerzos ha ilustrado acerca del rol esencial de la agencia colectiva en el progreso humano.

De esta manera, el paradigma del desarrollo humano coloca la equidad de género como preocupación central y es sensible al principio de no discriminación. Esto es, reconoce la importancia de las estructuras sociales que tienen impactos diferenciados sobre los distintos grupos, tales como los prejuicios, las normas sociales, las costumbres, las tradiciones que afectan el proceso de cambio. Por su parte, al plantear como objetivo de desarrollo la expansión de las capacidades, abre posibilidades para la transformación de las relaciones de género y contribuye a mejorar la condición de las mujeres.

Otra de las ampliaciones del enfoque es la incorporación de las libertades políticas como parte esencial del concepto, tal como fue desarrollado en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (PNUD, 2004). Este enfoque incorpora tanto la dimensión de la democracia propiamente procedimental (procedimientos para la formación de un gobierno legítimo) como la dimensión de los *derechos* (cívicos, políticos, sociales) que deben ser asegurados por el Estado.

En lo que sigue se analizarán los límites y desafíos de esta ampliación del enfoque de desarrollo humano que guía el propósito de este informe.

1.2 La incorporación de la dimensión política al desarrollo humano

En las formas habituales de tratamiento y medición del desarrollo humano, si bien se aborda el desarrollo desde un enfoque de derechos, falta una dimensión política. El ideal clásico de una sociedad en la cual las potencialidades humanas se desarrollaran iba inextricablemente unido a la idea de la participación en la vida pública. Pero para ello debe también tomarse en cuenta la organización política que determina las relaciones de poder entre los ciudadanos.

La pregunta es: ¿cómo incorporar la política al desarrollo humano? Uno puede preguntarse: ¿acaso el régimen político, los go-

bernantes, las elecciones, el funcionamiento del Parlamento o la cultura política de las personas no tienen que ver con el desarrollo humano? Una de las primeras respuestas a esto la dio el propio Amartya Sen, en *Development as Freedom*.

Allí Sen describe a la libertad como constitutiva del desarrollo, e incluye en ella tanto la libertad política como las oportunidades sociales o económicas. Valores, instituciones, desarrollo y libertad están fuertemente relacionados. La libertad se vincula intrínsecamente a la noción de derechos y esta a la de ciudadanía. La ciudadanía, concebida como un estatus de derechos, exige que estos derechos solo puedan ejercerse si se cumplen dos condiciones básicas: la existencia de libertades políticas, y la existencia de oportunidades sociales y económicas que permitan el acceso de todos a los bienes y servicios socialmente valorados. La primera condición se asocia a las nociones de derechos civiles y políticos, que a su vez se vinculan a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, mientras que la segunda condición se vincula a la noción de derechos sociales y económicos.

Si bien la democracia *mínima* es la base para cualquier concepción de democracia, y una condición *necesaria* para ella, la participación efectiva de los ciudadanos en la vida política requiere un Estado capaz de asegurar la vigencia (y el ejercicio efectivo) de todos los derechos, y una sociedad y una economía que aseguren las condiciones para el ejercicio de las libertades plenas.

El *Informe mundial de desarrollo humano* 2002 y *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2004) refuerzan esta idea. El *Informe 2002* señala que el concepto de desarrollo humano debe trascender lo referido exclusivamente a la expansión de la salud, la educación y los estándares de vida dignos para todas las personas. Este concepto más restrictivo del desarrollo humano se acrecienta con el de expansión de las capacidades que amplíen las opciones que los individuos tienen para conducir con éxito sus proyectos vitales. Así, el concepto se ha vuelto mucho más amplio que el índice. Las libertades políticas, la capacidad de participación en la vida comunitaria o la seguridad física deben incluirse en esta perspectiva.

Uno de los enfoques más atractivos, en el marco de nuestros países, es el del informe ya citado, *La democracia en América Latina*. Aquí la dimensión de la política se asocia al desarrollo humano a través de una concepción de la democracia como una forma de régimen jurídico y un Estado de derecho que asegure los derechos de las personas en su esfera política, civil y económica. Solo en el marco de una democracia pueden los seres humanos disponer de un marco de equidad y libertad para que las oportunidades sociales y económicas sean alcanzadas por todos. Y ello porque la democracia conlleva una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos, y una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio efectivo de esos derechos y promueve la expansión de la ciudadanía.

Así, la dimensión política debe incorporarse al concepto de desarrollo humano no solo desde un punto de vista normativo (el desarrollo *debe* incluir la expansión de la ciudadanía y democracia) sino también desde la búsqueda de una noción más comprensiva de aquel. Las instituciones políticas, la calidad de la democracia y la cultura política de los ciudadanos influyen de manera decisiva sobre las recursos que las comunidades ofrecen a los individuos para llevar a cabo sus proyectos vitales. No hay desarrollo humano fuera de un contexto de valores e instituciones que aseguren las libertades y la igualdad de derechos para todos.

Pero, ¿de qué hablamos cuando decimos que la democracia es la única forma en que se realiza el desarrollo humano? Es necesario establecer el marco teórico y analítico de referencia.

Los primeros en formular una teoría de la democracia como forma de gobierno fueron los griegos, dentro de los que cabe destacar especialmente a Aristóteles en *La política*. Su teoría de la democracia se transformó en un legado para toda la tradición occidental. Su definición de ciudadanía, central a su concepto de Estado, solo se encontraba realizada plenamente en la democracia. Si ciudadano era aquel que participaba efectivamente en las decisiones públicas, y si este estaba investido de la misma autoridad que el gobernante (puesto que la autoridad política es aquella que se ejerce entre iguales), ciudadano es aquel que al mismo tiempo es gobernante y gobernado, elector y elegible. Esta condición solo se realiza plenamente en una democracia. Así, la democracia trascendió la designación de una forma de gobierno y pasó

a designar la forma de integración política ideal del Estado.

Desde Aristóteles hasta Rousseau no se elaboró una teoría consistente sobre la democracia ni, menos aún, una interpretación de la democracia como ideal de integración política del Estado. Pero con el advenimiento del Estado nación se formuló la teoría de los derechos naturales, de la cual es tributaria la propia noción de los derechos humanos, que la teoría clásica de la democracia no incluía.

Los contractualistas del siglo XVII, aunque no nos legaron propiamente una teoría de la democracia, sí nos legaron una teoría sobre el gobierno constitucional representativo, unida a una teoría sobre los derechos políticos fundamentales.

En contraste con la teoría de la democracia que nos lega la antigüedad clásica, la teoría de la democracia representativa comienza a ser pensada como una teoría de los derechos, y esta es la teoría de base que funda el vínculo entre desarrollo humano y derechos civiles, sociales y políticos. Pero cómo asegurar los derechos políticos fue, por mucho tiempo, el tema que hegemonizó los debates sobre la democracia. Como señala Przeworski. "Solo con la efectiva conquista de la ciudadanía para todos los hombres y mujeres mayores de edad la democracia liberal adquirió su forma distintivamente contemporánea: una constelación de reglas e instituciones que permite una amplia participación de la mayoría de los ciudadanos en la selección de los representantes encargados de tomar las decisiones políticas" (Held, 1997: 32-33). Esta constelación incluye gobierno electo, elecciones libres y regulares en que el voto de cada ciudadano tiene igual peso, sufragio de todos los ciudadanos independiente de distinciones de raza, religión, clase, sexo u otras, libertad de expresión y asociación, y derecho a oponerse al gobierno.

Una de las simplificaciones más corrientes en la literatura es la existencia de dos conceptualizaciones: la de la democracia *mínima* (o procedimental) y la de la democracia *máxima* (o sustantiva). Las versiones *minimalistas* de democracia señalan a esta como procedimiento de formación de un gobierno y no como fin, propósito o resultado de gobierno, y designan básicamente los procedimientos para la constitución de un gobierno: elecciones abiertas, libres e imparciales.

RECUADRO I.1

Para encontrar un concepto que vincule la democracia con el desarrollo humano es necesario ser exigentes con el propio concepto de democracia. "Sostenemos que la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, al que llamamos *democracia electoral*. También es, como lo hemos señalado, una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos. Este segundo aspecto es lo que define la *democracia de ciudadanía*".

(PNUD: *La democracia en América Latina*, 2004)

Esta concepción ha sido aceptada, pero se argumenta que solo con ello no alcanza. Así, se señala que las desigualdades sociales y económicas imponen restricciones al libre ejercicio de los derechos. El enfoque de O'Donnell es particularmente importante en recoger el guante de este debate.

Si bien la democracia *mínima* es la base para cualquier concepción de democracia, y una condición *necesaria* para ella, la participación efectiva de los ciudadanos en la vida política requiere un Estado capaz de asegurar la vigencia (y el ejercicio efectivo) de todos los derechos, y una sociedad y una economía que aseguren las condiciones para el ejercicio de las libertades plenas.

Esta concepción mínima de la democracia también ha sido criticada por distintas corrientes de pensamiento feminista. Por un lado, las teóricas políticas feministas señalan que las desiguales relaciones sociales de poder basadas en el género impiden que las mujeres puedan ejercer sus derechos formales en igualdad de condiciones que sus pares varones. Por otro lado, agregan que la propia concepción de la ciudadanía, producto de un pensamiento y una práctica política masculinos, se basa en un falso universalismo que excluye de hecho a las mujeres y obstaculiza su participación como iguales en la *res pública*.

1.3 La democracia y el desarrollo humano: libertades y participación política

Como se dijo al comienzo de este informe, más allá de que el enfoque de desarrollo humano incorpore en forma definitiva la libertad de los seres humanos, en su medición no se incluye la libertad política como una dimensión más. Según reiteradamente sostiene Sen (2000), "una persona que no pueda expresarse libremente o participar en las decisiones y los debates públicos, aunque sea muy rica, *carece* de algo que tiene razones para valorar". Entonces, si aceptamos que el desarrollo es "un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan las personas", la evaluación del desarrollo involucra de forma indispensable un análisis de las libertades políticas de las que disponen los seres humanos. Como establece el mismo Sen, aun cuando una persona "no tuviera ningún interés inmediato en ejercer la libertad de expresarse o de participar, se la privaría de sus libertades si no se le permitiera decidir sobre estas cuestiones. El desarrollo concebido como el aumento de la libertad no puede sino ocuparse de esas privaciones" y, por lo tanto, "dado que las libertades políticas y civiles son elementos constitutivos de la libertad del hombre, su denegación es una desventaja en sí misma".

"...El desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política. [...] La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan".

La libertad de las personas en este sentido no es solo la libertad negativa que implica su protección ante cualquier intento de imponerle una forma de vida, sino la libertad positiva de participar en la toma de las decisiones colectivas que implican al conjunto de la sociedad. Esta libertad se concreta en marcos institucionales democráticos, pero no se crea ni se elimina de un día para otro, sino que se construye (o se destruye) en un proceso de acumulación que realizan las personas dentro un marco normativo estable.[1]

Si se acepta entonces que el desarrollo es un proceso de expansión de libertades (Sen, 2000), la dimensión política de este proceso involucra una expansión sostenida de las libertades políticas, entendidas como la posibilidad de opinar y participar en los procesos de toma de decisiones colectivas de una comunidad.

Las definiciones procedimentales de democracia han generado, en la versión de Dahl, una operacionalización más o menos sencilla. Es un sistema que cumple con dos criterios: la liberalización de la competencia política (*contestation*) y el voto popular (*participation*). Serían componentes de la democracia, para esta definición *mínima*, el que existan reglas de juego competitivas para acceder al gobierno y que la posibilidad del voto se haya extendido a todo el pueblo. Así, y atendiendo a estas definiciones de democracia más restrictivas, se puede decir que existe democracia a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales que incluyen: a) la provisión electiva y periódica de los cargos de gobierno; b) el carácter competitivo de esas elecciones; c) una amplia participación en esas elecciones, y d) la legitimidad de esos procedimientos. Este listado no pretende ser exhaustivo y se fundamenta en otros elaborados por autores de gran relevancia, como Downs (1973) y Dahl (1989).[2]

En síntesis, la libertad política está asociada a la democracia, en tanto este régimen respeta el derecho a expresar opiniones y a participar en los procesos de toma de decisiones colectivas de una comunidad. Modernamente, entonces, la democracia implica la existencia de procedimientos competitivos para acceder al gobierno, en los que la libertad de todos los individuos para expresar sus preferencias debe ser respetada.

1 "La política importa para el desarrollo humano porque en todas partes la gente quiere ser libre para determinar su propio destino, expresar sus puntos de vista y participar en las decisiones que moldean su vida. Estas capacidades son tan importantes para el desarrollo humano como saber leer y escribir, o gozar de buena salud" (PNUD [2002]: *Deepening democracy in a fragmented world*).

2 Refiriéndose a los siete atributos que Dahl propone para caracterizar a la poliarquía, O'Donnell opina que los cuatro primeros "nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son incluyentes, limpias y competitivas", y que los tres siguientes "se refieren a libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias, [...] para que las elecciones sean limpias y competitivas" (1996: 7). En definitiva, para identificar una democracia es suficiente verificar la existencia elecciones "incluyentes, limpias y competitivas".

Sin embargo la idea de *desarrollo* como expansión de la libertad política implica ser más exigentes con el concepto de democracia. Así, desde nuestra perspectiva, la libertad política no se asegura por la mera existencia de instituciones que contemplen la posibilidad de expresión y respeto de las preferencias individuales. Si así fuera, nuestro concepto de libertad estaría muy restringido. En efecto, para el completo goce de una libertad es necesaria no solamente la posibilidad hipotética de su disfrute, sino que además en algún momento esa libertad se concrete. Esta perspectiva es por otra parte completamente coincidente con las fuentes de inspiración teórica que adopta el PNUD para el estudio del desarrollo humano.

Como establece Sen, "la libertad que adoptamos aquí entraña tanto los *procesos* que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las *oportunidades* reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. La falta de libertad puede deberse a procesos inadecuados (como la violación de los derechos de voto o de otros derechos políticos o humanos) o a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir". En definitiva, desde esta perspectiva no importan únicamente las instituciones que consagran la posibilidad de emitir el sufragio, sino que esa posibilidad se concrete.

Ello se vincula con lo que el propio PNUD (2004: 48) reconoce en su estudio sobre la democracia en América Latina: que la principal limitación del *índice de democracia electoral* (IDE) es que su enfoque procedimentalista reduce la ciudadanía a la actividad electoral: "Cuando se coloca la ciudadanía como fundamento de la democracia, cambia la manera de evaluarla. En efecto, se abre una dimensión diferente de reflexión y de acción si el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política. [...] La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan".

Partiendo de esta premisa, el informe analiza una serie de otros elementos propios de la ciudadanía política —participación electoral, competencia electoral y selección de candidatos, representación electoral, mecanismos de *accountability* y de democracia directa—, además de incluir una evaluación de los avances en el terreno de la ciudadanía civil y social. En suma, es imprescindible que las mediciones cuantitativas de *calidad* o consolidación democrática se complementen con evaluaciones cualitativas de los aspectos más complejos, que permitan dar cuenta de los avances u obstáculos en lo que refiere a la construcción de una ciudadanía activa y a la representación efectiva de los intereses de todos los grupos sociales en la agenda político-pública.

En síntesis, se considera que la dimensión política del desarrollo humano, entendida como un proceso de expansión de la libertad política, podría ser evaluada razonablemente en sociedades contemporáneas a partir de un análisis de tres aspectos de la vida política: 1) la existencia y estabilidad de instituciones democráticas, tal como fueron definidas en el apartado anterior; 2) la existencia de una participación ciudadana efectiva en el ejercicio de los derechos políticos electorales, y 3) la existencia de valores ciudadanos que actúen como sustento de esas instituciones democráticas.

En la tercera parte de este informe, se realizará un análisis detallado de estas dimensiones para el caso uruguayo

1.4 Democracia y desarrollo humano en el Uruguay: la selección de una ruta de análisis

Este informe parte de la base de que el Uruguay ha exhibido históricamente niveles relativamente altos de desarrollo humano, porque el desarrollo económico ha ido de la mano con: a) políticas de bienestar (instauradas tempranamente); b) la existencia de una democracia política temprana y con altos niveles de institucionalización.

Sin embargo, a pesar de este legado histórico, el Uruguay enfrenta hoy muchos de los problemas que desafían a otras democracias

latinoamericanas: deterioro de sus niveles de bienestar y creciente insatisfacción de las expectativas.

Veinte años después de que el Uruguay experimentara un quiebre institucional muy importante (la dictadura entre 1973 y 1985), es necesario hacer un balance de las relaciones entre bienestar, democracia y crecimiento. Este informe presenta ese balance, en un momento en que el *giro a la izquierda* que se produjo en otros países de América Latina también alcanzó a Uruguay, con el triunfo de un partido de izquierda por primera vez en la historia política del país.

El balance está guiado por las siguientes proposiciones:

Una gran encrucijada se abre ante el actual proyecto de país en las actuales circunstancias. Por un lado, la búsqueda de un lugar en el mundo: una forma de inserción internacional que haga viable el proyecto de país hoy, como lo hizo en el pasado. Por otro, la arquitectura del Estado de bienestar: cómo lograr mayor igualdad, y cómo abatir la pobreza, en un país que ha vivido un progresivo aumento de la desigualdad y la consolidación de un núcleo de pobreza *duro,* especialmente después de la crisis del 2002.

En primer lugar, que el alto nivel de desarrollo humano alcanzado en el Uruguay puede explicarse por el desarrollo de un régimen político altamente inclusivo, con vigencia de las libertades políticas y competencia irrestricta entre partidos.

En segundo lugar, que el alto nivel de desarrollo humano en el Uruguay obedece a las políticas de bienestar implementadas tempranamente en el país y a un papel activo del Estado en la protección de las poblaciones más vulnerables, pero que estas con frecuencia no han podido contrarrestar los efectos negativos de las crisis económicas sobre los niveles de pobreza y desigualdad.

En tercer lugar, que la evolución del desarrollo humano en Uruguay muestra que este no es inmune a la volatilidad e insustentabilidad de largo plazo del crecimiento económico. Asimismo, que se requieren políticas activas y un rol importante del Estado como agente de redistribución de recursos, a los efectos de contrarrestar los efectos inequitativos que produce un crecimiento económico basado en las modalidades de desarrollo productivo prevalecientes.

Estas tres proposiciones se analizarán en las tres partes del informe:

La **Parte I** comienza dando cuenta de las relaciones entre democracia, integración social y desarrollo económico en el Uruguay del siglo xx. Está particularmente enfocada en mostrar la existencia de proyectos y modelos de país que articularon esta peculiar integración en distintos momentos de la vida política nacional (capítulo 2). En segundo lugar, examina las relaciones entre desarrollo económico, modelo productivo y desigualdad en el ciclo democrático reciente (1985-2007) (capítulo 3). En tercer lugar, analiza la evolución del desarrollo humano en el Uruguay en el mismo período, utilizando los índices disponibles que se han elaborado a partir del IDH y teniendo en cuenta las disparidades de género y regionales (capítulo 4).

La **Parte II** trata sobre la dimensión de las *políticas* con relación al desarrollo humano. En primer lugar examina las políticas de desarrollo en el marco de las políticas de inserción internacional que han caracterizado la búsqueda de un modelo de inserción que viabilice el desarrollo sostenible en el Uruguay del último ciclo democrático (capítulo 1). En segundo lugar, analiza las políticas de bienestar definidas en los últimos años, con énfasis en dos tipos: las políticas de regulación del mercado laboral y las políticas de asistencia (capítulo 2)

La **Parte III** trata sobre la dimensión *política* del desarrollo humano. Presenta una evaluación del desarrollo democrático del Uruguay en el último ciclo y de sus déficits. Comienza ubicando al Uruguay en el concierto de los países de América Latina (capítulo 1) y propone para ello un modelo de análisis del desarrollo político (construcción de un IDP) (capítulo 2). En segundo lugar, analiza el desempeño de las instituciones políticas tomando en cuenta los tres poderes del Estado: el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (capítulo 2). En cuarto lugar, examina los aspectos relativos a la cultura política de los uruguayos, tanto en la opinión pública como en las elites (capítulo 4). Por último, analiza los déficits de la democracia uruguaya deteniéndose en los aspectos relativos a la desigualdad de género (capítulo 3).

Capítulo 2
Democracia, desarrollo económico e integración social en el siglo xx: los proyectos de país en juego

El Uruguay fue y sigue siendo un país de alto desarrollo humano relativo en el concierto de los países de la región. Conocido como *la*

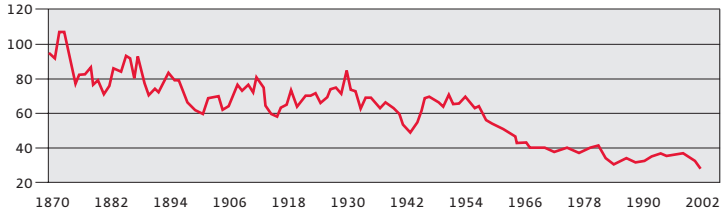
Suiza de América, se caracterizó por una modernización temprana y el desarrollo de un Estado social de avanzada para su época. La temprana consolidación democrática coadyuvó a crear una institucionalidad política estable, con base en partidos políticos que tuvieron márgenes de maniobra para dirigir la ecuación de poder económico en dirección de un cierto proyecto de país. Así nació el batllismo, un período que se denomina así por el apellido del presidente José Batlle y Ordóñez (1904-1911, 1915-1919), pero que convoca en la memoria de los uruguayos la consolidación del Estado y la democracia moderna, en clave de igualitarismo social y liberalismo político. Este proceso refleja el de las primeras tres décadas del siglo XX, llamado también *primer batllismo.* El proyecto, por supuesto, no fue inmune a la crisis de 1929, y así sucumbió la primera ola de la democracia en el Uruguay.

La segunda ola democrática (Huntington, 1992), que se inició en las postrimerías de la posguerra, es conocida como el período de oro de la política, la sociedad y la economía uruguayas, que coincide parcialmente con el llamado *neobatllismo.* Buena parte de los logros de las tres primeras décadas se consolidaron y se produjo una importante expansión de las funciones estatales orientada a la implantación de un modelo sustitutivo de importaciones en clave desarrollista. A diferencia del primer batlllismo, en el que las elites agrarias exportadoras financiaron la modernización a través del Estado (obligadas políticamente por una alianza entre los sectores urbanos, las clases medias y, más periféricamente, los trabajadores), en el neobatllismo se buscó un modelo de crecimiento hacia adentro que reutilizó la vieja ecuación política, pero con la inocultable intención de impulsar un modelo de industrialización *autóctona.*

Con el fracaso de este modelo, y en conjunción con las circunstancias externas que afectaron a los países de la región, el Uruguay vivió una larga crisis agónica, sacudido por la inflación, la crisis social y el creciente autoritarismo militar. Sucumbió también, al igual que el resto de los países de la región, a comienzos de la década del setenta, finalizando su segunda ola democrática. A partir de allí, el Uruguay dejó de ser una excepción en el continente y comenzó a converger económica y políticamente con su entorno inmediato: Brasil, Paraguay, Argentina, Chile.

GRÁFICA I.1

PIB per cápita de Uruguay con relación al promedio de Alemania, EUA, Francia e Inglaterra, 1870-2002



Fuentes: Maddison (2001) y FMI.

En la tercera ola de la democracia, y con suerte variable, se ensayó un tercer proyecto de país que supuso continuidades y rupturas, tanto con la herencia anterior (de la segunda ola) como con la inmediatamente anterior (de la dictadura). También era un proyecto que convergía con los proyectos de la región, especialmente en el plano de las políticas que iniciaron la transición hacia una economía de mercado. Este modelo enfrentó muchas resistencias, ya que el imaginario nacional estaba cimentado en el éxito social y económico del primer y el segundo batllismo; en particular, resistencias de algunos núcleos duros de la cultura uruguaya, como el fuerte estatismo exhibido por la mayoría de la población. Esa resistencia estuvo vehiculizada por dos actores que se revelaron en la segunda ola de la democracia como cruciales en la dinámica política uruguaya: la izquierda y el sindicalismo.

Así, si hubo un proyecto de país vinculado a la modernización vía mercado, nunca llegó a disfrutar de una implantación tan plena como la tuvo en la Argentina de Menem o incluso en la democracia de la tercera ola en Chile. Los efectos de amortiguación típicos de la sociedad uruguaya se hicieron sentir, y el gradualismo y la heterodoxia de las reformas de primera y segunda generación se combinaron con áreas en las cuales se avanzó considerablemente, áreas en las que se avanzó rezagadamente y áreas en las que no se avanzó nada.

La crisis del 2002 y, en general, la *media década perdida* que se vivió en los países de la

Cuadro I.1 Uruguay 1900-2006: tasas de crecimiento por períodos (estimadas por regresión logarítmica)

Regímenes de la economía mundial	Subperíodo	PIB	PIB/hab	Volatilidad PIB	PIB mundo
Primera globalización	1900-1930	3,6	1,4	8,8	2,0
Autarquía	1930-1945	2,4	1,0	9,9	1,8
Brettton Woods	1945-1974	1,8	0,4	5,0	4,9
Segunda globalización	1974-2006	1,8	1,3	5,8	2,7

Nota: Volatilidad PIB corresponde al desvío estándar de tasa de crecimiento por período.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de Bértola (2000).

región entre 1998 y el 2002 fue de la mano en Uruguay con el cambio político más significativo de la historia reciente: la victoria de un partido de izquierda. Este partido llegó además con una votación tan elevada que puso fin a los distintos modelos de coparticipación entre partidos (entre el PN y el PC) que habían caracterizado la dinámica de gobierno en el último medio siglo. Ello le dio al actual gobierno un gran margen de maniobra para impulsar su propio proyecto de país.

Una gran encrucijada se abre ante este proyecto de país en las actuales circunstancias. Por un lado, la búsqueda de un lugar en el mundo, retomada sobre un modelo de inserción internacional que haga viable el proyecto de país hoy, como lo hizo en el pasado. Por otro, la arquitectura del Estado de bienestar: cómo lograr mayor igualdad, y cómo abatir la pobreza, en un país que ha vivido un progresivo aumento de la desigualdad y la consolidación de un núcleo de pobreza *duro,* especialmente después de la crisis del 2002.

La segunda parte de este informe tratará sobre las políticas y debates en ambas arenas: la de la inserción internacional del país y la del modelo de bienestar. En lo que sigue haremos un apretado resumen de las condiciones en que se verificaron los proyectos-país a lo largo del siglo XX, que le dieron al Uruguay esa peculiar conformación de un país de alto desarrollo humano.

2.1 Las insuficiencias del desarrollo económico como límites a los proyectos de país: la mirada desde el proceso nacional

La economía uruguaya mostró, a lo largo de todo el siglo XX, una tasa de crecimiento económico muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada. Como se muestra en la gráfica I.1, el producto per cápita respecto al de los países desarrollados se ha deteriorado permanentemente. Mientras a fines del siglo XIX (entre 1870 y 1895) fueron muy escasos los años en que el PIB de Uruguay por habitante, aun ajustado por paridad de poderes adquisitivos (PPA), fue inferior al 80% del promedio de los cuatro países de mayor nivel de desarrollo relativo del mundo, en la primera mitad del siglo XX se ubicó por encima del 60% de dichos países, para luego entrar en un franco deterioro que lo ubicó por debajo del 40% desde la segunda mitad de los sesenta, y actualmente algo menos de la tercera parte.

A modo ilustrativo del débil crecimiento económico del Uruguay a lo largo del siglo comparado con el contexto internacional, el PIB per cápita del país en 1950 era de USD 5405, equivalente al de Francia, el doble que el de España y cuatro veces más que el de Corea (Torres, 2003: 24). Actualmente, aun ajustado por PPA, el PIB per cápita de Corea del Sur es más del doble que el de Uruguay.[3] También en relación con otros países de América Latina, entre 1945 y 1996 Uruguay presentó una tasa de crecimiento promedio anual del PIB de 1,7%, lo que significa la mitad que Argentina (3,0%) y la tercera parte que Brasil (6,1%).[4]

Una de las características más nocivas del crecimiento económico del país ha sido la falta de continuidad. La economía uruguaya no es una economía estancada e inmóvil; por el contrario, ha tenido cortos períodos de muy rápido crecimiento, cuyo ritmo no se pudo mantener estable, de modo que cada período expansivo culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, de personas y de instituciones, y que conducen a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre nuestro futuro.

La gráfica I.1 muestra también que la

3 PIB per cápita PPA en US$: Corea del Sur, 20 029; Uruguay, 9 962 (PNUD, 2007*a*, p. 231).

4 Tomado de Torres (2003: 25), a partir de datos de Thorp (1998): *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century,* Washington: Inter-American Development Bank, p. 318.

tendencia divergente como característica de largo plazo está constituida por fuertes fluctuaciones cíclicas de gran profundidad, que siguen plenamente vigentes. Tales movimientos, extremadamente bruscos, forman parte de la historia de vida cotidiana de los uruguayos al afectar fuertemente sus expectativas. Como muestra basta señalar que en dos décadas el país enfrentó dos crisis de extraordinaria magnitud: la llamada crisis de la tablita de 1982 y la más reciente del 2002.

Durante la *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI), modelo vigente con diferentes énfasis entre la crisis del 30 y 1973 —cuyo fin coincide no casualmente con el inicio de la dictadura—, se buscó suplir el mercado externo con la dinámica interna. En el largo plazo era una estrategia condenada al fracaso. El tamaño del mercado interno (restringido por la población y su poder de compra) no permitió la creación de una escala suficiente para una producción de relativa eficiencia en la inmensa mayoría de las ramas industriales. Además, la combinación de políticas proteccionistas implicó un desestímulo al sector exportador, una desmesurada ampliación de la burocracia estatal y una discutible administración tanto de los fondos públicos como de los incentivos para la promoción productiva. Sin embargo, esa etapa permitió un proceso importante de aprendizaje industrial, tanto en el sector obrero como empresarial, y el país logró desarrollar políticas de integración social y equidad, de mejoras en la educación y la salud, importantes avances que luego fueron parcialmente perdidos, junto con la propia democracia.

Las políticas aplicadas desde la década de los setenta intentaron revertir un largo estancamiento que se produjo a partir de la crisis de la ISI. En sus fases finales, las políticas del modelo de sustitución de importaciones, lejos de disminuirla, habían aumentado la vulnerabilidad externa. Uruguay se encontraba entre las naciones del continente con menores tasas de crecimiento y mayores índices de inflación —fenómeno conocido como *estanflación*—, solo comparables a los de Argentina, Bolivia y Guatemala.[5]

La idea predominante fue que las políticas de industrialización habían sido la causa del bajo desempeño económico. Se tenía una visión un tanto idílica del desarrollo y los logros alcanzados antes de 1930. Sin embargo, el crecimiento anterior —durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta la primera guerra mundial— también había sido espasmódico, había generado importantes desigualdades y había encontrado bruscos cambios en la demanda internacional, con su consiguiente traslado de inestabilidad interna. Los precios de los productos uruguayos ya se deterioraban y, a pesar de los mitos, la sociedad mostraba bajos niveles de formación de capital humano en la comparación internacional.

Desde comienzos de los sesenta, ante los pobres resultados económicos y las crecientes demandas sociales, se sucedieron políticas contradictorias que no lograron articular un modelo coherente. En esta línea, luego de asumido el gobierno del PN (1958), se produjo un ajuste liberalizador que intentó reorientar la economía hacia el aprovechamiento de las ventajas comparativas del sector agropecuario. Se combinaron así estrategias orientadas al estímulo de las exportaciones con mayor valor agregado, apuntalando a los sectores agrocomerciales tradicionales internacionalmente competitivos, con los heredados altos niveles de protección industrial, que si bien se redujeron, procurando restringir el traslado de excedentes, no fueron desmantelados.

La liberalización de las importaciones acentuó el déficit de la balanza comercial y de pagos, a la vez que aumentó el endeudamiento externo. A mediados de los sesenta se disparó la inflación —fomentada en buena medida por la especulación—, con niveles promediales de 50% entre 1963 y 1966, que llegaron a un pico de 136% en 1967. En ese año, a través de un decreto del Poder Ejecutivo, las medidas dirigistas utilizaron como instrumento la congelación de los precios y

5 En el período que va de 1945 a 1960 Uruguay tuvo un crcimiento promedio de 2,1% y una inflación anual del 10% (Kaufman, 1985).

salarios.[6] Por estos años salió a la luz el Plan de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), versión uruguaya de los esfuerzos planificadores propiciados por la Alianza para el Progreso. Si bien el diagnóstico desde la perspectiva estructuralista de la CEPAL identificó claramente los desafíos que se le presentaban al Uruguay frente al prolongado estancamiento, su aplicación fue prácticamente nula.[7]

En ese contexto se incrementaron las presiones endógenas de las que el Estado no era autónomo, que fueron unidas a las transformaciones estructurales que había producido el propio modelo de sustitución de importaciones. Estas presiones correspondían, por un lado, a la lucha redistributiva de los sectores populares, en particular los asalariados sindicalizados, que venían perdiendo su salario real en forma sostenida desde mediados de los cincuenta. Por otro, el Estado no había logrado desprenderse de las presiones del capital, las clases altas tradicionales, tanto terratenientes como industriales protegidos. Todo eso generó lo que algunos autores han llamado un cuello de botella económico o *desajuste básico* o estructural.[8]

Una de las características más nocivas del crecimiento económico del país ha sido la falta de continuidad. La economía uruguaya no es una economía estancada e inmóvil; por el contrario, ha tenido cortos períodos de muy rápido crecimiento, cuyo ritmo no se pudo mantener estable, de modo que cada período expansivo culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, de personas y de instituciones, y que conducen a la desesperanza de muchos uruguayos y extranjeros sobre nuestro futuro.

Recién instalado el nuevo régimen autoritario, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, al tiempo que el economista Alejandro Végh Villegas asumía el Ministerio de Economía. El principal objetivo del plan era la estabilización y la promoción de las exportaciones, en especial las no tradicionales, pero debió enfrentarse al *shock* petrolero de 1973-1974, que cuadruplicó los costos del petróleo para Uruguay en un solo año, lo que tuvo severas consecuencias sobre el PIB. Paralelamente el precio de la carne se derrumbó hasta la cuarta parte de su valor del año anterior, 1973, por lo que desde la Gran Depresión de 1929 este fue el período con los peores términos de intercambio para el Uruguay. El modelo fue rápidamente debilitado por políticas basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos, que dejaron de lado al sector real de la economía. Durante los ochenta la crisis financiera golpeó duramente, pero el retorno a la democracia en 1985 no alcanzó para reinstalar un nuevo modelo de desarrollo.

El ajuste liberalizador del régimen militar fue importante en lo relativo a la liberalización comercial y especialmente en la liberalización financiera. Sin embargo, no avanzó significativamente en la reducción del peso del Estado en la economía. Para algunos autores la reforma arancelaria no mostró los niveles de la *audacia*[9] de la liberalización financiera, ya que no tuvo la profundidad y el nivel de generalización de otros regímenes militares marcadamente más liberales, como el chileno.

El intento aperturista tomó impulso a partir de 1990. La intención aperturista unilateral fue moderada por el proceso de integración regional (Mercosur), mientras que el intento privatizador fue contenido en 1992 por un plebiscito en el que la población rechazó la privatización de empresas públicas. La apertura financiera, por su parte, que ya había sido concretada en los setenta, no retrocedió en el período.

2.2 El desarrollo económico bajo regímenes de la economía mundial: una mirada desde fuera

El cuadro I.1 permite revisar la dinámica de largo plazo de la capacidad productiva de Uruguay en diferentes regímenes de funcionamiento de la economía mundial, lo que ubica la dinámica actual en una perspectiva histórica: a) la primera globalización, período en que los países latinoamericanos se insertan en el sistema económico mundial, que llega hasta 1930; b) el período de autarquía o relativo cierre de la economía mundial, que va desde la crisis de los trein-

6 Para un análisis de este tema véase Cancela y Melgar (1986: 27 ss.).

7 Para este trabajo solo se manejaron resúmenes del *Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-1978* de la CIDE, principalmente de Macadar (1982) y Melgar (1986).

8 Este desajuste se refiere a la contraposición de intereses entre las condiciones de reproducción de los sectores productivos competitivos, desde donde tradicionalmente se extrajeron los excedentes, y las demandas de los sectores protegidos y de los servicios sociales financiados por estos excedentes (Macadar, 1982: 42 ss.).

ta hasta la inmediata segunda posguerra; c) la edad de oro del capitalismo central, con la plenitud de funcionamiento del ordenamiento de Bretton Woods, desde 1945 hasta 1974 aproximadamente, y d) la segunda globalización, cuyo inicio podría fecharse en los setenta o más claramente desde mediados de los ochenta.[10]

Cada uno de estos períodos implica diferentes dinámicas de la economía mundial y, en particular, diferentes modos de relación entre el intercambio internacional de bienes y servicios —globalización comercial, cuando este intercambio alcanza a la mayoría del mundo relevante— y la producción interna. Según datos de Maddison organizados por CEPAL (2002), la primera globalización, entre 1900 y 1930, se caracterizó por un fuerte crecimiento de las exportaciones mundiales correlacionado con un alto crecimiento del PIB mundial (aproximadamente 2% anual, la mayor tasa en la historia de la humanidad hasta el período), con una mayor dinámica en las ventas externas que en la producción, lo que implicó una economía mundial que creció abriéndose. Este proceso de apertura exportadora e importadora de los países centrales (léase *globalización comercial*) fue el motor principal del crecimiento de los países latinoamericanos en su inserción en el capitalismo mundial, e implicó además procesos migratorios que poblaron las regiones vacías, así como inversiones de capital que crearon empresas e infraestructura.

Entre 1912 y 1945, en cambio, la economía mundial creció, en promedio, menos que en el período anterior y cerrándose, es decir que la tasa de crecimiento del comercio fue inferior a la del PIB mundial. La crisis de 1930 vino a consolidar tendencias anteriores hacia la caída del régimen liberal en el comercio internacional, favoreciendo soluciones proteccionistas en la mayoría de los países del mundo. La segunda posguerra, con el proceso de recuperación europea, implicó una reconstrucción de la institucionalidad internacional que afectó las reglas de comercio, y si bien el corazón de la dinámica de intercambios internacionales tuvo lugar entre países desarrollados, la economía mundial alcanzó tasas de crecimiento, tanto del PIB como del comercio, que no tenían antecedentes.

Cuadro I.2 Tasas de crecimiento anual PIB real 1960-2007 (estimadas por regresión logarítmica)

Período	Argentina	Brasil	Uruguay	Mundo
1960-1970	2,6	7,3	1,2	5,1
1970-1980	1,5	7,8	3,0	3,7
1980-1990	–0,7	3,0	1,0	3,4
1990-2007	2,6	3,3	1,7	3,2
1960-2007	1,6	4,6	2,0	3,6
Volatilidad: desvío estándar de tasa de crecimiento				
1960-2007	6,1	4,7	4,5	1,6

Nota: Año 2007 estimado.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de FMI-EFI (varios años) y FMI-WEO (2007).

Tras un período de crisis y fuerte inestabilidad que detonó en la primera mitad de los setenta, con posterioridad a la segunda mitad de los ochenta y en particular en la última década del siglo XX el ritmo de comercio mundial creció a tasas similares a las vigentes entre 1950 y 1975 (superando el 7% anual), pero esto no se relaciona con niveles similares de crecimiento del PIB. Por el contrario, CEPAL y numerosos observadores de la evolución histórica de la economía mundial coinciden en señalar un progresivo enlentecimiento del ritmo de crecimiento, con la clara excepción de las economías asiáticas, en particular China. En el cuadro I.2 puede observarse, con diferentes periodizaciones y alcances históricos, que las tasas de crecimiento del PIB del mundo han tendido a desacelerarse en las últimas décadas.

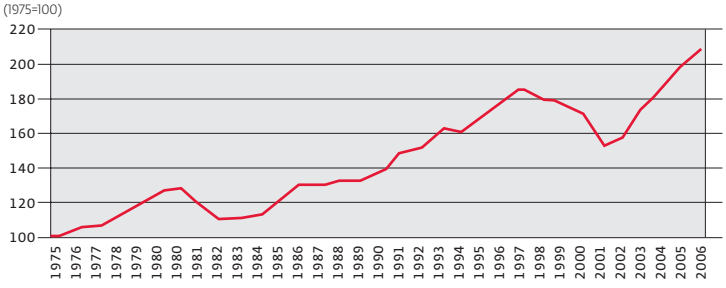
Cada uno de estos períodos marca diferentes escenarios de dinámica productiva para la economía uruguaya. En efecto, la tasa de crecimiento desde 1900 hasta 1930 se movió en torno a un promedio anual de 3,6%; en el período que se corresponde con el cierre de la economía mundial o crecimiento introvertido (1930-1945), la tasa promedio fue de

9 La calificación de "falta de audacia" corresponde a Ramón Díaz (1988), con una connotación claramente negativa respecto a la postura del régimen militar, en este punto distante de la ortodoxia liberal.

10 En el Anexo se presentan una gráfica y un cuadro similar, considerando alternativamente subperíodos diferentes para los dos primeros regímenes internacionales.

GRÁFICA I.2

PIB uruguayo a precios constantes



Fuente: BCU y proyecciones del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas) para el 2006.

2,4%.[11] Luego, bajo el régimen internacional de Bretton Woods (entre 1950 y 1973), la tasa de crecimiento fue de tan solo 1,8%. Téngase presente que durante este período, conocido como *edad de oro* del capitalismo central, las economías desarrolladas crecieron en torno al 5% anual en promedio. Por último, en el período actual de la segunda globalización (1975-2006), el crecimiento de la economía uruguaya es prácticamente igual al del régimen anterior. Por lo tanto, se advierte que el cambio de orientación del proceso de desarrollo productivo iniciado en los setenta no ha conseguido mejorar la pobre tasa de crecimiento de largo plazo. En particular, el retorno a las ventajas comparativas tradicionales asociado al proceso de apertura no ha logrado que la economía uruguaya recupere las tasas de crecimiento de su primera época relativamente *exitosa* en estos términos.

Es particularmente importante para el caso uruguayo, por otra parte, matizar estas observaciones considerando la dinámica poblacional. Una vez que se toman en cuenta las variaciones demográficas, los valores de largo plazo resultan mucho más coincidentes en cuanto a la escasa dinámica que presenta el PIB por habitante en los diferentes períodos históricos o regímenes de la economía mundial. En algunos casos, como durante la primera mitad del siglo XX, el crecimiento productivo por habitante se vio reducido por las fuertes corrientes inmigratorias; mientras que, si la misma variable resulta creciente en las últimas décadas, ello se explica más fuertemente por la expulsión de población que por la débil recuperación de largo plazo de las capacidades productivas.

La breve reseña anterior permite constatar que Uruguay cambió permanentemente de orientaciones generales en su modelo de desarrollo, por lo general obligado por las circunstancias y constreñimientos internacionales —muy pocas veces como fruto de una visión del país del futuro— y por tanto sin una estrategia de desarrollo coherentemente articulada e instrumentos específicos para lograrla. El intento liberal que se pretende desarrollar desde los setenta constituye la excepción en cuanto a su coherencia y consistencia interna, aunque también ha significado un fracaso desde el punto de vista de la modificación de la pobre tasa de crecimiento del país en el siglo XX, como lo muestra el cuadro I.2.

Como fue dicho, la dictadura intentó impulsar —y fue parte de— un nuevo proyecto de desarrollo. Para ello basta leer el Plan Nacional de Desarrollo impuesto en 1973, pero concebido años antes como respuesta a la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, que apuntó a un crecimiento hacia afuera, buscando agregar valor y trabajo local a las exportaciones de bienes primarios. Se entendía que entre las causas principales del estancamiento estaban las fuertes transferencias de ingresos que perjudicaban a los sectores agropecuarios en beneficio de la industria, los trabajadores y los empleados públicos. Había que generar un proceso de liberalización y apertura, fomentar las importaciones, hacer la industria más eficiente y generar rentabilidad para el sector exportador. Para eliminar estas *transferencias* de ingresos, se hizo necesario asumir un control autoritario desde el Estado, orientado a sofocar la protesta social. Pero esto no puede concebirse como un modelo de desarrollo, en la medida en que, como se señaló en la primera sección, el enfoque de desarrollo implica concebir a las libertades ciudadanas como un componente central.

11 Las tasas de crecimiento considerando períodos diferentes para estos dos regímenes (*primera globalización* entre 1880-1911 y *autarquía* entre 1912-1945) se ubican en el entorno de 3,6 y 2,7% respectivamente (cuadro A1 del Anexo estadístico).

Se intentó virar los ejes de la expansión productiva hacia una economía agroindustrial exportadora. El gobierno de facto promovió esa transformación mediante un amplio conjunto de instrumentos: ley de promoción de inversiones, reducción de la restricción a las importaciones, promoción de nuevos rubros de exportación mediante subsidios, reintegros, créditos, etcétera. Los primeros años de la dictadura fueron sumamente activos en tratar de transformar la estructura productiva uruguaya. Muchos empresarios obtuvieron importantes ganancias, en parte a través de subsidios que el Estado les otorgó directamente para que exportaran. A su vez, de modo indirecto, la apertura económica generó mejoras en los precios relativos de los sectores exportadores.

Simultáneamente se firmaron acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, sumamente importantes porque permitieron exportar ciertos tipos de bienes que no se podían colocar en otros mercados, especialmente en los países desarrollados. Multiplicar la inserción comercial permitió generar determinado tipo de producción, ampliar escalas y comenzar a diversificar la estructura de exportaciones del país, incluyendo nuevos productos dirigidos hacia los mercados de los países vecinos. Estos cambios estimularon una nueva dinámica en la economía uruguaya que puede observarse en la gráfica I.2.

Desde el punto de vista financiero se empezaba a concebir el proyecto de Uruguay plaza financiera regional, y eso supuso varios cambios en la política económica, para lo que se liberalizaron el tipo de cambio y las tasas de interés.

Entre 1978 y 1981 se registró una importante entrada de capitales, se produjo un *boom* del consumo privado, un fuerte proceso de endeudamiento, una subvaluación sistemática del tipo de cambio (régimen cambiario de la *tablita*), y en 1982 se desató una crisis originada en el exterior. México entró en moratoria, dijo no poder pagar más y, en cadena, en casi todos los países latinoamericanos se produjeron crisis de endeudamiento. Esto generó la abrupta y elevadísima devaluación de la moneda uruguaya a fines de 1982, lo que detonó una crisis financiera cuyos efectos se sentirían durante toda la década de los ochenta.

En 1985 se recuperó la democracia y ello supuso la expectativa de transformaciones y mejoras para el conjunto de la población. La segunda mitad de los ochenta puede considerarse una fase de transición hacia un nuevo giro en el modelo económico. La recuperación de los salarios, la dinámica del mercado interno y de las exportaciones hacia los vecinos generaron una etapa breve de recuperación en 1985-1987. Sin embargo, no se consolidó un nuevo modelo de desarrollo. Ambos factores son signos de que la economía no reencontró en ese período una senda sostenible de crecimiento, lo que se expresa en el valle que forma la curva del PIB real entre 1987 y 1991.

Esta breve sinopsis muestra los distintos proyectos de desarrollo que estuvieron en juego en el país, acompañando el contexto internacional e intentando situarse a la altura de los desafíos de un desarrollo sustentable. Pese a estos vaivenes, dado que el Uruguay continuó destacándose en términos de sus niveles de desarrollo humano, ¿qué contribuye a explicar este fenómeno? Las tesis sostenidas al inicio de este informe sientan sus principios en dos dimensiones claves para entender el recorrido histórico de este pequeño país: la dimensión política y, junto con ella, la dimensión social. En lo que sigue se explicarán ambos factores.

Pese a la inestabilidad económica el Uruguay continuó destacándose en términos de sus niveles de desarrollo humano. ¿Qué contribuye a explicar este fenómeno? Las tesis sostenidas en este informe sientan sus principios en dos dimensiones claves: la dimensión política y las políticas de bienestar.

2.3 Explicando el desarrollo humano: la democracia como factor

En la literatura sobre regímenes políticos en América Latina, Uruguay es considerado una de las democracias más estables y antiguas del continente. La democracia uruguaya data de 1904, y desde 1916 hasta el presente, la extensión universal del sufragio y la competencia extensiva a todos los partidos la califican como una democracia *plena*. Dos golpes militares truncaron esta institucionalidad democrática, aunque con características muy distintas. El primero fue el que dio comienzo a la llamada *dictadura de Terra* (1933-1934) y el segundo fue el inicio del régimen

militar, en simultáneo con varios países de la región (1973-1985). Los períodos democráticos del Uruguay indican tres momentos que se corresponden aproximadamente con las tres *olas de democracia* de Huntington (1992): el momento fundacional, desde principios de siglo hasta la dictadura de Terra (primera ola); la democracia ya consolidada, desde la década de 1940 hasta inicios de 1970 (segunda ola), y el último y más reciente, que se inicia con el fin de la dictadura militar, en 1984 (tercera ola).

La uruguaya es una democracia precoz, estable y longeva. Esta es una diferencia fuerte con la mayor parte de los países de la región. Dos factores hacen a la longevidad, precocidad y estabilidad de la democracia uruguaya. El primero se vincula a la temprana institucionalización de un sistema de competencia política bajo un formato bipartidista. El segundo refiere a la cultura política de los uruguayos.

En el Uruguay, la temprana consolidación de un Estado de bienestar, sumada a un contexto social más igualitario, fueron factores coadyuvantes en el éxito del experimento democrático.

El Uruguay ha ganado el título de democracia *representativa,* que lo distinguió de las modalidades *delegativas* (O'Donnell, 1992) que adjetivaban buena parte de los regímenes surgidos como resultado de las transiciones de los años ochenta. La razón se funda en el relativo buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa: partidos y Parlamento. En los pioneros trabajos de Mainwaring (1985), Uruguay aparece como el sistema de partidos más institucionalizado de América Latina. La estabilidad de la competencia entre partidos, el arraigo de estos en la sociedad, la legitimidad de las instituciones políticas y del proceso electoral y el peso de las organizaciones partidarias son las variables que hacen a esta clasificación.

Desde el punto de vista de la dinámica partidaria, Uruguay fue considerado en la literatura como un sistema de partido *predominante,* dada la victoria consecutiva del PC hasta 1958. Entre 1958 y 1973 se transformó en un sistema de pluralismo moderado, dada la victoria del PN en 1958 y 1962. En 1971, con la fundación de la coalición de izquierda Frente Amplio (FA), evolucionó hacia un sistema de tres partidos. En 1994 la fragmentación del sistema era perfecta: exhibía tres partidos con el mismo poder electoral. La diferencia entre el más votado (PC) y el menos votado (FA) era menor del 2%. Sin embargo, pocos años después se hacía evidente que el FA estaba llamado a ser el principal partido del sistema. Obtuvo el 40% de los votos en la elección de 1999 y algo más del 51% en la del 2004. Actualmente resulta difícil prever hacia qué tipo de sistema evolucionará el sistema de partidos uruguayo. La reciente crisis electoral del partido que más elecciones ganó en la historia del Uruguay independiente (el PC), junto con la llegada de la izquierda al gobierno, producirán alteraciones en el sistema poco predecibles en el corto plazo.

Más allá de la magnitud de los cambios experimentados por el sistema de partidos en los últimos 30 años, todo indica que Uruguay seguirá siendo un país de alta institucionalización partidaria relativa en el conjunto de los países del continente. Contribuyen a ello la propia existencia de la izquierda, que ha capitalizado el descontento e inhabilitado las alternativas *fuera del sistema,* en especial en los momentos de crisis; la transformación en fracciones partidarias de los sectores de izquierda que protagonizaron levantamientos armados en el fin de la segunda ola democrática, y también la capacidad de ambos partidos tradicionales de representar las opciones del centro a la derecha del espectro ideológico (véase un análisis detallado de ello en la Parte III).

En segundo lugar, una de las características del Uruguay, según es habitualmente presentado en la literatura, ha sido su capacidad de consolidar una de las pocas culturas democráticas del continente. Esta se manifiesta tanto en las adhesiones mayoritarias de la población a la democracia y sus instituciones, como lo evidencian las encuestas de opinión pública regulares que se realizan en nuestros países (Latinobarómetros 1995-2005), como en el comportamiento regular, predecible e institucionalizado que los uruguayos expresan en la arena política.

Los uruguayos han exhibido siempre un alto involucramiento en la política, adhesiones fuertes hacia los partidos y un intenso sentimiento de competencia subjetiva para la política, al menos comparados con los ciudadanos de otros países de la región. En

especial, su adhesión a los partidos y sus convicciones democráticas han sido dos variables muy usadas en los estudios de historia política para explicar la supervivencia y la penetración de los partidos políticos, el fracaso de las diversas fórmulas corporativas y populistas que ensayaron sus vecinos del Cono Sur en la segunda ola democrática, y el formato de transición escogido para salir de la dictadura.

Pero ni la cultura política ni el rol de los partidos podrían explicarse sin recurrir a otras variables que hacen al desarrollo social del Uruguay durante el siglo xx. Como bien dice O'Donnell, "aunque el régimen democrático es un componente de la democracia, es insuficiente para caracterizar a esta adecuadamente. El Estado y el contexto social general son componentes de tal caracterización" (O'Donnell, 2004). En el Uruguay, la temprana consolidación de un Estado de bienestar, sumada a un contexto social más igualitario, fueron factores coadyuvantes en el éxito del experimento democrático.

RECUADRO I.2

"Con un largo período de práctica de democracia política de masas y de competencia partidaria combinado hasta el año 1955 con una excelente situación en el mercado internacional, el Estado social uruguayo llegó rápidamente a su madurez y período de masificación de privilegios. La nueva situación de prosperidad habilitó al nuevo régimen a retornar a un Estado protector de los débiles. [...]

"Los subsidios estatales dinamizaban el mercado interno; el respeto a los derechos colectivos de los trabajadores, y la expansión de los derechos de los individuos contribuyeron a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida y con creciente poder de los sectores subalternos organizados sindicalmente."

(Carlos y Fernando Filgueira: *El largo adiós al país modelo*, 1994)

2.4 Explicando el desarrollo humano: la consolidación del Estado de bienestar

El Uruguay fue un país pionero en el desarrollo del bienestar social, como lo señala el libro de Carlos y Fernando Filgueira *El largo adiós al país modelo.* Se lo ha llamado *laboratorio social* o, como se ha visto, la *Suiza de América,* lo que no excluye referencias críticas al experimento cuasisocialista que habría tenido lugar por la especial modalidad de articulación capital-trabajo que impulsó el batllismo, unida a la temprana expansión de un Estado de bienestar que habría impulsado un modelo *keynesiano* antes que el keynesianismo entrara en vigor.

Lo característico de la historia social del Uruguay del siglo xx es la implantación de una serie de medidas para crear un Estado que se calificó de *providente* y que, según las interpretaciones de la época, tuvo la misión de anticiparse a las posibles demandas sociales creando una arquitectura de bienestar peculiar para los desarrollos más conocidos de la época. Su misión fue *modernizar* al país y crear una burguesía urbana sobre la base de los excedentes, cuantiosos, que generaba la ganadería extensiva en un país virtualmente desierto. El proceso de construcción del Estado nación fue, además, coadyuvante con la propia pacificación del Estado y la modernización.

El modelo de Estado de bienestar fue llamado por algunos *pobrismo* (Vaz Ferreira, 1915) o *escudo de los débiles* (Perelli, 1985). A partir de 1911 el Estado uruguayo aumentó sus funciones burocráticas, su estructura de servicios, y cinco años más tarde universalizó el derecho al voto, con la consecuente expansión de la ciudadanía política, que acabó por consolidar una masa de votantes leales al proyecto batllista. El proyecto de país, desde el punto de vista económico, señalaba su característica de país exportador de bienes primarios, con un modelo de acumulación basado en la ganadería extensiva y una incipiente industria nacional a su servicio. Sin embargo, el proceso de modernización ya había comenzado, y el proyecto político fue determinante en este sentido.

Filgueira y Filgueira señalan cuatro pilares de la acción del Estado determinantes del grado de integración social, que fue el sustento del proyecto político del batllismo. El primer pilar fue un sistema que los autores

llaman de *asistencia pública* (1910), básicamente orientado a los aspectos de la salud pública, al que se destinaba aproximadamente el 10% de los gastos de la Administración Central (1916-1917). El segundo pilar lo constituía la educación pública, tanto la laica (sancionada en el último cuarto del siglo XIX) como la religiosa. A ella se destinaba un 20% del presupuesto de la Administración Central en 1932. Hacia 1915 ya estaban establecidos todos los servicios educativos de nivel primario, medio y terciario, y eran gratuitos. En 1915 se sancionó la obligatoriedad de la educación media. Se estima que en esa fecha el porcentaje de niños analfabetos (de entre 5 y 12 años) no alcanzaba al 30%. El tercer pilar lo constituyeron las leyes que regulaban el mercado laboral, las más conocidas de las cuales fueron las *leyes obreras*. En 1915 se aprobó la jornada de ocho horas y en 1920 el descanso semanal. En 1923 y 1925 se sancionaron también los salarios mínimos para el sector rural y para los empleados públicos respectivamente. Finalmente, el cuarto pilar lo constituían las reglamentaciones sobre el retiro laboral: ya en 1904 se creó el retiro para los funcionarios públicos y en 1919 comenzó a universalizarse el beneficio, junto con las pensiones a la vejez, cuyo proceso culminaría en 1930.

El proceso de la dictadura fue central para entender la evolución del desarrollo humano en el siglo XX uruguayo. Y también para entender las distintas visiones de país que se articularon desde inicios del período autoritario y culminaron con el proceso electoral reciente, que llevó al triunfo de la izquierda en el país. La comprensión política de que el bienestar de los ciudadanos debe estar unido a canales de expresión de sus demandas y sus insatisfacciones, y de que el *empoderamiento* de estos es parte de una concepción integral del desarrollo, no pudo ser cabalmente alcanzada hasta que la crisis del 2002 mostró los límites de los proyectos que se habían puesto en juego.

El trabajo de Filgueira y Filgueira señala que, mientras la modernización de la asistencia pública, la regulación del mercado laboral y la expansión de la educación fueron en Europa una respuesta a los procesos de la sociedad industrial, en Uruguay se ajustaron una lógica política, como respuesta anticipada a posibles conflictos que surgieran de la modernización industrial. Los autores afirman que "la propuesta batllista [...] era construir un pequeño país modelo en base a la protección del Estado, que sería protector de los pobres".

Sin embargo, con la crisis del 29 y la instauración de la dictadura, el *impulso de bienestar* del batllismo encontró sus frenos en las clases agrarias exportadoras. A su vez, durante los años treinta los mercados mundiales ya no eran tan favorables a los productos primarios del Uruguay. A pesar de ello, los autores advierten que en 1934 la nueva constitución recogió muchos elementos del batllismo (lo denominan *batllismo para un tiempo de crisis*), como el derecho de huelga, la obligatoriedad de la enseñanza primaria o la institucionalización del sistema de salud público (con la creación del Ministerio de Salud) y privado (a cargo de distintas instituciones de *economía social*).

En síntesis, la creación de un Estado asistencial bajo el primer batllismo permitió la creación de una base social para el proyecto de país modelo, que no se agotó con la dictadura de Terra, sino que resurgió con lo que se dio en llamar el *neobatllismo,* en la época que Filgueira y Filgueira llaman *el Uruguay feliz.* Esta asistió a un nuevo modelo de relación entre los trabajadores y el Estado, el cual pasó a regular las relaciones de trabajadores y empresarios a través de comisiones tripartitas llamadas *consejos de salarios,* que se integraron entre 1944 y 1955. Ello dio lugar a una nueva fase del movimiento sindical, que culminaría en 1966 con la creación de la central única de trabajadores (que continúa vigente hasta hoy y aglutina a todo el movimiento sindical del país). Los autores señalan que "tanto en la distribución del ingreso como en los sistemas de transferencias Uruguay dio un paso más hacia la institucionalización de un Estado de bienestar".

Este segundo período se inició, a diferencia del *primer batllismo,* bajo el formato de un modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro. Dos elementos fueron centrales aquí: la cultura política estatista que moldeó las relaciones entre sociedad civil y Estado, y la idea de un Estado de bienestar conducido sobre partidos, que eran además *partidos de Estado.* El Estado, claro está, representó una fuente de reproducción —material y relacional— fundamental de los partidos políticos.

Como ejemplo de esta estructura social basta citar que el número de empleados públicos pasó de 50 mil en 1930 a 260 mil en 1969, y el de los jubilados de 50 mil a 430 mil en el mismo período. Con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, muchas interpretaciones, incluyendo la de los auto-

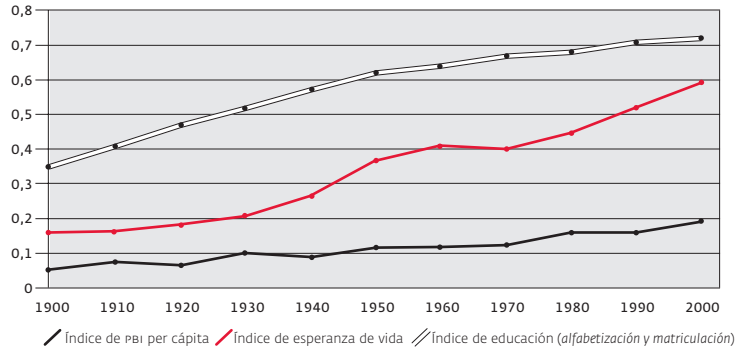
res citados, hacen hincapié en el desbalance entre las expectativas creadas por el desarrollo del Estado social y un sistema de beneficios sociales que excedió las bases económicas que lo sustentaban.

Así se llegó a 1955, señalado como el año de inicio de la crisis económica en Uruguay, cuando se terminaron los efectos de la inserción favorable en el mercado exterior. En 1958 el PN ganó las elecciones por primera vez y hubo un cambio de rumbo, tal vez el más importante en la historia del siglo xx uruguayo, que marcaría la inflexión hacia la democracia de la tercera ola: mediante la reforma cambiaria, acordada con los sectores exportadores, comenzaron a sentarse las bases de la escalada inflacionaria de los años siguientes. Ese proceso inflacionario ocasionó enormes resistencias de los trabajadores, que resultaron los principales perdedores, y el sistema político reaccionó con dureza aumentando la capacidad del Poder Ejecutivo de imponer restricciones a salarios y jubilaciones. La evolución de las pasividades y los salarios en el período y durante la dictadura muestra el inicio de un proceso que podríamos llamar de *recesión social:* si se toma 1968 como base 100, ya en el año del golpe de Estado (1973) las jubilaciones habían caído al 74% de su valor, y al final de la dictadura (1985) estaban por debajo de la mitad (45%). En el año previo al golpe de Estado los salarios representaban el 60% de su valor real a inicios de la década del cincuenta, y hacia fines de la dictadura habían caído a la mitad. Desde 1966 las huelgas y la represión de estas fueron parte del paisaje cotidiano del Uruguay, y la devaluación monetaria y la congelación de precios y salarios se fueron alternando con las medidas de excepción que finalizaron en la dictadura.

Varios proyectos-país quedaron por el camino; sin embargo, los desafíos de un desarrollo sostenible, el mantenimiento de un Estado de bienestar y la vigencia de la democracia representativa siguieron constituyendo las preocupaciones centrales de buena parte de las elites, y de la inmensa mayoría de los ciudadanos. El proceso de la dictadura fue central para entender la evolución del desarrollo humano en el siglo xx uruguayo. Y también para entender las distintas visiones de país que se articularon desde inicios del período autoritario y culminaron con el proceso electoral reciente, que llevó al triunfo de la izquierda en el país. La comprensión política de que el bienestar de los ciudadanos debe estar unido a canales de expresión de sus demandas y sus insatisfacciones, y de que el empoderamiento de estos es parte de una concepción integral del desarrollo, no pudo ser cabalmente alcanzada hasta que la crisis del 2002 mostró los límites de los proyectos que se habían puesto en juego. Esta crisis también enseñó que la desigualdad y la pobreza habían llegado para quedarse, y que en un contexto de democracia plena y de partidos políticos robustos, la conjunción de ambas cosas provocaría tensiones y conflictos políticos.

GRÁFICA I.3

Evolución de las dimensiones del IDH en el siglo xx en Uruguay



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de Bértola, Camou, Maubrigades y Melgar (2006: 27-28).

El análisis que sigue mostrará la importancia de la política y su impacto sobre el desarrollo humano, tanto en su dimensión *activa* (las políticas activas del primer y segundo batllismo) como en su dimensión *pasiva* (la falta de *política,* stricto sensu, durante la dictadura).

2.5 La evolución del desarrollo humano a lo largo del siglo xx en Uruguay

Human Development and Inequality in the 20th Century: the Mercosur Countries in a comparative perspective, de Luis Bértola, María Camou, Silva-

na Maubrigades y Natalia Melgar,[12] presenta la trayectoria de largo plazo en el desarrollo humano de los países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay), comparados con países desarrollados (Francia, Inglaterra, EUA, Alemania), y pone en evidencia que la desigualdad afecta el desarrollo humano. Muestra que Uruguay, en perspectiva comparada, comenzó a divergir de la trayectoria de estos países a partir de la segunda mitad del siglo xx. Los datos coinciden con la interpretación que se ha hecho en los apartados anteriores de este informe. La desigualdad en Uruguay también sigue un patrón similar.

El trabajo se centra, básicamente, en la capacidad de cambio técnico e innovación como las bases del crecimiento económico: la apuesta a la educación, la inversión en investigación y desarrollo y una estructura productiva que tenga requerimientos de "valor agregado" son la base para este desarrollo.

El rol de las políticas sociales y la reestructuración de una arquitectura de bienestar, o una malla de protección social más acorde con la nueva fase de la sociedad uruguaya, no pueden ir separados de un análisis de cómo impacta sobre el mercado de trabajo el tipo de desarrollo económico prevaleciente.

El informe muestra que Uruguay, al igual que Argentina, crecieron bien en la fase que los autores llaman *edad de oro* del liberalismo clásico (1870-1913), y tuvieron otra fase de éxito durante el período de sustitución de importaciones. En Uruguay ambas fases corresponden, aproximadamente, al primer y segundo batllismo (la primera coincide no solo con el batllismo, sino también con la expansión de la educación básica, en el último cuarto del siglo xix). Sin embargo, Argentina y Uruguay fueron incapaces de procesar el cambio estructural para pasar a una economía de creciente capacidad de exportación de productos manufacturados. Las explicaciones que dan los autores descansan en las insuficiencias *políticas,* en sentido general (de políticas propiamente dichas y de instituciones capaces de llevar adelante el cambio estructural).

Pero hay una explicación propiamente política que subyace a la interpretación que el texto ofrece sobre la evolución del desarrollo humano en el Uruguay del siglo xx: la dictadura sufrida entre 1973 y 1985. El aumento de la desigualdad en este período es un punto de inflexión que el país no ha logrado revertir.

12 *Paper* (en inglés), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Área de Historia Económica, 2006.

El trabajo analiza también la evolución de la esperanza de vida y de la educación. Con una alta esperanza de vida inicial, producto de la abundancia de recursos naturales, Argentina y Uruguay punteaban muy bien. El mayor aumento de este indicador se verificó entre 1940 y 1960 (en Argentina entre 1940 y 1990 y en Brasil entre 1950 y 1990), favorecido por las innovaciones tecnológicas producidas en los países desarrollados (como la aparición de los antibióticos) y el desarrollo de los sistemas de salud. Pero la convergencia con el mundo desarrollado solo pudo mantenerse hasta el momento en que el factor más importante para explicar la esperanza de vida no fue ya la alta mortalidad infantil, sino la prolongación de la vida. A partir de aquí, la trayectoria de estos países, y de Uruguay en particular, empezó a divergir de la de los países desarrollados. En particular después de la década del ochenta, impactó sobre esta trayectoria la combinación de un cuadro de problemas demográficos similares con un Estado de bienestar debilitado.

En cuanto a la educación, Argentina y Uruguay habrían alcanzado una convergencia absoluta con estos países en 1950, pero la fuerte inequidad en el acceso a la educación siguió el mismo patrón que la inequidad en los ingresos. Hubo una desigualdad decreciente hasta 1950 y una desigualdad creciente a posteriori. La tendencia igualitarista de la primera mitad del siglo puede explicarse por la reducción del analfabetismo y la expansión de la enseñanza básica. La tendencia inequitativa se revela en la forma en que se produjo una expansión *trunca* de la educación secundaria y terciaria (que en Uruguay incluso evidencia retrocesos). Esto tuvo impactos sobre la capacidad de innovación y cambio tecnológico, así como sobre las posibilidades de retomar un crecimiento sustentable.

En síntesis, el estudio de Bértola et al. muestra que tanto Argentina como Uruguay fueron países muy exitosos en cuanto a desarrollo humano en las primeras décadas del siglo xx, a partir de lo cual la trayectoria de Argentina comenzó a divergir, mientras la de Uruguay continuó avanzando hasta el fi-

nal de la *edad de oro*. A partir de los años sesenta, cuando el crecimiento del producto se detuvo, hubo una caída en la esperanza de vida y un estancamiento en los logros educativos. Una vez que comenzó la *década perdida* de los ochenta, solo la educación pudo resistir la caída en todos los indicadores asociados al desarrollo humano.

Para finalizar, el texto señala que el caso uruguayo es resaltable por cuanto, corregida por desigualdad, la evolución del crecimiento evidencia una mejor *performance* que los casos argentino y brasilero. Esto proviene del período entre 1930 y 1960, cuando las políticas de promoción de la salud y la educación fueron especialmente robustas y se diseñaron, después de los cuarenta, políticas para la reducción de las disparidades de ingresos. De la misma manera, cuando el país se movió hacia la democracia volvió a divergir de los países de la región. Esto muestra la importancia de la política y las políticas para entender la evolución del desarrollo humano, tanto en la propia perspectiva histórica del Uruguay como en su trayectoria comparada con los países de la región, con los que hace tiempo hemos empezado a converger.

Capítulo 3
Hacia un desarrollo con equidad: balance del Uruguay en la tercera ola de la democracia (1985-2007)

Como señala O'Donnell en el informe sobre *La democracia en América Latina* (2004: 49): "Es preciso invertir los términos y preguntarnos qué economía es necesaria para fortalecer la democracia". Así, no cualquier modelo de crecimiento económico produce los efectos de desarrollo social deseados. Un modelo de crecimiento que no genere empleos de buena calidad, que no promueva una mejor integración regional del país o que mantenga incambiadas las brechas de desigualdad entre los géneros y las generaciones no es un modelo al que debemos aspirar.

El modelo de crecimiento no puede ser considerado con independencia de las claves que hacen al Estado de bienestar uruguayo, sino que ambos aspectos deben considerarse conjuntamente. El rol de las políticas sociales y la reestructuración de una arquitectura de bienestar, o una malla de protección social más acorde con la nueva fase de la sociedad uruguaya, no pueden ir separados de un análisis de cómo impacta sobre el mercado de trabajo el tipo de desarrollo económico prevaleciente.

Como se vio en el capítulo anterior, el Uruguay logró mantener sus niveles de desarrollo humano en términos de salud y educación aun cuando el propio modelo de crecimiento había fracasado. Sin embargo, también se señalaron las crisis económicas que el país vivió, y que a la larga tuvieron un impacto acumulado sobre el nivel de desarrollo humano. A partir de que el país se hundió en una crisis de estancamiento prolongada, hacia fines de los años cincuenta, los logros en desarrollo humano han sido muy modestos, pese a que mantuvo —excepto en el período de la dictadura— un GPS importante.

En este capítulo se analizarán el modelo de crecimiento desde el fin de la dictadura (la tercera ola de la democracia), sus impactos sobre la estructura productiva y los cambios en esta vinculados a la desigualdad del ingreso, factor clave para entender los problemas del desarrollo social del país.

3.1 Modelo de desarrollo "productivo" y estrategia aperturista

Más allá de errores en la conducción macroeconómica de corto plazo y financiera del país, el insuficiente y volátil desempeño uruguayo se explica principalmente por características propias de su estructura productiva, es decir, el modo en que la sociedad uruguaya organiza la producción de bienes y servicios, las ramas y productos que conforman su perfil de especialización y su correspondiente inserción en la economía mundial. Son esas características fundamentales las que han ambientado las crisis recurrentes.

Las políticas económicas de las últimas décadas estuvieron orientadas por las *reformas estructurales* que a inicios de los noventa fueron sintetizadas en el llamado Consenso de Washington. La pieza clave dentro del paquete de medidas propuesto por dicho "consenso" fue la apertura comercial,

que teóricamente aspiró a que la economía abandonara la pretensión proteccionista y se orientara a especializarse de acuerdo con las ventajas comparativas que llamaremos *estáticas,* ya que se apoyan en los recursos existentes en la economía. En el caso de América Latina, la ventaja *estática* se refiere principalmente a los recursos naturales, dado que, como en el resto de los países subdesarrollados, el capital productivo no abunda, mientras la mano de obra también resulta relativamente más abundante y barata en otras regiones del mundo.

El proceso de reformas llevó a que las ramas industriales que contaban con protección redundante, aquellas que tenían protección a pesar de ser competitivas, redujeran sus márgenes de rentabilidad, y que las que dependían de la protección tendieran a desaparecer. Numerosos trabajos de CEPAL (1996 y 2002, por ejemplo) y de autores relacionados con esa institución (Katz, 2000; Cimoli, 2006) muestran cómo las estructuras industriales de la mayoría de los países latinoamericanos han tendido a especializarse en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva y un uso intensivo de recursos naturales y tienden a ser tomadores de precios.

En términos históricos la acumulación de reformas liberales condujo a una muy leve elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo. La gran pregunta se refiere a si el nuevo perfil de crecimiento, en especial el que se verifica en el siglo XXI, podrá ser menos volátil que el del pasado, de forma de consolidar tasas de largo plazo más sostenidas.

Este patrón de especialización productiva presenta varias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo. En primer lugar, se sigue dependiendo de exportaciones básicas sobre las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección. En segundo lugar, aunque se lograra la apertura de los países desarrollados a las exportaciones primarias o semiindustrializadas de América Latina, el comercio internacional de los productos en que se especializan estos países presenta tendencias de largo plazo muy poco dinámicas por razones que van más allá de las políticas comerciales: la demanda real (cantidad de productos) tiende a crecer más lentamente que el ingreso de los consumidores, los precios fluctúan fuertemente de acuerdo con los ciclos de la economía mundial o los principales demandantes y por lo tanto resultan muy volátiles. Tal volatilidad, además, se expresa en una tendencia al deterioro secular: los precios caen en la parte baja del ciclo pero no logran recuperar su nivel anterior en el auge.

Cimoli y Katz (2001) apuntan también a un argumento de carácter tecnológico. En estas ramas productivas el cambio tecnológico avanza más lentamente y, por lo tanto, una vez alcanzada una escala eficiente, la capacidad de estos productos para continuar aumentando la productividad del trabajo es escasa en relación con otras manufacturas. De allí provienen limitaciones para el dinamismo en sus inversiones, para su capacidad de contratación de fuerza de trabajo y, especialmente, para su posible aporte a la reducción de la brecha de productividad que separa a los países periféricos de los países centrales.

En definitiva, si estos son los sectores predominantes dentro de las estructuras industriales, el producto físico por trabajador será menor y tenderá a crecer menos que en economías tecnológicamente más avanzadas, cuestión que no es compensada por la evolución de los precios en el largo plazo. Por lo tanto, no puede esperarse que sus valores crezcan a una tasa superior a la correspondiente a los sectores industriales de las economías centrales o de Asia.

Estos argumentos forman parte del pensamiento originado en Prebisch hace más de cinco décadas, que en su esencia es recuperado por numerosos artículos de economistas anglosajones (Krugman, Stiglitz, Rodrik y Thirlwall, entre otros). La experiencia internacional muestra que todos los países desarrollados pasaron por un proceso de industrialización a lo largo de su historia y cuentan hoy en día con sectores industriales que pesan de modo determinante (aunque su proporción del PIB y del empleo tienda a decrecer) en su funcionamiento económico general.

Por otra parte, los países que más han crecido en las últimas décadas son también los que desarrollaron sus sectores industriales, en particular sus exportaciones de media y alta tecnología, como lo muestra el informe de la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2002). Los países más

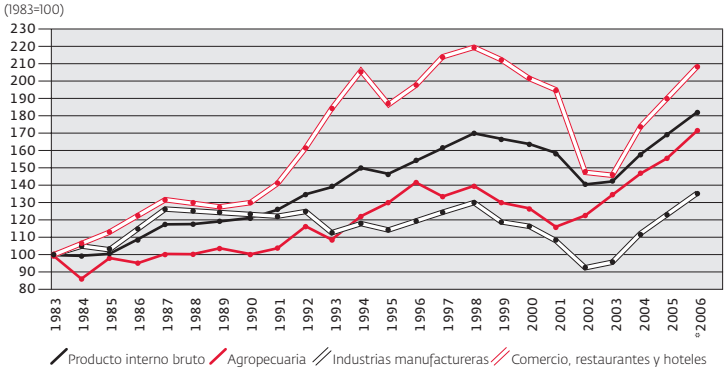
exitosos para insertarse en el proceso de globalización y/o de integración regional, con numerosos ejemplos en el Sudeste de Asia o los casos de Irlanda y Finlandia, han desarrollado instituciones capaces de sostener procesos industriales innovadores, cuya dinámica y elevada productividad sustenta el desarrollo de otras actividades de servicios modernos que se conectan con ese desarrollo industrial. Aun en países o regiones muy pequeños e históricamente especializados en la exportación de servicios (como Singapur o Hong Kong), la dinámica económica de largo plazo se explica por sus modernos procesos de industrialización.

Respecto a cómo la estrategia aperturista fue implementada en el país, el inicio de la década de los noventa implicó una marcada inflexión. En este período se pretendió acelerar el proceso de liberalización y apertura con mayor nitidez, en coincidencia con tendencias similares en los países de la región, en especial en Argentina. Por un lado se planteó profundizar la apertura comercial unilateral, es decir, respecto a terceros países. En forma simultánea se intentó avanzar en el proceso de privatización, que alcanzaba a unas pocas empresas públicas pero resultó contenido por la voluntad popular expresada en el plebiscito de 1992. En tercer lugar, se avanzó en la desregulación de varios mercados de bienes y servicios, así como en el mercado laboral, reduciendo la importancia de los procesos de negociación colectiva. La liberalización financiera y hacia la IED ya era tradicional, pero se puso más énfasis en las garantías de libertad para los movimientos financieros, así como en la promoción de zonas francas.

El proceso de apertura comercial se complementó con una decisión que marcó cierto pragmatismo del segundo gobierno postransición (1990-1994), que no se correspondía con el modelo en su estado puro. Ante la evidencia de la firma de un acuerdo de integración entre Argentina y Brasil, dado el riesgo de pérdida de preferencias y corrientes comerciales que habían dinamizado ciertas ramas de la economía uruguaya hasta el momento, se decidió con un amplio consenso político la incorporación del país en el proceso de integración regional del Mercosur, mediante la firma del Tratado de Asunción, en 1991.

GRÁFICA I.4

PIB de los sectores predominantemente transables



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU.

Simultáneamente se estableció un programa de estabilización basado en un ancla cambiaria, mediante la fijación de bandas de flotación preanunciadas con los valores entre los cuales se permitiría variar el tipo de cambio nominal. La inflación terminó cediendo y el programa resultó exitoso en ese sentido, pero como los precios cayeron con rezago respecto a la fijación nominal del valor del dólar, durante los primeros años de aplicación de este régimen los precios en dólares crecieron de modo muy significativo.

La conjunción de estos factores (apertura comercial unilateral, Mercosur y programa de estabilización) generó una fuerte apreciación de la moneda uruguaya respecto al dólar y una tendencia creciente al déficit comercial provocado por una fuerte expansión de las importaciones. Sin embargo, los resultados en términos de ritmo de crecimiento económico fueron altamente elocuentes: con la excepción de la recesión de 1995, la tasa de crecimiento se aceleró, y llegó a un promedio de 4,1% anual entre 1990 y 1998 (estimada por regresión logarítmica).

Luego de que Brasil devaluó su moneda, en 1999, tanto Uruguay como Argentina perdieron el gran socio que les había permitido compensar en el espacio regional la pérdida de competitividad respecto al resto del mun-

Cuadro I.3 Estructura del PIB a precios corrientes, 1985-2006

Clase de actividad económica	1985	1990	1995	2000	2005 (*)	2006 (*)
Producto interno bruto	100	100	100	100	100	100
Agropecuaria	13,3	9,0	8,5	6,0	8,9	8,8
Pesca	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
Canteras y minas	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Industrias manufactureras	29,4	28,0	19,7	16,9	22,5	23,2
Electricidad, gas y agua	3,4	2,8	3,7	4,1	4,9	4,7
Construcción	3,0	3,8	5,3	5,9	3,8	4,2
Comercio, restaurantes y hoteles	12,5	15,4	15,2	13,3	13,0	13,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,0	6,8	7,3	9,1	9,7	9,7
Establecimientos financieros y seguros	12,1	11,2	7,6	10,2	8,0	7,6
Bienes inmuebles y servicios prestados a empresas	10,7	11,1	15,9	17,6	12,2	11,8
Servicios del gobierno general	10,1	9,1	8,8	9,7	8,4	8,3
Otros servicios comunales, sociales y personales	7,4	7,9	10,8	11,5	9,3	9,1
Remuneración imputada de las instituciones financieras	–11,7	–9,1	–6,4	–8,8	–6,8	–6,5
Derechos de importación	3,3	3,8	3,3	3,9	5,4	5,2
Sectores predominantemente transables	55,3	52,4	43,4	36,2	44,4	45,1
Sectores "menos transables"	53,1	53,0	59,7	68,6	57,0	56,1

Notas: 1) Años 2005 y 2006 sujetos a revisión. 2) En la desagregación entre sectores predominantemente transables y "menos transables" no están discriminados la remuneración imputada de las instituciones financieras ni los derechos de importación, por lo cual la suma de ambas categorías difiere de 100.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU.

Si bien en los noventa se ha observado un fuerte crecimiento de la producción primaria, la apuesta exclusiva a los recursos naturales es un juego a pérdida en el mediano plazo.

do. En el período de auge del bloque regional Mercosur, entre 1991 y 1998, había aumentado significativamente el intercambio comercial de la subregión.

En términos históricos, por lo tanto, la acumulación de reformas liberales condujo a una muy leve elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo. La gran pregunta se refiere a si el nuevo perfil de crecimiento, en especial el que se verifica en el siglo XXI, podrá ser menos volátil que el del pasado, de forma de consolidar tasas de largo plazo más sostenidas.

3.2 Crecimiento económico y especialización productiva

3.2.1 Cambios en la estructura productiva

En términos productivos, la reforma comercial y la política cambiaria de los noventa sentaron las bases para que se desarrollaran los servicios y se produjera una fuerte desindustrialización de la economía. En la gráfica I.4 se muestra cómo han evolucionado el PIB total y el PIB de los sectores predominantemente transables, a precios constantes de 1983.[13] Mientras la economía en su conjunto creció, en especial durante los noventa, el sector industrial permaneció en niveles de producción inferiores al de 1987. Luego de la caída coincidente con la recesión general en el país, entre 1999 y el 2002, la acelerada recuperación iniciada en el 2003 recién alcanzó en el 2005 los máximos de 1987 y 1998, lo que ubica al país en un nivel de producción industrial apenas superior al que se lograba hace dos décadas.

La caída relativa de la producción industrial se sumó a modificaciones en los precios relativos industriales respecto a otros sectores de la economía, de modo tal que la participación de la industria en el PIB a precios corrientes se redujo de un 29% en 1985 a menos de un 17% en los años 1999 a 2001 (cuadro 3). La devaluación del 2002 provocó una mejora en los precios relativos y en la rentabilidad del sector, lo que indujo a aumentos significativos en el nivel de actividad industrial, de forma que la participación del sector en el PIB habría llegado, según cifras preliminares, a un 23% en el 2006 —6 puntos por debajo del grado de industrialización dos décadas atrás—. Esta transformación tuvo lugar en especial en la década de los noventa. Varios estudios[14] muestran que en el período 1990-1995 se produjo un intenso ajuste en la industria manufacturera, derivado del crecimiento de las importaciones.

Una de las proposiciones que se sostienen en este informe es que este cambio estructural no constituye una buena noticia desde el punto de vista del desarrollo económico, en particular si se atiende a la tasa de crecimiento de largo plazo y su estabilidad. Adicionalmente, no solo es relevante la caída de la industria en el PIB. Quizás más relevante aún sea el cambio en la composición secto-

13 La distinción entre sectores según su grado de transabilidad internacional se realiza por razones de claridad expositiva y por el interés que puede tener desde el punto de vista de los efectos diferenciados de las reformas, así como su papel en el comercio internacional. De todas maneras, dicha clasificación es utilizada únicamente en este apartado.

14 Véanse, por ejemplo, Decon (1996, 1998), Terra et al. (2005).

rial de la industria y en el tipo de bienes que la sociedad uruguaya puede producir luego de estas décadas de reforma estructural.

Un movimiento similar se produjo en el sector agropecuario, pero todavía con más fuertes fluctuaciones en los precios que las ocurridas en la industria. La evolución del precio promedio de la producción agropecuaria relativo al PIB parece explicada por cuestiones cambiarias durante la mayor parte del período: siguió bastante de cerca el proceso de revaluación del peso[15] que, junto con otros factores, en la segunda mitad de los noventa indujo una caída de precio relativo agropecuario a la mitad del nivel vigente en la segunda mitad de los ochenta. La devaluación del 2002 permitió recuperar rápidamente los precios internos de esos productos, mientras que la reciente revaluación nominal del peso uruguayo implicó una nueva caída que tendió a "normalizarse" en el 2006. Queda por indagar en futuros trabajos en qué medida estos últimos cambios están asociados a un nuevo tipo de inserción internacional de nuestra producción primaria, así como a cambios en la estructura de la oferta; por ejemplo, en la canasta de productos exportados o en la productividad relativa del sector.

En relación con este último aspecto, pese a que los precios parecen mostrar un panorama adverso para la agropecuaria, el sector aumentó significativamente su producción durante los noventa,[16] y, aunque se redujo en el período recesivo, presentó una reacción inmediata a la devaluación del 2002 con un ritmo elevado de crecimiento desde ese momento. Luego de la devaluación, la acelerada recuperación de los precios y del nivel de actividad provocó una mejora en la porción agrícola del PIB corriente, que colocó a esta rama en una posición más cercana a la que ocupaba dentro del conjunto en la segunda mitad de los ochenta.

Por su parte, el sector Servicios es el que tiene mayor peso en la estructura del PIB. En valores corrientes su participación pasó de cerca de 65% en 1985 a 69% en 2005-2006, con un pico máximo de participación hacia finales de la década de los noventa.

Cuadro I.4 Tasas de crecimiento anual del PIB real total y sectorial (en porcentajes) (estimadas por regresión logarítmica)

Clase de actividad económica	1983-2006	1983-1990	1990-2006	1990-1998	1998-2003	2003-2006
PIB	2,4	3,4	1,6	4,1	–4,0	7,9
Agropecuaria	2,3	1,2	2,2	4,3	–1,1	7,9
Pesca	–1,0	–10,3	0,8	3,6	–0,5	1,9
Canteras y minas	3,3	–5,3	4,2	13,9	–13,2	8,0
Industrias manufactureras	0,2	3,6	–0,3	0,3	–6,5	11,9
Electricidad, gas y agua	3,9	4,4	3,1	4,7	0,3	2,4
Construcción	1,5	–0,4	–0,4	4,9	–10,5	7,7
Comercio, restaurantes y hoteles	2,7	3,9	1,1	6,4	–9,1	12,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,4	6,1	5,3	9,5	–0,8	10,9
Finanzas, inmuebles y servicios a empresas	2,3	3,7	1,9	2,2	0,8	–1,4
Servicios comunales, sociales y personales	1,3	3,2	0,6	1,5	–1,5	1,9

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU.

Como por lo general se supone que la mayoría de estas actividades se asocian principalmente con el mercado interno,[17] mostramos la evolución de su producción y de sus precios relativos denominándolos como sectores "menos transables".[18] Entre estas actividades, el sector de mayor crecimiento en términos reales a lo largo de todo el período ha sido el de Transporte y comunicaciones, que más que cuadriplicó su nivel de producto entre 1983 y el 2006. Su crecimiento se vio apenas afectado a la baja por la crisis del año 2002, por lo que muestra una estabilidad poco común dentro del conjunto de la economía nacional. Los precios relativos de estos servicios se redujeron, motivados por el cambio tecnológico intenso en el caso de las Comunicaciones, así como por los cambios organizacionales, tecnológicos y la acumulación de capital especialmente en el sistema portuario. Pese a la caída de los precios derivada del aumento de productividad, aumentó notoriamente su participación en el conjunto de las actividades económicas.

No es concebible un crecimiento sostenido y armónico que no tenga como uno de sus componentes básicos una relevante transformación en la estructura y la dinámica de su producción industrial.

15 Véase el Anexo.

16 La gran caída de sus precios relativos explica por qué se redujo a la mitad su participación en el PIB a precios corrientes entre 1985 y 2000 (véase el cuadro 3).

17 En el caso uruguayo, vista la importancia del turismo y de la venta de servicios de transporte y logística, es posible que esta presunción no sea correcta. En rigor, por lo menos una parte de la actividad de cada una de estas ramas puede vincularse con la demanda externa, particularmente la proveniente de los países vecinos, sobre todo desde Argentina.

18 Véanse las gráficas en el Anexo estadístico.

Cuadro I.5 Precios relativos del sector respecto al deflactor implícito del PIB (tasas de crecimiento anual en porcentajes, calculadas por regresión logarítmica)

	1983-2006	1983-1990	1990-2006	1990-1998	1998-2003	2003-2006
Agropecuaria	–2,1	–1,8	0,4	–2,6	10,1	–13,8
Pesca	3,4	10,1	4,6	–5,7	10,5	10,1
Canteras y minas	0,3	3,0	–0,5	–2,1	–2,9	14,2
Industrias manufactureras	0,02	0,2	0,3	–2,0	3,2	3,9
Electricidad, gas y agua	0,8	–4,9	2,6	4,8	0,1	5,5
Construcción	2,2	3,6	0,7	3,4	–4,7	7,3
Comercio, restaurantes y hoteles	–0,2	2,0	–1,4	–3,4	1,5	–0,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	–1,5	–1,3	–1,0	–3,3	–0,2	–2,9
Finanzas, inmuebles y servicios a empresas	0,7	–1,4	0,2	3,7	–4,3	–0,3
Servicios comunales, sociales y personales	1,7	0,3	1,4	4,8	–3,9	3,0

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU.

Los otros dos sectores que crecieron significativamente durante los noventa fueron los de Bienes inmuebles y servicios a empresas, y Comercio, restaurantes y hoteles, al que ubicamos entre los sectores predominantemente transables. Ambos sectores están asociados al desarrollo del turismo y el primero se ve parcialmente afectado por la reestructuración industrial y la consecuente tercerización de actividades. Estos tres agrupamientos representan los sectores más dinámicos de la década de los noventa y expresan el auge de los servicios que atienden a la demanda interna o proveniente de la región. A diferencia de Transporte y comunicaciones, la dinámica de estos sectores se mueve en la misma dirección que sus precios relativos, lo que parece indicar que el cambio tecnológico y los consecuentes aumentos de productividad no son el motor más relevante del cambio en sus precios relativos ni del volumen físico de su producción. Algo similar ocurre con el sector de la Construcción. Con las fluctuaciones asociadas a las recesiones, los precios presentan una tendencia al crecimiento respecto al deflactor del PIB. Su nivel de actividad parece seguir las fluctuaciones de los precios, pero la recuperación del 2006 no alcanzó a generar el nivel de actividad vigente a fines de los noventa.

Desde el punto de vista del modelo de desarrollo, la modernización tecnológica de los servicios puede ser un factor altamente positivo. El crecimiento de su participación en el PIB es una tendencia que se percibe en los países desarrollados. Si bien una parte relevante de tal crecimiento en Uruguay corresponde a actividades tecnológicamente dinámicas, como las telecomunicaciones, el *software* o parte de la oferta turística y logística, la observación de la información recolectada para este informe, así como la lectura de diversos estudios sectoriales, nos permiten llegar a la conclusión provisoria de que tal fenómeno en Uruguay se da de forma particularmente acentuada y que la mayor parte del empleo tiende a crearse en servicios de baja productividad, lo que contribuye a un crecimiento del PIB muy inferior al promedio mundial.

Por último, a modo de resumen, se examinarán las tasas de crecimiento de las diferentes actividades y de sus precios relativos, a efectos de comparar el perfil de crecimiento de los noventa con el que se vive en la actualidad (cuadro 4).

Aun tomando como punto de arranque el año más bajo de la crisis anterior (1983), el método de estimación permite obtener una medida de la tasa media de crecimiento del PIB real entre 1983 y 2006 de 2,4% anual, que resulta consistente con los valores mencionados hasta el momento. El efecto acumulado desde la aceleración de la apertura, de 1990 al 2006, implica una tasa media decepcionante, de tan solo 1,6%.

La producción de bienes mostró solamente en cierta medida lo que podría ser el impacto esperable de la apertura: la tasa de crecimiento de la agropecuaria fue de 2,3%, ligeramente inferior a la del PIB total en todo el período, pero creció un poco más que el PIB luego de 1990 (2,2%). Por su parte, la industria manufacturera vivió una fuerte reestructura que contrajo su nivel de producción luego de 1990 (una tasa negativa en el promedio hasta el 2006).

A su vez, cabe señalar dos sectores menores pero que podrían presentar cierto potencial no realizado. La producción minera fue anunciada como uno de los potenciales logros del período, y si bien desde los noventa ha tenido un dinamismo cada vez mayor, en todo el período considerado alcanzó un nivel de crecimiento modesto. La evolución

de la pesca fue negativa en el balance del período, lo que hace pensar que existe allí un recurso muy desaprovechado para un país con una elevada proporción de fronteras costeras.

Los sectores líderes del proceso de crecimiento fueron los servicios con algún nivel de comercialización en la región: Transporte y comunicaciones ha crecido al 6,4% anual, y Comercio, restaurantes y hoteles al 2,7% anual. Entre los sectores "menos transables", solamente Electricidad, gas y agua creció más que el PIB en todo el período.

Concentrando el examen en las diferencias entre los patrones de crecimiento del período 1990-1998 y 2003-2006, pueden observarse ciertas notorias diferencias en los sectores que lideran el crecimiento. En primer lugar, la reactivación reciente muestra una interesante recuperación del sector industrial, que crece casi 4% más que el PIB total en cada año. En segundo lugar, los servicios "menos transables" (Finanzas, inmuebles y servicios a empresas y Servicios comunales, sociales y personales) crecen bastante menos que el PIB total. Los servicios con cierto grado de transabilidad regional, como Transporte y comunicaciones o Comercio, restaurantes y hoteles, continúan liderando el crecimiento. Por lo tanto, la reactivación reciente parece más orientada hacia la producción con cierto grado de comercialización externa.

Por otro lado, si se compara la evolución de los precios relativos de los sectores en relación con los precios promedio de la economía (tomamos el deflactor implícito del PIB), se encuentran también algunas notorias diferencias entre el perfil de crecimiento actual respecto al de los noventa (cuadro 5).

Se puede señalar entonces que:

En primer lugar, en los últimos años se recompone el precio relativo de la industria manufacturera, que en los noventa se había deteriorado sensiblemente. Es decir que el actual crecimiento de los precios domésticos en dólares no estaría impactando de modo negativo sobre la rentabilidad industrial en promedio, a diferencia de lo que ocurre con el sector agrícola.

Cuadro I.6 Clasificación de ramas industriales

	No exportadoras	Moderadamente exportadoras	Fuertemente exportadoras
Insumos primarios nacionales (IPN)	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Insumos industriales nacionales (IIN)	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Insumos importados (IIMP)	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9

En segundo lugar, los sectores de servicios "menos transables", o bien contraen sus precios relativos (como Finanzas, inmuebles y servicios a empresas), o bien sus precios crecen a una tasa relativamente menor que el crecimiento del salario real en el período, lo que implica que no estarían ganando rentabilidad en función de las condiciones cambiarias.

En tercer lugar, los servicios con cierta comerciabilidad regional continúan reduciendo sus precios relativos, probablemente en razón del rápido ritmo de cambio tecnológico y las inversiones en el caso de Logística y comunicaciones.

El perfil de cambio en los precios relativos se alinea en el momento actual mucho más en la dirección de la rentabilidad de los sectores transables que como operó en la década de los noventa, aspecto que aporta cierta luz sobre el posible problema derivado del crecimiento de los precios en dólares, que implica un crecimiento del PIB en dólares similar al ocurrido en los noventa. A efectos de cerrar esta comparación sería necesario tomar en cuenta la pérdida de valor del dólar respecto a otras monedas en el mercado internacional.

Si bien la industria muestra un papel protagónico en la reactivación actual, para caracterizar el modelo productivo resulta necesario identificar de qué tipo de industria estamos hablando. El análisis que sigue ilustra sobre el punto.

3.2.2 Cambios en la estructura de la industria: la primarización como tendencia

Si bien en los noventa se ha observado un fenómeno de fuerte crecimiento de la producción primaria, la apuesta exclusiva a los recursos naturales es un juego a pérdida en

el mediano y largo plazo, especialmente por dos razones: a) la dinámica tecnológica es mucho más intensa en otros sectores[19] (por ejemplo, en las fases industriales de las cadenas agroindustriales), y eso permite elevar la productividad del trabajo y las posibilidades de acumulación de capital, lo que hace posible un mayor crecimiento del PIB por habitante, y b) el escaso ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias (de largo plazo, más allá de *booms* temporales de precios o de demanda) implica problemas de balanza de pagos, por la imposibilidad de financiar con recursos genuinos la necesaria demanda incrementada de importaciones que se deriva de un proceso de crecimiento acelerado.

En otras palabras, el país no puede crecer más rápidamente si no diversifica sus exportaciones hacia productos con mayor valor agregado, porque será incapaz de financiar la necesaria importación de bienes de capital (BK) y tecnología. Por estas razones, no es concebible un crecimiento sostenido y armónico que no tenga como uno de sus componentes básicos una relevante transformación en la estructura y la dinámica de su producción industrial.

En la reactivación reciente se observa que el sector industrial ha tenido un papel significativo. Sin embargo, se verá que en este sector tienden a pesar cada vez más las ramas que producen bienes muy cercanos a la base primaria, o que utilizan intensivamente recursos naturales más que mano de obra, tecnología, capital u otros factores de producción. La noción de *primarización* alude a ese proceso. Lo relevante es que dichas ramas usan intensivamente la tierra como su principal fuente de competitividad.

19 Esta afirmación se refiere a velocidades relativas de incorporación de cambio tecnológico. Resulta indiscutible que la producción primaria puede incorporar importantes contenidos de tecnología e innovación como resultado del avance del conocimiento humano, en particular el ligado a las biotecnologías. Sin embargo, tales innovaciones suelen producir saltos, cambios de nivel, sobre sistemas de producción cuya fuente principal de competitividad se vincula con la dotación de recursos naturales, y por ello presenta, por regla general, rendimientos decrecientes. En otros sectores, o aun en ramas con base primaria pero cuya fuente de competitividad resulta de la incorporación de conocimientos más que de la dotación de recursos naturales, la capacidad de crecimiento no tiene cotas superiores como las referidas.

A efectos de revisar de modo sintético las transformaciones de la estructura industrial en las últimas dos décadas, se adaptará una clasificación de sectores propuesta por Laens (1989). Esta clasificación considera el origen principal de los insumos utilizados en el procesamiento industrial y la capacidad exportadora de cada rama (medida por su coeficiente de exportaciones, definido como x = *exportaciones / valor bruto de producción*).

El primer criterio considera aspectos relacionados con la naturaleza de la ventaja o fuente de competitividad, mediante la división de los insumos que procesa cada rama industrial según tres orígenes: insumos primarios nacionales (agropecuarios o recursos naturales), insumos industriales nacionales (en general, materias primas de base agropecuaria con algún grado de industrialización) y por último insumos importados. El segundo criterio ubica en el centro del análisis la preocupación por la competitividad, jerarquizando la habilidad o capacidad que tienen las diferentes ramas industriales para insertarse exitosamente en los mercados externos. Este criterio divide las ramas en fuertemente exportadoras ($x > 50\%$), moderadamente exportadoras (con x entre 10% y 50%) y no exportadoras, para las que el destino principal de la producción es el mercado interno ($x < 10\%$).

De esta manera, combinando estos criterios se conforman nueve agrupamientos posibles de ramas que se muestran en el cuadro I.6.

En líneas generales, como se presenta en el trabajo de Laens (1989), se observaba que a mediados de los ochenta las ramas que procesaban *insumos primarios nacionales* (IPN, las ramas del grupo 1 [no exportadoras]) incluían agroindustrias con una dudosa o inexistente ventaja comparativa. Dentro del grupo 2 el componente más dinámico era la rama de los lácteos y otros bienes con posibilidad de alcanzar nichos de mercado para algunos de sus productos; en este caso los mercados externos eran variados, pero con una importante participación de la región, en especial de Brasil. El grupo 3 incluía agroindustrias "propiamente dichas" (cuasiprimarias), con alta dependencia de la demanda exterior,

tomadoras de precios, competitivas en alto grado por las ventajas comparativas del sector primario: las ramas exportadoras tradicionales (como carne y lana) más otras nuevas que se expandieron luego de 1970, como la pesca, la cebada y el arroz.

Por su parte, en el conjunto de ramas que procesaban *insumos industriales nacionales* (IIN), las del grupo 4 incluían aquellas que producían bienes de consumo, envases y cemento. En el grupo 5 se destacaban por su dinámica los productos cerámicos y calzados (esta última con ciertas restricciones en los mercados de destino). Pese a que estas ramas mantenían una importante dependencia de la demanda del mercado interno, su expansión potencial se encontraba en el exterior vía exportaciones, de manera similar al grupo 2. Entre los mercados de destino de este grupo, que eran variados, existía una importante participación de la región (en especial de Brasil). El grupo 6 en general procesaba insumos del grupo 3 (entre ellos de la cadena textil), a los que agregaba mayor elaboración, con ciertas posibilidades de atender segmentos de demanda y diferenciar productos. Así como en el grupo 3, los mercados principales eran, en la primera mitad de los ochenta, los países desarrollados.

Por último, en las ramas que procesaban *insumos importados* (IIMP), el grupo 7 se componía de varias ramas dentro de la química, la metalmecánica y el tabaco. Estas ramas surgieron en el marco de una elevada protección en el proceso sustitutivo de importaciones y hasta la década de los ochenta todavía operaban con comportamientos oligopólicos (o aun de tipo monopólico) en la fijación de los precios. El grupo 8 dirigía sus exportaciones casi totalmente a Argentina y Brasil, al amparo de los acuerdos comerciales con esos países. En este sector se verificaba una presencia importante de empresas extranjeras. Un fenómeno de mucho interés es que en la segunda mitad de los ochenta y hasta inicios de los noventa fueron estas ramas medianamente exportadoras (en especial las de los grupos 5 y 8) las que más dinamizaron la estructura industrial. Finalmente, en el grupo 9 no se verificaba la presencia de ninguna rama industrial.

En el cuadro I.7 se aplica esta clasificación para resumir la estructura industrial en la actualidad (inicios del siglo XXI).[20]

Se observa que los principales cambios ocurridos en estas dos décadas, dentro de los grupos procesadores de insumos primarios (1, 2 y 3), fueron dentro del grupo 3 el importante crecimiento de la rama de frigoríficos (procesamiento mayoritariamente de carne bovina), tanto en su producción como en sus exportaciones, y la aparición de la rama de aserraderos con cierto peso.

En los grupos procesadores de insumos industriales nacionales (4, 5, y 6), pese a que en los noventa algunas de las ramas orientadas al mercado interno (grupo 4) pasaron a exportar (es el caso de cementos), básicamente en el 2003-2004 se presentaba la misma composición que a principios de los ochenta, agregando algunas ramas tradicionalmente exportadoras, como calzado. Las ramas que aparecían como medianamente exportadoras eran las de cerveza (que en realidad incluye malterías), imprentas, cemento, vinos y tejido, mientras que entre las fuertemente exportadoras se encontraban vestimenta (fibras), muebles, otros textiles y ropa de cuero. En este sentido, la cadena textil con valor agregado parece estar siendo sustituida por la cadena maderera y sus productos.

En los grupos procesadores de insumos importados (7, 8, y 9) también se produjeron numerosas transformaciones. La más notable fue el surgimiento de un conjunto de ramas en el grupo 9, que estaba vacío en 1985. Productos de plástico, metálicas básicas, automotores, cartón y papel, que no exportaban o eran medianamente exportadoras, pasaron a centrar su dinámica en los mercados externos, en especial los de la región. Por su parte, otras ramas como medicamentos, tabaco, químicas básicas, abonos, pinturas, y otros productos metálicos pasaron a ser medianamente exportadoras. En particular, automotores era fuertemente exportadora hasta el año 1998 y parece haber retomado esa tendencia en los años re-

20 Los años considerados para la clasificación de las ramas industriales corresponden a la última información oficial disponible.

Cuadro I.7 Clasificación de ramas industriales años 2003-2004

	No exportadoras	Moderadamente exportadoras	Fuertemente exportadoras
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Insumos primarios nacionales (IPN)	Molinos (trigo)	Lácteos	Frigoríficos
		Alimentos para animales	Curtiembre y peletería
		Aceites y grasas	Lana lavada y tops
		Frutas, legumbres y hortalizas	Arroz (molinos)
			Aserraderos
			Pesca
	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Insumos industriales nacionales (IIN)	Imprenta	Cerveza	Vestimenta, fibras
	Elaboración de productos de panadería	Imprenta (diarios y revistas)	Muebles y colchones
	Productos metálicos estructurales	Cemento, cal y yeso	Otros textiles no vestimenta
	Fideería y pasta fresca	Tocador y limpieza	Ropa de cuero/marroquinería
	Productos de madera	Vinos	Computadoras y máquinas oficina
	Cerámicos	Cartón y otros	
		Tejido de punto	
		Maquinaria industrial	
		Artículos de cemento, hormigón y yeso	
		Astilleros	
		Calzado	
		Instrumentos y juguetes	
		Vidrio	
		Productos metálicos (recipientes)	
	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9
Insumos importados (IIMP)	Otros productos alimenticios NCP	Medicamentos	Productos de plástico
	Bebidas sin alcohol	Tabaco	Metálicas básicas
	Refinerías azúcar	Químicas básicas	Automotores (vehículos, carrocerías, etc.)
		Abonos	Cartón y papel
		Pinturas	Resinas y plásticos básicos
		Otros productos metálicos	Productos de caucho
		Aparatos eléctricos varios	Neumáticos
		Aparatos varios	Aparatos de comunicaciones
		Cajas de cartón	
		Plaguicidas	
		Automotores (motocicletas, bicicletas, etc.)	
		Pirotécnicos	
		Cerámicos (no estructural)	
		Maquinaria de motor	
		Bebidas alcohólicas - Destiladas	
		Electrodomésticos	

Notas: 1) Para la determinación de los grupos se considera el coeficiente de exportación promedio de los años 2003-2004, mientras que el grado de importación de insumos se determina a partir del promedio de los años 1995-1997, últimos datos relevados por el INE. 2) Dentro de cada grupo las ramas se encuentran ordenadas en función de su participación en el VBP. 3) La clasificación de las diferentes ramas en los grupos no coincide totalmente con la presentada en Bittencourt (2006), por razones fundamentalmente metodológicas y de información disponible.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del INE (Encuesta Industrial Anual, actualizada por Encuesta Industrial Trimestral y Encuesta de Actividad); exportaciones según BCU y procesamiento propio de la Dirección General de Aduanas a la Clasificación CIIU Rev. 3.

cientes, aunque con un valor de producción muy inferior.

Para analizar la importancia cuantitativa de estas transformaciones, en el cuadro I.8 se presenta la evolución del valor de producción de cada uno de estos grupos en diferentes años del período 1985-2007.

Como puede observarse, las ramas que procesan IPN pasan de un valor cercano al 40% de la producción en 1985-1991 a más del 50% en 2003-2004. Las ramas que procesan

IIN, que participaban con poco más del 26% del valor de producción en 1985, mejoraron su posición hasta 1991, y perdieron peso aceleradamente en los noventa y más lentamente en los años posteriores (desde el 36% del total hasta un 18% en los años 2003-2004). La mayor responsabilidad por esta disminución se encuentra en la pérdida de mercados externos de las ramas exportadoras (grupos 5 y 6), particularmente en los textiles y vestimenta. Por otro lado, las ramas procesadoras de IIMP sostuvieron relativamente su peso en el conjunto industrial en torno al 25% en los años noventa, y tuvieron un significativo crecimiento hasta el 2003-2004 y en la recuperación reciente (hasta alrededor del 40%) proyectándose principalmente hacia la exportación (grupos 8 y 9).

Asimismo, las estimaciones preliminares para el período más reciente (2006-2007) indican una leve reducción del peso de las ramas procesadoras de IPN y de IIN, con el correspondiente mayor peso de las procesadoras de IIMP. Estos resultados, que van en línea con los registrados entre los años 2003 y 2005, parecen señalar una pequeña variación respecto a la tendencia dominante de las décadas anteriores, en la dirección de un menor peso de las ramas procesadoras de insumos primarios en la producción industrial y un mayor espacio para las ramas procesadoras de insumos importados. Este cambio se vincula, en primer lugar, con un perfil que fue asumiendo la reactivación durante el 2006 y el 2007, en el que la dinamización del mercado interno ocupa un rol de primer orden. En segundo lugar, el crecimiento de las ramas IIMP también se explica por el incremento reciente de las exportaciones al mercado argentino (aumento del grupo 9) y en tercer lugar por la recuperación del mercado brasileño.

Por otro lado, como se analiza más adelante, esta primarización es todavía más pronunciada en la estructura de las exportaciones: más de dos tercios del total exportado por la industria uruguaya en el 2003 correspondió a los grupos basados en insumos primarios nacionales, frente a poco más de la mitad de las exportaciones totales que estos dos grupos realizaban a principios de los noventa.

Cuadro I.8 Estructura del valor de producción industrial (en porcentajes)

	1985	1991	1998	2003/04	2005*	2006*	2007*
Grupo 1	5,8	5,5	2,1	2,3	1,8	1,6	1,4
Grupo 2	8,1	7,2	10,2	8,7	8,4	8,0	6,7
Grupo 3	25,9	25,9	35,8	39,9	39,1	37,5	35,1
Grupo 4	13,4	15,0	8,5	5,7	5,5	5,2	5,0
Grupo 5	5,1	12,6	9,2	9,2	8,9	8,8	8,4
Grupo 6	8,0	8,4	7,8	3,2	3,6	3,4	3,1
Grupo 7	13,8	7,3	3,1	7,5	10,1	11,8	16,6
Grupo 8	12,2	17,3	14,5	15,8	14,4	14,0	13,6
Grupo 9	0,0	1,0	8,8	7,8	8,3	9,6	10,1
No clasificado	7,8						
IPN (1+2+3)	39,8	38,5	48,1	50,9	49,4	47,1	43,1
IIN (4+5+6)	26,5	36,0	25,5	18,1	17,9	17,5	16,6
IIMP (7+8+9)	26,0	25,5	26,4	31,0	32,8	35,4	40,3
Total	92,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: 1) Excluye refinación de petróleo. 2) Años 2005, 2006 y 2007 (primer semestre), estimaciones preliminares. 3) La clasificación de las diferentes ramas en los grupos no coincide totalmente con la presentada en Bittencourt (2006), por razones fundamentalmente metodológicas y de información disponible.
Fuente: Elaboración para este informe basada en Laens (1989) para 1985; para el resto de los años, basada en datos del INE (EIA y EIT), BCU, y DGA.

La recuperación industrial iniciada luego del 2002 fue liderada por las ramas integrantes del grupo 3 (en especial frigoríficos, arroz y curtiembres) y del grupo 2 (solamente por los lácteos). Este impulso exportador fue también impactado por la dinámica de algunas ramas importadoras de insumos que se transformaron en fuertemente exportadoras (grupo 9: automotores, plásticos, metálicas básicas), lo que permitió que estas ramas subsistieran pese al gran incremento de las importaciones que modificó la estructura industrial en la década anterior. Otras ramas medianamente exportadoras también orientadas a la región, como las del grupo 8 (medicamentos, químicas básicas y otros productos metálicos) contribuyeron en menor medida a la recuperación reciente. Por último, también creció de modo significativo otro conjunto de ramas orientadas hacia el mercado interno, que sustituyeron importaciones y comenzaron a exportar por lo menos una proporción pequeña de su producción (en especial las de los grupos 4 y 5, como imprentas, cementos, envases de cartón).

Esta dinámica implica que la gran expansión exportadora se acompañe por un incremento de la demanda interna, de tal modo

que sigue definiendo el perfil *primarizado* de la industria, pero con movimientos en otras ramas que han logrado que dicho perfil no se haya acentuado tanto en el período reciente. El gran cambio ocurrió en los noventa; en los 2000 no se revirtió, pero tampoco se acentuó.

Como se presenta más adelante, en los años 2005 y 2006 y en su proyección al 2007, las exportaciones están alcanzando un máximo histórico, pero todavía dicho crecimiento aparece como muy concentrado en los rubros tradicionales. Por lo tanto, si la primarización se considera un problema, este perfil de crecimiento no mejora de modo significativo la estructura industrial ni la exportadora.

La primarización como tendencia es todavía más pronunciada en la estructura de las exportaciones: más de dos tercios del total exportado por la industria uruguaya en el 2003 correspondió a los grupos basados en insumos primarios nacionales, frente a poco más de la mitad de las exportaciones totales que estos dos grupos realizaban a principios de los noventa.

En síntesis, como tendencia estructural se observa un intenso crecimiento de la proporción del sector industrial uruguayo ocupada por ramas muy vinculadas a la base primaria y con escaso procesamiento industrial en estas dos décadas. Ese cambio en la estructura sectorial puede también asociarse a la reducción del peso de las ramas que procesan insumos industriales nacionales.

La expansión de las exportaciones a la región permitió el desarrollo de ramas que utilizan insumos importados, cuyos productos presentan un mayor contenido tecnológico pero por lo general muestran escaso valor agregado y usan intensivamente mecanismos de facilitación de importaciones de insumos. Este fenómeno, junto con el liderazgo del mercado interno en la expansión industrial reciente, es lo que ha compensado parcialmente la tendencia a la primarización, que es muy marcada en la estructura de las exportaciones uruguayas.

Sin embargo, hay que tener presente que este cambio en el peso relativo de las diferentes ramas en la estructura industrial es bastante reciente y sobre él disponemos de información preliminar, por lo que puede estar sobrevaluado o responder exclusivamente a factores coyunturales. Por lo tanto, no es posible extraer conclusiones en el sentido de identificar y evaluar posibles cambios significativos de la estructura productiva en el mediano plazo.

En lo que refiere a la preocupación central de este informe, se pretende analizar el impacto de este patrón de crecimiento sobre el bienestar de los uruguayos. Para ello se examina, en lo que sigue, la relación entre este modelo de especialización productiva y la forma en que los distintos grupos que generan ingresos se apropian de bienes y servicios valorados socialmente. El análisis de la distribución funcional del ingreso aportará luz sobre este punto.

3.3 El impacto de los cambios en la estructura productiva sobre la desigualdad: un análisis de la distribución funcional del ingreso

Luego de analizar la evolución del PIB y su composición según grandes grupos de actividad económica, corresponde ahora considerar el PIB con una perspectiva diferente, intentando captar la capacidad de quienes lo generan de apropiarse de los bienes y servicios valorados socialmente, a través de su inserción en el proceso productivo.

La distribución funcional del ingreso está íntimamente relacionada con la inserción de las personas en el proceso productivo, pues su estudio permite distinguir la porción del producto de la economía que es apropiada por los distintos factores productivos. Los economistas clásicos como Smith, Ricardo y Marx la colocaron en el centro de su análisis, pues la consideraban el objeto de estudio de la ciencia económica. En su forma más abstracta, en las sociedades capitalistas una parte de la población es poseedora del factor capital (o medios de producción), en tanto que el resto posee el factor trabajo (o fuerza de trabajo). A la vez, se identifican casos intermedios con propiedad de capital y trabajo (trabajadores por cuenta propia y patrones o perceptores de renta mixta, como se los denomina en el sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas), como forma específica de inserción en el proceso productivo.

La distribución personal del ingreso, en cambio, se centra en quienes lo perciben y no en las formas de su generación; atiende a la etapa de la circulación económica en que los ingresos son apropiados por distintos

perceptores, desvinculados ya de su origen, para ser utilizados por estos en las distintas formas de consumo y ahorro. A su vez, la distribución personal del ingreso está afectada por la acción redistributiva del Estado. En tanto las distribuciones funcional y personal del ingreso centran su mirada en distintas etapas del proceso de apropiación, son enfoques complementarios.

La estimación de la distribución del ingreso funcional tropieza con un conjunto de dificultades. Por un lado, los ingresos derivados de la propiedad de los recursos naturales y del capital son difíciles de discriminar en la práctica, por lo cual se consideran en forma conjunta. Además, las encuestas de hogares comúnmente utilizadas para estimar la evolución de la desigualdad personal no son adecuadas para el estudio de la distribución funcional, dado que subestiman sistemáticamente el ingreso proveniente del capital. A esto se suma que la evolución de la masa salarial que surge de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) no siempre resulta consistente con la evolución del PIB que surge de las cuentas nacionales (véase el recuadro 3). En el caso de los países en desarrollo, una dificultad adicional radica en el tratamiento de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia o generadores de renta mixta, por cuanto sus ingresos provienen tanto del trabajo como del capital. Por último, dado que el *excedente de explotación* (EE) se obtiene como residuo en el proceso de estimación de la contabilidad social, todas las deficiencias en la estimación de la masa salarial y del PIB repercuten directamente sobre su estimación.

Las publicaciones oficiales del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en 1965 y del Banco Central (BCU) a partir de entonces permiten realizar una estimación muy aproximativa del ingreso por fuentes para los períodos 1955 a 1994 y para el año 1997.[21] La última publicación realizada, en 1997, año base del nuevo sistema de cuentas nacionales, se utiliza como punto de partida en el presente informe para realizar estimaciones comparables en el período 1991-2006.[22]

A continuación se resumen los criterios utilizados para dividir el producto bruto generado en la economía, o en una rama de actividad, entre remuneraciones al trabajo, ganancias del capital —o EE— e impuestos. Se tomó el PIB estimado con base en 1997 y se lo actualizó para el período 1991-2006.[23] Los datos disponibles permiten estimar el PIB por sector de actividad económica.[24] Los ingresos laborales se dividen entre los provenientes del trabajo asalariado y los provenientes del trabajo autónomo. Se partió de la masa de ingresos laborales estimada por el BCU y se la actualizó de acuerdo con las variaciones obtenidas a partir de los datos de las ECH expandidos a la población. Una dificultad que surge en este punto consiste en resolver de qué forma distribuir la masa de ingresos de los trabajadores autónomos entre aquellos que provienen del capital y los que surgen del trabajo.

Como tendencia estructural se observa un intenso crecimiento de la proporción del sector industrial uruguayo ocupada por ramas muy vinculadas a la base primaria y con escaso procesamiento industrial.

La metodología escogida se basó en Atkinson (1986). En primer lugar se obtuvo la remuneración real y esperada de los trabajadores con ingresos mixtos. La estimación de la remuneración esperada se basó en un análisis de regresión multivariada y constituye una imputación del salario correspondiente a los perceptores de ingresos mixtos en función de sus características personales, tales como su nivel educativo, edad, sexo, región de residencia, etcétera. Luego se sustrajo la remuneración esperada al ingreso laboral real, y el sobrante, cuando existía, se imputó al capital.

Cabe señalar que las contribuciones a la seguridad social también componen la masa de

21 Para el análisis de largo plazo se utilizó la información disponible hasta el año 1990, dado que de allí en adelante se emplea una metodología de análisis diferente.

22 Debido a que en este apartado se utiliza como base de análisis el PIB estimado a partir del nuevo SCN, el análisis de la estructura productiva difiere ligeramente del de la sección anterior.

23 Dado que solo se cuenta con el PIB base 1997 para dicho año, la actualización se basó en la variación del PIB a precios corrientes con base 1983, dado que es el agregado para el cual el BCU publicó datos actualizados.

24 Se pudo descomponer la información a un dígito.

ingresos laborales. La masa de impuestos se actualizó según la evolución de los impuestos sobre productos y sobre la producción recaudados por la Dirección General Impositiva (DGI) (véase el Anexo metodológico). El EE surge entonces, al igual que en las estimaciones del *sistema de cuentas nacionales* (SCN), como residuo.

En lo que sigue se presenta, en primer lugar, una visión de largo plazo sobre la base de las estimaciones oficiales disponibles y, en segundo lugar, se concentra el análisis en el período 1991-2006, con las estimaciones realizadas según la metodología antes expuesta.

3.3.1 La distribución funcional del ingreso en el largo plazo

La comparación histórica presenta algunas dificultades, dado que a lo largo del tiempo las recomendaciones del SCN han ido variando y, por lo tanto, las distintas estimaciones oficiales en el período considerado no se basan en metodologías estrictamente comparables. Por ejemplo, hasta 1991 no se dispone de información sobre ingreso mixto, el cual se consideraba parte del EE.

A pesar de que la información oficial no es completa, pueden observarse algunos resultados interesantes. Entre 1955 y 1997, la participación de la masa salarial en el PIB presentó variaciones importantes: entre 30% y 50% (gráfica I.5). Mientras en las décadas de 1950 y 1960 la masa salarial se situó próxima al 50% del PIB, la década de 1970 marcó una profunda caída que se mantuvo en la década siguiente y se agudizó con la crisis de 1982: en promedio se situó por debajo del 40% del PIB entre 1970 y 1989. Por su parte, la

RECUADRO I.3

La asimetría entre el crecimiento del producto y el de los ingresos de los hogares

Si se comparan la evolución del PIB de Uruguay, que surge de las estadísticas de cuentas nacionales, y la del ingreso per cápita de los hogares entre 1991 y 2006, es posible distinguir cuatro períodos. Entre 1991 y 1994, tanto el ingreso como el producto presentan una tendencia creciente, que es levemente más pronunciada para el ingreso. En 1995 caen ambas variables, pero a partir de allí y hasta 1998 el PIB se incrementa, mientras que los ingresos de los hogares continúan cayendo. A partir de 1999, cuando comienza la recesión, tanto el PIB como el ingreso de los hogares caen sostenidamente, aunque la caída en el ingreso es más pronunciada. Por último, el PIB se recupera rápidamente desde el 2003, y en el 2006 supera el nivel de antes de la crisis. Mientras tanto, los ingresos de los hogares, que no han recuperado aún el nivel previo a la crisis, muestran señales de recuperación recién a partir del 2004 (véase gráfica).

Por lo tanto, cabe preguntarse cuáles son las fuentes de disparidad. Un primer paso es considerar las diferencias entre las dos variables relevadas por el SCN del BCU: el PIB y el ingreso nacional disponible de la economía. El PIB refleja el valor de la producción final de bienes y es equivalente por tanto al *ingreso bruto interno* (YBI). Este ingreso refiere solamente a lo generado dentro de las fronteras de la economía y, en consecuencia, constituye una aproximación limitada a los recursos disponibles en ella. Es necesario agregar el resultado neto de las rentas de la propiedad percibidas desde el exterior por los agentes residentes y deducir las rentas de la propiedad pagadas por el país a los agentes externos, así como otro tipo de ingresos sin contrapartida (transferencias corrientes), para acercarse a lo que se conoce en el SCN como *ingreso nacional disponible bruto* (YNDB). Este es el ingreso percibido por todos los agentes residentes de la economía, hogares, gobierno, sociedades públicas y

participación del EE en el PIB creció a lo largo de todo el período, salvo en la década de los ochenta, cuando descendió levemente (cayó del 50% en promedio en los años setenta al 47% en promedio en los ochenta).

Los períodos en los cuales la masa salarial llegó a su mínimo histórico son 1983-1984 y, como se verá, 2003-2004, los cuales se corresponden con crisis económicas profundas en el país. Así, los períodos de crisis implican una redistribución de los ingresos de los trabajadores hacia los propietarios del capital.

3.3.2 La distribución funcional del ingreso por sector de actividad, 1991-2006

A partir de 1991 se puede estimar la distribución funcional del ingreso con una metodología uniforme, por lo cual se eligió este período para realizar un análisis por sectores de actividad. Una diferencia fundamental con el apartado anterior es que, al discriminar los ingresos mixtos del EE, los primeros pueden descomponerse en la cuota parte correspondiente al trabajo y la correspondiente al capital.[25] A la masa ajustada de esta forma se la denomina *masa de ingresos laborales*.

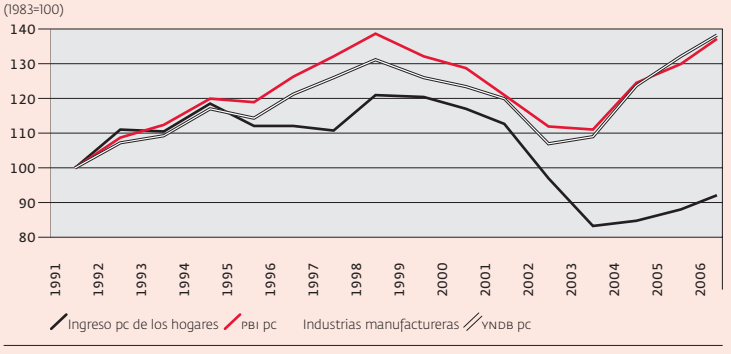
A lo largo del período se observa una caída en la participación de la masa de ingresos laborales como porcentaje del PIB, al tiempo que se incrementa la participación del EE. Esta masa pasó de representar 54,4% del PIB en 1991 a 44,3% en el 2006,

25 Los detalles de la estimación pueden verse en el Anexo estadístico.

privadas. Más allá de las diferencias entre estas variables, la relación entre el YNDB y el PIB per cápita, tanto a precios constantes como en valores corrientes, muestra una evolución similar en el período analizado (véase gráfica).

Por lo tanto, la diferencia observada entre la evolución del PIB y el ingreso per cápita de los hogares obedece a las divergencias entre el YNDB de toda la economía y el ingreso de los hogares que surge de la ECH. Teniendo en cuenta que el YNDB comprende el ingreso de todos los agentes económicos, incluido el disponible para los hogares, las diferencias entre ambas variables deberían explicarse por la distinta evolución del ingreso de los demás sectores institucionales con respecto al de los hogares durante el período analizado. Lamentablemente el BCU no publica estimaciones del ingreso desagregado por agentes institucionales, por lo que no puede realizarse la comparación entre ambos agregados.

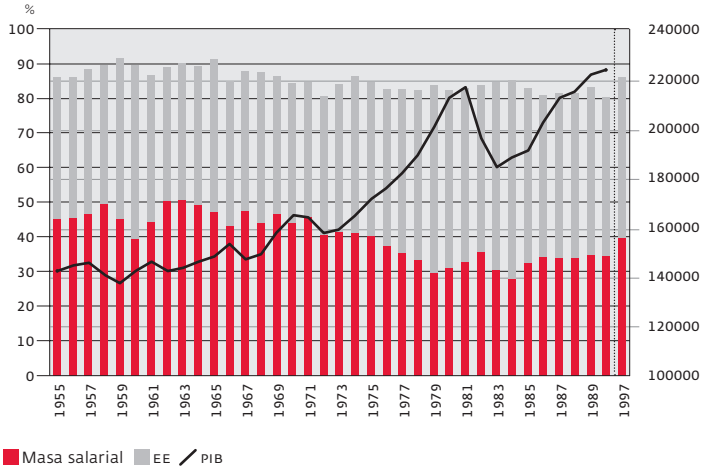
Índices de ingresos reales de los hogares y PIB e YNBD en pesos corrientes de 1983 (per cápita, 1991 = 100)



Fuente: INE y BCU.

GRÁFICA I.5

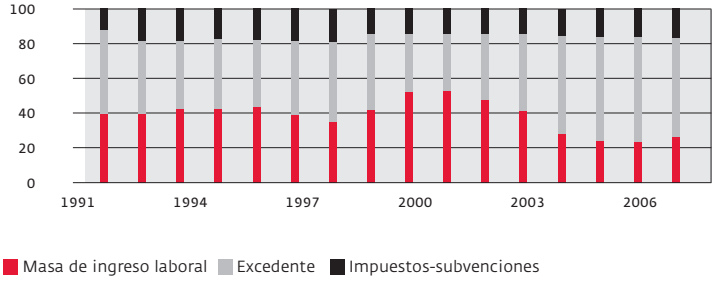
Masa salarial y excedente como porcentaje del PBI, PBI a precios constantes de 1983



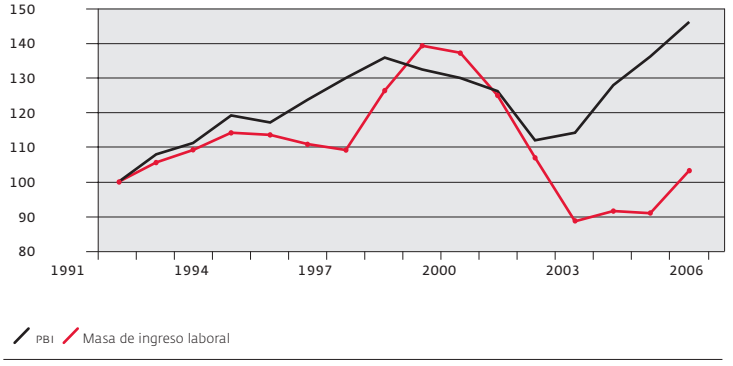
Nota: La masa salarial se compone de salarios y contribuciones a la seguridad social de dependientes.
Fuente: BROU y BCU.

GRÁFICA I.6

Evolución de las distintas fuentes de ingreso como porcentaje del PBI y del PBI a precios constantes de 1983



Índices de PBI a pesos constantes y masa real de ingresos laborales, 1991 = 100



Nota: la masa de ingresos laborales se compone de salarios y contribuciones a la seguridad social de dependientes e ingresos laborales imputados de patrones y trabajadores por cuenta propia.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU y de la ECH del INE.

mientras que el EE pasó de 36,8% a 43,3% en el mismo período (gráfica I.6).[26]

Dentro de la masa de ingresos laborales, el componente relativo a trabajadores dependientes ha evolucionado en forma similar al de los trabajadores autónomos y patrones (gráfica I.7). Cabe señalar que la masa de ingresos laborales correspondiente a los trabajadores por cuenta propia y patrones se incrementó levemente por encima de su participación media (16%) a partir de 1999, coincidiendo con la recesión, y retornó a su nivel medio en el 2003, a partir de la recuperación económica.

En la actualidad, la masa de ingresos laborales se encuentra en niveles históricamente bajos respecto al PIB, comparables a los observados en la década de los ochenta. Esto se debe a que, si bien se ha recuperado desde el 2004, el PIB lo ha hecho a un ritmo mucho mayor (gráfica I.6). Estos resultados reafirman la idea de que los períodos de crisis implican redistribuciones de los trabajadores hacia los propietarios del capital.

En referencia a la distribución del ingreso por sector de actividad, se detectan dos patrones bien diferenciados en función de la intensidad del uso de mano de obra (véase el Anexo de la Parte I). En algunos sectores muy intensivos en el uso de mano de obra, como Construcción o Comercio, restaurantes y hoteles, la distribución del producto entre remuneraciones y EE evoluciona de manera similar al total de la economía, con una tendencia de la masa de remuneraciones a ubicarse por encima y recuperar los valores previos a la crisis. Es decir, mantienen el comportamiento procíclico que se observa en la masa global.

En cambio, en otros sectores menos intensivos en el uso de este factor, como Industria manufacturera y Transporte y co-

26 Cabe señalar que, en un trabajo reciente, Notaro (2007) llega a una conclusión similar. Este autor señala que la participación de la masa salarial en el ingreso nacional bruto disponible pasó de 31% en el trienio 1998-2002 a 17,5% en el 2004, y que en el trienio 2005-2007 se ubicaría un 10% por debajo del nivel del trienio 1998-2000. Su trabajo se basa en una metodología diferente a la adoptada aquí; en particular, no realiza una distribución del ingreso mixto entre capital y trabajo, por lo que la masa incluye solo salarios y contribuciones de dependientes.

municaciones, el EE comienza a crecer en el período de crisis y continúa creciendo en la recuperación. Cabe señalar que el sector Transporte y comunicaciones fue afectado por la crisis en menor medida que el resto. La interpretación de esta evolución escapa al objetivo de este informe, dado que se abre un importante grupo de hipótesis que varían desde el cambio en los precios relativos de la economía a la primarización de la industria aludida en la sección 3.2.2.

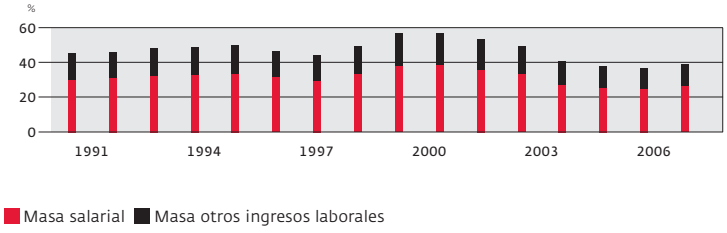
El crecimiento diferencial de los sectores de actividad a lo largo del período estudiado llevó a una importante reconfiguración de la gravitación de cada uno de ellos en el PIB, en la masa de remuneraciones y en el EE entre el inicio y el final del período (cuadro I.7). Se destacan, en particular, algunas evoluciones sectoriales. La Industria manufacturera redujo su participación a casi la mitad en la masa salarial, mientras que la caída de su peso en el PIB fue del 15%. Su participación en el EE es un 50% mayor que su peso en la masa de remuneraciones. Por el contrario, Transporte y comunicaciones aumentó en mayor medida su participación en el PIB que en la masa salarial, creciendo sostenidamente en gravitación en el excedente generado en la economía. Mientras tanto, la Administración pública y otros servicios presentaron una participación prácticamente incambiada en el PIB, al tiempo que crecieron fuertemente en la masa salarial.

Cuando se analiza la salida de la crisis es notorio que en algunos sectores, como Industria manufacturera y Transporte y comunicaciones, la recuperación económica no repercutió en forma importante sobre la masa, por lo que creció notoriamente el excedente.

En cuanto a la estructura del empleo por rama, se observan cambios significativos entre 1991 y el 2006, marcados por la caída del empleo en la industria manufacturera y el fuerte aumento en los servicios (véase el Anexo de la Parte I). Cabe señalar que, si bien el sector agropecuario desempeñó un papel fundamental en la salida de la crisis, no puede ser analizado a fondo desde la perspectiva del empleo, en la medida en que hasta el 2006 la ECH no proveía información sobre zonas rura-

GRÁFICA I.7

Evolución de los componentes de la masa de ingresos laborales como porcentaje del PBI

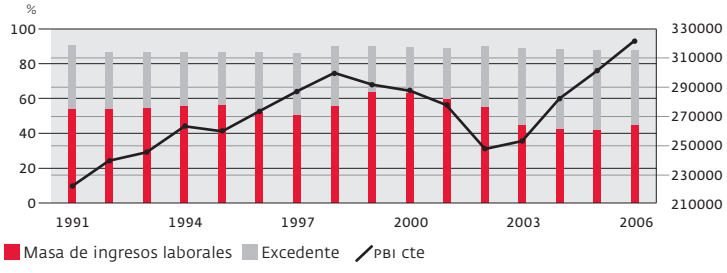


Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU y de la ECH del INE.

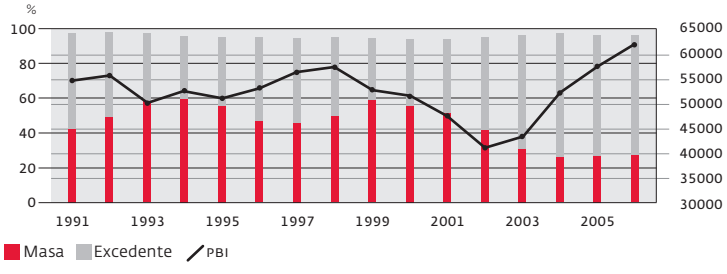
GRÁFICA I.8

Masa de ingresos laborales y EE como porcentaje del PIB total y por sectores.

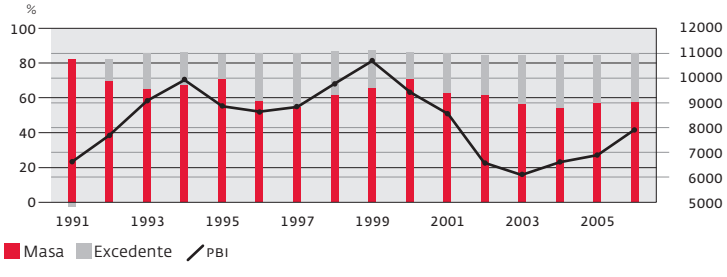
Total

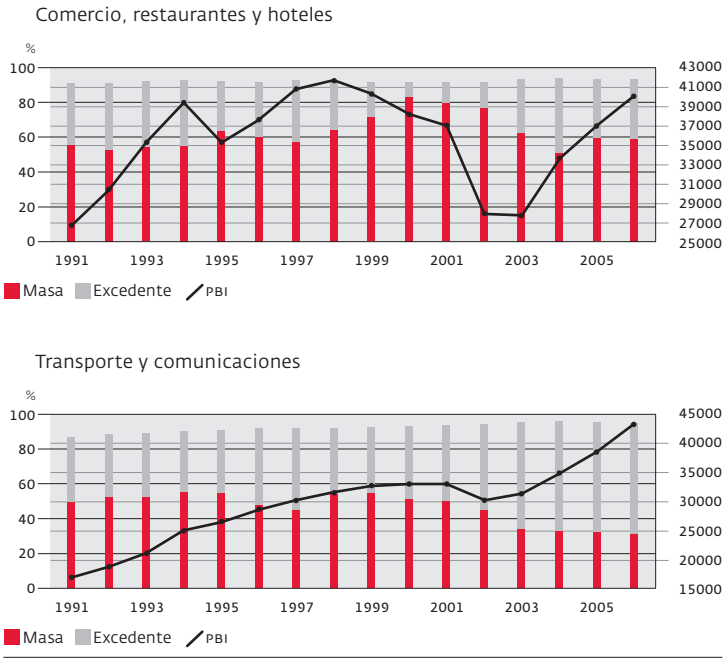


Industria manufacturera



Construcción





Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU y de la ECH del INE.

les y localidades menores de 5000 habitantes, donde es esperable que habiten las personas que desarrollan con mayor intensidad dicha producción (véase el recuadro I.4).

Aunque una parte relevante de los puestos de trabajo se genera en ramas en las que la masa salarial tiene un fuerte peso (como Comercio, restaurantes y hoteles, con 30% de los puestos), otra parte no despreciable se genera en ramas en las que el excedente ha tomado un peso preponderante (Industria manufacturera y Transporte y comunicaciones, con 20% de los puestos). Por lo tanto, y dado que los sectores que ocupan a la mayor parte de los trabajadores presentan niveles de participación de la masa salarial muy dispares, la reestructuración del empleo por rama no permite establecer a priori cómo impactaría sobre la distribución funcional del ingreso. Si se restringe el análisis al período de recuperación económica, 2003-2006, el mayor aumento del empleo se produjo en Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte, almacenamiento y comunicaciones, y Establecimientos financieros y servicios a las empresas. Por lo tanto, el crecimiento del empleo tampoco tiene un patrón claro en referencia a la gravitación de la masa salarial en las ramas de actividad que presentaron el mayor crecimiento.

Las remuneraciones promedio por rama de actividad presentaron una estructura estable, con ramas que se ubicaron claramente por encima de la media, como es el caso de Electricidad, gas y agua y Establecimientos financieros y servicios a las empresas. Mientras tanto, Construcción y Comercio, restaurantes y hoteles se ubicaron muy por debajo del promedio, y su distancia de este se acrecentó hacia el final del período (véase el Anexo de la Parte I). Así, las ramas más intensivas en mano de obra presentaron una evolución de las remuneraciones notoriamente por debajo del promedio.[27] Este aspecto debe ser estudia-

27 Cabe señalar que en diversos trabajos previos se ha constatado que la desigualdad salarial intrarrama representa una proporción muy relevante de la desigualdad total (Arim y Zoppolo, 2000; PNUD, 2001).

Cuadro I.9 Distribución del PIB, la masa de ingresos laborales y el excedente de explotación (EE) por sector de actividad, 1991, 1995, 1998, 2002 y 2006

	PIB	Masa	EE	PIB	Masa	EE	PIB	Masa	EE	PIB	Masa	EE	PIB	Masa	EE
Industria manufacturera	22,6	22,0	32,3	16,2	18,1	21,5	15,5	15,6	21,4	14,3	12,3	21,6	19,2	13,5	30,0
Electricidad, gas y agua	2,1	1,9	1,8	2,8	1,8	4,9	3,1	1,7	5,7	3,7	2,1	6,4	3,6	1,9	5,6
Construcción	4,3	8,5	–0,3	5,6	8,3	2,8	6,3	8,1	5,0	4,4	5,9	2,9	4,5	6,9	2,9
Comercio, restarantes y hoteles	14,5	18,5	13,1	15,0	19,0	14,7	14,2	18,2	12,4	11,8	19,0	4,8	13,0	19,8	9,9
Transporte y comunicaciones	6,1	7,1	5,8	6,7	7,4	7,9	7,6	8,2	9,0	8,4	7,9	11,5	9,0	7,3	12,7
Establecimientos financieros	6,2	4,5	7,5	5,1	5,4	3,7	5,8	5,6	5,5	7,6	6,4	9,8	5,2	4,0	5,7
Administración Pública	4,3	7,8	0,0	4,5	7,9	0,0	4,8	8,1	0,0	4,9	9,5	0,0	4,3	8,9	0,0
Otros servicios	24,4	24,8	27,3	25,2	26,7	29,4	27,2	31,0	27,6	27,8	32,8	26,6	24,0	32,1	20,2

Nota: El total de las columnas no suma 100 dado que se excluyó el sector agropecuario y, en el caso del PIB, también los impuestos netos de subsidios.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de la ECH y del BCU.

RECUADRO I.4

Sector agropecuario: un crecimiento dispar

El sector agropecuario ha sido históricamente relevante en Uruguay y desempeñó un rol fundamental en la salida de la crisis. En efecto, al impulso de un fuerte incremento internacional de los precios de las materias primas, el PIB agropecuario creció 47% entre el 2001 (punto más bajo alcanzado durante la crisis) y el 2006, razón por la cual el análisis de la evolución de la distribución funcional del ingreso de este sector resulta pertinente. Pese a ello, la evolución del empleo no puede ser analizada anualmente a partir de las ECH, dado que no consideran las localidades de menos de 5000 habitantes y las zonas rurales, de suma relevancia para la actividad agropecuaria —según datos de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) (2007), el 60% de la población económicamente activa (PEA) agropecuaria residía en las poblaciones de menos de 5000 habitantes y el medio rural en el 2006—. A su vez, se constata en dichas zonas una caída en la población, que tiene como contrapartida el crecimiento de las zonas urbanas, lo cual podría afectar la evolución de la masa salarial basada en las ECH. A modo de ejemplo, mientras el número de ocupados en el sector agropecuario creció 35% entre 1999 y el 2006 cuando se consideran las zonas urbanas de más de 5000 habitantes, ese porcentaje es de –8% para el total del país. Por este motivo, se realizó el análisis para los años 1999 y 2006, para los cuales se cuenta con información censal y de encuestas representativas del total del país.

El sector agropecuario presentó un fuerte dinamismo en los últimos años. Su producción se incrementó 31% entre 1999 y el 2006, lo cual supuso que su participación en el PIB pasara de representar 5,3% a 8,4% en el mismo período. No obstante, el número de personas ocupadas en él se redujo 8% y la participación del empleo agropecuario en el empleo total permaneció inalterada (cuadros A y B). Según OPYPA (2007), esto se explicaría por un contexto de elevados precios internacionales de alimentos y materias primas, así como por un importante proceso de tecnificación y cambios en la gestión, que han disminuido la demanda de mano de obra no calificada en buena parte de los rubros agropecuarios. En el mismo informe se destaca que la reducción del empleo en el sector agropecuario, particularmente en las zonas rurales, se debe principalmente a la caída del empleo de los jóvenes (de 14 a 24 años), lo cual estaría asociado a la caída en su tasa de actividad.

Concomitantemente con la caída del empleo en el sector agropecuario se produce una caída en los ingresos medios por trabajo en términos reales, lo cual genera una caída de la masa de remuneraciones de 15,2% en el período considerado. Dado que la presión fiscal ha permanecido constante en el período (véanse los *Anuarios* de OPYPA 1999 y 2007), es de suponer que el EE se haya incrementado en forma importante entre 1999 y el 2006. En el mismo sentido, el excedente se habría incrementado 70% en términos reales entre esos años, incremento que está en línea con el crecimiento del precio de la tierra y de los márgenes brutos de ganancia (véase OPYPA, 2007).

En síntesis, el extraordinario crecimiento del sector agropecuario habría favorecido principalmente a los propietarios de los medios de producción.

Cuadro A
Peso de la masa salarial, el empleo y la producción agropecuaria en el total (en porcentaje). Total del país, 1999 y 2006

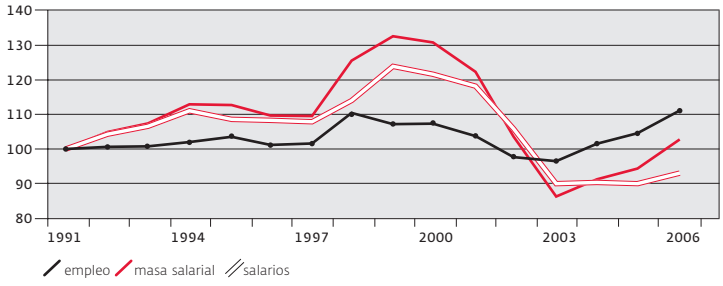
Año	Masa	Ocupados	PIB
1999	6,3	10,8	5,3
2006	7,6	10,9	8,4
Variación 2006/1999	20,7	1,5	56,9

Cuadro B.
Evolución de la masa salarial, del PIB y del empleo agropecuario (en pesos constantes y miles de personas). Total del país, 1999 y 2006

Año	Masa	Ocupados	PIB
1999	7 012,2	166.309,6	29 853,0
2006	5 947,1	152 443,2	39 119,0
Variación 2006/1999	–15,2	–8,3	31,0

GRÁFICA I.9

Evolución de la masa salarial real, salarios reales y empleo. Índice 1991 = 100



Fuentes: Elaboración para este informe basada en datos de la ECH.

do con mayor profundidad, pues está vinculado a múltiples factores, como la estructura del sector y la demanda relativa de trabajo que las empresas realizan.

3.3.3 Evolución de la masa salarial

A continuación se analiza la evolución de la masa salarial. La disponibilidad de información no permite profundizar en los determinantes de los cambios en el EE, dado que este se estima como un residuo. Este aspecto debería ser una prioridad en la agenda de trabajo de quienes generan información e investigan temas vinculados a la distribución del ingreso.

Los cambios en la masa salarial pueden descomponerse en aquellos atribuibles al empleo y aquellos que derivan de cambios en los niveles de ingreso por ocupado, dado que el promedio de horas trabajadas por ocupado no presentó modificaciones relevantes en el período estudiado (véase el Anexo de la Parte I).

La masa salarial en términos reales creció prácticamente durante toda la década de 1990, para caer en forma abrupta con el advenimiento de la crisis. En efecto, entre 1998 y el 2003 la masa salarial se redujo 31%, lo cual se explica principalmente por la caída de las remuneraciones (20%) y en menor medida por la caída del empleo (11%). No obstante, es el dinamismo del empleo lo que ha impulsado la recuperación de la masa salarial a partir del 2004, dado que las remuneraciones tardaron más en crecer y lo hicieron a menor ritmo. A partir del análisis de los componentes de la masa salarial se concluye que, si bien su comportamiento procíclico está relacionado tanto con la evolución del empleo como con la de los salarios, son estos últimos los que la han determinado durante el período bajo análisis, salvo en la salida de la crisis.

La evolución de los componentes de la masa salarial por rama resulta muy dispar, especialmente durante la crisis. La Construcción fue la rama que presentó una mayor caída del empleo durante la crisis, seguida por la Industria manufacturera, en la que el empleo cayó durante toda la década de 1990 (gráfica I.10). Estos dos sectores son también los que presentaron una mayor caída en las remuneraciones medias, seguidos por Transporte y comunicaciones, Comercio, restaurantes y hoteles y Otros servicios (véase el Anexo de la Parte I).

Este análisis muestra que la distribución funcional tuvo fluctuaciones importantes en el período estudiado, que la vuelven mucho más inestable que la distribución personal del ingreso. La marcada contracción de la participación de la masa de ingreso laboral y el incremento en el EE durante la crisis económica sugieren efectos desiguales para los distintos grupos. En el capítulo siguiente se verá en qué medida los ingresos del capital y el trabajo percibidos por los hogares reflejan esta evolución. Cabe adelantar que los ingresos por capital y trabajo no se comportan según lo esperable en función del análisis precedente, dado que la brecha entre estos ingresos no se ensancha durante la crisis. Esto podría deberse a problemas de subdeclaración de los ingresos por capital.

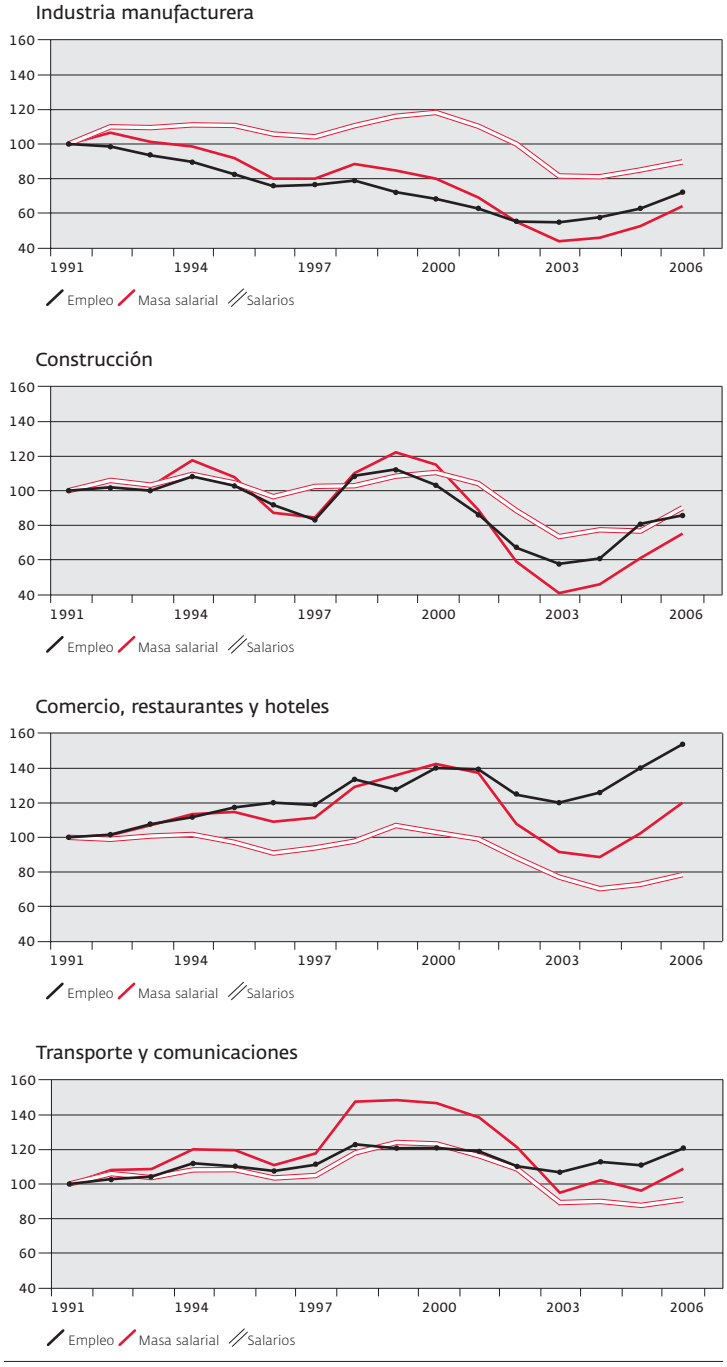
Dado que la propiedad del capital está fuertemente concentrada, si la distribución funcional se concentra aún más, se requiere un rol redistributivo mayor por parte del Estado para asegurar que las condiciones de vida de la población no se vean empeoradas en términos de equidad. A su vez, las políticas macroeconómicas tendientes a reducir la volatilidad del ciclo económico también resultan pertinentes.

En síntesis: los datos sobre la distribución funcional del ingreso muestran que la masa de ingresos laborales se encuentra en

niveles históricamente bajos respecto al PIB, comparables a los de la década del ochenta. Las crisis han operado como fuertes redistribuidores —regresivos— de los trabajadores al capital. La recuperación económica, sin embargo, no ha logrado revertir completamente estos efectos. La concentración del capital se revela como muy importante y contribuye a la explicación de la desigualdad del ingreso de los hogares. Asimismo, sectores que han crecido mucho últimamente, como el agropecuario, han favorecido principalmente a los propietarios de los medios de producción.

GRÁFICA I.10

Evolución de la masa salarial por sectores seleccionados, 1991-2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU, el BPS, la DGI y la ECH del INE.

Capítulo 4 El desarrollo humano en Uruguay

¿Cómo ha evolucionado el IDH en este período? ¿Cómo interpretar esta evolución a la luz de los cambios recientes reseñados en los capítulos anteriores? A continuación se presenta una evolución del desarrollo humano en Uruguay basada en las medidas propuestas por el PNUD para realizar comparaciones internacionales. En la sección 4.1 se expone la evolución del IDH a escala nacional y departamental. Seguidamente, se da cuenta de la situación del país en cuanto al género (4.2). Por último, en la sección 4.3 se analizan con mayor profundidad los logros alcanzados en las tres dimensiones del IDH. El capítulo finaliza con el examen de la desigualdad en los ingresos, en tanto componente central del IDH, vinculando los logros en materia de reducción de la pobreza con la evolución del ingreso de los hogares.

4.1 La evolución del IDH a escala nacional y departamental

El IDH fue creado para volver operativo el enfoque del desarrollo humano y realizar comparaciones entre países no basadas exclusivamente en el PIB por habitante. Desde la publicación de los primeros informes mundiales de desarrollo humano, a comienzos de la década de 1990, el IDH se ha transformado en un referente para la comparación internacional, al tiempo que ha contribuido notoria-

mente a la expansión de la multidimensionalidad del concepto de bienestar.

El índice refleja los logros de los países a partir de tres dimensiones: salud, educación y acceso a recursos. El objetivo en salud es alcanzar una vida larga y saludable y se aproxima mediante la esperanza de vida al nacer. En educación se reflejan las posibilidades de adquirir conocimientos útiles mediante la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la TBMC en enseñanza primaria, secundaria y terciaria. El acceso a recursos consiste en contar con los medios necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y se operativiza sobre la base del PIB per cápita del país, expresado en paridad de poderes de compra con el dólar estadounidense. El IDH varía entre 0 y 1 y los países se clasifican en desarrollo humano alto (hasta 0,8), medio (entre 0,8 y 0,6) y bajo (menor de 0,6). En el recuadro 5 se presenta la metodología de cálculo del IDH.

El IDH refleja la evolución a largo plazo en el nivel de desarrollo de los países, por lo que resulta menos volátil que las medidas de bienestar basadas únicamente en el ingreso. Pese a ello, en el corto plazo está fuertemente dominado por el componente de acceso a recursos, dado que presenta mayores oscilaciones en períodos cortos.

Fukuda-Parr (2003) observa que el éxito del IDH ha conducido irónicamente a limitar la amplitud del enfoque de desarrollo humano a las dimensiones de medios, salud y educación. Recientemente se han llevado a cabo diversas investigaciones y coloquios con el objetivo de ampliar las dimensiones que contiene el IDH. A esos efectos, los trabajos de Ranis et al. (2006) exploraron en qué medida el IDH se enriquecería al incorporar indicadores que reflejaran dimensiones tales como bienestar síquico, empoderamiento, libertades políticas, relaciones sociales, bienestar comuni-

RECUADRO I.5

El índice de desarrollo humano

El IDH es una medida sintética de los logros de una sociedad. Se busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros promedio que registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable (dimensión *salud*), adquirir conocimientos útiles (dimensión *educación*) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (dimensión *de acceso a recursos*).

Los avances logrados en la dimensión *salud* se miden a través de la esperanza de vida al nacer, mientras que para *educación* se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más y la tasa bruta de matriculación combinada (TBMC) en educación primaria, secundaria y terciaria. Esta última surge del cociente entre el total de personas matriculadas en primaria, secundaria y educación terciaria, y el total de la población de 6 a 22 años. El *índice de educación* es un promedio ponderado de ambas variables, con un ponderador de dos tercios para la alfabetización de adultos y un tercio para la TBMC. Por último, para la medición del *nivel de vida* se utiliza como aproximación el logaritmo del PIB per cápita, ajustado por PPA.

La elaboración del IDH comienza con el cálculo de tres índices sintéticos que miden los logros relativos alcanzados por la sociedad en las tres dimensiones mencionadas. Para cada uno de los componentes, el PNUD ha definido valores de referencia máximos y mínimos que determinan el rango de variación que se considera razonable observar en estos indicadores (véase el cuadro en la página siguiente).

tario, desigualdad, condiciones de trabajo, estabilidad económica, seguridad política y condiciones ambientales. Algunas de estas dimensiones se vieron representadas por los indicadores ya existentes, mientras que otras aportarían una nueva perspectiva al IDH.

Debe destacarse que se han planteado diversas críticas al índice y a los indicadores utilizados para cada dimensión. En el primer aspecto se resalta que es posible sustituir fallas en una dimensión con logros en otra, que la ponderación de las tres dimensiones es similar y que no se incluye una corrección por desigualdad.[28] Los indicadores que reflejan las tres dimensiones están fuertemente acotados por el desarrollo de los sistemas estadísticos de los distintos países y por la disponibilidad de datos comparables a escala internacional. Se ha cuestionado la adecuación de la esperanza de vida como indicador del nivel de salud de una población. Al mismo tiempo, los indicadores de educación son poco exigentes para los países de ingresos medios y altos, ya que la tasa de alfabetización, que es una meta alcanzada en estos países, pesa dos tercios en el indicador. En este sentido, las comparaciones internacionales se verían beneficiadas si en el cálculo del IDH a escala mundial se sustituyera la

28 Este es un aspecto que se ha debatido desde los orígenes del IDH y que ha cobrado fuerza en los últimos años, ya que se señala que se debe profundizar en el estudio de la manera más adecuada para que el IDH refleje las disparidades entre individuos o grupos dentro de cada país. En Uruguay también se abordó este problema en el *Informe nacional de desarrollo humano 2005*. Allí se presentó una corrección al IDH con base en una propuesta realizada en el *Informe de desarrollo humano* de México de 2002, desarrollada en Foster et al. (2005). Se trata de un aspecto en el que ineludiblemente se deberá profundizar para conseguir que el IDH refleje las disparidades dentro de los países y no solo los valores medios de los logros alcanzados.

Valores de referencia para la construcción del IDH

Variable	Mínimo	Máximo
Esperanza de vida	25	85
Tasa de alfabetización	0	1
Tasa bruta combinada de matriculación	0	1
PIB per cápita (dólares EUA, PPA)	100	40 000

Fuente: PNUD (2007).

Para construir el índice correspondiente a cada dimensión, se mide la distancia que separa el nivel que un país alcanza en cada uno de los indicadores, con respecto al valor de referencia mínimo como proporción del rango de variación del indicador. Este criterio de estandarización implica que los indicadores resultantes varíen entre 0 y 1, según el logro relativo que se observa en el país con respecto a los valores de referencia utilizados. Así, los índices de cada dimensión se construyen como:

$$I_{salud} = \frac{X_{salud} - 25}{85 - 25}$$

$$I_{educación} = \left(\frac{2}{3}\right)(tasa_{analf} - 0)/(1-0) + \left(\frac{1}{3}\right)(tmbc - 0)/(1-0)$$

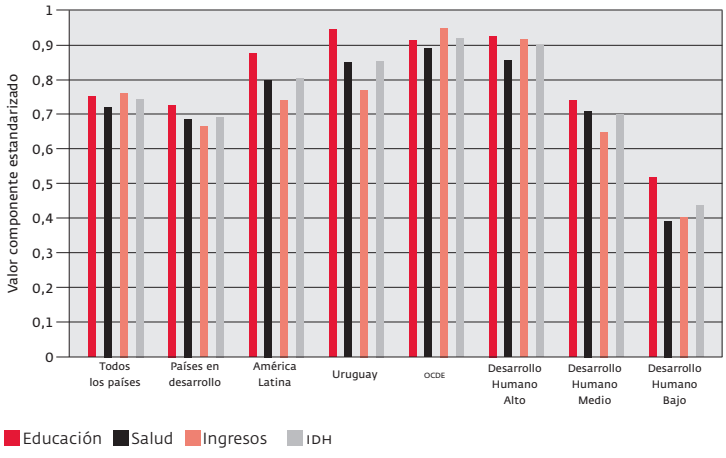
$$I_{acceso\ a\ los\ recursos} = \frac{\ln(PIB_{PPA}/población) - \ln(100)}{\ln(40000) - \ln(100)}$$

Por último el IDH para el país *j* resulta del promedio simple de los índices de educación, salud y nivel de vida:

$$IHD = \frac{1}{3}\left[I_{educación} - I_{salud} + I_{acceso\ a\ los\ recursos}\right]$$

GRÁFICA I.11

Ubicación del IDH de Uruguay en el contexto internacional, 2005



Fuente: PNUD (2007).

tasa de analfabetismo por el promedio de años de educación. Además, la TBMC presenta problemas para su interpretación, ya que no permite distinguir entre mejoras en la matriculación y aumento del rezago educativo.

4.1.1 Uruguay en el ordenamiento internacional del IDH

La medición internacional de desarrollo humano para el 2005, publicada por el PNUD en el 2007, indica que Uruguay es un país de desarrollo humano alto (gráfica I.11), cuyo desempeño se ubica claramente por encima del promedio de la región y de los países en desarrollo.

Sin embargo, mientras los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de desarrollo humano alto presentan equilibrio entre los logros en las distintas dimensiones del IDH, en el Uruguay y en América Latina en general las distancias entre los valores alcanzados en cada dimensión son más pronunciadas. Al igual que en América Latina, los logros más destacados en Uruguay se producen en la esfera de la educación, mientras que las mayores dificultades se concentran en el acceso a recursos, representado mediante el PIB per cápita. Las dificultades para alcanzar una senda de crecimiento económico sostenido en el país se analizaron ya en el capítulo I.3.

La evolución del IDH de Uruguay entre 1975 y el 2005 presenta avances modestos en comparación con otros países que mostraban valores similares del IDH al inicio del período, característica que comparte con Argentina, Hungría y Trinidad y Tobago (gráfica I.12). En el grupo de comparación se destacan especialmente los avances de Chile y Hong Kong. Esta situación se mantuvo sin cambios en el período 1995-2005, lo que implica que Uruguay tiene dificultades para acrecentar sus logros a la misma tasa que países que parten de valores similares.

Desde que el PNUD comenzó a publicar los informes mundiales de desarrollo humano, Uruguay ha figurado entre los primeros países en la región, al igual que Argentina, Chile y Costa Rica. Actualmente Uruguay se sitúa en el lugar 46 en el ordenamiento mundial del IDH y ocupa el tercer lugar en América Latina, superado por Argentina y Chile (cuadro I.10).

A comienzos de esta década, Uruguay se situaba en el lugar 40. Sin embargo, luego de la crisis del 2002 descendió seis posiciones en el orden mundial, recuperó tres lugares en el 2004 y volvió a caer tres posiciones en el 2005.

La posición de Uruguay en el último *ranking* mundial, elaborado con datos del 2005, significa un descenso aparente de tres lugares con respecto al 2004. Sin embargo, debe recordarse que los ordenamientos de desarrollo humano no son comparables entre informes, dado que la información se actualiza retrospectivamente.[29] Con los

29 Esto se debe a que por un lado los países envían información retrospectiva actualizada a los organismos del sistema de Naciones Unidas que proporcionan los datos de salud y educación para la construcción del IDH, y por otro lado los datos del PIB en paridad de poderes de compra son revisados retrospectivamente por el Banco Mundial, institución que los actualiza y proporciona al PNUD. Así, el IDH 2004 recalculado con la actualización de los valores de la tasa bruta de matriculación y de la tasa de alfabetización para el 2004 desciende a 0,848, con lo que Uruguay ocuparía el lugar 45 y no el lugar 43 como fue publicado. De esta manera, dos de los tres lugares que Uruguay pierde se explican por la rectificación de los datos del 2004.

datos actualizados, la caída de Uruguay entre el 2004 y el 2005 sería de un lugar, dado que en el 2004 el país se habría situado dos lugares más abajo. Esto se debe a que, si bien el PIB creció, los datos de educación permanecieron constantes en los dos años. Es llamativo que los datos actualizados de Uruguay muestren un descenso en la tasa de alfabetización de la población de 15 años y más de 97,7% a 96,8%, dado que no es razonable pensar que la población sea ahora menos alfabeta. Esto se explica por un cambio en la fuente o en el criterio de interpolación utilizado.

La comparación regional de los logros de Uruguay en cada dimensión presenta resultados dispares (cuadro I.11). Los logros en salud han sido superados por varios países de la región, los cuales han acrecentado la esperanza de vida gracias a políticas de abatimiento de la mortalidad infantil. En el *Informe nacional de desarrollo humano 2005* se planteó que otros países, como Chile y Cuba, habían logrado mayores reducciones de la mortalidad infantil que la llevaron a niveles bastante más bajos.

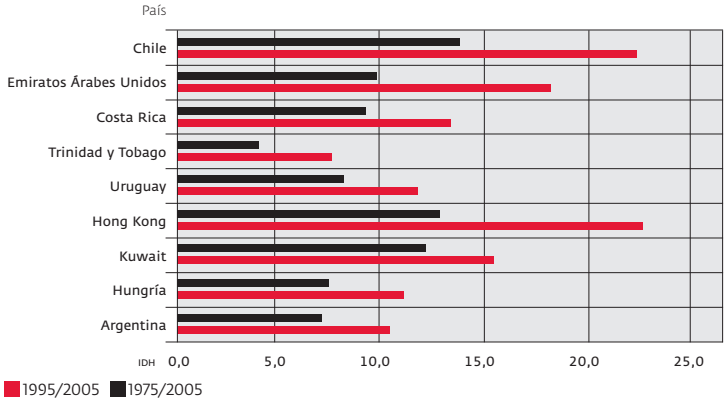
En cuanto a la alfabetización de adultos, los logros de Uruguay son considerables y solo los supera Cuba, país que ha desarrollado políticas muy activas al respecto. Mientras tanto, la TBMC de Uruguay figura entre las más altas de la región, solo igualada por la de Argentina. El peso del rezago en la TBMC hace que Brasil alcance cifras que superan a otros países de la región con mayores logros educativos si se los mide por el promedio de años de educación de adultos.

Aunque Uruguay está bien situado en la región con relación al PIB por habitante en PPA, Argentina y Chile presentan indicadores notoriamente superiores, que los colocan en los primeros lugares de la región en términos de desarrollo humano. Así, la mejora en el acceso a los recursos se transforma en un aspecto clave para que Uruguay recupere posiciones en el ordenamiento mundial del IDH.

La distancia entre la posición de los países en el ordenamiento mundial del PIB por habitante y del IDH permite evaluar el nivel de armonía entre las dimensiones del IDH y sus prioridades en materia de transformación de los recursos en logros en educación y salud.

GRÁFICA I.12

Variación del IDH en el largo plazo, países seleccionados, 1975-2005



Fuente: PNUD (2007)

Cuadro I.10 Variación de IDH de los países de América Latina. 2000-2005

País	2000	2005	Variación 2000-2005	Orden 2005
Argentina	0,862	0,869	0,8%	38
Chile	0,845	0,867	2,6%	40
Uruguay	0,842	0,852	1,2%	46
Costa Rica	0,83	0,846	1,9%	48
Cuba	—	0,838	—	51
México	0,814	0,829	1,8%	52
Panamá	0,797	0,812	1,9%	62
Brasil	0,789	0,8	1,4%	70
Venezuela	0,776	0,792	2,1%	74
Colombia	0,772	0,791	2,5%	75
Republica Dominicana	0,757	0,779	2,9%	79
Perú	0,763	0,773	1,3%	87
Ecuador	—	0,772	—	89
Paraguay	0,749	0,755	0,8%	95
El Salvador	0,716	0,735	2,7%	103
Nicaragua	0,671	0,71	5,8%	110
Honduras	0,668	0,7	4,8%	115
Bolivia	0,677	0,695	2,7%	117
Guatemala	0,667	0,689	3,3%	118
Haití	—	0,529	—	146

Fuente: Elaboración para este informe basada en PNUD (2007).

De los países analizados en el cuadro I.11, Cuba es el que presenta mayores disparidades, dadas por los altos logros en educación y salud y los bajos niveles de ingreso por habitante. En segundo lugar se ubican Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Venezuela. Pese a las notorias diferencias en la distribución del ingreso de estos países, parecería que han logrado transformar recursos en niveles altos de educación y salud. En el lado opuesto

Cuadro I.11 Componentes sin estandarizar del IDH y diferencias con respecto a Uruguay. Países seleccionados 2005

Componentes	Argentina	Chile	Uruguay	Costa Rica	Cuba	México	Panamá	Brasil	Venezuela	Colombia	América Latina y el Caribe
Salud	74,8	78,3	75,9	78,5	77,7	75,6	75,1	71,7	73,2	72,3	72,8
Tasa de alfabetización	97,2	95,7	96,8	94,9	99,8	91,6	91,9	88,6	93	92,8	90,3
Matricula bruta combinada	89,7	82,9	88,9	73	87,6	75,6	79,5	87,5	75,5	75,1	81,2
PIB por habitante (PPA)	14280	12027	9962	10180	6000	10751	7605	8402	6632	7304	8417
IDH	0,869	0,867	0,852	0,846	0,838	0,829	0,812	0,800	0,792	0,791	0,803
Diferencia en el ordenamiento en el PIB y el del IDH	9	15	16	13	43	7	15	–3	14	4	

Fuente: Elaboración para este informe basada en PNUD (2007).

se ubica Brasil, cuyo lugar en el ordenamiento mundial del PIB supera al que obtiene en el IDH, lo que indica modestos logros en salud y educación. Si la atención se concentra en los 15 países que figuraban como los de mayor IDH en el *Informe mundial de desarrollo humano 2007,* se observa que en casi todos las diferencias son positivas, excepto en EUA, donde la distancia entre PIB y logros es de –10, lo que indica desajustes en logros aún mayores que los de Brasil. Los países de este grupo que presentan mayores diferencias positivas son Australia (13), Canadá (6), Francia (8), Suecia (7), Japón (9) y España (11).

4.1.2 La evolución del IDH y sus componentes entre 1986 y 2006

Para comprender mejor la evolución del IDH de Uruguay se requiere analizar los valores y la evolución de cada uno de los componentes del índice (cuadro I.10, gráfica I.13 y Anexo de la Parte I). Mientras el PIB y la TBMC presentan modificaciones importantes en el período, la tasa de alfabetización y la esperanza de vida presentan una leve pero sostenida tendencia ascendente. En el período considerado en este informe, continúa manteniéndose la asociación negativa entre la TBMC y el PIB por habitante: en los períodos en que uno aumenta, el otro desciende. Debido a ello, entre 2001 y 2003 la caída del IDH debido a la evolución desfavorable del PIB se suavizó por el aumento de la TBMC (PNUD, 2005). En el período reciente la tendencia se invierte: el PIB crece fuertemente y la TBMC disminuye.[30]

La relación inversa entre la TBMC y el PIB sugiere que la matriculación no es ajena a la fase del ciclo económico en que se toma la decisión de ingresar, reingresar o permanecer en el sistema educativo. Si las personas optan entre trabajar y estudiar, los períodos de recesión podrían conducir a una mayor matriculación, dado que el costo de oportunidad de estudiar decrece. Por el contrario, en períodos de auge económico la alternativa de estudiar implica sacrificar mayores ingresos potenciales. Pese a estas fluctuaciones de corto plazo, la consideración de todo el período indica que hay un aumento efectivo de la TBMC a lo largo del tiempo.

La contribución de cada componente a la evolución del IDH indica que, tanto en los aumentos como en las caídas, los movimientos obedecen en gran medida a la evolución del PIB (cuadro I.13). La participación de este indicador en las variaciones del índice total supera claramente el peso que tiene en la construcción del IDH (un tercio). Ello es particularmente válido en el último período (2002-2005), cuando el aumento del IDH se produce fundamentalmente como resultado de la recuperación económica. Esto indica que, si bien el IDH pretende ofrecer un ordenamiento distinto al que surgiría del PIB per cápita, está bastante ligado a este in-

30 Los datos presentados en el cuadro 3 tienen ligeras diferencias con los que contiene el *Informe de desarrollo mundial 2007* debido a que las proyecciones de población y las tasas de alfabetización utilizadas no son idénticas. Véanse los detalles en el Anexo metodológico.

dicador. En efecto, el PIB es una variable que presenta fluctuaciones mayores que los otros componentes en el corto plazo, aspecto que se agudiza en América Latina, donde crisis periódicas llevan a variaciones importantes en las tasas de crecimiento económico.

Mientras tanto, la contribución de la esperanza de vida siempre se ubica por debajo de un tercio, dado que es un indicador que solo se mueve en el largo plazo. Los componentes educativos tienen un peso relevante, en particular la TBMC, máxime considerando que su peso total en el IDH es de un noveno. Su contribución a la evolución del IDH muestra claramente su papel anticíclico, que frenó la caída del IDH en el período 2000-2002 y detuvo su incremento en el período 2004-2005. De esta manera, parecería que uno de los desafíos para el incremento del desarrollo humano, y sobre todo para la política educativa, consistiría en independizar del ciclo económico las decisiones sobre la permanencia en el sistema educativo, favoreciendo la retención en los períodos de auge.

4.1.2.1 La evolución por departamentos

El ordenamiento basado en el IDH y en el *índice de desarrollo humano modificado* (IDHM) coloca a Montevideo como el departamento de mayor desarrollo humano del país (cuadro I.14)*. Las principales diferencias entre uno y otro índice se observan en el caso de Río Negro, que cae ocho lugares al considerar el IDHM. Esta caída obedece a que el PIB generado en el departamento es notoriamente superior a las remuneraciones que allí se mantienen. Lo contrario puede observarse en Canelones, San José y Durazno, que suben respectivamente siete, cinco y cuatro lugares en el IDHM con respecto al IDH. En el caso de los dos primeros, esto se debe a su cercanía de Montevideo, dado que muchas personas residen en dichos departamentos pero perciben ingresos en la capital (véase PNUD, 2005).

Entre 1991 y el 2005 no se perciben cambios relevantes en el ordenamiento, lo cual indica que no hay departamentos cuyo desarrollo los haya llevado a despegarse de la evolución del resto. Se encuentran mejoras relativas en Flores, Cerro Largo, San José, Rocha y Treinta y Tres, mientras que Salto y Paysandú empeoran sensiblemente. Estas variaciones acompañan en cierta medida la evolución de las regiones que contienen los departamentos (Apéndice I). En el caso de San José y Flores refieren al importante crecimiento del Litoral Sur y Centro, mientras que Paysandú y Salto se corresponden con el relativo estancamiento observado en el Litoral Oeste, región que en 1996 presentaba niveles de desarrollo humano similares a los del Litoral Sur.

En la gráfica I.14 y en los cuadros A.9 al A.14 del Anexo estadístico se presentan los componentes del IDH y del IDHM para los distintos departamentos ordenados por región en 1996, 2002 y 2006, excepto en el caso del PIB, que llega hasta el 2005. A lo largo del período se observa un incremento de los valores de los componentes del IDH, excepto en el caso del ingreso. Este ha recuperado los niveles previos a la crisis solamente en Río Negro y Salto, lo cual puede vincularse a la fuerte expansión de la actividad económica en esos departamentos. La crisis del 2002 explica la superposición de las líneas de 1996 y 2002 para todos los departamentos. Mientras tanto, la TBMC no registró cambios relevantes entre 1991 y 1996 y se incrementó en el 2002 y el 2006 en algunos departamentos.

Si bien, como se adelantó, Montevideo es el departamento con mayor IDH, existen en su interior importantes disparidades. A efectos de ilustrarlas, se desagregó el IDH para los barrios y zonales de Montevideo. Como no se dispuso de estimaciones de la esperanza de vida por barrios y zonales, esta se aproximó mediante la tasa de mortalidad infantil. Los indicadores de educación se estimaron con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del INE, por lo cual las tasas de analfabetismo son observadas y, a diferencia de las que se utilizaron en las secciones anteriores, no provienen de una proyección basada en datos del censo. Al igual que en el caso del IDHM, el acceso a recursos se aproximó mediante el ingreso. Los valores se estandarizaron con máximos y

* Los detalles del cálculo del IDHM se presentan en el Anexo metodológico. La fórmula es similar a la del IDH, pero se sustituye el PBI per cápita por el ingreso per cápita de los hogares para cada departamento.

Cuadro I.12
Componentes del IDH para los años 1986, 1991, 1996 y 2000-2005

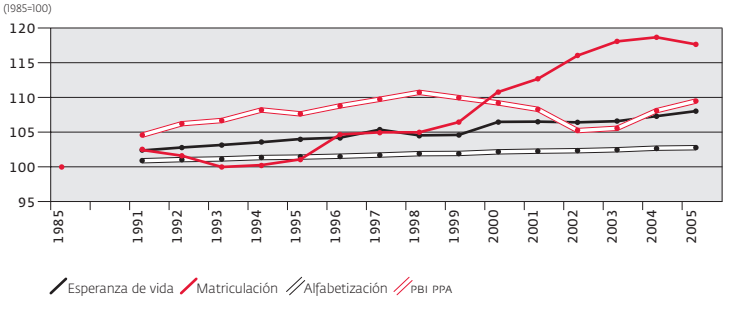
Año	Valores de los componentes			
	Esperanza de vida	Matriculación *	Alfabetización **	PIB
1985	71,9	75.4	95,4	6 729
1991	72,9	77,2	96,2	8 107
1996	73,9	78,8	96,8	9 670
2000	74,9	83,4	97,3	9 866
2001	74,9	84,8	97,4	9 462
2002	74,8	87,4	97,6	8 357
2003	74,9	88,9	97,7	8 477
2004	75,3	89,3	97,8	9 413
2005	75,6	88,6	98	9 962

* Dado que la información sobre matriculación se publica desde la década de 1990, el valor de 1985 se construyó con datos de las ECH ajustados por las diferencias de captación entre los datos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y los de la misma encuesta para el promedio entre 1991 y 1994.
** Surge de proyecciones basadas en los Censos de Población y difiere por tanto de la publicada en PNUD (2007), que permanece fija en el valor del CPV de 1996 (96,8%).

Fuente: Elaboración para este informe basada en los World Development Indicators del Banco Mundial, Censo 1996, Proyecciones de Población del INE y los Anuarios Estadísticos del MEC.

GRÁFICA I.13

Evolución del IDH y de sus componentes estandarizados, Uruguay 1985-2005 (1985 = 100)



Fuente: Elaboración para este informe basada en ECH, World Development Indicators del Banco Mundial, Censo 1996, Proyecciones de Población del INE y los Anuarios Estadísticos del MEC.

Cuadro I.13 Descomposición de la evolución del IDH. Contribución de cada componente estandarizado ponderado por su peso en el IDH

Año	Esperanza de vida	Matriculación	Alfabetización	PIB
1985-1991	0,5	0,3	0,2	4,4
1985-2005	1,6	1,7	0,6	9,3
1991-2005	1,2	1,4	0,4	4,7
1996-2005	0,7	1,2	0,3	0,7
2000-2005	0,3	0,7	0,2	0,2
2000-2002	0,0	0,5	0,1	–3,6
2002-2005	0,4	0,2	0,1	4,0
2004-2005	0,1	–0,1	0,0	1,2

Fuente: Elaboración para este informe basada en ECH, World Development Indicators del Banco Mundial, Censo 1996, Proyecciones de Población del INE y los Anuarios Estadísticos del MEC.

mínimos barriales. Al índice así construido se lo llamó IDH *modificado 2* (IDHM2).

En el mapa 1 (datos en el Anexo de la Parte I) se ponen de manifiesto las importantes disparidades por barrios de Montevideo en el nivel de bienestar medido mediante el IDHM2 y sus componentes. Estas disparidades se muestran en un amplio y continuo recorrido del IDHM2, que da cuenta de amplias zonas de la ciudad que presentan niveles de privación importantes. Es notorio que las zonas costeras se caracterizan por altos niveles de bienestar, mientras que las zonas que bordean la ciudad hacia el interior presentan los niveles más deprimidos, tal como se ha detectado en trabajos previos basados en otros indicadores socioeconómicos (por ejemplo, Kaztman, 1999; Gallo, 2005; IMM, 2005).

Las importantes diferencias dentro de la ciudad se ponen de manifiesto en que el IDHM2 de Punta Carretas, barrio que ocupa el primer lugar en el ordenamiento, es casi cinco veces mayor que el que corresponde a Casavalle, barrio que figura en el último lugar en todos los componentes del IDHM2. Si se compara Punta Carretas con Casavalle, se observa que la mortalidad infantil es la mitad, el ingreso por persona es siete veces mayor y la tasa bruta de matriculación es casi el doble. Las diferencias menos pronunciadas se observan en la tasa de alfabetización de los adultos, que en Punta Carretas es un 13% mayor en Casavalle.

Estas diferencias han sido constatadas en diversos trabajos donde también se ha hecho referencia a un proceso de creciente segregación residencial y a la importancia de centrar el análisis en el Gran Montevideo.[31] También se ha sugerido diversas políticas que podrían reducir las disparidades. Sin embargo, queda por estudiar cómo opera la segregación residencial sobre el desarrollo humano futuro, para entender la relación de causalidad entre ambos aspectos y poder realizar un aporte más preciso a la discusión de políticas.

4.2 Desarrollo humano y género

En el primer *Informe mundial de desarrollo humano,* de 1990, se expuso la necesidad de dar

31 No fue posible calcular el IDH por barrios para el Gran Montevideo dado que el INE proporciona la información de la ECH clasificada por barrios solo en Montevideo.

Cuadro I.14
Ordenamiento de los departamentos en 1991, 1996, 2002 y 2005

	IDH								IDHM	Cambio de posiciones en 2005
	1991	1996	2002	2005	91-96	96-05	02-05	91-05	2005	
Artigas	16	12	19	17	–4	5	–2	1	19	2
Rivera	19	19	19	19	0	0	0	0	17	–2
Tacuarembó	13	15	12	13	2	–2	1	0	16	3
Soriano	9	9	11	11	0	2	0	2	12	1
Salto	11	14	16	15	3	1	–1	4	15	0
Paysandú	7	6	10	10	–1	4	0	3	10	0
Río Negro	5	5	5	5	0	0	0	0	13	8
Cerro Largo	17	18	17	16	1	–2	–1	–1	18	2
Rocha	12	11	9	9	–1	–2	0	–3	8	–1
Treinta y Tres	14	13	14	12	–1	–1	–2	–2	14	2
Durazno	6	8	8	8	2	0	0	2	4	–4
Flores	2	4	4	2	2	–2	–2	0	2	0
Florida	8	7	6	6	–1	–1	0	–2	6	0
Lavalleja	10	10	7	7	0	–3	0	–3	7	0
Maldonado	3	2	3	4	–1	2	1	1	5	1
Canelones	15	17	15	18	2	1	3	3	11	–7
Colonia	4	3	2	3	–1	0	1	–1	3	0
San José	18	16	13	14	–2	–2	1	–4	9	–5
Montevideo	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de OPP, ECH del INE, Proyecciones de Población del INE y Anuarios Estadísticos de ANEP.

cuenta de la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres, particularmente las referidas a la vulnerabilidad femenina ante la pobreza y a su aporte a la sociedad a través del trabajo doméstico no remunerado (PNUD, 1991). También se señaló que las brechas entre los sexos significan un reto para alcanzar un mayor desarrollo humano, a la vez que su superación constituye una oportunidad para los países de acelerar su progreso económico y social potenciando las capacidades en la población femenina.

Esto implicó, a su vez, reconocer las limitaciones del IDH para dar cuenta de las significativas diferencias internas en el grado de desarrollo del que gozan distintos sectores de la población de un país, especialmente en el caso de grupos poblacionales como hombres y mujeres, así como disparidades entre clases, grupos raciales, regiones y otros (Anand y Sen, 1995).

La preocupación por incorporar la perspectiva de género a las mediciones del desarrollo humano se plasmó recién en 1995, con dos nuevos índices que abarcan dimensiones de importancia para entender el efecto de las inequidades entre hombres y mujeres (PNUD, 1995). Estos índices son el *índice de desarrollo relativo al género* (IDG) y el IPG.

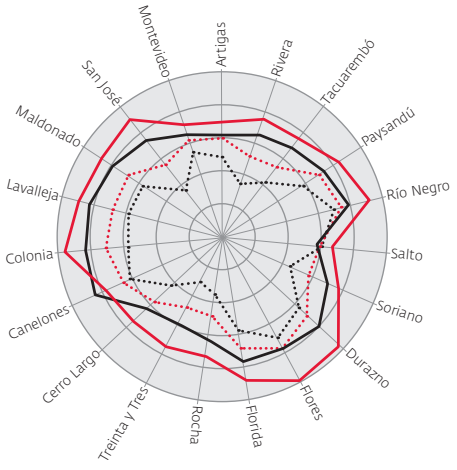
El IDG sintetiza las desigualdades de género con relación al IDH, y el IPG busca medir el empoderamiento femenino con respecto a la participación política y económica de las mujeres. El primero, que se compone de las mismas variables que el IDH, se centra en la desigualdad entre mujeres y hombres conjuntamente con el grado de adelanto medio de ambos sexos; el segundo se compone de tres variables que reflejan la participación femenina en la toma de decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales y su capacidad de obtener ingresos.

Ambos índices pretenden recoger las dimensiones consideradas fundamentales para el desarrollo humano, esto es, las oportunidades de tener una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, así como la representación de las mujeres en diversas esferas de decisión.

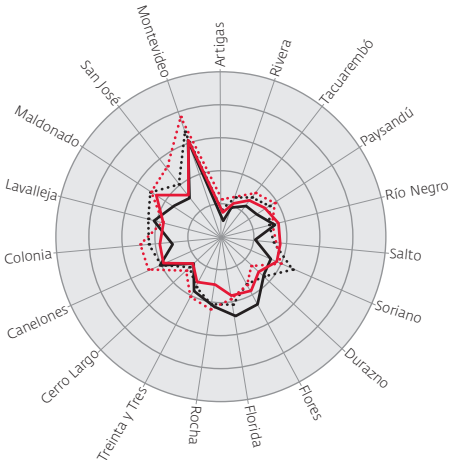
GRÁFICA I.14

Evolución de los componentes del IDH para distintos años por departamento

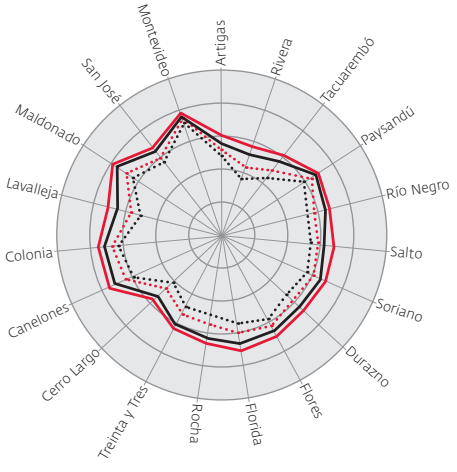
Esperanza de vida



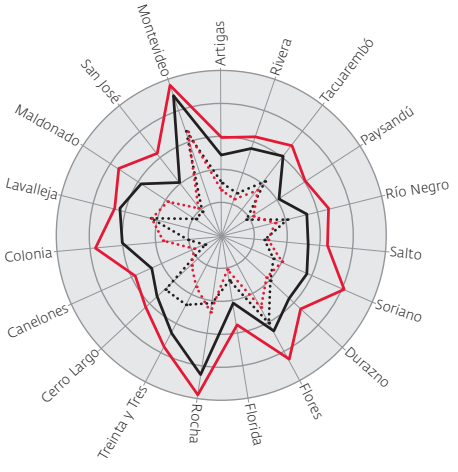
Ingreso



Alfabetización



TBMC

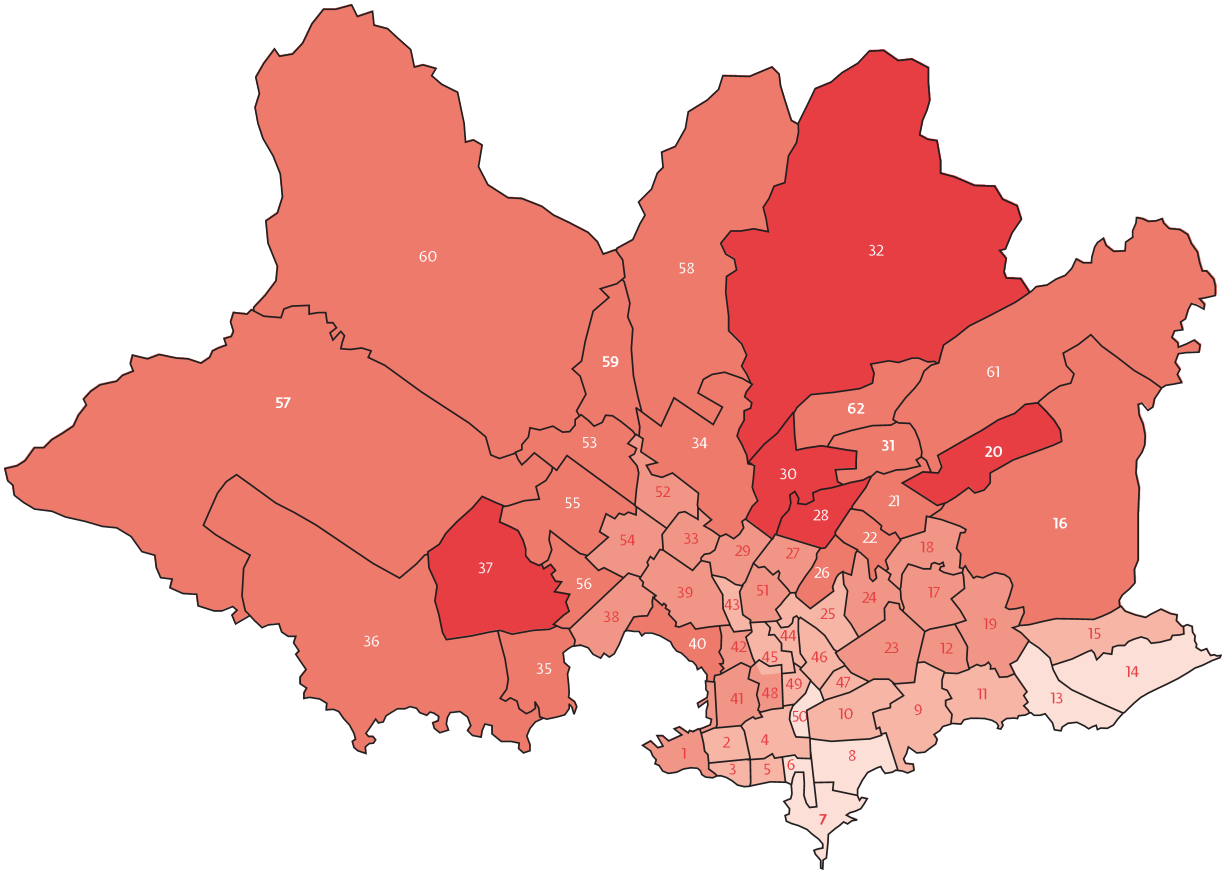


PBI

* El último dato disponible de PIB corresponde al año 2005.
Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH, OPP y Anuarios Estadísticos de ANEP.

MAPA 1

IDHM2 y componentes sin estandarizar según barrios de Montevideo



- IDH mayor de 0,8
- IDH entre 0,6 y 0,8
- IDH entre 0,4 y 0,6
- IDH entre 0,3 y 0,4
- IDH menor de 0,3

Fuente: INE - Censo Fase I- 2004 - Censo 1996.

1 Ciudad Vieja
2 Centro
3 Barrio Sur
4 Cordón
5 Palermo
6 Parque Rodó
7 Punta Carretas
8 Pocitos
9 Buceo
10 Parque Batlle y Villa Dolores
11 Malvín
12 Malvín Norte
13 Punta Gorda
14 Carrasco
15 Carrasco Norte
16 Bañados de Carrasco
17 Maroñas y Parque Guaraní
18 Flor de Maroñas
19 Lan Canteras
20 Punta Rieles y Bella Italia
21 Jardines del Hipódromo
22 Ituzaingó
23 Unión
24 Villa Española
25 Mercado Modelo y Bolivar
26 Castro Castellanos
27 Cerrito
28 Las Acacias
29 Aires Puros
30 Casavalle
31 Piedras Blancas
32 Manga y Toledo Chico
33 Paso de las Duranas
34 Peñarol y Lavalleja
35 Cerro
36 Casabó y Pajas Blancas
37 La Paloma y Tomkinson
38 La Teja
39 Prado y Nueva Savona
40 Capurro y Bella Vista
41 Aguada
42 Reducto
43 Atahualpa
44 Jacinto vera
45 Figurita
46 Larrañaga
47 La Blanqueada
48 Villa Muñoz Retiro
49 La Comercial
50 Tres Cruces
51 Brazo Oriental
52 Sayago
53 Conciliación
54 Belvedere
55 Nuevo París
56 Tres Ombúes y Pueblo Victoria
57 Paso de la Arena
58 Colón Sureste y Abayubá
59 Colón Centro y Noroeste
60 Lezica y Melilla
61 Villa García y Manga Rural
62 Manga

4.2.1 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Las tres dimensiones elegidas para el IDG desde el primer *Informe mundial de desarrollo humano* fueron: la longevidad, la educación y el acceso a recursos, es decir, las mismas que para el IDH. Estas se operativizan a partir de la estimación de tres índices, relativos a salud, educación e ingresos. Por tanto, el IDG desagrega el IDH por género y mide las desigualdades contenidas en los promedios de dichos componentes. Para cada uno se combinan los índices correspondientes a hombres y mujeres, de manera de penalizar las diferencias en el grado de progreso (recuadro I.6). Se trata, por tanto, de un IDH sensible a la equidad de género. La idea básica al construir el IDG fue penalizar al IDH si la desigualdad de género se da en alguna de las tres dimensiones incorporadas. Cuanto mayor sea la diferencia en cada una de esas dimensiones, más se distancia el IDG del IDH.

Según el *Informe de desarrollo humano 2006-2007* (PNUD, 2007), que recoge datos del 2005, Uruguay ocupa el lugar 45 de 157 países en el ordenamiento mundial del IDG, y el tercer lugar entre los países de América Latina, después de Argentina y Chile (cuadro I.15). Esta situación es similar a la del IDH, dado que su ordenamiento se recalcula para los países que tienen datos de género.

La evolución del IDG en Uruguay acompaña la evolución del IDH en el período en análisis, aunque los valores absolutos del IDG se ubican sistemáticamente por debajo. A partir de 1999 se observa una leve disminución de la distancia entre ambos, que representa la brecha de género en términos de desarrollo humano (gráfica I.15).

4.2.1.1 La evolución interna del IDG

Los índices de equidad de género por componente (IDG/IDH), para cada una de las

RECUADRO I.6

El índice de desigualdad de género (IDG)

Para el cálculo del IDG se estiman índices por sexo para educación, salud e ingresos. Se combinan luego los índices masculino y femenino para cada componente, y se construye un índice igualmente distribuido (IID) para cada dimensión, según la siguiente fórmula general:

$$IID_i = \left[n_m \, \text{Índice femenino}^{(1-\varepsilon)} + n_h \, \text{Índice masculino}^{(1-\varepsilon)} \right]^{\left(\frac{1}{1-\varepsilon}\right)} \quad (3)$$

IIDi es el IID de la dimensión i, n_m y n_h son la proporción de mujeres y hombres respectivamente en la población, y *e* es un parámetro que mide el grado de aversión a la desigualdad entre géneros. Posteriormente se construye el IDG como un promedio simple de los IID calculado para las tres dimensiones:

$$IDG = \frac{1}{3} IDD_{educación} + \frac{1}{3} IDD_{salud} + \frac{1}{3} IDD_{ingreso} \quad (4)$$

Respecto a la interpretación de los resultados del IDG, debe destacarse que este no es una medida de la desigualdad de género por sí mismo. Es decir, del valor del IDG de un país no se puede inferir la magnitud de las brechas de género o cuán importantes son sus consecuencias. Por tanto, para su interpretación se requiere una comparación con el IDH, ya sea su diferencia o ratio. Esta da cuenta de la severidad de la desigualdad de género en las tres dimensiones del desarrollo humano consideradas.

La conceptualización y forma de medición del IDG ha dado lugar a diversas críticas, algunas de las cuales se señalan a continuación. Una de las principales debilidades del IDG consiste en que su valor depende fuertemente del nivel de PIB per cápita de los países, por lo cual los ordenamientos de IDG e IDH son muy similares y el IDG arroja muy poca información adicional. En algunos trabajos se han realiza-

dimensiones que los componen, registran ligeras variaciones en salud y educación, y cambios más significativos en la brecha de ingresos (cuadro I.16).

El comportamiento de este último componente explica principalmente la evolución positiva del IDG, que muestra una tendencia creciente, más dinámica, ya que la esperanza de vida y la educación, con valores considerablemente más elevados, se mueven más lentamente. Su nivel, en cambio, está relacionado con estos dos últimos componentes y en particular con la educación. En el caso uruguayo, tanto la esperanza de vida como la educación han evolucionado de manera favorable a las mujeres y por lo tanto reflejan logros en términos de desarrollo humano. El componente que refleja mayor desigualdad se relaciona con el acceso a los recursos económicos. Ello se vincula a las marcadas diferencias en las formas de inserción laboral por sexo, asociadas a la segregación ocupacional y a los menores ingresos por trabajo en pro-

Cuadro I.15 IDG y ordenamiento para IDG e IDH para países de América Latina, 2005

País	Valor	Posición IDG	IDH menos IDG
Argentina	0,865	36	1
Chile	0,859	40	–1
Uruguay	0,849	45	0
Costa Rica	0,842	47	0
Cuba	0,839	49	0
México	0,820	51	–1
Panamá	0,810	55	0
Brasil	0,798	60	5
Colombia	0,789	66	2
Venezuela	0,787	68	–1
República Dominicana	0,773	74	–2
Perú	0,769	76	3
Paraguay	0,744	86	–1
El Salvador	0,726	92	0
Nicaragua	0,696	99	–2
Honduras	0,694	101	0
Bolivia	0,691	103	0
Guatemala	0,675	104	0

Nota: A los efectos de realizar este cuadro, el ordenamiento en el IDH fue recalculado por el PNUD para los países que tienen datos del IDG. En esta clasificación, el IDH de Uruguay ocupa el lugar 45.
Fuente: PNUD, 2007.

do intentos de superar este problema utilizando las brechas de género en el indicador de acceso a recursos (Social Watch, 2005).

Con respecto a sus componentes, se ha criticado el uso de la esperanza de vida como una dimensión de la desigualdad de género, tanto desde el punto de vista conceptual como por sus implicaciones de política (Klasen, 2006). En lo que respecta al componente de ingresos, este presenta problemas conceptuales debido a que no permite conocer la distribución de los recursos dentro de los hogares. Adicionalmente, si bien el enfoque de desarrollo humano pone énfasis en los funcionamientos y capacidades, lo cual permite incorporar una reflexión sobre el cuidado y mantenimiento de los seres humanos, y por lo tanto de los trabajos reproductivos que socialmente tienen asignados las mujeres, el IDG considera solamente los ingresos percibidos por las personas y los hogares, mientras que el monto de trabajo no remunerado, incluidas las actividades del cuidado llevadas adelante por las mujeres, no se toman en cuenta. Como resultado, estas últimas terminan por no ser considerados en su contribución al desarrollo humano.

Finalmente, con relación al uso del tiempo, se señala que el tiempo libre puede ser un importante indicador de bienestar que presentaría diferencias significativas por sexo, por lo que podría ser incorporado a estas medidas. Esto, aunque teóricamente es válido, tropieza con problemas de disponibilidad de información. En el Uruguay recién a partir de este año se aplica en forma oficial una encuesta de uso del tiempo, que todavía no se ha extendido a la mayor parte de los países. Sin embargo, en los casos en que se cuenta con esta información podría ser de utilidad incluirla de manera complementaria para el análisis de del IDG o IPG.

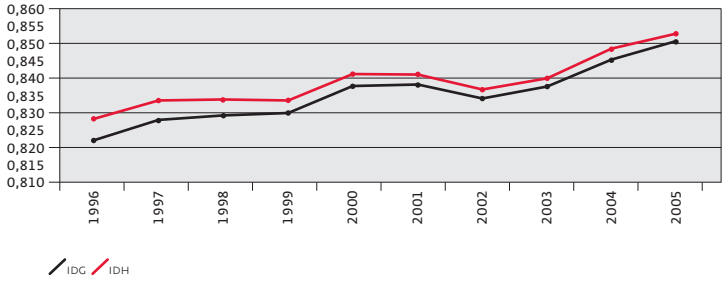
Cuadro I.16 Evolución del IDG e IDG modificado (brecha de ingreso total y brecha por hora) y sus componentes, 1991, 1996-2005

Componentes	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Esperanza vida	0,802	0,815	0,823	0,818	0,818	0,833	0,833	0,832	0,833	0,839	0,845
Educación	0,889	0,893	0,898	0,900	0,903	0,915	0,923	0,932	0,929	0,934	0,934
Ingresos	0,653	0,710	0,722	0,731	0,730	0,731	0,731	0,714	0,720	0,740	0,757
IDG	0,785	0,812	0,819	0,820	0,822	0,831	0,833	0,830	0,834	0,844	0,851

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de las Proyecciones de Población del INE, los Anuarios estadísticos del MEC, la Encuesta Continua de Hogares y *World Development Indicators* del Banco Mundial.

GRÁFICA I.15

Evolución del IDH y del IDG



Fuente: Elaboración para este informe basada en ECH, Banco Mundial, Censo 1996, Proyecciones de Población del INE y a los Anuarios Estadísticos del MEC.

medio. Los cambios que acortan la brecha de ingresos entre hombres y mujeres y que impactan sobre la evolución de este componente del IDG ocurrieron básicamente en el período 1991-2001, en el que las remuneraciones femeninas crecieron por encima de las masculinas. Posteriormente los ingresos de las mujeres y los hombres han evolucionado de manera relativamente similar.

El acortamiento de la brecha de ingresos podría ser considerado un logro en términos de desarrollo humano en la medida en que reflejara las mejores condiciones educativas de las mujeres (Rossi y Rivas, 2000). Sin embargo, aun en el período de reducción de la brecha, la parte no explicada de la diferencia o el componente considerado de discriminación —al controlar por diversas variables— ha tendido a aumentar (Amarante y Espino, 2001).

4.2.2 Índice de potenciación de género (IPG)

Un concepto complementario en términos de la evaluación del desarrollo es el de empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres, que representaría el aumento de sus capacidades y de agencia. El *Informe de desarrollo humano* de 1995 reconoce la potenciación como uno de los elementos centrales para la ampliación de las opciones de que disponen las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien de él. Mientras el IDG se centra en la ampliación de la capacidad, el IPG se refiere a la utilización de esa capacidad para aprovechar las oportunidades de la vida.

El concepto de empoderamiento fue planteado originariamente por los movimientos de mujeres del sur a finales de los años ochenta. Si bien existe una miríada de formulaciones de este concepto (Alkire e Ibrahim, 2007), su acepción más generalizada en el contexto del desarrollo humano lo define como "ganancias de poder en el nivel individual, vinculadas con la confianza en la propia persona, en la habilidad para acceder a espacios de poder, para participar y para encauzar elecciones que se valoran, lo cual supone el desarrollo de la conciencia individual y grupal sobre la existencia y las causas de la injusticia, sobre el derecho a un trato justo e igualitario, a tener condiciones necesarias para la sobrevivencia" (López, 2006: 4).

El IPG está vinculado a la noción de empoderamiento de las mujeres como estrategia para transformar las estructuras de dominación en todos los ámbitos: legislación, educación, instituciones e instancias públicas o privadas. Se considera que una forma de facilitar el empoderamiento es incrementar la participación equitativa de mujeres y hombres en todos los procesos, y crear un contexto propicio para que se lleve a cabo por la vía de otros actores sociales: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Esto explica las dimen-

siones elegidas por el PNUD para evaluar los procesos de empoderamiento femenino en los países.

El significado del índice tiene una fuerte connotación política, en el sentido de que puede ser una base para una agenda de carácter político, ya que los obstáculos que impiden la igualdad de ejercicio de derechos de hombres y mujeres exigen cambios significativos en el terreno de la normatividad social, así como acciones afirmativas que permitan revertir el orden desigual e inequitativo en que se dan las relaciones sociales de género (PNUD, 2006).

En el ordenamiento mundial del IPG para 93 países en el 2005, Uruguay ocupa el lugar 59. Al igual que Chile —otro país latinoamericano de alto desarrollo humano—, es superado en este índice por 10 países de la región que se ubican más abajo en el IDH —Costa Rica, Cuba, Perú, Ecuador, México, Honduras, Panamá, República Dominicana, Venezuela y El Salvador—, cinco de los cuales son incluso de desarrollo humano medio (cuadro I.17).

Al comparar el desempeño de Uruguay en los distintos índices del PNUD para el año 2005 se mantiene la tendencia señalada para años anteriores (Moreira, 2001; Moreira y Johnson, 2003; PNUD, 2005): la ubicación del país en el orden mundial del IDG y del IDH es similar, mientras que en el IPG el logro es mucho menor.

Al respecto, Moreira y Johnson (2003: 10) señalan que "el patrón de distribución de bienes socialmente valorados es asimétrico con relación al patrón de distribución de decisiones y poder", y concluyen: "aunque intrínsecamente vinculados, el mercado de bienes y el 'mercado de poder' son distintos".

Al analizar los distintos componentes del IPG para los países de América Latina se advierte que en dos de las tres dimensiones

RECUADRO I.7

El índice de potenciación de género (IPG)

Los componentes del IPG propuestos por el PNUD son: la participación política y el poder de toma de decisiones (medido por la proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios), la participación económica (participación porcentual de ambos géneros en cargos legislativos, altos funcionarios y directivos, proporción de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos), y el poder sobre los recursos económicos (medido por la estimación del ingreso según sexo). Para cada uno de estos componentes se calcula un *porcentaje equivalente igualmente distribuido* (EDEP), que surge como promedio ponderado en función de la participación en la población total de hombres y mujeres incorporando explícitamente un parámetro ε que mide el grado de aversión a la desigualdad entre géneros:

$$EDEP = \frac{1}{50}\left[n_f \, Índice\ femenino^{(1-\varepsilon)} + n_m \, Índice\ masculino^{(1-\varepsilon)} \right]^{\left(\frac{1}{1-\varepsilon}\right)}$$

Al igual que para el IDG, se utiliza un parámetro de aversión a la desigualdad de 2. Para la participación en cuestiones económicas y políticas el EDEP se normaliza dividiéndolo por 50. La justificación de este procedimiento es que en una sociedad donde ambos géneros cuenten con iguales oportunidades las variables que incluye el IPG deberían tomar un valor de 50% (PNUD, 2004).

Para el cálculo del EDEP de ingresos los valores de referencia máximos y mínimos y los ingresos correspondientes a cada género no se expresan en logaritmos.

Finalmente, el IPG resulta del promedio no ponderado de los tres EDEP calculados:

$$IPG = \frac{1}{3} EDEP_{part.\,política} + \frac{1}{3} EDEP_{part.\,económica} + \frac{1}{3} EDEP_{part.\,sobre\,los\,recursos\,económicos}$$

En el Anexo metodológico se presenta el detalle del procedimiento de cálculo del IPG.

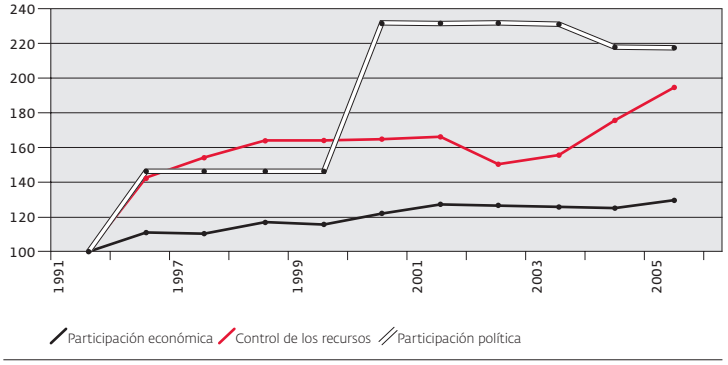
Cuadro I.17 Posición en el ordenamiento del IDH e IPG y valor del IPG de países de América Latina, 2005

País	Posición en el orden mundial		Valor IPG
	IDH reclasificado para países que tienen IPG*	IPG	
Argentina	34	17	0,728
Chile	36	60	0,519
Uruguay	41	59	0,525
Costa Rica	43	24	0,680
Cuba	45	26	0,661
México	46	46	0,589
Panamá	52	49	0,574
Brasil	57	70	0,490
Venezuela	60	56	0,542
Colombia	61	69	0,496
República Dominicana	64	53	0,559
Perú	68	32	0,636
Ecuador	69	43	0,600
Paraguay	72	78	0,428
El Salvador	76	58	0,529
Honduras	81	s/d	0,302
Bolivia	83	67	0,500

* Se recalculó el orden en el IDH para los países que tienen datos de IPG. Los ordenamientos del IPG y del IDH no son comparables directamente dado que el IPG se calcula para un número de países mucho más reducido (93 frente a 177). No se dispone de datos del IPG para Nicaragua y Guatemala.
Fuente: Elaboración para este informe basada en PNUD (2007).

GRÁFICA I.16

Evolución del IPG y sus componentes (1991 = 100)



Fuentes: Elaboración para este informe basada en datos de las ECH, Banco Mundial y estadísticas del Poder Legislativo.

Uruguay registra valores por encima del promedio y se ubica en la primera mitad del ordenamiento (véase el Anexo de la Parte I). La variable que determina el mal desempeño en el IPG es el porcentaje de mujeres en el Parlamento. En este indicador la tasa promedio para los 19 países es de un 21,6%, por lo que Uruguay, con tan solo un 10,8% de parlamentarias, queda relegado al lugar 15.

Pese a la situación desfavorable de Uruguay, los valores del IPG en el ámbito nacional muestran una tendencia creciente, con aumentos bruscos en determinados años que pueden explicarse analizando las características de la evolución de sus componentes, especialmente el de participación política (véanse el Anexo de la Parte I y el capítulo III.3 del presente informe). Dada su relevancia en el IPG, el comentario que sigue se concentrará en este aspecto.

En diversos trabajos e informes anteriores se han estudiado extensamente los aspectos de participación económica y nivel educativo de las mujeres. Como se señaló, el aumento de la participación laboral y los crecientes logros educativos de las mujeres explican la reducción de la brecha de participación económica y control de recursos, tal como se manifiesta en el IDG.

El componente de participación política da cuenta de la evolución de los escaños parlamentarios ocupados por mujeres. Sus movimientos están relacionados con los períodos electorales y con cambios en la titularidad de los cargos debido a compromisos contraídos por los partidos políticos. Dada la fórmula de cálculo, los cambios en la tendencia observada por este componente suelen ser pronunciados en los momentos que coinciden con elecciones nacionales.

En las elecciones del 2004 fueron electas como titulares al Parlamento 14 mujeres (10,8% del total), tres de ellas al Senado (9,7%) y 11 a la Cámara de Representantes (11,1%). Considerando estos datos en perspectiva histórica, se observa que la tasa fue levemente menor a la alcanzada en los comicios de 1999 (12,1%), cuando resultó electa una diputada más.

¿Qué lugar, entonces, ocupa Uruguay en el panorama regional? La actual tasa de mujeres electas como titulares a la Cámara de Representantes ubica al país en la posición 92 del *ranking* de 134 lugares de la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de la UIP, con una cifra para la Cámara Baja (12,1%) inferior al promedio mundial (18,0%) y también al promedio para el continente

(21,6%).[32] En el escenario regional Uruguay se encuentra en el lugar 15 de los 19 países de América Latina. Solo Guatemala, Paraguay, Brasil y Colombia registran tasas inferiores (gráfica I.18).

4.2.2.1 Mujeres en cargos designados del Poder Ejecutivo nacional

Son de especial importancia las modificaciones ocurridas a partir del 2005 en el Poder Ejecutivo, entre los titulares de los ministerios.[33]

La actual composición por sexo del gabinete ministerial (cuatro mujeres y nueve hombres) muestra un panorama muy positivo, pero poco representativo de lo que ha sido la norma históricamente. Hasta el actual período de gobierno (2005-2010), en ninguna administración hubo más de una ministra a la vez (gráfica I.19). Cabe también señalar que dos de esas cuatro ministras ocupan carteras tradicionalmente asociadas a *lo masculino* (Defensa e Interior), lo que tiene un fuerte valor simbólico, en tanto se contrapone a la tendencia más habitual de asignar a las mujeres cargos en áreas vinculadas con temáticas sociales (Desarrollo Social y Salud).

El porcentaje de mujeres en el Consejo de Ministros ascendió al 30,8% a partir de marzo de 2007, cuando una cuarta mujer asumió en una cartera ministerial. La presencia femenina en las subsecretarías de Estado también ha aumentado respecto a administraciones anteriores: actualmente tres de las 13 subsecretarías son ocupadas por mujeres. Este cambio ha ubicado a Uruguay entre los países de la región con tasas más altas de representación femenina ministerial.

El incremento del número de ministras sin duda es un importante paso hacia un mayor equilibrio de género en la representación política, pero cabe señalar que no hay ninguna garantía de que tal tendencia se mantenga en lo que queda de la actual administración, ni en administraciones futuras. Estas designaciones se pueden interpretar, por un lado, como un reconocimiento de que el partido de gobierno cuenta con figuras femeninas destacadas que reúnen las características y capacidades consideradas necesarias para desempeñarse en cargos ministeriales. Por otro, pueden dar a entender que ni en el partido de gobierno ni en la sociedad en su conjunto existen actitudes significativamente discriminatorias hacia las mujeres en cuanto tales, y que su designación en determinados niveles no pone en peligro la unidad del partido o el nivel de apoyo al gobierno. Pero en última instancia la designación de los ministros depende de la voluntad del presidente, y estas designaciones no han ido de la mano con una política activa de acción afirmativa que asegure la reproducción de este criterio en el futuro.

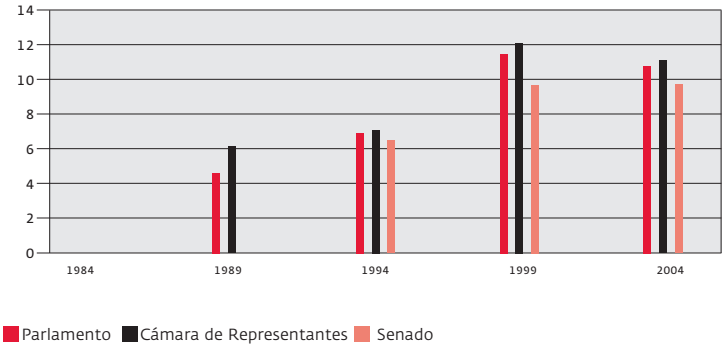
También ha habido mejoras en la representación femenina en otros niveles del Poder Ejecutivo. Un estudio realizado al asumir el actual gobierno frenteamplista recabó información sobre la presencia femenina en altos cargos de la administración central del Estado designados políticamente (Pérez, 2006). De los 127 cargos designados al inicio de la administración del presidente Vázquez, 27 (21,3%) fueron ocupados por mujeres. Esto significa un aumento respecto a los años para los que existen datos comparables: la tasa más alta antes alcanzada fue de 10,3% en 1999, mientras que en el segundo año de la administración previa las mujeres ocupaban solo un 6,5% de estos cargos (Pérez, 2006). Al desagregar la totalidad de estas designaciones por área temática, resulta que la mayoría absoluta (55,5%) corresponde a organismos con competencia en áreas vinculadas a la reproducción social —es decir, el área más estrechamente asociada con los roles tradicionales de las mujeres—, mientras que el resto de los cargos femeninos se distribuye igualmente entre áreas relacionadas con la producción (22,2%) y con la preservación del

32 La *Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento* es un ordenamiento de 188 países de acuerdo con la tasa de representación femenina en la cámara baja o única, que se actualiza mensualmente, disponible en ‹http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm›; promedios mundial y regional en ‹http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm›.

33 No existen relevamientos y análisis de la presencia de mujeres en cargos designados de las intendencias municipales.

GRÁFICA I.17

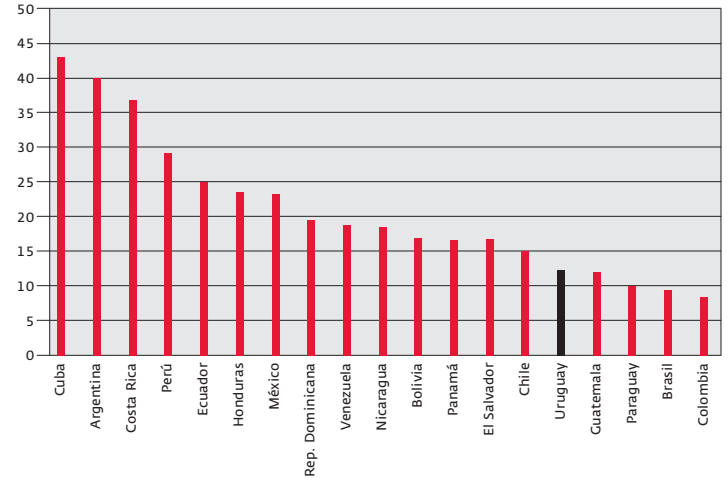
Evolución del porcentaje de mujeres electas como titulares al Parlamento uruguayo, 1984-2004



Fuente: Johnson (2005: 56, gráfico 10).

GRÁFICA I.18

Tasas de representación femenina en las cámaras bajas o únicas de los parlamentos latinoamericanos, 2007



Fuente: Elaboración para este informe basada en la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de la UIP, actualizada al 28/02/2008.

sistema (22,2%).[34] Dentro del área reproductiva es donde las mujeres alcanzan el mayor nivel de representación (36,6%), mientras que en las áreas de producción y de preservación del sistema representan solo un 14%.

El aumento significativo de la presencia femenina en cargos designados debería examinarse en el contexto del recambio histórico registrado en las elecciones nacionales del 2004, cuando resultó victorioso por primera vez el Encuentro Progresista. Los estudios sobre participación política femenina en Uruguay muestran que esta es sistemáticamente mayor en la izquierda, tanto en sus órganos partidarios como en los primeros lugares de sus listas electorales y en las bancadas electas (Moreira, 2001; Johnson, 2005; Pérez, 2006). Por lo tanto, era de esperar que la llegada de la fuerza de izquierda al gobierno nacional conllevase una mejora en el acceso de las mujeres a cargos ejecutivos.

4.2.2.2 El índice de potenciación de género: una desagregación por departamentos

El cálculo del IPG departamental puede ser un buen instrumento para medir otras instancias de empoderamiento femenino, ya que las posibilidades que normalmente tienen las mujeres para la participación política suelen estar más vinculadas a los ámbitos locales.[35]

A su vez, dicho cálculo permite identificar las diferentes situaciones relativas dentro del país. En este caso, la dimensión política se estimó a partir del porcentaje de edilas, es decir, representantes legislativas de los gobiernos departamentales. Asimismo, se introduce otra modificación respecto al IPG nacional, relacionada con el componente de control de los recursos. Por las razones ya planteadas, el PIB se sustituyó por los ingresos laborales de hombres y mujeres por departamento. Al indicador así obtenido se lo llamó *índice de potenciación de género departamental* (IPGD) (véase el Anexo de la Parte I). El período elegido para el análisis busca identificar si hubo cambios luego de las últimas elecciones.

34 Esta categorización —en áreas de reproducción, producción y preservación del sistema— es tomada de Skard y Haavio-Mannila (1985).

35 Sapriza (1999) señala en este sentido con datos para 1995: "La participación en organismos de gobierno local, tales como Juntas Locales y Concejos Vecinales en Montevideo, permiten afirmar que a mayor poder y legitimidad, menor representatividad, y a menor poder, mayor presencia de mujeres. De esta manera se puede construir una escala a partir de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo Nacional, con un 7% de representantes mujeres, los Legislativos Departamentales, con un 14%, las Juntas Locales de Montevideo, con 30%, hasta los Concejos Vecinales de Montevideo, con un 42%".

La comparación permite apreciar que Montevideo es el departamento que presenta mayor IPGD. Sin embargo, la situación desmejoró en todos los departamentos, excepto Durazno, Soriano y Tacuarembó. Debe recordarse que esta evolución difiere de la del IPG presentada en el capítulo I.1, dado que los componentes de ambos indicadores son distintos.

La representación femenina en las juntas departamentales entre el 2000 y el 2005 disminuyó en casi la mitad de los departamentos, se mantuvo en cuatro y aumentó en el resto (véase el Anexo de la Parte I). Esta tendencia contrasta con la evolución descrita en el capítulo I.1, en la que se observaba un mayor peso de las mujeres en los organismos de decisión de los poderes del Estado. Asimismo, debe destacarse que ninguna mujer ocupa el cargo de intendente municipal.

La participación económica de las mujeres recogida por el IPG desmejoró solo en seis departamentos, mientras que los valores del componente control de recursos desmejoraron en todos, particularmente en Montevideo, Canelones y Florida (véase el Anexo de la Parte I). Este último componente explica el deterioro del IPGD en el período.

RECUADRO I.8

La participación femenina en diversos ámbitos de decisión

La participación de las mujeres en el Poder Judicial muestra que, si bien ha sido creciente entre los jueces letrados y los tribunales de apelaciones (57,8 y 45,2 en el 2005 respectivamente), no se ha logrado representación en el órgano máximo, la Suprema Corte de Justicia. Según Sapriza (1999), entre los factores que explicarían la creciente participación de mujeres en el Poder Judicial podrían considerarse la feminización de las carreras de Derecho y Notariado, donde se reclutan sus funcionarios, la menor oferta de varones debido a los bajos salarios relativos y la imposibilidad de desempeñar otra función rentada, que desestimularía a los hombres. Complementariamente, si se considera la distribución interna en el 2005, tanto entre los ministros de los tribunales de apelaciones como entre los jueces letrados, puede observarse en el primer caso la concentración en la rama civil (60%), mientras que la menor proporción de mujeres se ubica en la rama penal (28,6%). Para los jueces letrados, mientras que en familia el porcentaje de mujeres (75%) supera ampliamente el promedio general (57,8%), en materia penal las mujeres representan el 19% del total.

En el ámbito sindical, la presencia de las mujeres en las directivas es muy inferior a su representación en la fuerza laboral. Si se considera su participación en las direcciones por ramas de actividad se observa que la más elevada se da en los servicios sociales comunales y personales (41,4%), mientras que en el total de las directivas corresponde a 22%. El Secretariado y la Mesa Representativa, organismos elegidos en los congresos de la central de trabajadores, cuentan con 15,4% y 6,3% de mujeres respectivamente.

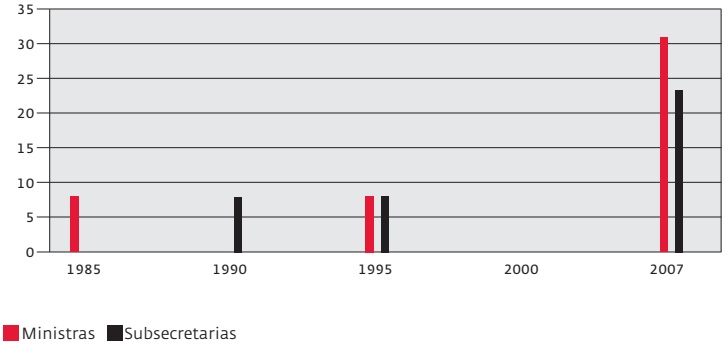
La intervención femenina en las negociaciones salariales, reflejada en la participación de las delegadas por los trabajadores en los consejos de salarios, es ínfima (7,5%), aunque mínimamente superior a la correspondiente a los empleadores (6,3%). En cambio, en la representación del Poder Ejecutivo esta participación asciende al 52%, lo cual puede deberse a que se trata de cargos a los que se accedió por llamado abierto a concurso.

En los consejos directivos de las organizaciones empresariales en el 2005 las mujeres no tenían participación, excepto en la Cámara de Industrias (3,3%) y la Federación Rural (23,3%).

Finalmente, en la esfera de la educación terciaria pública, si bien el fuerte incremento de las mujeres que egresan de la Universidad de la República constituye un logro, su participación entre las autoridades y los órdenes que integran el cogobierno es aún considerablemente inferior a la de los hombres.

GRÁFICA I.19

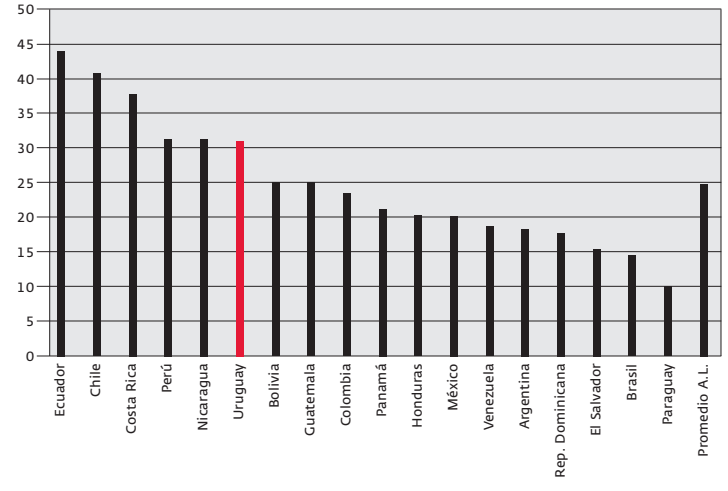
Porcentaje de mujeres en ministerios y subsecretarías, 1985-2007*



* No incluye a las tres mujeres que ocuparon ministerios o subsecretarías por períodos cortos durante las transiciones presidenciales.
Fuente: Elaboración para este informe basada en Pérez (2006) y datos de la Presidencia (2005: 214, cuadro 5).

GRÁFICA I.20

Representación femenina en cargos ministeriales, América Latina



Fuente: Elaboración para este informe basada en Llanos y Sample (2008, cuadro 3).

Así, no se advierte una evolución positiva del desarrollo humano en términos de equidad de género a escala departamental. En efecto, en los niveles intermedios no ha mejorado la representación de las mujeres. Al mismo tiempo, el fuerte deterioro de los ingresos de los hogares coadyuvó en el retroceso de los valores del índice.

Como lo muestra la gráfica I.23, la tendencia a una presencia femenina mayor a escala departamental que a escala nacional ha caracterizado todo el período posdictadura.

A pesar del aumento global registrado en la tasa de representación femenina a escala departamental tras las elecciones del año 2000, si se observa la evolución de la representación femenina en las juntas, desagregada por departamentos, el panorama no luce tan positivo (véase el cuadro I.16). En las últimas elecciones, menos de un tercio de los departamentos (seis) registraron un aumento en el porcentaje de edilas, cuatro mantuvieron la misma proporción que en el período anterior y en nueve se redujo la presencia femenina.

Desde 1984, solo seis de los 19 departamentos han mantenido o aumentado el porcentaje de edilas elección tras elección, y uno (Salto) apenas ha mantenido una tasa mínima. Los demás registran altibajos, lo que sugiere que en general no hay una tendencia acumulativa de crecimiento de la representación femenina en las juntas. Además, en las elecciones del 2005 en ningún departamento se eligieron más de nueve edilas titulares (sobre un total de 31), la cantidad máxima ya alcanzada en 1994 en Río Negro y en el 2000 en Montevideo.

En términos generales, como se ha señalado en trabajos anteriores (véanse Johnson, 2000; Moreira, 2001; Pérez, 2005), en los cargos legislativos existe una relación inversa entre los niveles de representación femenina y, por un lado, el estatus y el poder inherentes a los cargos y, por otro, el número de cargos disponibles. En los órganos electivos de mayor autoridad y con menor cantidad de bancas para repartir, y cuyos integrantes además reciben una retribución económica por sus servicios —es decir, el Senado y la Cámara de Representantes— hay muy pocas mujeres. Por contraste, estas han tenido mejor suerte en los órganos legislativos departamentales. Entonces, allí donde las recompensas del cargo son mayores, la competencia aumenta y paralelamente disminuye la posibilidad de que se seleccione a una candidata.

4.3 Las dimensiones del IDH

La evolución del IDH y sus componentes indican de manera parcial la evolución del bienestar en un país determinado, tanto porque los indicadores elegidos para operacionalizar cada dimensión son muy sencillos

y han sido escogidos por su disponibilidad internacional, como porque muchas dimensiones del bienestar no se incluyen en el indicador. En este capítulo nos ocupamos de identificar logros y dificultades en las dimensiones que contiene el IDH.

4.3.1 Logros en salud

Uno de los objetivos del desarrollo humano consiste en que las personas logren vivir una vida larga y saludable. El IDH incorpora la dimensión salud a través de la esperanza de vida al nacer; sin embargo, existen otros factores, como la prevalencia de ciertas enfermedades, el acceso y la calidad de los servicios de salud, que, si bien no forman parte del índice, también pueden afectar el bienestar de las personas en esta dimensión. Algunos de estos aspectos serán abordados en este capítulo al considerar la mortalidad infantil (sección 4.3.1.1), la prevalencia de enfermedades crónicas y limitaciones permanentes (4.3.1.2) y el acceso a servicios de salud (4.3.1.3).

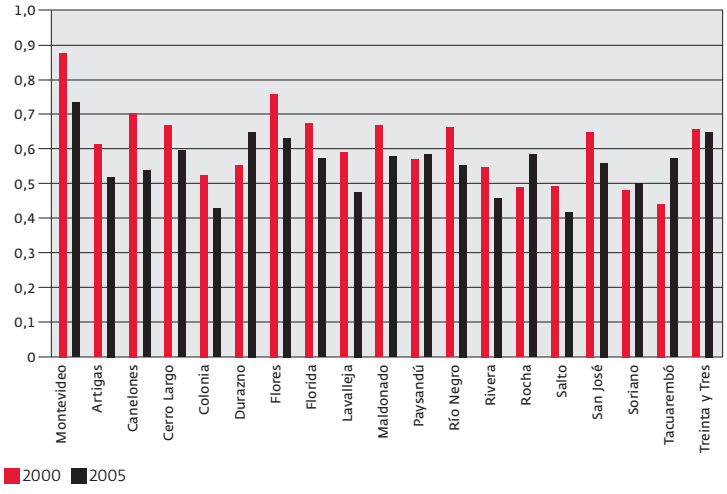
4.3.1.1 La evolución de la mortalidad infantil

Los niveles de mortalidad infantil son uno de los referentes más importantes para evaluar el estado de salud de una sociedad. La tasa de mortalidad infantil en un año dado se calcula como el cociente entre el número de niños de hasta 12 meses de edad que murieron en ese año y el número de niños nacidos en ese año. Se presenta cada 1000 niños nacidos vivos y se suele desagregar en la tasa de mortalidad infantil neonatal, que refleja muertes ocurridas antes de las cuatro semanas de vida, y la tasa de mortalidad infantil posneonatal, que refleja las muertes que se dieron entre las cuatro semanas y los 12 meses de vida.

La mortalidad neonatal es causada fundamentalmente por las condiciones en las que se desarrolló el embarazo y por condiciones endógenas asociadas; por ejemplo, a consecuencia del parto o nacimiento prematuro. La mortalidad posneonatal está más asociada a algunos problemas que se arrastran del período neonatal, como el bajo peso al nacer,

GRÁFICA I.21

IPG departamental



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de la Corte Electoral y en la ECH del INE.

y a factores exógenos vinculados a enfermedades infectocontagiosas, del aparato respiratorio y la diarrea.[36]

Cuando las sociedades avanzan en sus resultados económicos, los impactos suelen reflejarse en una disminución de las muertes posneonatales, dada su naturaleza, en mayor medida que en las neonatales. En este sentido, el incremento del peso relativo de las muertes neonatales expresa, de alguna manera, mejoras en las condiciones de vida de una sociedad. Sin embargo, en aquellos países que presentan tasas de mortalidad infantil muy bajas, se ha notado que dicha relación se estabiliza, como consecuencia de las dificultades para reducir más allá de cierto umbral las muertes causadas por factores exógenos.

Desde 1986 Uruguay presenta un descenso paulatino de la tasa de mortalidad infantil, con pequeñas fluctuaciones de corto plazo. El valor para el 2006 indica que 12 de cada 1000 niños nacidos vivos mueren antes de

36 Jewell et al. (2004) estudiaron los determinantes del bajo peso al nacer en Uruguay y encontraron que está correlacionado negativamente con los cuidados prenatales y la educación de la madre, así como muestra una asociación positiva con el consumo de tabaco durante el embarazo, problemas de salud de la madre, y su historia reproductiva.

cumplir un año, lo cual representa un tercio del valor de 1986. Este descenso se explica por la caída de ambos componentes de la tasa, aunque el descenso de la mortalidad neonatal es más pronunciado (gráfica I.24). Entre el 2006 y el 2007 la tasa de mortalidad infantil presentó un leve aumento (pasó de 10,5 a 11,7), producto de las condiciones extremadamente adversas del invierno del 2007, cuando varios niños contrajeron enfermedades respiratorias severas.[37]

4.3.1.2 Prevalencia de enfermedades crónicas y limitaciones permanentes

La inclusión de un módulo sobre salud en la ENHA ha permitido conocer con mayor detalle la situación de salud de la población. Los principales hallazgos de dicho módulo se encuentran sistematizados en Trylesinski (2007).

La prevalencia de las tres enfermedades crónicas para las cuales se dispuso de información —asma, hipertensión y diabetes— difiere notoriamente según grupos poblacionales (cuadro I.17). La diabetes y la hipertensión prevalecen en personas de edad avanzada, mientras que el asma está más extendida entre los más jóvenes. Resalta la elevada incidencia (31,6%) que presenta la hipertensión entre los mayores de 50 años y su fuerte escalonamiento respecto al grupo de edad inmediato anterior. Esta última observación vale también para la diabetes, cuya incidencia es notoriamente menor. Dado el peso de las enfermedades cardiovasculares en las causas de muerte de la población adulta en el Uruguay, las campañas destinadas a promover hábitos preventivos de la hipertensión parecerían ser de gran relevancia.

A efectos de apreciar si la incidencia de estas enfermedades guarda relación con el

37 Las diferencias regionales podrían expresarse en resultados distintos en las tasas de mortalidad infantil en los últimos años; sin embargo, no se perciben patrones claros, excepto en los casos extremos del nordeste y el litoral sur. En el primer caso, las tasas se encuentran por encima del promedio entre 1996-2006, mientras en el segundo las tasas descienden cada año, salvo en el 2006.

Cuadro I.18 Evolución de la representación femenina en las juntas departamentales, 1984-2005

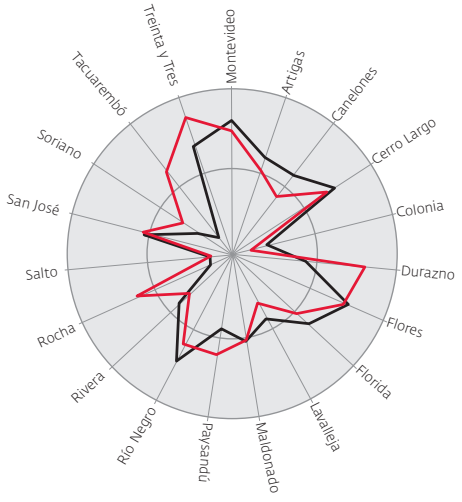
Departamento	Total	1984		1989		1994		2000		2005	
		N.°	%	N.°	%	N.°	%	N.°	%	N.°	%
Artigas	31	2	6,5	3	9,7	6	19,4	6	19,4	5	16,1
Canelones	31	0	0,0	0	0,0	2	6,5	6	19,4	4	12,9
Cerro Largo	31	1	3,2	4	12,9	5	16,1	8	25,8	7	22,6
Colonia	31	2	6,5	2	6,5	1	3,2	2	6,5	1	3,2
Durazno	31	4	12,9	4	12,9	4	12,9	4	12,9	9	29,0
Flores	31	2	6,5	3	9,7	5	16,1	8	25,8	8	25,8
Florida	31	0	0,0	2	6,5	4	12,9	5	16,1	5	12,9
Lavalleja	31	2	6,5	7	22,6	8	25,8	4	12,9	3	9,7
Maldonado	31	0	0,0	2	6,5	4	12,9	5	16,1	5	16,1
Paysandú	31	3	9,7	6	19,4	5	16,1	4	12,9	6	19,4
Río Negro	31	3	9,7	5	16,1	9	29,0	7	22,6	6	19,4
Rivera	31	2	6,5	3	9,7	4	12,9	4	12,9	3	9,7
Rocha	31	1	3,2	1	3,2	2	6,5	2	6,5	9	29,0
Salto	31	1	3,2	1	3,2	1	3,2	1	3,2	1	3,2
San José	31	0	0,0	2	6,5	3	9,7	5	16,1	5	16,1
Soriano	31	2	6,5	0	0,0	2	6,5	2	6,5	3	9,7
Tacuarembó	31	1	3,2	5	16,1	2	6,5	1	3,2	6	19,4
Treinta y Tres	31	2	6,5	5	16,1	8	25,8	7	22,6	9	29,0
Total interior	558	28	5,0	55	9,9	75	13,4	81	14,5	94	16,8
Montevideo	31	3	9,7	6	19,4	7	22,6	9	29,0	7	22,6
Total país	589	31	5,3	61	10,5	82	13,9	90	15,3	101	17,1

Fuente: Johnson (2005: 171, cuadro 19).

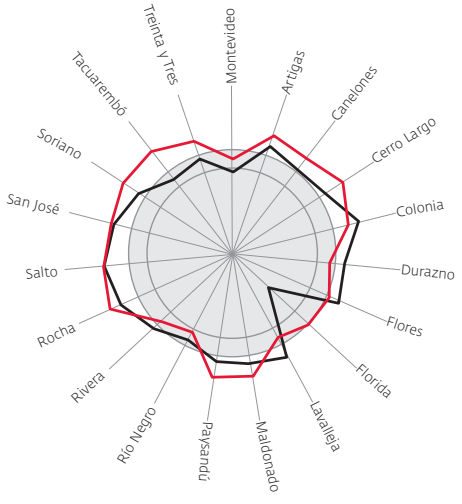
GRÁFICA I.22

Evolución de los componentes del IPGD por departamento

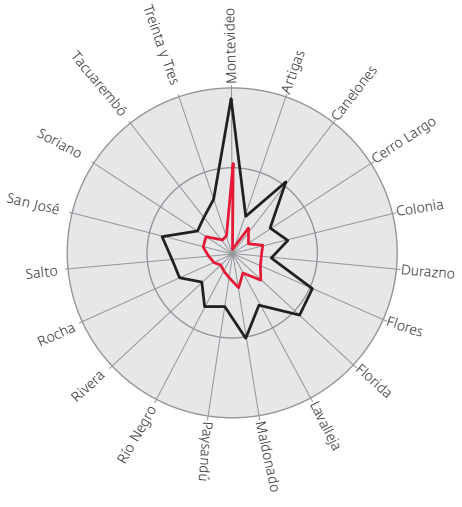
Participación política



Participación económica

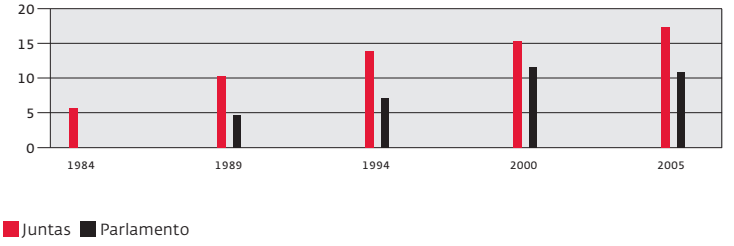


Control de los recursos



GRÁFICA I.23

Evolución de la presencia femenina en el Parlamento y las juntas departamentales, 1984-2005



Fuente: Johnson (2005: 71, gráfico 16).

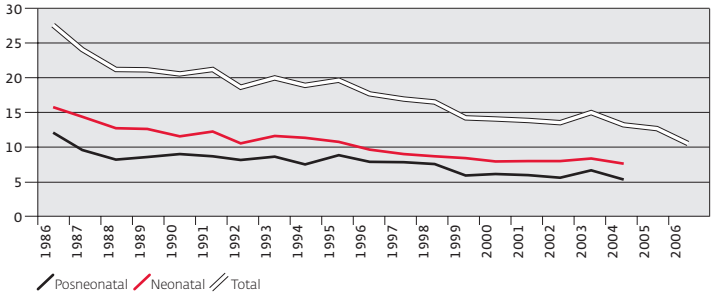
nivel socioeconómico de los hogares, se presenta la información por quintil de ingreso per cápita de los hogares (véase el Anexo de la Parte I).[38] Los resultados muestran, por un lado, que la diabetes y la hipertensión prevalecen en personas de edad avanzada, independientemente de su nivel de ingresos. Por su parte, la prevalencia del asma cae levemente a medida que el ingreso aumenta, lo cual indica que los niños de los estratos de ingresos más bajos son más vulnerables a esta enfermedad.

La ENHA recoge también información sobre las limitaciones permanentes de salud de los individuos: problemas para ver, oír, caminar, utilizar los brazos, hablar, dificultades mentales para relacionarse y para el aprendizaje. Las cuatro primeras están fuertemente asociadas a la edad. Tienen un peso importante a partir de los 50 años y se concentran en el tramo superior a los 70 años (gráfica I.25). Mientras tanto, la prevalencia de limitaciones mentales y del habla tiene un peso más uniforme en los distintos tramos de edad. Se observa también que las limitaciones permanentes para ver son las que tienen mayor incidencia en todos los tramos etarios, en tanto la proporción de personas que presentan limitaciones para caminar, oír y utilizar los brazos comienza a incrementarse a partir de los 60 años.

38 Los quintiles de ingreso per cápita se construyeron sin valor imputado por la propiedad de la vivienda o valor locativo, a efectos de incluir áreas rurales. Debido a los problemas que presenta su medición en áreas rurales, esta variable se releva exclusivamente en áreas urbanas.

GRÁFICA I.24

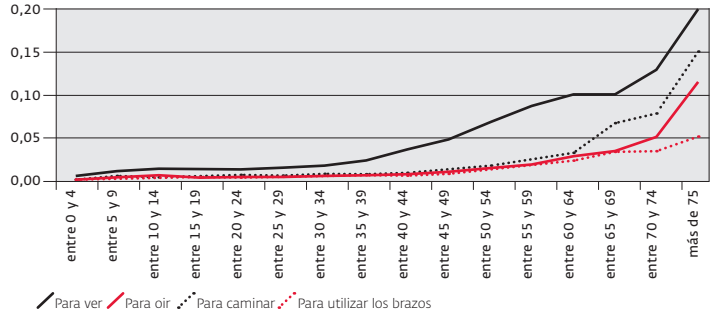
Evolución de la tasa de mortalidad infantil, 1986-2007



* No se dispuso de las tasas de mortalidad infantil desagregadas entre neonatal y posneonatal para el 2007.
Fuente: MSP.

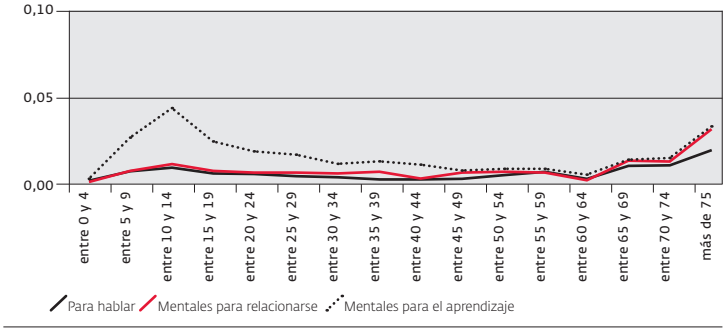
GRÁFICA I.25

Incidencia de limitaciones permanentes por tramos de edad, total del país, 2006



GRÁFICA I.25B

Incidencia de limitaciones permanentes por tramos de edad, total del país, 2006



Fuentes: Elaboración para este informe basada en la ENHA del INE.

Cuadro I.19 Prevalencia de enfermedades crónicas por tramos de edad, total del país, 2006

	Asma	Hipertensión	Diabetes
Menor de 18 años	8,0	0,4	0,2
Entre 18 y 49 años	6,0	6,0	1,7
50 años o más	5,3	31,6	9,0
Total	6,4	12,3	3,5

Fuente: ENHA 2006.

Al igual que la hipertensión y la diabetes, las limitaciones para ver, oír caminar y hablar no están asociadas a escasez de ingresos sino al envejecimiento, y dan cuenta de un tipo de privación no observable en las mediciones de pobreza monetaria. Los potenciales problemas para generar ingresos no se reflejan si se observa la distribución por quintiles de esta población, ya que alrededor de un 50% de las personas con limitaciones para ver y un 75% de las que tienen limitaciones para caminar reciben pensiones o jubilaciones, lo que les asegura en muchos casos un mínimo de ingresos para sobrevivir.

Sin embargo, aquí se vuelve especialmente pertinente la observación de Amartya Sen acerca de la insuficiencia del ingreso para realizar comparaciones interpersonales, debido a que las tasas de conversión de los ingresos en logros difieren entre las personas en función de sus condiciones personales y sociales (Sen, 1988). Las privaciones que enfrentan los adultos mayores y que se evidencian en este análisis requieren un tipo de cuidados, y por ende de políticas, distinto del que requieren las privaciones que se originan en el ingreso. Por ejemplo, la prevención de enfermedades cardiovasculares y el acondicionamiento de los espacios públicos y medios de transporte para una población envejecida, con limitaciones para ver, oír y desplazarse, parecería ser un aspecto de crucial importancia para asegurar niveles de autonomía a los adultos mayores. Al mismo tiempo, se abren asuntos relativos a quienes en la sociedad se hacen cargo de estas personas, dado que, si las políticas sociales no proveen organización y apoyo para el cuidado de las personas con dificultades de salud y de los ancianos, este parece recaer en las mujeres (Aguirre, 2004; Batthianhy, 2004).

La proporción de personas afectadas por las limitaciones permanentes de mayor incidencia en las edades avanzadas en ningún caso presenta diferencias significativas entre quintiles de ingreso per cápita (véase el Anexo de la Parte I). Con respecto a las diferencias por sexo, Trylesinski (2007) es-

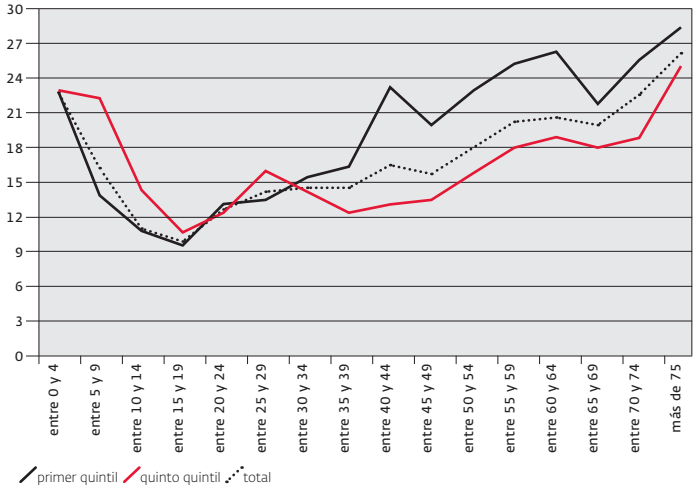
tima la incidencia de las distintas limitaciones recogidas en la ENHA para varones y mujeres. Señala que existe una mayor proporción, aunque muy leve, de mujeres que presentan limitaciones para ver y caminar, aspecto que puede estar asociado a su mayor esperanza de vida.[39]

Para finalizar este apartado, se presenta un indicador de morbilidad relevado por la enha, que consiste en la presencia de enfermedades en integrantes del hogar en los últimos 30 días (gráfica I.26). En los hogares de bajos recursos se percibe como enfermos a los menores de edad en una proporción inferior a la de los hogares más ricos. Si bien las condiciones de vida pueden afectar en mayor medida la salud de los niños que viven en hogares de bajos recursos, es posible que la percepción de una misma situación en hogares cuyos responsables cuentan con distintos recursos, educación e información sobre las enfermedades aumente su reconocimiento. De esta manera, las consideraciones de agencia, en el sentido que Sen atribuye a este concepto, podrían ser importantes para explicar estas diferencias.

En sentido contrario, en los hogares de mayores ingresos es menor la proporción de enfermos entre las personas de edad avanzada. Esto podría reflejar que las peores condiciones de vida o las mayores dificultades para realizar tratamientos adecuados redundan en una prevalencia mayor de enfermedades en aquellas personas que integran hogares con menores recursos.

GRÁFICA I.26

Proporción de personas que en los últimos 30 días se sintieron enfermas por tramos de edad. Total, primer y quinto quintil de ingreso per cápita (sin valor locativo), total del país, 2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en la ENHA del INE.

4.3.1.3 Calidad y acceso a servicios de cuidado de la salud

El acceso a los servicios de salud, tanto pública como privada, ha estado relativamente extendido en el Uruguay: alcanza a más del 90% de la población. En los últimos 15 años la ausencia de cobertura cayó desde niveles superiores al 6% hasta valores próximos al 3% (gráfica I.27). No obstante, la variación más importante de este período se produjo en el año 2001, cuando se modificó el cuestionario de la fuente de información utilizada, por lo que parte de estas mejoras puede deberse a cambios en la captación.

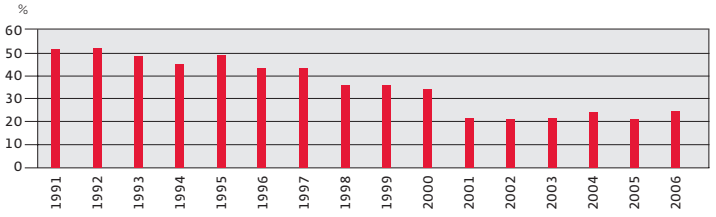
Actualmente no se elaboran indicadores sistemáticos que brinden información sobre la calidad de los servicios en salud. Estos indicadores permitirían ilustrar claramente si las diferencias en el tipo de cobertura se traducen en diferencias en la atención recibida. Durante la crisis del 2002, el sistema público albergó a quienes abandonaron el sistema mutual, lo que generó una fuerte demanda de los servicios públicos. Esto, unido a las ya precarias condiciones asistenciales del sector público, reforzó las brechas en la calidad de atención de los dos subsistemas.

Se cuenta, sin embargo, con datos provenientes de la ENHA que permiten una primera aproximación a estos aspectos. Se releva la cantidad de noches promedio que las personas pasan hospitalizadas y el tiempo de es-

39 En lo que refiere a la atención psicológica y psiquiátrica, en Trylesinski (2007) también se indica que existe un comportamiento disímil entre varones y mujeres. En el primer caso existe una mayor incidencia de los varones en las edades asociadas al ciclo escolar, en tanto en edades posteriores la incidencia es levemente superior en las mujeres. En el caso de la atención psiquiátrica se señala que, si bien el comportamiento de los varones es similar a lo largo del ciclo de vida, en el caso de las mujeres existe un fuerte crecimiento en edades próximas a los 45 años.

GRÁFICA I.27

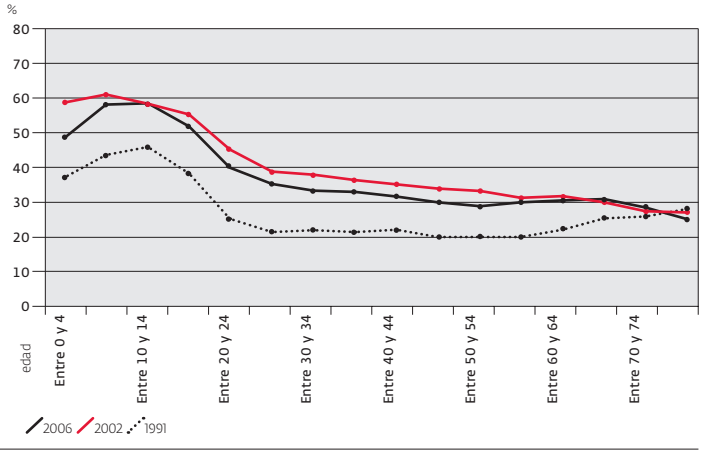
Proporción de población sin cobertura de salud, 1991-2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE y la ENHA 2006.

GRÁFICA I.28A

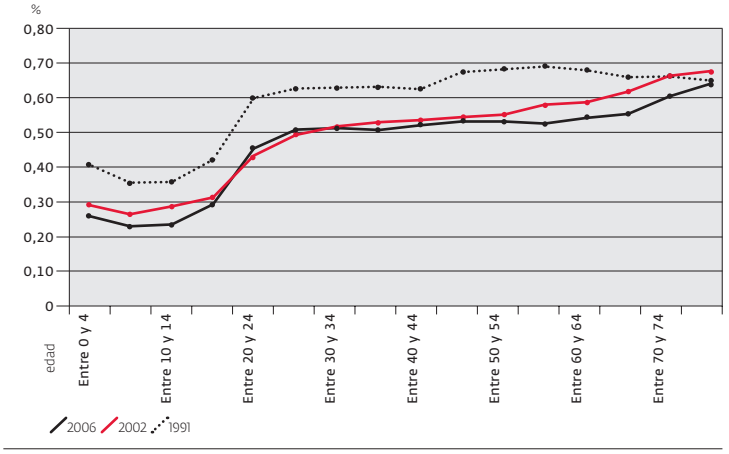
Derechos de atención médica. MSP.
1991-2002-2006, localidades con más de 5000 habitantes



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE y la ENHA 2006.

GRÁFICA I.28B

Derechos de atención médica. IAMC.
1991-2002-2006, localidades con más de 5000 habitantes



Fuentes: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE y la ENHA 2006.

pera para las intervenciones programadas. La primera cuestión habitualmente se utiliza para medir la eficiencia en la utilización de recursos. Salud Pública registra, en promedio, 11 noches de hospitalización en Montevideo y 7 en el interior del país, mientras en las *instituciones de asistencia médica colectiva* (IAMC) o mutualistas el promedio es de 6 y 7 noches respectivamente. La espera promedio para las intervenciones programadas está en torno a los 80 días en el Ministerio de Salud Pública (MSP) y 70 en las IAMC.

Estos resultados dan indicios sobre diferencias entre ambos tipos de cobertura que podrían estar reflejando inequidades en el cuidado de los pacientes. Por ejemplo, la prolongación de la internación puede indicar dificultades para identificar la enfermedad o para realizar estudios, lo que aumenta el riesgo de contraer otras enfermedades por causas evitables, pero también es posible que los períodos de internación en el sector privado sean más breves debido a la escasez de camas.

En Trylesinski (2007) se presenta la cobertura de la población de los servicios públicos y privados por tramo de edad. Se señala que a medida que las personas se incorporan al mercado laboral aumenta la utilización de los servicios privados. Dicha relación podría ser potenciada por la ya conocida relación entre ingreso y edad de las personas: los hogares más pobres cuentan con una cantidad mayor de niños y son los que utilizan mayoritariamente los servicios públicos. En la gráfica I.28 se representa esta relación, considerando solamente los servicios prestados por las IAMC y el MSP. Los resultados no difieren de los obtenidos por Trylesinski (2007).

Entre 1991 y el 2006 se observa un importante desplazamiento desde el sector privado hacia el público en todos los tramos de edad, salvo en el grupo de personas mayores a 70 años, en el que los niveles son muy similares. Cuando se observa la proporción de personas que en el 2006 utilizaban los servicios mutuales se notan importantes diferencias en los tramos bajos y altos de edad. La población de los extremos etarios no logró reincorporase a los servicios privados, en tanto el sistema de protección social contuvo dentro de estos

a las personas en edad de participar en el mercado laboral.

En el Anexo de la Parte I se presentan estos resultados por región para el año 2006. Por un lado, los resultados para el Litoral Sur y Montevideo figuran desagregados del resto de las regiones (paneles *a* y *b*). Al mismo tiempo se presentan resultados según residencia en localidades urbanas mayores de 5000 habitantes y menores de 5000 habitantes o rurales (paneles *c* y *d*). Es marcado el mayor uso de las IAMC en todos los tramos etarios en Montevideo y del MSP en el interior del país, con diferencias similares en todos los tramos. Sin embargo, fuera de Montevideo existen diferencias fundamentalmente en la región del Litoral Sur, donde los niveles son comparables con los de Montevideo, seguramente por la mayor oferta de servicios privados. No debe perderse de vista que los servicios privados están radicados mayoritariamente en Montevideo y son aprovechados también por los departamentos limítrofes.[40]

40 La desagregación por tamaño de las localidades y nivel de urbanización presenta resultados llamativos, particularmente cuando se considera el acceso de las personas que viven en el área rural cuyas edades se sitúan entre 20 y 65 años. Allí la participación en el sistema mutual es superior a la verificada en localidades urbanas de más de 5000 habitantes, mientras la participación de la salud pública es similar en ambas localidades. En todos los tramos etarios las personas que viven en localidades de menos de 5000 habitantes presentan niveles de acceso menores en las IAMC y superiores en el MSP.

RECUADRO I.9

La reforma de la salud: un proceso en marcha

En enero de 2008 comenzó a funcionar el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Los principales cambios se han centrado en el rediseño del marco institucional, lo que se ha denominado *reforma de la salud*. Paralelamente, para el seguimiento de los lineamientos asistenciales de la reforma se ha implementado un plan de seguimiento y auditoría de las prestaciones.

Hasta el 2007 los servicios de atención en salud conformaban un sistema fragmentado, con dos subsectores claramente diferenciados, el público y el privado. Si bien la población a la que se brindan servicios es similar, los ingresos destinados al subsector privado eran el doble de los del público. Por su parte un 50% del gasto era financiado a partir del gasto público, mientras el resto provenía directamente de los hogares. Los principales destinos del gasto público eran los servicios de salud del Estado (Administración de Servicios de Salud del Estado [ASSE], MSP), en los que el gasto aproximado era de 300 pesos por persona atendida, menos de 40% del destinado a las IAMC.

Por otro lado, una proporción importante de los trabajadores del sector público, fundamentalmente en organismos descentralizados y entes autónomos, tenían cobertura en el sector privado a partir del pago de la cuota mutual que se realizaba desde estos organismos, con un monto de entre 100 y 2000 pesos por persona atendida. Finalmente, los trabajadores privados formales aportaban según sus ingresos (3%) a un fondo centralizado (ex DISSE). Desde el organismo recaudador Banco de Previsión Social (BPS) se pagaban las cuotas a las mutualistas sin tener en cuenta criterios de riesgos ni auditar las prestaciones. En este caso, el financiamiento del sector público permitía complementar los aportes personales.

En la actualidad Salud Pública no se encuentra en condiciones de hacer frente a la demanda de servicios de salud. Síntoma de ello es, entre otras limitaciones, que el número de camas utilizadas excede las posibilidades de los recursos humanos con que cuenta, y las puertas de atención de emergencias están superpobladas. Esto tiene relación directa con el incremento de los usuarios, consecuencia de la crisis del año 2002, y los menores recursos destinados al sector en los últimos años. Para una mejor calidad de atención y eficiencia en el manejo de los recursos se hace necesario, entonces,

>>

RECUADRO I.9

contar con mayores ingresos por usuario. Por tanto, las mejoras en la infraestructura del sector público deben ir acompañadas por una ampliación en la cobertura brindada por el sector privado, aprovechando así las escalas que habitualmente se generan en estos servicios. La reforma de la salud (véase el recuadro I.9) que actualmente se está implementando tiene en cuenta estos aspectos, al brindar a los hijos de trabajadores formales menores de 18 años la posibilidad de optar entre el ingreso a ASSE o a las IAMC. Este aspecto permite descongestionar, en parte, los servicios de Salud Pública, al tiempo que posibilita una cobertura más amplia y eficiente de la población con menores recursos.

La reforma de la salud prevé, en una primera etapa, la inclusión en el sistema de los menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad cuyos padres sean trabajadores formales dependientes. Más adelante se busca el ingreso de cónyuges e hijos de trabajadores no dependientes formales. En este caso se intenta afectar, a través de una transferencia, los recursos con que cuentan los hogares. En este sentido, en OPP (2007) se señala que esta reforma generaría una caída en la incidencia de la pobreza del orden del 8%.

Al mismo tiempo, se producen cambios en el sistema de financiamiento. Se generaliza el criterio para los trabajadores formales, a los que se les retiene un 3% de los ingresos, en tanto se cobra un adicional de 3% a quienes tienen hijos cubiertos por el sistema y 1,5% a quienes no tienen. Las instituciones, por otro lado, reciben por cada usuario del seguro afiliado a la institución una cuota salud integrada por un componente asociado al riesgo sanitario (*cápita*) y un componente asociado al cumplimiento de metas asistenciales.

El monto de las cápitas depende de la edad y el sexo de los afiliados, variables que se aproximan al riesgo sanitario de estos. El segundo componente de la cuota busca fortalecer la atención primaria en salud que brindan las instituciones, es decir, monitorear el cumplimiento de las metas asistenciales. En una primera etapa se seleccionan indicadores referidos a la salud del niño y de la mujer. Se establece una línea de base para cada institución y, en función del cumplimiento de las mencionadas metas, se paga el componente de la cuota salud vinculado a ellas.

Los indicadores de seguimiento que se van a utilizar en una primera instancia refieren a los recién nacidos, al primer año de vida, al embarazo y el parto, y a la salud de la mujer en general. En este caso se pretende incidir, fundamentalmente, sobre los resultados en salud que alcanzan estos grupos.

Para el caso concreto de los recién nacidos se toma en cuenta el número de niños derivados para control luego del alta sanatorial y el número de niños que efectivamente concurrieron a consulta. En el primer año de vida de los niños se pretende monitorear la cantidad que efectivamente realizó controles, si cuentan con certificado de vacunación al día, si recibieron lactancia exclusiva los primeros seis meses, y si en los primeros cuatro meses se les realizó una ecografía de cadera. Para las mujeres embarazadas se considerará el número de partos que tiene la institución, el número de mujeres con seis o más controles al momento del parto, el número de mujeres con historias SIP completas cuando reciben el alta, el número de mujeres que tienen VIH y se realizaron la prueba para la detección de sífilis (Venereal Disease Research Laboratory [VDRL]) en el primer y el tercer trimestre del embarazo, y la realización de partogramas completos al momento del parto. Adicionalmente se toma en cuenta la proporción de mujeres embarazadas con derivación a odontólogo y la proporción de altas de puérperas con control de su salud bucal. Por último, para el conjunto de las mujeres se controlará el cumplimiento de las metas en función de la realización del análisis de Papanicolau y de mamografías.

Un último aspecto refiere al acceso a servicios de atención odontológica, que no figuran en los esquemas de atención de salud predominantes. Entre los años 2005 y 2007 el PANES incluyó un componente de atención odontológica de cobertura pequeña ligado al programa Trabajo por Uruguay. Asimismo, se desplegó el programa Salud Bucal en las escuelas públicas. En consecuencia, en el conjunto del país y en todas las regiones se observa una asociación positiva entre las consultas realizadas y el nivel de ingreso del hogar. Ello es razonable, dado que en la mayor parte de los casos se trata servicios privados. La oferta pública es muy escasa.

La proporción de personas que realizan consultas odontológicas es creciente por quintil de ingreso, independientemente del tramo de edad considerado. Por otro lado, la proporción de personas mayores de 50 años es significativamente menor que en los otros tramos etarios (véase el Anexo estadístico). Por último, cabe destacar que los niveles de consulta odontológica son superiores en Montevideo y muy similares en el resto de las regiones, salvo el Nordeste, donde son bastante inferiores.

Los resultados presentados en este capítulo muestran que algunas privaciones en salud no se pueden explicar por el acceso a recursos de las personas y conducen a concebir a la privación como un fenómeno multidimensional. La generación de información que permita estudiar la salud de la población por nivel socioeconómico es de suma importancia para dar cuenta de las desigualdades. En ese sentido, es muy importante fortalecer los esfuerzos que realiza el sistema estadístico nacional, dado que hasta el 2006 las ECH relevaban solo la cobertura de salud y casi ningún desempeño, al tiempo que no existen en el país encuestas a hogares que cubran con amplitud esta temática.

El aprovechamiento de los registros administrativos del sistema de salud y su adaptación para captar el nivel socioeconómico de los hogares en todas las modalidades de atención, así como la inserción periódica de módulos específicos en las ECH, reviste enorme importancia para diseñar políticas informadas. Resulta fundamental que en el diseño de políticas se tengan presentes estas cuestiones para potenciar la capacidad de transformar recursos en logros. En parte, la puesta en marcha del SNIS parece tener en cuenta estos aspectos. Por otro lado, se pone en evidencia que existen diferencias en el acceso a los servicios entre regiones, las que están asociadas fundamentalmente a los niveles de ingresos.

4.3.2 Acceso a conocimientos

A continuación se analizan las dos dimensiones incluidas en el componente de educación del IDH de acuerdo con un conjunto de indicadores más amplio. En primer lugar se examina el acervo educativo de la población adulta (sección 4.3.2.1) y luego la asistencia de los jóvenes al sistema educativo (sección 4.3.2.2). Quedan muchos aspectos de la temática educativa fuera de este informe, en particular los que refieren a las diferencias de calidad en la enseñanza impartida (véase el recuadro I.10).

4.3.2.1 Acervo educativo de la población adulta

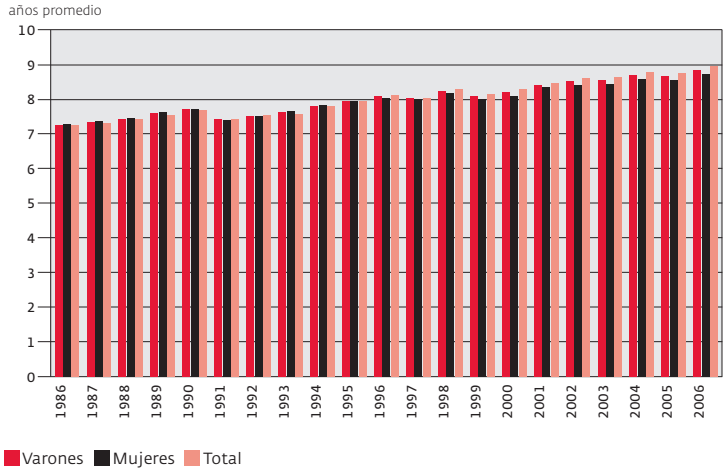
Kaztman y Rodríguez (2007) analizan la información del módulo especial sobre educación de la ENHA 2006. Allí indican que en ese año la tasa de analfabetismo de la población de 15 años era del 2,4%.[41] De acuerdo con estos autores, la población que no puede leer ni escribir se compone mayoritariamente de adultos mayores, hombres y residentes en áreas rurales. En dicho informe se observa que el 42% de las personas analfabetas presenta algún tipo de discapacidad, lo cual sugiere una necesaria asociación de las políticas diseñadas para enfrentar uno u otro problema. En especial, algunas discapacidades permanentes, como las que limitan el habla y la interacción social, están fuertemente ligadas a las posibilidades de aprendizaje de lectoescritura.

Los autores indican que un tercio de los analfabetos no ha recibido educación for-

41 Esta estimación permitirá actualizar los datos de alfabetización de Uruguay incorporados en el cálculo del IDH en los informes mundiales de desarrollo humano.

GRÁFICA I.29

Años de educación promedio según sexo, localidades de más de 5000 habitantes, 1986-2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en la ENHA 2006 del INE.

mal, lo cual da lugar a diversas hipótesis sobre la pérdida de conocimientos y la calidad de la educación recibida en el caso de los dos tercios restantes. Se afirma que las habilidades aprendidas en la escuela podrían desvanecerse por la falta de uso. Estos aspectos pueden dar lugar a acciones de política destinadas a combatir el analfabetismo funcional, como algunas que se han ensayado en el contexto del PANES.

La población uruguaya mayor de 22 años ha aprobado, en promedio, 8,8 años de educación formal, valor que es ligeramente más alto en el caso de las mujeres (8,9) que en el de los varones (8,7).[42] Esta cifra se eleva a 9 años para la población residente en localidades de más de 5000 habitantes y se reduce a 6,5 en áreas rurales y a 6,8 en áreas urbanas menores de 5000 habitantes. Se evidencian entonces notorias disparidades regionales.

En los 20 años transcurridos entre 1986 y el 2006 se constata una ganancia de algo menos de 2 años de educación aprobados para la población residente en localidades de más de 5000 habitantes (1,7 años para el total, 1,8 para las mujeres y 1,6 para los varones), lo que indica que el incremento del acervo educativo de la población es un proceso de largo plazo (gráfica I.29).[43] Si este incremento mantiene el ritmo, las áreas rurales llegarían al promedio actual de las urbanas mayores dentro de 20 años.[44]

Este aumento ha sido importante, pero más lento que el de otros países de desarrollo humano similar. Si bien las causas de esta evolución probablemente refieran a múltiples aspectos, entre los cuales se destaca el papel del sistema educativo, el lento crecimiento podría reflejar también la fuerte ola de emigración internacional en respuesta a la última crisis. Los estudios recientes señalan que se trató de personas de niveles educativos medios y altos (Macadar y Pellegrino, 2007).

Al considerar a los adultos por tramo de edad (gráfica I.30) se constata que las cohortes más jóvenes presentan mayores logros (10 años de educación en promedio en los de 22 a 39 años, 9,1 en los de 40 a 64 y 6,6 en los adultos mayores). También se observa que, aunque generalizado, el incremento de los años de educación aprobados es menor en el grupo de los más jóvenes, pese a que parten de niveles notoriamente más elevados que sus antecesores. Mientras tanto, la apertura por sexo pone en evidencia evoluciones relativamente similares.

En el 2006 el 51,8% de la población adulta no había completado el ciclo básico, el 22,9% había aprobado entre 9 y 11 años y solo el 25% había finalizado enseñanza media o cursado estudios terciarios (véase el Anexo de la Parte I).

La fuerte asociación entre el nivel de ingresos y la educación de los adultos se manifiesta al desagregar a la población por quintiles (cuadro I.18). A la vez, se observan disparidades relevantes que se mantienen a lo largo del tiempo. Así, el promedio de años

42 En el Anexo metodológico se presentan los criterios utilizados para compatibilizar los años de educación para todo el período, dado que la forma de relevamiento de los datos se modificó en tres oportunidades.

43 Solo se dispone de información a lo largo del tiempo para dichas áreas, dado que se compatibilizaron encuestas de hogares con distintas coberturas geográficas: localidades de más de 900 habitantes hasta 1997, localidades de 5000 habitantes o más entre 1998 y el 2005 y todo el país en el 2006.

44 Las comparaciones regionales pueden estar afectadas por procesos de migración interna que conduzcan a que en ciertas áreas permanezcan las personas de menor nivel educativo.

de educación de los adultos que pertenecen al primer quintil es algo menos de la mitad del que corresponde a los del quintil de mayores ingresos.

Las normas legales vigentes establecen la obligatoriedad de 10 años de educación, lo cual es equiparable a aprobar 9 años de educación formal.[45] Para observar su cumplimiento en el período reciente se presenta información sobre el grupo de personas de entre 25 y 29 años en diversas generaciones, dado que en su mayoría completaron su pasaje por el sistema educativo formal (cuadro I.19). La proporción de jóvenes con menos de 9 años aprobados se redujo de 41% a 35%, lo que implica un mayor cumplimiento del mínimo obligatorio. Sin embargo, la reducción ha sido escasa si se considera que el período abarca 20 años. Actualmente, más de un tercio de los jóvenes no alcanza el mínimo obligatorio.

En el período analizado se observa una reducción del 40% en la proporción de jóvenes con menos de 6 años de educación aprobados —es decir, con primaria incompleta—, que ya era baja al inicio del período. Dicha reducción se procesó entre 1986 y 1996, sin variaciones posteriores de importancia. Un movimiento similar se produjo entre los jóvenes con primaria completa y primer año de enseñanza media aprobado (6 y 7 años aprobados).

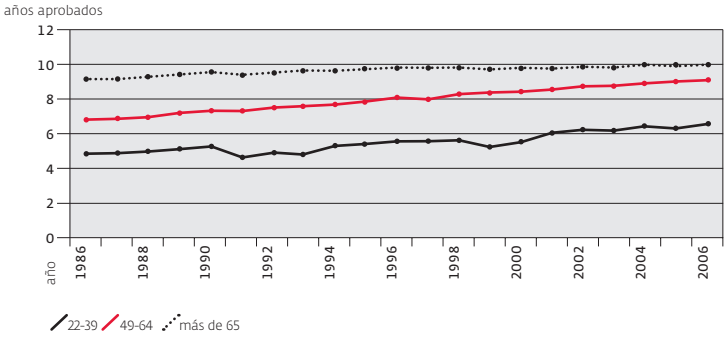
Por su parte, la proporción de jóvenes con 2 años de enseñanza media aprobada aumentó en los últimos 20 años, mientras que la de quienes completaron entre 3 y 5 años de enseñanza media no registró cambios importantes. Esto sugiere que para quienes desertaron de secundaria el aumento fue de 1 año —dado que casi toda la pérdida que experimentó el grupo de 6 y 7 años aprobados fue captada por el aumento del grupo de 8 años aprobados—, lo cual explica la escasa reducción de la proporción de jóvenes que no alcanzan el mínimo obligatorio. Esta limitada movilidad representa un desafío considerable para el sistema educativo medio.

La apertura por áreas geográficas nuevamente da cuenta de importantes disparidades

45 Actualmente, la obligatoriedad abarca 1 año de educación inicial, 6 años de educación primaria y 3 años del ciclo básico de educación media (MEC, 2005).

GRÁFICA I.30

Promedio de años de educación aprobados por tramo de edad, 1986-2006



Fuentes: Elaboración para este informe basada en la ENHA 2006 del INE.

Cuadro I.20 Promedio de años aprobados de educación formal por quintil de ingreso per cápita. Población de 22 años y más. Localidades de más de 5000 habitantes. 1986, 1991, 1996, 2002 y 2006

Total	1986	1991	1996	2002	2006	Aumento absoluto en el período	Aumento relativo (%)
1	5,2	5,5	6,2	6,7	6,7	1,4	27,7
2	6,0	6,2	6,6	7,2	7,3	1,3	22,7
3	6,6	6,9	7,2	7,7	8,0	1,4	21,0
4	7,5	7,6	8,2	8,5	8,9	1,4	18,7
5	9,8	9,8	10,8	11,1	11,7	2,0	20,2

Fuente: Elaboración para este informe basada en la ENHA 2006 del INE.

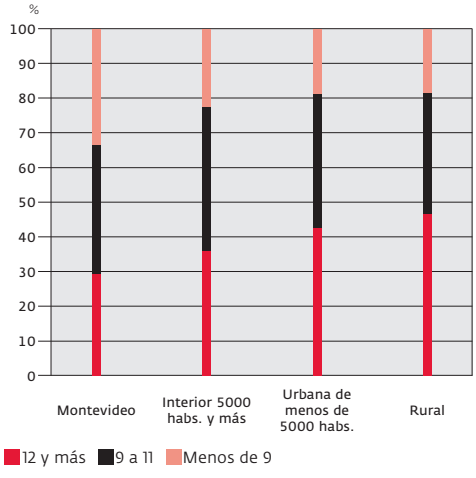
Cuadro I.21 Promedio de años aprobados de educación formal por las personas de entre 25 y 29 años. Localidades de 5000 habitantes y más

Año	Menos de 9 años de educación				Entre 9 años y 11 años de educación	12 años de educación o más
	Menos de 6 años	Entre 6 y 7 años	8 años	Subtotal		
1986	6,4	22,0	12,8	41,2	32,6	26,2
1991	4,6	20,9	16,0	41,6	30,2	28,2
1996	3,5	18,5	13,5	35,5	31,6	32,9
1999	3,6	17,2	14,9	35,6	32,3	32,1
2002	3,8	15,8	15,5	35,0	33,9	31,1
2003	3,5	15,4	17,1	36,0	32,8	31,2
2006	4,0	15,3	16,5	35,8	31,6	32,5
Var. 1986-2006	–37,1	–30,3	28,7	–13,0	–2,9	24,0
Var. 2001-2006	6,9	–3,0	6,5	2,3	–6,7	4,7

Fuente: Elaboración para este informe basada en la ENHA 2006 del INE.

GRÁFICA I.31

Distribución de los años de escolarización aprobados por región en personas de 18 a 22 años, 2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en la ENHA 2006 del INE.

en el acervo educativo del grupo de jóvenes considerado (gráfica I.31). Prácticamente las cifras se invierten entre Montevideo y el país rural: el 44% de los jóvenes residentes en áreas rurales tiene menos de 9 años de educación aprobados, proporción que desciende al 26,1% en Montevideo; en cambio el 26,6% de los jóvenes rurales terminó secundaria, proporción que sube al 45% en el caso de Montevideo. En todos los casos, los logros de las mujeres son notoriamente superiores a los de los varones (véase el Anexo de la Parte I).

Las localidades pequeñas del interior urbano presentan un comportamiento muy similar al de las áreas rurales, mientras que el de las localidades de más de 5000 habitantes se ubica en valores intermedios. Esto significa que los logros educativos de los jóvenes uruguayos están fuertemente asociados a su región de residencia, aspecto que puede deberse tanto a la oferta educativa como a las oportunidades locales. No se debe olvidar que la oferta de estudios terciarios se concentra en áreas urbanas mayores, específicamente en Montevideo.

4.3.2.2 Asistencia al sistema educativo

Kaztman y Rodríguez (2006) señalan importantes disparidades geográficas en la asistencia a enseñanza preescolar en niños de 2 años, las cuales se van reduciendo hasta homogeneizarse a los 5 años, cuando la enseñanza es obligatoria y la oferta se ha expandido en el territorio nacional. Según estos autores, las diferencias se explicarían por la capacidad media de pago, la oferta y la participación laboral femenina.

En los últimos 15 años se ha verificado un fuerte aumento en las tasas de asistencia a la educación inicial para los niños de 3, 4 y 5 años debido a la expansión de la oferta pública iniciada en 1998 y a que la obligatoriedad de la enseñanza se adelantó de los 6 a los 5 años.[46] El aumento de la asistencia a enseñanza preescolar se ha concentrado principalmente en los estratos de menores ingresos, dado que antes se trataba de un servicio privado al que accedían los sectores medios y altos. El incremento ha sido también más marcado en el interior del país (gráfica I.32).

La matriculación y asistencia a enseñanza primaria es prácticamente universal desde comienzos del siglo XX. En este caso, los problemas se concentran en el ausentismo y la repetición. La tasa de ausentismo —proporción de jornadas escolares a las que los niños no concurren— está fuertemente relacionada con el contexto sociocultural de la escuela (véase el Anexo de la Parte I). Los ordenamientos han permanecido estables a lo largo del período, aunque en los últimos años se destaca una caída importante del ausentismo en las escuelas de contexto muy desfavorable. A ello podría haber coadyuvado la expansión de algunos servicios que brindan las escuelas, como el comedor escolar a partir de la crisis del 2002.

En el 2006, el 15,5% de los niños que asistían a primer grado en escuelas públicas repitió el año. Estas tasas también presentan notorias diferencias según contexto escolar. Las tasas de repetición en las escuelas de contexto crítico triplican las de los contex-

46 En el presente, existe un proyecto de ley para bajar la obligatoriedad de la enseñanza a la edad de 4 años. Ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, pero resta aún su aprobación en el Senado. Actualmente, la cobertura es casi universal en 5 años. En diversos estudios realizados se pone en evidencia que haber concurrido a enseñanza preescolar mejora el rendimiento en el ciclo primario en el caso uruguayo (Berlinski et al., 2007).

tos muy favorables en el interior y las cuadruplican en Montevideo (véase el Anexo de la Parte I). Si bien en 1999 una circular del Consejo de Educación Primaria exhortó a los docentes de primer grado a promover a los niños, a efectos de no establecer un desestímulo temprano a su actividad escolar, se observa que las tasas de repetición bajaron ese año independientemente del contexto y luego aumentaron, para comenzar a descender nuevamente desde el 2002 hasta el presente. Las razones de este descenso requieren un estudio más profundo, dado que puede haber aspectos vinculados a la política educativa y efectos de composición. No debe perderse de vista que la crisis del 2002 redujo considerablemente la asistencia a escuelas privadas, aunque es probable que esto último afecte a las escuelas de contextos medios y favorables.

En la enseñanza media, el problema de la retención de los estudiantes continúa siendo central. La asistencia no ha experimentado cambios significativos en los últimos 15 años, al tiempo que se aprecia su asociación negativa con el ciclo económico, sobre todo en los quintiles de menores ingresos (gráfica I.33).

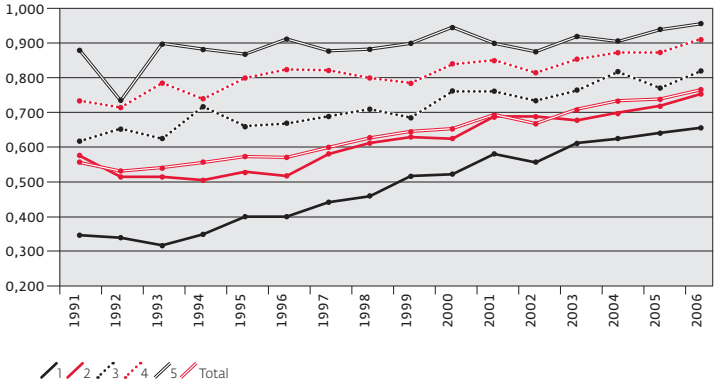
A diferencia de lo observado para los niños de 3 a 5 años, en la enseñanza media la reforma educativa no disminuyó las brechas por quintiles. Estas permanecen constantes para el total y para los varones, y parecen haberse acortado para las mujeres en el interior (véase el Anexo de la Parte I). Deberían realizarse estudios específicos para determinar si esta falta de convergencia refleja un fracaso de la política o en su ausencia las brechas habrían divergido en mayor medida.

Mientras tanto, la asistencia a enseñanza terciaria presentó un marcado aumento en la década de los noventa y a partir de entonces se estancó (gráfica I.34). Esta constatación aunada a la situación en el ciclo medio podría implicar que en los próximos años no se logre un aumento significativo en los niveles educativos de la población adulta. En el caso de la asistencia escolar del grupo de edad de 18 a 22 años, las brechas entre los quintiles de ingreso parecen haberse acentuado luego de la crisis, debido a que el aumento en

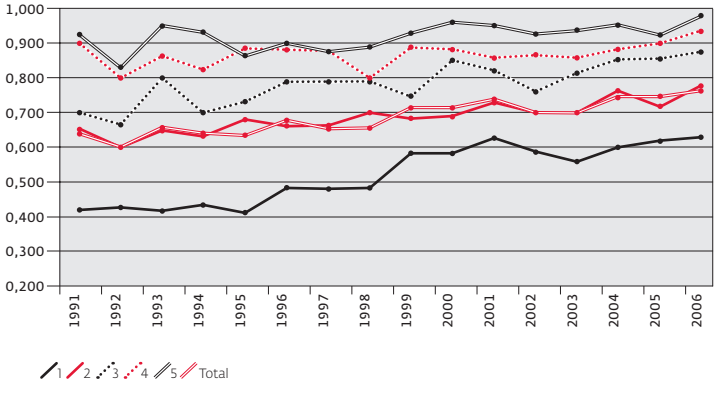
GRÁFICA I.32

Tasas de asistencia al sistema educativo de niños de 3 a 5 años por quintil y región, 1991-2006

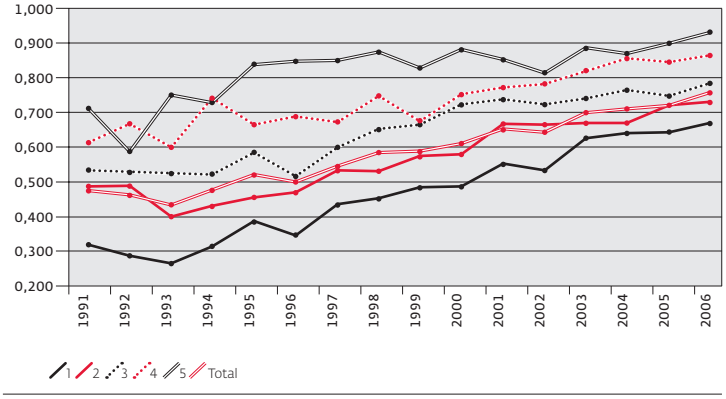
Tasas específicas de matriculación por quintiles, localidades de 5000 y más habitantes.



Tasas específicas de matriculación por quintiles, Montevideo



Tasas específicas de matriculación por quintiles, interior

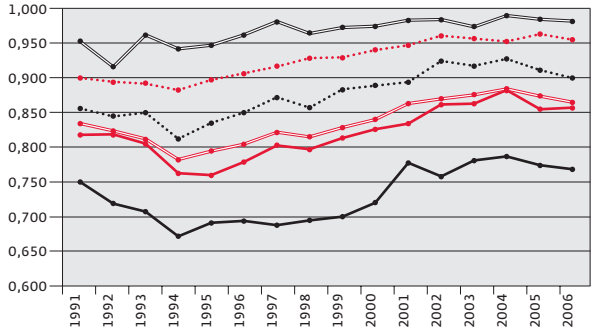


Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH y la ENHA 2006 del INE.

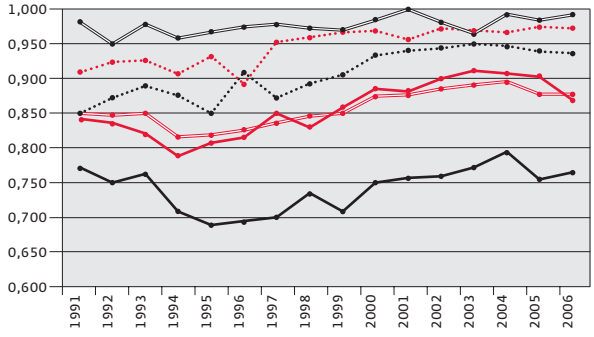
GRÁFICA I.33

Tasas específicas de matriculación por quintiles en jóvenes de 12 a 17 años por sexo, 1991-2006

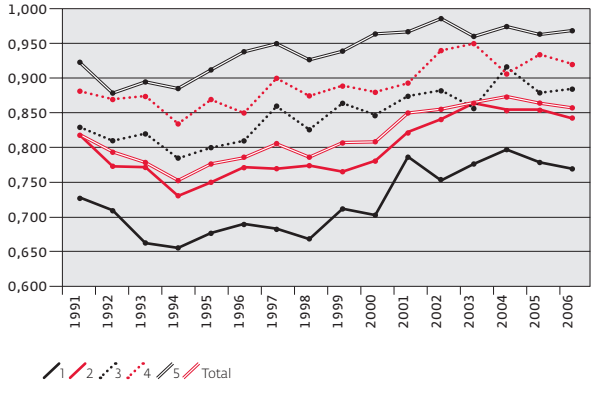
Localidades de 5000 y más habitantes.



Montevideo



Interior



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

la asistencia parece ser resultado de cambios en los estratos de mayores ingresos. Ello tiene connotaciones importantes en términos de acumulación de capital humano y desigualdad salarial, en un contexto de retornos crecientes a la educación. Este aspecto se retomará en la Parte II de este informe.

La asociación entre el ciclo económico y la asistencia a secundaria afecta fundamentalmente la conducta de los jóvenes de los quintiles más bajos. Sin embargo, hay otro aspecto que guarda una relación importante con la asistencia al sistema educativo y es el inicio del ciclo reproductivo de las mujeres. En la gráfica I.35 se ilustra la proporción de mujeres de entre 14 y 29 años que habían tenido hijos, por quintil de ingreso per cápita del hogar, en el 2006. Si bien no es posible distinguir su relación de causalidad en este trabajo, se observa una marcada diferenciación por quintiles en el inicio del ciclo reproductivo, el cual, por otra parte, estaría asociado al abandono del sistema educativo (véase el Anexo de la Parte I). Más allá de la autonomía de las mujeres para determinar su calendario reproductivo, las políticas deberían incentivar y facilitar la asistencia a clase de las madres adolescentes y jóvenes.

4.3.3 Acceso a recursos

Aun cuando el ingreso es un medio para alcanzar el desarrollo humano y no constituye un fin en sí mismo, el análisis de las disparidades en el acceso a recursos contribuye a explicar una parte relevante de las diferencias en las potencialidades de las personas y los hogares para alcanzar los logros que estiman valiosos. Si bien la igualdad en el espacio de las capacidades es uno de los fines del desarrollo y, por ende, justifica el estudio de la equidad como un fin en sí mismo, no debe descuidarse el estudio de la distribución de medios, pues esta contribuye a la consecución de logros en las múltiples dimensiones del bienestar. [47]

Uruguay se ha situado históricamente entre los países latinoamericanos que presentan menores niveles de desigualdad y menor incidencia de la pobreza (CEPAL, 2007) y esa situación se ha mantenido pese a la crisis reciente. Sin embargo, como se vio,

la evolución de la economía uruguaya en el período estudiado se tradujo en variaciones en los ingresos de los hogares con cambios importantes en su bienestar en términos de indigencia, pobreza y desigualdad. Respecto a la evolución de la pobreza y la indigencia, este capítulo se concentrará en el período 1991-2007, dado que existen dificultades metodológicas importantes para estimar una línea de pobreza para períodos anteriores con base en las líneas INE 2002 e INE 1997.[48]

En un amplio conjunto de trabajos se ha mostrado que, si bien la pobreza descendió ininterrumpidamente entre 1986 y 1994, a partir de entonces comenzó a aumentar.[49] La recuperación económica iniciada a mediados del 2003 no se hizo visible en la evolución de los ingresos de los hogares hasta fines del 2005. Recién en el 2006 se detectó una reducción significativa de la indigencia y de la incidencia e intensidad de la pobreza, aun cuando sus niveles superaban los anteriores a la crisis.

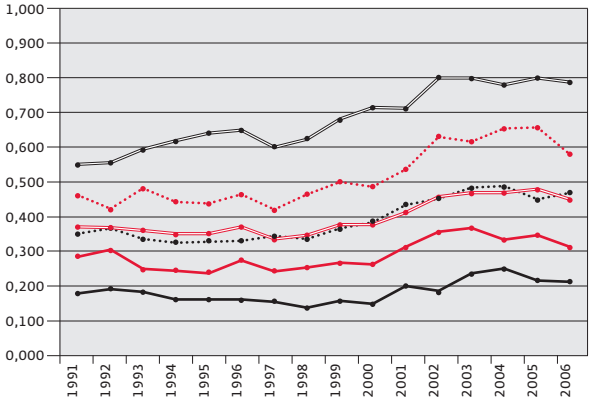
En el 2007 la incidencia de la indigencia permaneció estable, debido a que el fuerte aumento de los precios de los alimentos equiparó los aumentos reales de ingreso de los estratos más bajos (gráfica I.36).

La inflación acumulada durante el 2007, medida con base en el *índice de precios al consumo* (IPC), fue de 8,5%. Este aumento con res-

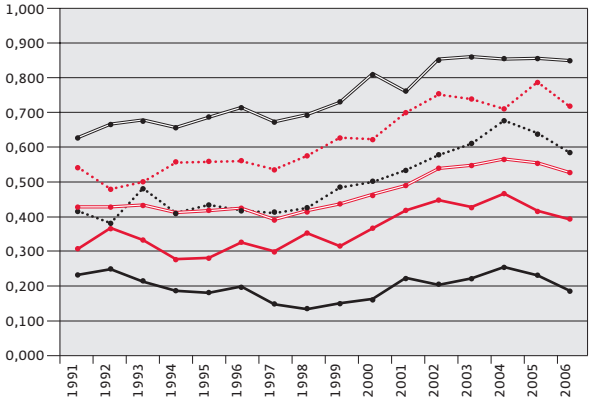
GRÁFICA I.34

Tasas específicas de matriculación por quintiles en jóvenes de 18 a 22 años por sexo, 1991-2006

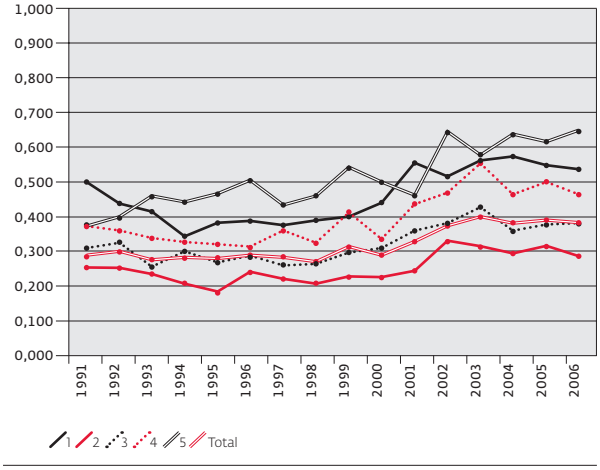
Localidades de 5000 y más habitantes



Montevideo



Interior



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

47 Además de las críticas al ingreso realizadas desde el enfoque de las capacidades, se ha cuestionado la validez del ingreso como métrica del bienestar aun por quienes priorizan la igualdad de medios. Algunas de las críticas más relevantes radican en que este tipo de análisis no considera la diversidad de los individuos. Se señala además que las importantes fluctuaciones del ingreso en el corto plazo constituyen una limitación de peso, y se aconseja analizar diferencias en el consumo (Ravallion, 1996). Por otro lado, los estudios de distribución del ingreso entre hogares no permiten apreciar la distribución del ingreso dentro de los hogares.

48 Dado que ambas líneas se basan en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994-1995, no se considera conveniente utilizarlas sin realizar ajustes para los años anteriores a 1990, dado que ello implica suponer que no hubo cambios en los hábitos de consumo de la población en todo el período. La traslación hacia delante de las líneas se debe a que no se dispone de datos más recientes. En el 2008 el INE presentará una nueva línea de pobreza basada en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2006-2007.

49 Véanse, por ejemplo, Melgar y Vigorito, 2000; Amarante, 2002.

RECUADRO I.10

Resultados de Uruguay en la evaluación PISA

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) es organizado por los países de la OCDE desde el año 2000. Se lleva a cabo cada tres años y tiene por objetivo describir en qué medida los estudiantes de 15 años de edad que asisten a educación media están preparados para aplicar el conocimiento adquirido en actividades cotidianas, así como el grado en que poseen un conjunto de competencias indispensables para actuar como ciudadanos en el ámbito personal, social y económico.

Uruguay participó en dicho programa en los años 2003 y 2006. En este último año, la tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 15 años aumentó en 5 puntos porcentuales, lo que refleja que un 80% se encuentra escolarizado en educación media.

En la evaluación PISA, en el período 2003-2006, los estudiantes de los países miembros de la OCDE disminuyeron en 2 puntos su desempeño promedio en Matemática (498 a 496) y en Lectura (494 a 492). En Uruguay, el desempeño promedio de los estudiantes en Matemática mejoró en 5 puntos (422 a 427), mientras que el desempeño en Lectura se redujo en 22 puntos (434 a 412). No obstante, solo en Lectura la diferencia es estadísticamente significativa.

La hipótesis de que el incremento en la tasa de escolarización (que implica la retención de adolescentes que antes abandonaban el sistema en edades más tempranas) redujo el desempeño en Lectura resultó descartada, pues el retroceso se verificó en todos los grados y en mayor medida en los contextos más favorecidos.

En el contexto de América Latina, tanto en el 2003 como en el 2006, Uruguay tiene resultados favorables en términos relativos, ya que obtiene puntajes más altos que el resto de los países. La única excepción deriva del desempeño de los estudiantes chilenos en Lectura para el año 2006. Esto no significa que los resultados sean positivos, dado que proporciones muy importantes de alumnos exhiben niveles de desempeño pobres en todas las áreas evaluadas.

En este sentido, en PISA 2006 se encontró que el 46% de los estudiantes tiene un desarrollo de la competencia en Lectura por debajo del umbral de alfabetización, el 46% queda por debajo del umbral de competencia en Matemática, y casi el 40% se ubica por debajo del umbral de competencia científica. Esto genera un alerta en dos sentidos: por los escasos logros de una proporción importante de adolescentes y por las desigualdades que refleja, pues en el análisis internacional Uruguay figura entre los países donde las diferencias socioeconómicas explican una parte significativa de la diversidad de logros alcanzados por estudiantes de distintos centros.

El cuadro que sigue presenta los resultados de Uruguay según contexto sociocultural en el período analizado, y permite observar que existe una clara asociación entre este y los resultados alcanzados, los cuales son claramente inferiores a medida que el contexto es más crítico.

En este sentido, la evaluación 2006 en Matemática revela que más de las tres cuartas partes de los estudiantes que pertenecen al entorno muy desfavorable se ubica por debajo del umbral de competencia, menos del 10% se ubica en los niveles medios de la escala y solo un 0,1% alcanza el nivel 5. Aunque los resultados mejoran junto con el contexto del centro educativo, más del 45% de los estudiantes uruguayos no alcanza el umbral. Es decir, casi la mitad de los estudiantes uruguayos a los 15 años están en riesgo de exclusión de la sociedad del conocimiento. Lo mismo ocurre con los resultados en Lectura

En el caso de Ciencias, el 72,6% de los estudiantes de contexto muy desfavorable no ha logrado desarrollar las competencias científicas básicas, lo que sucede con el 7,6% de los

alumnos de mejor contexto. En este sentido, en el informe Uruguay en PISA (2006: 135) se plantea: "las poblaciones estudiantiles de estos extremos no se superponen ni se tocan, ya que sus competencias son radicalmente distintas y es de hipotetizar que también lo serán sus trayectorias vitales futuras".

La importancia del contexto socioeconómico y cultural en el aprendizaje ha sido ampliamente desarrollada, pero se sabe también que existen factores escolares relacionados con el sistema educativo, con los centros de aprendizaje y con el cuerpo docente que tienen un impacto propio. Esto también puede corroborarse en los resultados de la evaluación PISA.

Quedan entonces planteados dos desafíos. En primer lugar, analizar con profundidad el sistema educativo uruguayo, a fin de identificar sus fortalezas, sus puntos débiles y la necesidad o no de considerar el contexto del centro en la modalidad de enseñanza, a fin de lograr un acceso más equitativo al aprendizaje. En segundo lugar, la necesidad de apuntar hacia una mejora general en los aprendizajes de los estudiantes uruguayos.

Alina Machado

Resultados de Uruguay 2003 y 2006 en Matemática y Lectura, según contexto sociocultural del centro educativo

	2003	2006	Diferencia 2006-2003
Matemática			
Muy desfavorable	339	358	19
Desfavorable	375	410	35
Medio	444	450	6
Favorable	477	488	11
Muy favorable	518	527	9
Brechas de equidad (entre entornos)	179	169	
Lectura			
Muy desfavorable	348	341	–7
Desfavorable	388	393	5
Medio	453	438	–16
Favorable	492	478	–13
Muy favorable	539	521	–18
Brechas de equidad (entre entornos)	191	180	

Fuente: Programa Nacional ANEP-PISA.

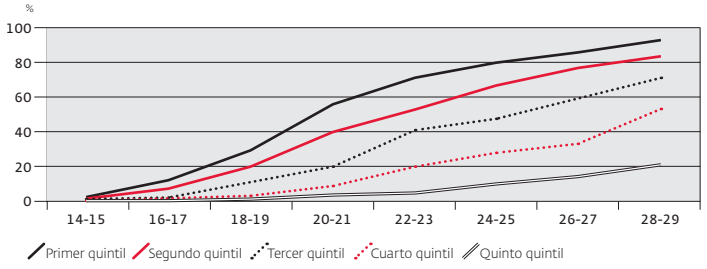
Resultados de Uruguay 2006 en Ciencias, según contexto sociocultural del centro educativo

	2006	Porcentaje de estudiantes bajo el umbral de competencia en Ciencias
Muy desfavorable	366	72,6%
Desfavorable	410	48,4%
Medio	441	33,0%
Favorable	484	14,1%
Muy favorable	524	7,6%
Brechas de equidad (entre entornos)	158	

Fuente: Programa Nacional ANEP-PISA.

GRÁFICA I.35

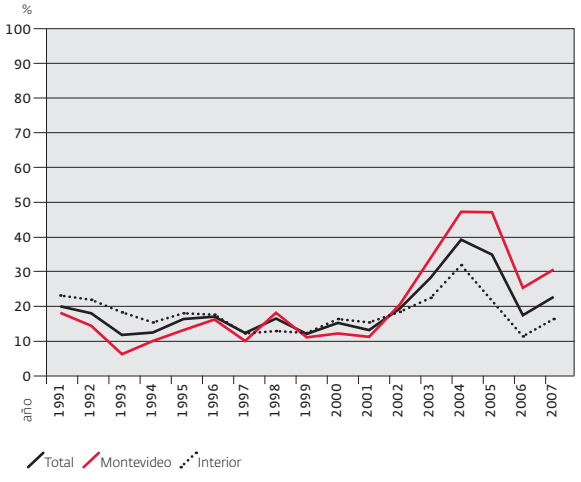
Proporción de mujeres que tienen hijos según el tramo de edad por quintil de ingreso per cápita (sin valor locativo)



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

GRÁFICA I.36

Incidencia de la indigencia en áreas de 5000 habitantes y más, 1991-2007



Fuentes: Elaboración para el INDH 2007 sobre la base de la información proporcionada por el INE.

pecto a años anteriores se explica tanto por factores externos como internos. Entre los que más influyeron se encuentra el incremento de precios de los alimentos, debido a factores climáticos adversos y las presiones resultantes de las alzas registradas en el ámbito internacional. En efecto, el contexto internacional de precios crecientes determinó que aumentaran los precios de los productos que Uruguay exporta, así como los de importación (fundamentalmente el petróleo).

Esto significa que hubo un componente de inflación importada que se reflejó, por ejemplo, en el incremento del precio interno de la carne y los panes y cereales.[50] No hay indicios de que este efecto se reduzca en el mediano plazo y las causas del aumento de los precios de los alimentos trascienden el ámbito de la decisión local. A esto se sumó un inusual incremento del precio de las verduras por las excesivas lluvias, cuyos efectos fueron transitorios. Solo este rubro representó 2 puntos porcentuales de la inflación acumulada durante el 2007. El incremento de los precios de los alimentos y bebidas fue muy superior al promedio (18,1%) y explica más del 60% del alza de los precios en el período.

La evolución de la pobreza entre el 2006 y el 2007 registra una reducción, pese a que aún su incidencia se ubica por encima de los valores previos a la crisis (gráfica 37). La magnitud del descenso es mayor según la línea de pobreza elaborada a partir de la metodología INE 1997 que según la metodología INE 2002. En Amarante et al. (2003) se presentan las limitaciones de la línea de pobreza elaborada a partir de la metodología INE 2002. En particular, allí se hace referencia a que el ajuste total basado en el índice de precios de los alimentos vuelve a esta línea muy sensible a variaciones en los precios relativos de la economía: en los períodos en que estos cambian, la línea de pobreza 2002 amplifica o minimiza estos efectos según el sentido de la variación (Bucheli y Furtado, 2004).

La nueva estimación de la línea de pobreza que el INE está elaborando, con base en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2006-2007, permitirá superar esta discusión y realizar las mediciones con una sola línea. Finalmente, cabe destacar que, más allá de los movimientos en la pobreza, en su incidencia se mantiene desde comienzos de la década de 1990 el fuerte desbalance generacional referido en múltiples trabajos anteriores (véase el Anexo estadístico).

En la gráfica 38 se observa la evolución real de los ingresos de los deciles más bajos

50 El rubro *vivienda*, aunque aumentó menos que el promedio, explica 1,1 puntos porcentuales del incremento del IPC, debido principalmente al aumento de los alquileres, y los restantes rubros incidieron en forma moderada. El precio de la carne se incrementó el 14,8% y los panes y cereales 18,6%, lo que incidió en 1,6 puntos porcentuales de la inflación en el 2007. Bucheli y Furtado, 2004; PNUD 2005, entre otros.

RECUADRO I.11

Los precios internacionales de los alimentos y su impacto en Uruguay

El contexto internacional se ha visto afectado recientemente por dos acontecimientos relevantes: la crisis financiera internacional y el fuerte crecimiento de los precios de los *commodities*, que impactaron de distinta forma en los países emergentes.

Desde mediados del 2007 el ciclo expansivo de la economía mundial se vio opacado por la crisis financiera internacional originada en EUA a partir de la crisis del mercado hipotecario. En este contexto, y si bien la situación financiera internacional parece haberse estabilizado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó a la baja las proyecciones de expansión mundial para el 2008, explicadas fundamentalmente por el enlentecimiento en el ritmo de crecimiento de las economías avanzadas, ya que se espera que la fortaleza exhibida por las economías emergentes se mantenga. Así, el debilitamiento relativo de la economía estadounidense no parece haber afectado aún a dichas economías. No resulta claro que el optimismo del FMI respecto a la dinámica de las economías emergentes se verifique en la realidad en la medida en que continúe o aumente la recesión en los EUA.

Por su parte, el proceso de crecimiento de los precios de los *commodities*, que comenzó en el 2003, se aceleró desde fines del 2007. Según el índice de precios de materias primas que publica mensualmente el FMI, estos crecieron cerca de 150% entre el 2003 y el 2007[1] y continuaron creciendo en los primeros cinco meses del 2008, impulsados fundamentalmente por los aumentos en los precios del petróleo y los alimentos (48,2% en los cinco primeros meses del 2008 respecto a igual período del año precedente). Esta importante suba en los precios de los alimentos tuvo un doble impacto sobre las economías emergentes. Por un lado, dado que la mayoría de estas economías son exportadoras netas de estos bienes, los aumentos de los precios redundaron en saldos positivos en sus balanzas comerciales. Por otro lado, el aumento de estos precios afectó la inflación, en particular la inflación relevante para los países pobres, dado que los alimentos tienen un peso importante en el consumo.

En el caso de los alimentos, varios factores estarían explicando estos aumentos de precios. Por un lado, el rápido crecimiento del consumo de los países emergentes y el desarrollo de los biocombustibles estarían presionando al alza la demanda,[2] al tiempo que la oferta no se ajusta al alza de precios por problemas enfrentados por los países oferentes en los últimos años.[3] Adicionalmente, algunos países exportadores netos de alimentos respondieron a los incrementos de precios con la implementación de retenciones o límites a las ventas externas, de manera de aumentar la disponibilidad de estos productos en el mercado interno, lo que contribuyó a que los mercados internacionales estuvieran más ajustados y a nuevos aumentos de precios (es el caso, por ejemplo, de las medidas tomadas por Vietnam y Argentina). A estos factores se sumó más recientemente una creciente demanda especulativa, ya que los inversores se orientan cada vez más hacia los mercados de activos financieros relacionados con los *commodities* en general y de los alimentos en particular, a los cuales perciben como alternativas menos riesgosas en momentos en que la incertidumbre financiera es alta.

Según estimaciones del Instituto de Econo-

1 El índice que releva mensualmente el FMI da cuenta de la evolución de los precios de 8 rubros alimentarios y un total de 27 productos.

2 El fuerte incremento de los precios del petróleo, junto con las políticas impulsadas por EUA y las economías europeas para aumentar el uso de biocombustibles como sustituto del petróleo, incrementó la demanda mundial de granos, particularmente soja y maíz. Dado que las tierras para su cultivo son escasas, esto ha presionado al alza los precios del resto de los granos.

3 Esto es particularmente notorio en el caso de los cereales, en que las cosechas han sido menores que las previstas para varios productos.

>>

RECUADRO I.11

mía de la Facultad de Ciencias Económicas,[4] los precios de los *commodities* se mantendrían en niveles elevados y continuarían creciendo, liderados por los aumentos en los precios del petróleo y los alimentos. Estas subas se fundamentan en los ajustados *stocks*, las perspectivas de continuidad en el crecimiento de la demanda y condiciones climáticas que pueden amenazar a la oferta. A su vez, el componente especulativo continuaría actuando en lo que resta del 2008, ya que es difícil que los inversores vuelvan rápidamente a los activos financieros más tradicionales, dado que la crisis financiera internacional no estaría del todo superada y el contexto de elevados precios de los *commodities* los perfilan como un activo de mayor rentabilidad.

En el caso uruguayo, la suba de los precios de los alimentos ha superado notoriamente la evolución de los restantes precios de la economía (18% frente a 7%) y explica que, pese a los notorios aumentos del ingreso real de los hogares, la indigencia no haya bajado en el último año. Dado que Uruguay es un país exportador de alimentos, los efectos de estas subas de precios sobre la economía y sobre el bienestar de la población pueden ser regresivos.

Si bien se han tomado algunas medidas para facilitar la importación de algunos alimentos, así como la negociación de los ajustes de sus precios —es el caso del arroz, los farináceos y algunas carnes—, la persistencia de las subas de precios requiere que se discuta la adopción de medidas adicionales para mitigar su impacto en el bienestar de los hogares. Las intervenciones posibles podrían pensarse tanto en términos de reducción de la indigencia y de la pobreza como de evitar aumentos significativos de la desigualdad de ingresos.

4 Informe de "Tendencias y perspectivas" realizado por el Área de Coyuntura, correspondiente a junio de 2008.

según el deflactor utilizado. En el decil más bajo se constata que, si bien el ingreso de los hogares medido en términos del IPC aumentó, su poder de compra en términos de alimentos se redujo respecto al año anterior. Esto sugiere que el sostén de los ingresos de los hogares más vulnerables a la indigencia implica la adopción de medidas especiales, entre las que podría considerarse el ajuste del valor monetario de las transferencias alimentarias de acuerdo con la variación de precios de los alimentos.

Mientras tanto, en los últimos 10 años los indicadores de distribución del ingreso registran cambios suaves pero ininterrumpidos hacia mayores niveles de desigualdad (cuadro I.22). Como ejemplo, se observa que el quintil de mayores ingresos ganó en participación en detrimento de los restantes estratos.

Las causas de la concentración de los ingresos también han sido analizadas en trabajos previos. En ellos se ha hecho referencia a tendencias del mercado laboral, en el que aumenta el diferencial de remuneración a favor de los más calificados, como resultado de la apertura económica, cambios en los mecanismos de fijación salarial, disminución de la sindicalización y desfase en el valor real de las distintas transferencias públicas (Vigorito, 1997; PNUD, 2001; Arim y Zoppolo, 2001; Bucheli y Furtado, 2004).

Dado que este informe se terminó de escribir en los primeros meses del 2008, no fue posible analizar cabalmente el ligero aumento registrado en los índices de desigualdad en el 2007. Las gráficas 38 y 39 muestran que los aumentos de ingresos reales han sido mayores para los estratos de ingresos altos y medios.

En el apartado final de este capítulo se presenta un análisis de la evolución de las distintas fuentes de ingreso que permite establecer algunas hipótesis de trabajo. Debe

recordarse que en estas estimaciones aún no se registra el impacto del IRPF, el cambio en el sistema de Asignaciones Familiares y la reforma de la salud, que comenzará a observarse en el transcurso del año.

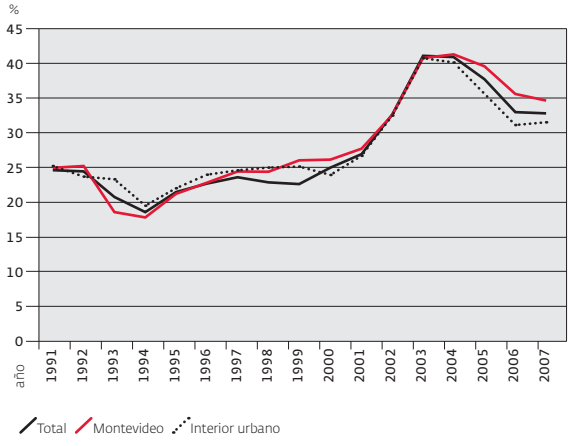
4.3.3.1 Crecimiento del ingreso medio de los hogares, pobreza y distribución del ingreso

Desigualdad y pobreza no evolucionan en forma independiente. Si se entiende como crecimiento económico el aumento del ingreso medio de los hogares, la pobreza, el crecimiento y la desigualdad están claramente vinculados (Bourguignon, 2003). La incidencia de la pobreza en un país en un momento dado se determina mediante la tasa de crecimiento del ingreso medio de la población y los cambios en su distribución. Si la distribución del ingreso no cambia, para reducir la incidencia de la pobreza es indispensable el crecimiento del ingreso medio. Si no hay crecimiento económico, la pobreza solo podría reducirse mediante transferencias hacia los hogares de menores ingresos, que significarían una reducción de la desigualdad. Finalmente, podría ocurrir que un país incrementara su ingreso medio y también sus niveles de pobreza, si al mismo tiempo registrara un incremento en la desigualdad. Por lo tanto, la relación entre la variación del ingreso medio y la pobreza está mediada por lo que suceda con la desigualdad, lo cual se analiza en el apartado siguiente.

Como se vio, la evolución del ingreso y de la desigualdad, medida a través de diversos indicadores, ha sido muy dispar en los períodos considerados. Los movimientos antes reseñados y las pérdidas de bienestar que significan los períodos de crisis conducen a analizar las relaciones entre el crecimiento del ingreso medio de los hogares, la desigualdad y la pobreza de ingresos. Los estudios acerca de los efectos del crecimiento (o la recesión) sobre el bienestar de la población, y específicamente sobre el bienestar de la población en situación de pobreza, han tenido una rápida expansión en los últimos años. En esos trabajos se ha utilizado el concepto de *crecimiento pro pobre* o *crecimiento aliviador de la pobreza,* expresión que se retoma en este informe.

GRÁFICA I.37

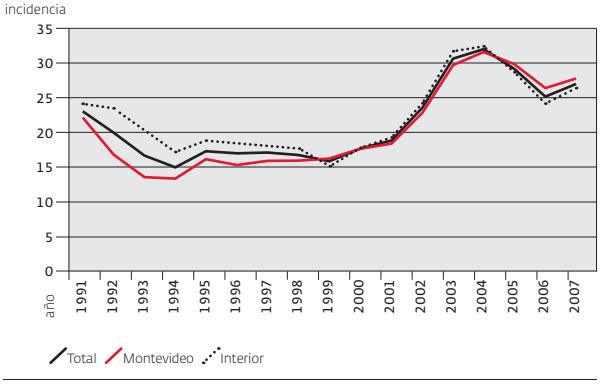
Evolución de la incidencia de la pobreza según la línea de pobreza INE (1997), localidades de más de 5000 habitantes, 1991-2007



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

GRÁFICA I.37B

Evolución de la incidencia de la pobreza según la línea de pobreza INE (2002), en áreas de 5000 habitantes y más, 1991-2007



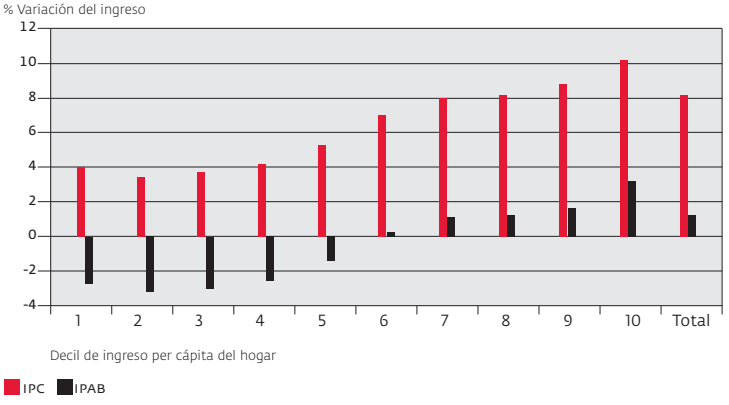
Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

Las distintas definiciones de crecimiento aliviador de la pobreza difieren, como se verá, según el papel que asignan a los aspectos distributivos.[51] Se trata de una distinción relevante, dado que las recomendaciones de política económica dependerán de la definición de crecimiento económico favorable a los hogares más pobres que se adopte.

51 Cabe señalar que la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad también ha sido abordada con un enfoque macroeconómico, que busca señalar los potenciales impactos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento económico. Benabou (1996) y Barro (2000) revisan esta literatura.

GRÁFICA I.38

Variación del ingreso promedio de los hogares entre 2006 y 2007 según deflactor utilizado, por decil de ingresos per cápita localidades de 5000 habitantes y más (base diciembre 2006 = 100)



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

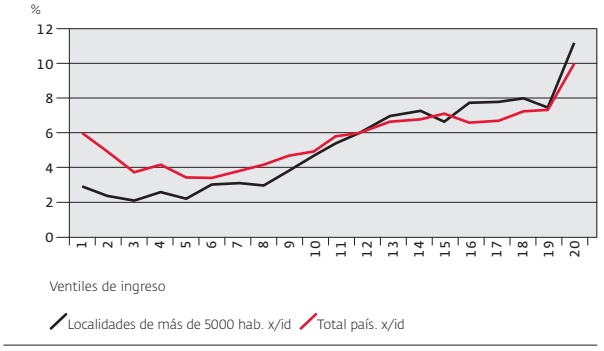
Cuadro I.22 Índices de desigualdad y distribución del ingreso por quintiles per cápita con valor locativo. Localidades de 5000 habitantes y más, 1986-2006

	Gini	Theil	Quintil de ingreso per cápita					
			1	2	3	4	5	Total
1986	41,4	31,8	5,5	10,5	15,3	22,2	46,5	100,0
1991	41,1	31,6	5,9	10,7	15,2	21,8	46,4	100,0
1995	41,8	30,8	5,3	10,0	15,0	22,3	47,4	100,0
1998	43,8	34,6	4,8	9,6	14,5	21,9	49,2	100,0
2002	45,0	36,8	4,8	9,1	14,0	21,8	50,3	100,0
2003	44,5	36,2	5,1	9,2	14,0	21,5	50,2	100,0
2004	45,3	37,6	4,8	9,1	13,9	21,6	50,6	100,0
2005	44,1	35,0	4,9	9,4	14,4	21,8	49,6	100,0
2006	45,4	37,4	4,8	8,9	13,9	21,6	50,8	100,0
2007	45,7	38,7	4,7	8,9	13,8	21,5	51,1	100,0

Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

GRÁFICA I.39

Variación del ingreso per cápita por veintil de ingreso por región, 2006 y 2007



Fuente: Elaboración para este informe basada en las ECH del INE.

El crecimiento aliviador de la pobreza puede apreciarse desde el punto de vista absoluto o relativo. En el primer caso, se dirá que el crecimiento fue favorable a los hogares más pobres si la pobreza disminuye en el proceso de crecimiento, sin tener en cuenta lo que suceda con la desigualdad del ingreso. El único requisito es que la proporción de hogares bajo la línea de pobreza disminuya (Datt y Ravallion, 1992; Ravallion y Chen, 2003; Kraay, 2003; Ravallion, 2004).[52]

La concepción relativa, en cambio, establece que el crecimiento del ingreso medio de los hogares favorece a la población en situación de pobreza si los ingresos de esta crecen en mayor medida que los de los hogares más ricos (Klasen, 2003; Kakwani y Pernia, 2000; McCulloch y Baulch, 1999; Kakwani y Son, 2003). En este caso es necesario que durante el proceso de crecimiento económico se produzcan cambios redistributivos favorables a los hogares pobres.

Se considera, entonces, que el crecimiento alivia la pobreza si la disminución de esta es mayor de la que habría existido si los ingresos de toda la población hubieran aumentado en forma similar, lo que implica una reducción de la desigualdad.[53] Los defensores de esta visión argumentan que el proceso de crecimiento en general beneficia a toda la población en alguna medida, y por lo tanto es relevante determinar la magnitud de este beneficio. Limitarse a requerir una mejoría en términos absolutos implicaría un bajo nivel de exigencia sobre las características del proceso de crecimiento.

52 El planteo inicial del tema se encuentra en Datt y Ravallion (1992). Sin embargo, el disparador del debate internacional sobre el tema fue el famoso trabajo de Dollar y Kraay (2000), que concluyó que los hogares pobres se benefician del crecimiento económico en una proporción similar al resto de la economía. Este trabajo ha recibido fuertes críticas, y también se han interpretado sus conclusiones, o las implicaciones de sus conclusiones, de manera forzada o errónea (Warr, 2005).

53 Esta presunción se verifica en la mayoría de los casos. Sin embargo, en teoría podría suceder que los ingresos de la parte media de la distribución diminuyeran de manera marcada y la desigualdad aumentara, aun en una situación en la que el ingreso de los más pobres crece más que el promedio (Warr, 2005).

Las dos concepciones de crecimiento favorable a los pobres tienen distintas implicaciones en términos de las políticas de crecimiento recomendables para lograr una reducción de la pobreza. Para la concepción absoluta, el objetivo de las políticas debería ser la mayor caída posible de la pobreza. Los defensores de esta perspectiva resaltan que los procesos de crecimiento suelen ser neutros en términos redistributivos, y por lo tanto lo relevante es analizar la variación en el ingreso de la población en situación de pobreza (Ravallion, 1996). Para la concepción relativa, el foco está puesto en la desigualdad. En principio podría parecer que esta definición es más estricta, ya que para considerar que un proceso de crecimiento es aliviador de la pobreza requiere que se reduzcan tanto la pobreza como la desigualdad. Sin embargo, distintos autores han señalado que esta definición presenta la limitación de ignorar el desempeño económico general, por lo cual puede preferir una situación en que la tasa de crecimiento de los ingresos de los hogares pobres sea menor que en otra, solamente porque en el primer caso se reduce la desigualdad.

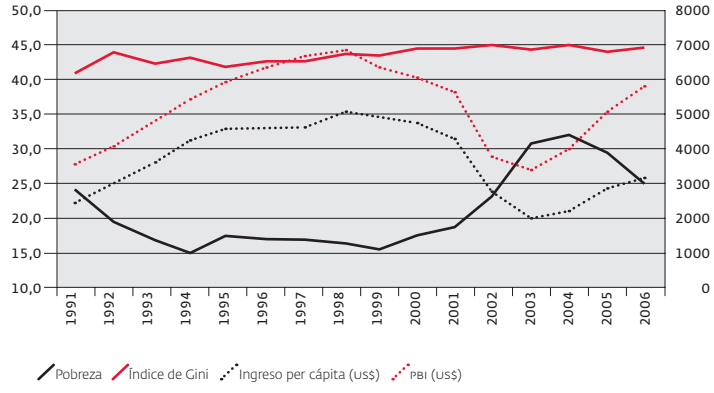
La evolución del PIB y la pobreza muestra una relación simétrica en el período considerado. Por su parte, como se señaló, la desigualdad del ingreso presenta una leve tendencia creciente desde mediados de la década de 1990 (gráfica I.40).

En este capítulo se descomponen los cambios en la pobreza de ingresos según la metodología desarrollada por Grimm y Gunther (2005). Se distinguen tres efectos: el crecimiento del ingreso medio de los hogares, la desigualdad y los cambios en los precios relativos de los artículos incluidos en la canasta de pobreza con relación al IPC.[54] Este último factor es especialmente relevante debido a los diferentes indicadores utilizados para ajustar cada línea de pobreza.

Al considerar el período 1991-2006, la pobreza aumenta entre 2 y 5 puntos porcentuales, según la línea de pobreza utilizada (véase el cuadro I.21). El aumento de la desigualdad es el factor que explica en mayor medida esta evolución. Aunque de menor magnitud, el efecto crecimiento operó en el mismo sentido. Como resultado, el período considerado en su conjunto es claramente perjudicial para los hogares de menores ingresos, tanto desde la perspectiva absoluta como desde la relativa.

GRÁFICA I.40

Crecimiento, pobreza y desigualdad



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del BCU y a las ECH del INE.

La variación de los precios relativos contribuyó a que el aumento en la pobreza no fuese mayor, especialmente al considerar la línea INE 2002, dado que los precios de los alimentos se abarataron en relación con otros bienes. La estimación basada en la línea INE 1997 también registra una disminución de la pobreza, aunque mucho más leve, debido al cambio en los precios relativos. Si bien esta línea se ajusta según los precios de una amplia canasta de bienes, en esta el peso de los alimentos es mayor que en la canasta utilizada para actualizar el IPC, que refleja los consumos medios de la población. Obsérvese que en todos los períodos el efecto de los precios es más pronunciado en la medición basada en la línea INE 2002 que en la basada en la línea INE 1997.

Entre 1991 y 1998, período de fuerte crecimiento económico, el alivio de la pobreza se explica por efecto tanto del crecimiento como de los cambios en los precios relativos. Sin embargo, los ingresos de los hogares se concentraron y ello impidió una reducción

Entre 1991 y 1998, período de fuerte crecimiento económico, el alivio de la pobreza se explica por efecto tanto del crecimiento como de los cambios en los precios relativos. Sin embargo, los ingresos de los hogares se concentraron y ello impidió una reducción mayor de la pobreza.

54 Los detalles se presentan en el Anexo metodológico.

Cuadro I.23 Descomposición de los cambios en el nivel de pobreza en crecimiento medio de los ingresos de los hogares, desigualdad y cambios en los precios de los bienes incluidos en la línea de pobreza, 1991-2006

Efecto y línea de pobreza utilizada	1991-2006	1991-1998	1998-2003	2003-2006
Línea de pobreza 2002				
Variación de la pobreza	2,40	–6,61	14,12	–5,12
Efecto crecimiento	3,62	–5,25	12,94	–6,61
Efecto precios	–6,08	–6,3	–0,59	1,02
Efecto distribución	5,73	3,61	–0,11	0,93
Residuo	–0,87	1,33	1,89	–0,47
Línea de pobreza 1997				
Variación de la pobreza	4,85	–6,26	18,28	–7,14
Efecto crecimiento	3,97	–6,31	16,71	–7,99
Efecto precios	–3,92	–4,23	0	0,73
Efecto distribución	5,20	3,07	0,86	0,33
Residuo	–0,40	1,21	0,71	–0,21

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos de las ECH del INE.

mayor de la pobreza. Este período solo puede ser considerado aliviador de la pobreza desde la perspectiva absoluta.

Entre 1998 y el 2003 la incidencia de la pobreza se incrementó fuertemente, de 16,7% a 30,8% (según la línea de pobreza INE 2002). Ese incremento se explica casi totalmente por la caída de los ingresos medios de los hogares en términos reales. El efecto de los precios fue muy reducido, ya que el IPC, el *índice de precios de alimentos y bebidas* (IPAB) y el índice de precios específico de la línea de pobreza tuvieron variaciones similares. El efecto distribución es insignificante y presenta signos contrarios según la línea de pobreza utilizada. Por lo tanto, el efecto fundamental que explica el aumento de la pobreza es la caída del ingreso. Este período puede ser considerado desfavorable para los hogares bajo la línea de pobreza desde la perspectiva absoluta y neutral desde la perspectiva relativa.

En el período reciente, 2003-2006, la incidencia de la pobreza cayó entre 5 y 7 puntos porcentuales, según la línea de pobreza utilizada. En este caso, el crecimiento condujo a una caída importante de la proporción de hogares bajo la línea de pobreza. Los efectos precios y distribución tuvieron una magnitud muy reducida, y volvieron a aparecer signos contrarios según la línea. Si se acepta que la distribución del ingreso no tuvo efectos sobre la incidencia de la pobreza, este período resultaría aliviador de la pobreza desde la perspectiva absoluta pero no desde la relativa.

Finalmente, entre el 2006 y el 2007, en la evolución de la pobreza se detecta un efecto positivo de los precios de acuerdo con ambas líneas, con un nivel mucho más elevado en la línea 2002, donde explica más de dos tercios de la variación de la pobreza y de la desigualdad, y un fuerte efecto negativo del crecimiento.[55] Según la línea de pobreza INE 1997, en cambio, el efecto del crecimiento sobrepasó el impacto negativo de los otros dos. Del amplificado efecto de los precios de los alimentos en la metodología INE 2002 resulta un aumento de la pobreza.

No deben perderse de vista las limitaciones de este análisis. El crecimiento económico puede tener un efecto mayor o menor en la reducción de la pobreza, que depende de las condiciones iniciales y de la naturaleza del proceso de crecimiento. Además, en la variación de la pobreza pesan otros factores, como las políticas económicas, que no están consideradas en este tipo de análisis.

La valoración de la equidad o de la reducción de la desigualdad como un medio para reducir la pobreza o como un fin en sí mismo subyace a esta discusión sobre crecimiento y pobreza. Sen (1992) observa que todos los enfoques normativos buscan igualdad en algún espacio valorativo. Si como uno de los fines del desarrollo se busca la igualdad en el espacio del ingreso, la reducción de la desigualdad en este campo será intrínsecamente valiosa y no solo instrumental a una reducción más rápida de la pobreza.

4.3.3.2 Desigualdad entre 1986 y 2007: cambios en las fuentes de ingresos

Dado el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos 10 años y su impacto en la evolución de la pobreza, en este capítulo se analizan sus principales componentes.

La distribución personal del ingreso depende de la dispersión de los tipos o fuen-

55 La pobreza descendió 1,4% con la metodología INE (1997) y aumentó 7,4% con la metodología INE (2002). El efecto precios fue 2,3 y 54,6%; el efecto crecimiento, –5,6 y 5,4%, y el efecto desigualdad, 1,3 y 1,56.

tes de ingreso y de cómo estas se combinan en los hogares. La discusión presentada aquí complementa el análisis de la distribución funcional del ingreso contenido en la sección 3.3. Mientras allí se analizaba el origen de los recursos de los que el país dispone, aquí la atención se concentra en los ingresos que los hogares efectivamente reciben.[56]

La fuente de ingreso más relevante en una economía suele ser la remuneración por el trabajo, cuyo origen puede estar en el trabajo asalariado, en el trabajo por cuenta propia o en el desempeño como patrón de una empresa. En estos dos últimos casos, los ingresos provienen tanto del trabajo como del capital.[57] Los ingresos derivados de la propiedad del capital por concepto de beneficios, alquileres, intereses y rentas son un componente muy relevante del ingreso de los países, que suele estar fuertemente concentrado en los sectores de ingresos más altos. Otra fuente de gran peso son las transferencias a los hogares, que pueden dividirse en aquellas que efectúa el Estado —entre las que en el caso uruguayo predominan las jubilaciones y pensiones— y las que se realizan fundamentalmente entre hogares, tanto del exterior como dentro del país.

Se trabajó con el ingreso por fuentes, distinguiendo ingresos provenientes del trabajo, ingresos provenientes de la propiedad del capital, valor locativo de la vivienda, transferencias públicas y otros ingresos. En los ingresos derivados de la propiedad del capital se incluyeron beneficios, utilidades retiradas por propietarios de empresas, alquileres, rentas e intereses.[58] La categoría *otros ingresos* incluye transferencias entre hogares, dentro y fuera del país. Estas últimas son las *remesas,* que en años recientes han recibido gran atención de los organismos internacionales, los cuales las han visto como una fuente de promoción del desarrollo económico, en particular a la luz de la experiencia de México, América Central y algunos países de Asia. Sin embargo, en el caso uruguayo tienen escasa gravitación, aunque han aumentado en los últimos años (Borraz y Pozo, 2007; Macadar y Pellegrino, 2007). Finalmente, si bien por su naturaleza el valor locativo de la vivienda podría considerarse dentro de los ingresos del capital, se lo mantuvo separado tanto por su forma de relevamiento como para permitir mayor comparabilidad con trabajos anteriores.

Los problemas de captación diferencial de las distintas fuentes de ingreso de la ECH pueden afectar la validez de los resultados aquí presentados. Algunos de ellos se producen porque los estratos altos tienden a subdeclarar sus ingresos y esto altera especialmente los ingresos del capital. A su vez, el tamaño muestral, la periodicidad mensual de la información y la falta de pruebas de consistencia con algunos datos de consumo llevan a problemas de recordación en la ECH que la vuelven menos apta para captar ingresos volátiles que otros relevamientos a hogares. Sin embargo, actualmente no se dispone de otra fuente que permita realizar este tipo de análisis.[59] De la estimación de coeficientes de subcaptación en la ECH resulta que no habría problemas relevantes en los salarios formales, pero se captaría solo alrededor del 40% de los alquileres percibidos por los hogares y el 23% de los intereses (Amarante et al.,

En el período reciente, 2003-2006, la incidencia de la pobreza cayó entre 5 y 7 puntos porcentuales. En este caso, el crecimiento condujo a una caída importante de la proporción de hogares bajo la línea de pobreza. Los efectos precios y distribución tuvieron una magnitud muy reducida, y volvieron a aparecer signos contrarios según la línea.

56 Si bien se trata de facetas de un mismo tema, las fuentes de información para analizar uno y otro difieren. Mientras el análisis realizado en el apartado 3.3 se basa en información proveniente del SCN, elaborada por el BCU, el trabajo empírico de esta sección se basó en las Encuestas Continuas de Hogares del INE, las que constituyen la única fuente periódica que permite estudiar los ingresos de los hogares. Al utilizar fuentes de información distintas, la concordancia de resultados no es inmediata. La fortaleza de las Cuentas Nacionales radica en que estiman con precisión grandes agregados, tales como ingreso, producto y remuneraciones al trabajo y al capital, en el marco de un sistema estadístico consistente e integrado. Por su parte, las ECH permiten conocer con bastante exactitud la génesis de los ingresos de los hogares, pero tienen importantes problemas para detectar correctamente los ingresos provenientes de la propiedad del capital, aspecto en el que se profundiza más adelante.

57 A diferencia del criterio utilizado en el apartado 3.3, en esta sección los ingresos de los trabajadores por cuenta propia sin local se asignan al trabajo, mientras que los de patrones y trabajadores por cuenta propia sin local se dividen en trabajo y utilidades, de acuerdo con lo declarado en la ECH.

58 Estos ingresos no son estrictamente comparables con el EE estimado en la sección 3.3.

59 Cuando se disponga de los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006 se podrá realizar una comparación con la distribución de fuentes allí obtenida. Esto permitirá actualizar los coeficientes de subcaptación obtenidos por trabajos anteriores (Mendive y Fuentes, 1996).

2007).[60] La información disponible no permitió estimar coeficientes para las utilidades, pero puede suponerse que no serían inferiores a los de alquileres e intereses.

A lo largo del período estudiado los ingresos laborales representan al menos la mitad de los ingresos de los hogares en el conjunto de la distribución y en todos los estratos de ingreso (excepto en el decil 1), por lo cual su estudio es de suma relevancia para entender la evolución de la desigualdad (véase la distribución por fuentes completa en el Anexo de la Parte I).

El peso de los ingresos laborales en el ingreso total aumentó sostenidamente hasta el 2000, cuando comenzó a descender a causa de la caída del empleo y la pérdida de valor real de las remuneraciones. Pese a su recuperación, en el 2006 y el 2007 la participación de esta fuente en el total permanecía ligeramente por debajo de los niveles previos a la crisis. Si bien en todos los estratos las remuneraciones por trabajo constituyen una de las principales fuentes de ingreso, su participación es mayor en los deciles 4, 5 y 6, próximos a la mediana de la distribución del ingreso. En estos deciles el peso de los salarios se ha recuperado y se acerca a los niveles de 1991, mientras que en el primer decil han perdido participación.

El análisis de la distribución por fuentes con mayor detalle permite apreciar que los salarios públicos se ubican a lo largo de toda la distribución, con menor significación en el decil 1. Su peso baja a lo largo del período

60 La estimación de la subcaptación de los intereses se basa en la estimación de la cuenta satélite financiera realizada por Miraballes (2006).

RECUADRO I.12

La distribución del ingreso entre 1986 y 2006

En la gráfica se aprecia la distribución del ingreso per cápita de los hogares para 1986, 1998 y 2006.[1] El eje horizontal representa el ingreso per cápita de los hogares medido en logaritmos y el eje vertical indica la proporción de hogares que reciben un nivel de ingreso determinado. El área debajo de cada curva suma 1 y equivale a la totalidad de la distribución del ingreso. Los hogares de mayores ingresos se ubican a la derecha de la distribución y, como se observa por el valor que toma allí el eje de las *y*, su peso en el total es muy bajo. Obsérvese que la mayor parte de la curva se sitúa entre los valores 7 y 11 del logaritmo del ingreso de los hogares, los cuales equivalen a ingresos mensuales por persona de 1096 y 22026 pesos respectivamente. Muy pocos hogares perciben ingresos fuera de este intervalo.

La ventaja de estas gráficas radica en que resumen mucha información, pues permiten apreciar conjuntamente los niveles de ingreso y sus variaciones, medidas por las traslaciones de las curvas, al mismo tiempo que su distribución, dada por la forma y en particular el ancho de las curvas. El panel *a* muestra la evolución en todo el período y el panel *b* se concentra en los años recientes.

Con el objetivo de presentar una aproximación a la pobreza y a la indigencia comparable a través del tiempo, se trazó una línea en el ingreso que corresponde al 25% de la distribución (2980 pesos de ingreso mensual per cápita) y al del primer 5% (1800 pesos de ingreso mensual per cápita) del 2006.

Se observa que los movimientos de las curvas en el entorno de ambas líneas son muy significativos en el período, aspecto que explica los importantes cambios en los niveles de pobreza, representados por la masa de la distribución que se sitúa por debajo de la línea llena. Obsérvense especialmente los cambios ocurridos en la parte baja de la curva: parecen deberse tanto a traslaciones completas de las curvas (ingreso medio) como a su distribución. En el panel *a* se observa una menor proporción

1 Las gráficas representan funciones de densidad kernel del logaritmo del ingreso per cápita de los hogares (véase el Anexo metodológico).

analizado, posiblemente debido a la reducción del número de funcionarios públicos, al tiempo que parecen desplazarse del decil 4 hacia arriba. Esto podría deberse a que, al no verse afectados por el desempleo, en la crisis aumentaron su participación, mientras las restantes fuentes caían. Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia presentan patrones marcadamente diferentes según posean o no inversión. En el primer caso, su participación es mayor en los deciles bajos; en el segundo (los que tienen inversión), su participación aumenta con el decil de ingreso.

En el decil de menores ingresos (1), el peso de los trabajadores por cuenta propia sin local aumentó en forma notoria durante la crisis y posteriormente se redujo. Como han señalado diversos trabajos, este tipo de inserción laboral fue una estrategia para generar ingresos en el período de crisis y luego algunos de estos trabajadores volvieron a conseguir trabajo asalariado.

Los trabajadores por cuenta propia con local y los patrones aumentan claramente su gravitación con el decil de ingresos, los últimos en forma más acentuada. Los ingresos laborales de los patrones se han visto disminuidos desde mediados de la década de 1990. Al mismo tiempo, los ingresos del capital se concentran en los deciles 9 y 10, donde pasaron del 4% de los ingresos en 1986 al 5,6% en el 2006. Este aumento también podría atribuirse en parte al cambio de cuestionario de la ENHA 2006.

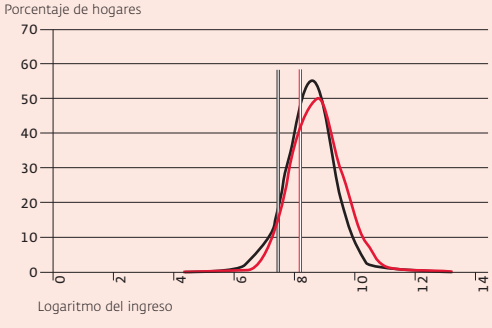
En relación con las transferencias públicas, se observan derroteros notoriamente diferenciados. El aumento de las jubilaciones y pensiones se asocia al cambio en

de hogares bajo la línea de indigencia en el 2006 que en 1986, lo que indica una mejoría en este aspecto. Sin embargo, no se detecta casi ningún cambio en la pobreza, lo que indica que la intensidad de la pobreza es menor. La información visualizada en estas curvas arroja una perspectiva nueva, dado que los índices de desigualdad señalan una peor situación en el 2006 que en 1986. Sin embargo, desde una perspectiva relativa de la pobreza extrema, la situación ha mejorado.[2] En el panel *b* se observan niveles de indigencia similares entre 1998 y el 2006, y una notoria mayor incidencia de la pobreza en este último año: el área a la izquierda de la línea de pobreza es considerablemente mayor en el 2006 que en 1998.

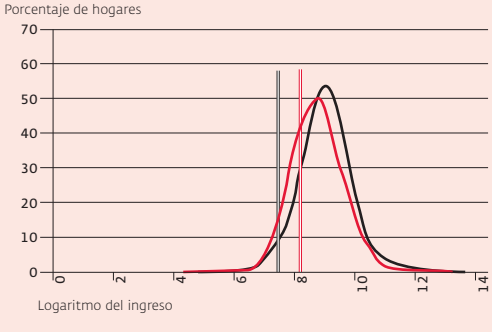
GRÁFICO

Distribución del ingreso per cápita con valor locativo en localidades de 5000 habitantes y más

1986-2006



1998-2006



1998 2006 Quinto percentil Primer cuartil

Fuente: Elaboración basada en las ECH del INE.

2 Si bien las mediciones tradicionales de incidencia de la indigencia muestran una caída cuando se compara 1986 con el 2006, la utilización de una línea de pobreza absoluta como la de INE 2002 para un período tan largo no parece una buena opción metodológica. Resulta interesante por ello comprobar que, con una línea relativa, la incidencia de la indigencia decrece en el período.

RECUADRO 13

La reforma tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso

La reforma impositiva implementada durante el 2007 implicó una importante modificación en el sistema tributario uruguayo. Según el gobierno, se propuso tres objetivos: promover una mayor equidad horizontal y vertical, incrementar la eficiencia del sistema, y estimular la inversión productiva y el empleo.

En estudios previos se había resaltado que la estructura tributaria anterior era ineficiente y regresiva. La primera afirmación se fundamenta en que el sistema estaba basado en una gran diversidad de impuestos, pero la recaudación se centraba fuertemente en unos pocos. La segunda refiere a que los individuos de menores ingresos pagaban más. La reforma se basó en estos estudios, así como en la consideración de que las posibilidades de incrementar la presión tributaria eran limitadas y tampoco era posible reducir el nivel de recaudación sin poner en peligro el cumplimiento de las metas básicas del Estado, en particular en el área social (Grau y Lagomarsino, 2002; Perazzo et al., 2002; Barreix y Rocca, 2003; Grau et al., 2004; Barreix y Rocca, 2006).

A partir de ese diagnóstico se realizó una serie de importantes modificaciones, algunas de las cuales afectan directamente el bienestar de los hogares. En particular, se eliminó el impuesto a las retribuciones personales (IRP) y se implementó el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). El IRPF establece un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas de trabajo: las primeras tributan a una tasa única del 10%, mientras que las segundas tributan con base en un mínimo no imponible y alícuotas progresivas que varían entre 10% y 25%. También hubo cambios en los impuestos directos: se redujo en 1 punto porcentual la tasa básica del impuesto al valor agregado (IVA) y en 4 puntos la mínima, y se eliminó el impuesto para la contribución al financiamiento de la seguridad social (COFIS). También se gravó a tasa mínima un conjunto de bienes que antes estaban exonerados.

En Amarante, Arim y Salas (2007) se analiza el impacto sobre la pobreza y la desigualdad de la eliminación del IRP y la implantación del IRPF, así como los efectos de la reducción de la tasa de IVA y de la eliminación del COFIS, considerando diferentes escenarios.[1] Alrededor de un 40% de los trabajadores se ve favorecido por la reforma, mientras que un 20% pasará a pagar más y el restante 40% no se ve afectado. El grupo de trabajadores que se ve afectado negativamente está conformado en su mayoría por individuos calificados. Su tasa impositiva aumenta más de 2 puntos porcentuales en promedio, aunque la reducción del ingreso disponible es significativa solamente en el décimo decil (7,4%).

En el caso de los jubilados, ninguno se ve favorecido y más de un cuarto pagará más con el nuevo sistema impositivo. Para este grupo las tasas impositivas aumentan casi 6 puntos porcentuales, lo que implica reducciones significativas en el ingreso disponible en los tres deciles más altos del ingreso jubilatorio (10,5%).

Al considerar la situación de los hogares, la reforma presenta un patrón redistributivo. El sistema tributario anterior era prácticamente neutral desde el punto de vista de la desigualdad (véase, en la gráfica, la doble línea negra), mientras que la estructura de imposición emergente de la reforma resulta nítidamente progresiva (doble línea roja), aunque su impacto sobre la desigualdad es relativamente menor. Esta mayor progresividad proviene de

1 El análisis combina información de la ENHA 2006 y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (1994-1995), y se basa en la metodología de microsimulación estática, es decir que no incorpora efectos de segundo orden ni de equilibrio general. En el trabajo se discuten en detalle la metodología utilizada y las limitaciones de las fuentes de datos para captar algunos ingresos.

dos fuentes. Por un lado, el sistema de imposición al consumo se torna menos regresivo. Si bien, como suele suceder con este tipo de impuestos, continúa registrando un patrón regresivo, este se atenúa. Por otro lado, el IRPF resulta sustancialmente más progresivo que el IRP. Ambos factores determinan que el nuevo sistema tributario resulte más progresivo que el vigente antes de la reforma: el índice de Gini desciende alrededor de un punto porcentual. Cabe señalar que otros trabajos (Perazzo y Rodríguez, 2006) también encuentran un efecto redistributivo y de escasa magnitud con la sustitución del IRP por el IRPF.

También se detecta un leve impacto positivo de la reforma impositiva sobre la incidencia de la pobreza, proveniente fundamentalmente del efecto de la reducción en los precios generada por el cambio en el régimen tributario al consumo. El impacto de la sustitución del IRP por el IRPF sobre los indicadores de pobreza es muy menor, ya que los hogares que se ubican en el entorno de la línea de pobreza tributan poco por el IRP, por lo que con los cambios en los tributos directos al ingreso su situación no varía en forma relevante.

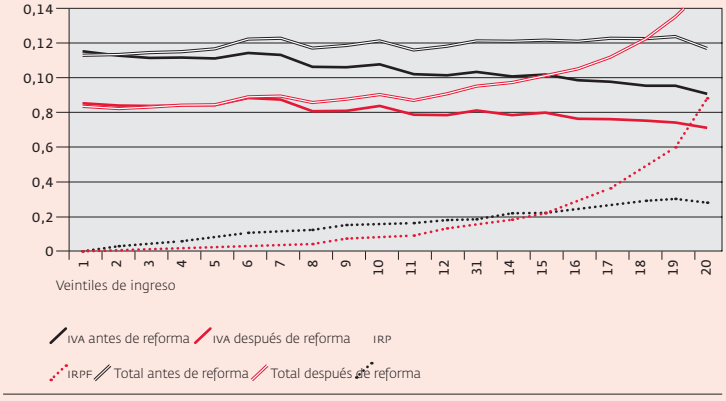
Estudios para otros países también encuentran que la magnitud de la redistribución a través de los impuestos directos es pequeña, lo que señala sus limitaciones como herramienta para la reducción de la desigualdad de ingresos (Engel et al., 1998). En el caso uruguayo, se ha encontrado que el logro de impactos distributivos de magnitud implicaría cambios muy importantes en las tasas de imposición. A modo de ejemplo, en Perazzo et al. (2007) se simulan escenarios que incorporan cambios en el mínimo no imponible, aumentos en las deducciones por menor, tributación por núcleo familiar y cambios en las tasas y franjas aplicadas. En ningún caso se encuentran cambios significativos en la equidad.

Basado en Amarante, Arim y Salas (2007): *Impacto distributivo de la reforma impositiva*. Informe preparado para el *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), Banco Mundial.

GRÁFICO

Carga tributaria como proporción del ingreso per cápita antes de impuestos. Comparación régimen actual y situación luego de la reforma

Proporción del ingreso per cápita antes de impuestos



Fuente: Amarante, Arim y Salas (2007).

Cuadro I.24 Participación de las principales fuentes de ingreso en el ingreso per cápita de los hogares por decil. Localidades de 5000 habitantes y más, 1986, 1991, 2003, 2006 y 2007

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Ingresos laborales											
1986	45,6	56,1	58,3	60,3	60,5	60,3	61,2	61,7	63,9	62,0	59,3
1991	59,9	63,6	64,1	63,3	60,5	60,9	60,4	61,3	60,9	58,7	60,5
2003	44,9	53,0	55,5	59,0	58,4	56,2	56,6	55,2	55,3	55,1	55,6
2006	38,2	51,5	59,2	60,8	61,0	60,3	59,4	58,8	58,9	57,2	56,7
2007	36,8	52,2	60,1	61,9	62,0	61,5	61,1	61,3	60,2	56,9	57,5
Ingresos de capital											
1986	0,4	0,3	0,9	1,1	0,9	1,5	1,5	2,7	2,7	6,7	2,0
1991	0,4	0,5	0,5	1,0	1,5	1,5	1,9	1,9	3,2	7,6	4,3
2003	0,2	0,2	0,5	0,4	0,7	0,6	0,7	1,5	1,9	5,0	3,0
2006	0,3	0,3	0,3	0,6	0,9	1,2	1,6	2,3	3,2	6,8	1,9
2007	0,1	0,3	0,6	0,7	1,0	1,2	1,6	2,5	3,5	8,3	2,1
Seguro de desempleo, Asignaciones Familiares, Ingreso Ciudadano y transferencias entre hogares											
1986	19,8	13,7	12,3	10,3	8,8	7,3	6,9	6,2	5,4	4,0	9,2
1991	12,0	7,0	5,7	4,6	4,4	3,8	3,8	3,4	2,9	2,8	3,7
2003	25,2	19,3	13,6	10,3	7,4	6,9	6,0	5,0	4,3	3,4	5,8
2006	37,5	23,0	14,0	10,2	7,6	6,9	6,1	5,4	5,0	3,5	11,5
2007	41,8	24,4	14,7	10,3	8,4	7,1	6,4	5,7	5,1	4,2	12,5
Jubilaciones y pensiones											
1986	13,1	16,2	15,3	15,9	17,0	17,5	15,9	15,1	13,2	11,4	15,0
1991	12,9	14,3	14,6	16,0	16,5	16,4	16,4	15,6	14,6	13,0	14,3
2003	9,7	11,4	13,9	14,7	17,4	20,7	21,0	22,9	23,6	22,5	20,6
2006	6,7	9,4	11,7	14,0	16,3	17,3	18,6	19,4	19,0	18,9	15,4
2007	5,5	8,4	10,4	13,5	14,8	16,4	17,0	16,7	17,1	16,7	13,8

Fuente: Elaboración para este informe basada en la ECH del INE.

el mecanismo de ajuste de las pasividades votado en 1989, como se señaló. Este se verifica en un desplazamiento de los pasivos hacia estratos entre medios y altos de la distribución, y en la consiguiente mayor gravitación de estas fuentes en los deciles 5 a 9. Las restantes transferencias (Asignaciones Familiares, Hogar Constituido) están notoriamente concentradas en los estratos de menores ingresos. La prestación por Ingreso Ciudadano, incluida en ese agregado, alcanza principalmente a los hogares de los deciles 1 y 2, y junto con Asignaciones Familiares explica el fuerte incremento del peso de esta fuente en el primer decil.

Finalmente, el valor locativo de la vivienda o renta imputada de la vivienda cambió notoriamente su gravitación en el período. Al comienzo subía levemente con el decil de ingreso, pero en todos los casos representaba algo menos del 20% de los ingresos totales. En la década de 1990 el peso de esta fuente se redujo en todos los estratos, debido básicamente al abaratamiento de los alquileres. A partir del 2000 se invirtió su patrón de incidencia y pesa cada vez más en los estratos de menores ingresos.

Al considerar la evolución del valor promedio de ingresos laborales y transferencias, se observan evoluciones muy diferenciadas por decil que pueden explicar el proceso de concentración de los ingresos durante la crisis y luego de esta (cuadro I.25).

Entre 1999 y 2003 se observa que los ingresos laborales de los estratos de menores ingresos cayeron en mayor medida que los del resto de los estratos, para todas las categorías ocupacionales, mientras que, como era de esperar, la pérdida de ingresos por transferencias presentó menos variaciones por estrato de ingreso.

Cuadro I.25 Evolución del valor real promedio por perceptor de ingresos laborales y transferencias según decil de ingreso per cápita del hogar con valor locativo, 1999-2007. Localidades de 5000 habitantes y más

Variación y decil	Laborales	Asalariados				Patrones	Trabajadores por cuenta propia		Asignaciones Familiares, Ingreso Ciudadano	Jubilaciones y pensiones
		Privados formales	Privados no formales	Públicos	Subtotal		Sin local	Con local		
1999–2003										
1	–39,7	–36,9	–35,3	—	–35,8	–46,6	–48,3	–46,3	–60,2	–23,4
2	–35,4	–31,8	–35,7	–32,1	–34,7	–17,0	–43,1	–39,3	–50,7	–21,2
3	–30,3	–27,1	–33,5	–27,9	–30,4	–31,5	–37,9	–34,2	–49,0	–21,4
4	–29,7	–30,1	–34,8	–15,1	–27,6	–33,5	–42,1	–42,5	–38,8	–23,2
5	–28,4	–28,3	–43,2	–23,7	–28,1	–8,9	–46,1	–37,6	–48,0	–21,3
6	–29,4	–31,0	–39,9	–23,4	–29,9	–32,7	–38,3	–35,4	–35,4	–26,6
7	–29,5	–27,2	–46,9	–26,1	–27,8	–41,8	–40,0	–46,3	–40,2	–22,3
8	–29,4	–30,2	–55,6	–20,6	–27,9	–33,9	–46,6	–40,6	–14,4	–23,3
9	–29,4	–28,0	–62,5	–21,1	–28,0	–32,0	–40,9	–35,8	—	–23,7
10	–27,5	–13,4	–56,7	–26,4	–24,8	–29,0	–7,2	–20,2	—	–20,2
2003–2006										
1	–0,3	10,2	–4,7	—	9,3	–21,2	–11,2	1,5	78,7	–7,2
2	1,7	9,7	0,0	25,8	9,5	–10,6	–20,6	–2,9	70,9	–5,7
3	2,3	5,2	2,8	16,6	7,3	–15,3	–17,1	0,0	49,1	–2,6
4	3,1	10,8	2,9	6,8	7,6	3,8	–16,0	1,4	22,0	–3,1
5	3,5	9,2	13,3	10,6	7,8	–28,0	–2,0	–3,4	—	1,6
6	5,8	11,4	11,4	8,7	10,5	–1,1	–14,5	–0,7	—	6,1
7	6,4	6,5	21,4	12,0	9,3	11,4	–14,1	7,0	—	3,3
8	7,6	9,5	37,6	7,5	9,4	–3,8	6,9	5,2	—	11,4
9	7,5	7,3	69,9	12,1	10,7	–11,6	–6,8	3,6	—	11,6
10	9,1	4,3	84,2	21,9	14,9	–11,8	–35,2	–4,8	—	11,3

Fuente: Elaboración para este informe basada en la ECH del INE.

Durante la recuperación 2003-2006, se observa que los estratos más bajos no experimentaron incrementos reales de sus ingresos laborales globales y que el crecimiento de estos fue en aumento con el estrato de ingresos. Sin embargo, al observar la evolución por categorías ocupacionales se encuentra que solo los privados no formales experimentaron una caída. Esta puede deberse fundamentalmente a un efecto composición, dado que la creación de empleo en el período puede haber implicado que los trabajadores más calificados hayan conseguido trabajos formales o se hayan formalizado.

5 Conclusiones a la Parte I

El Uruguay fue y sigue siendo un país de alto desarrollo humano relativo en el concierto de los países de la región. Conocido como *la Suiza de América*, se caracterizó por una modernización temprana, el desarrollo de un Estado social de avanzada para su época y una precoz consolidación democrática.

A lo largo del siglo XX cambió permanentemente de orientaciones generales en su modelo de desarrollo, por lo general obligado por las circunstancias y los constreñimientos internacionales, y muy pocas veces como producto de una visión del país del futuro.

El principio del fin de la Suiza de América se produjo a fines de la década de los sesenta, por la combinación de estancamiento económico, inflación, crisis social y creciente autoritarismo militar. Así, el Uruguay sucumbió, al igual que el resto de los países de la región, a los procesos autoritarios que terminaron en golpes de Estado, aun cuando su trayectoria democrática había sido muy distinta hasta entonces.

RECUADRO I.14

Ascendencia racial y nivel socioeconómico

En la ENHA 2006 se incluyó una pregunta sobre autopercepción de ascendencia racial. A partir de esta información, Bucheli y Cabella (2006) prepararon un informe para el INE. En este recuadro resumimos algunos de sus principales resultados.

Las autoras observan que "Uruguay se destaca en el contexto de América Latina por su casi nula acumulación sobre el tema en el ámbito de las ciencias sociales, en comparación incluso con países que tienen proporciones similares de población perteneciente a minorías étnicas o raciales. Entre otros motivos, cabe destacar que la ausencia de preguntas sobre identificación racial en las fuentes oficiales de información contribuyó a invisibilizar estadísticamente a las poblaciones no blancas" (Bucheli y Cabella, 2007: 6). Así, se trata de un campo de estudios inexplorado por el sistema estadístico nacional y las ciencias sociales uruguayas.[1]

La mayoría de la población uruguaya considera que tiene ascendencia blanca (96,9%), seguida de los afrodescendientes (9,1%), indígenas (3,8%) y amarillos (0,3%).[2] El 87,4% de la población declaró que su ascendencia era únicamente blanca. El segundo grupo se caracteriza por presentar una estructura de edades más joven que los restantes y está ubicado en los estratos de menores ingresos. Por ejemplo, el 10% más pobre de la población se compone de 20% de personas de ascendencia afro y 77% de ascendencia blanca, mientras que en el 10% de mayores ingresos estos grupos representan el 2% y el 95% respectivamente. Sus desventajas en cuanto a oportunidades educativas y laborales contribuyen a explicar estos resultados (o aparecen como claros precursores de estos resultados). A ello debe sumarse un grado de discriminación aún no bien determinado.

El estudio detecta indicios de homogamia racial. La probabilidad de que una persona negra o indígena forme pareja o constituya un hogar con otra de su mismo origen racial es cinco veces mayor que el valor esperado si las uniones de este grupo se produjeran al azar. Al mismo tiempo, se constata una

1 Las autoras presentan una discusión detallada sobre los distintos métodos para relevar raza incluidos en los diversos relevamientos disponibles así como sobre su impacto sobre los resultados obtenidos.

2 Estas estimaciones no son comparables con las obtenidas con base en datos del módulo de raza relevado por el INE 1996, dado que las preguntas difieren en su formulación. Las cifras citadas no suman 100 porque las personas podían declarar más de una ascendencia.

En la tercera ola de la democracia (1985-2007), y con suerte variable, se ensayó un *tercer proyecto país,* que supone continuidades y rupturas, tanto con la herencia anterior (de la segunda ola) como con la inmediatamente anterior (de la dictadura). Este proyecto también converge con los de la región, especialmente en el plano de las políticas que iniciaron la transición hacia una *economía de mercado.* El modelo ha enfrentado muchas resistencias en un país cuyo imaginario está cimentado en el éxito social y económico del primer y del segundo batllismo; especialmente en algunos *núcleos duros* de la cultura uruguaya, como el alto *estatismo* exhibido por la mayoría de la población. Esa resistencia ha estado canalizada a través de dos actores que se revelaron como cruciales en la dinámica política uruguaya: la izquierda y el sindicalismo.

La crisis del 2002 y, en general, la *media década perdida* que se vivió en los países de la región entre 1998 y 2002 fue de la mano en Uruguay con el cambio político más significativo de la historia reciente: la victoria de un partido de izquierda en las elecciones nacionales. Este partido llegó, además, con una votación tan elevada que puso fin a los distintos modelos de coparticipación entre

selectividad negativa entre la población blanca respecto a las personas de otra ascendencia a la hora de elegir pareja. Esto podría explicarse tanto por discriminación en las mayorías como por endogamia en las minorías.

Por otra parte, se encontraron disparidades importantes en los logros educativos según ascendencia: el promedio de años de educación formal aprobados por un joven de 25 a 29 años blanco era 20% superior al de un afrodescendiente, sin diferencias significativas por sexo. La brecha se había acortado, pues se ubicaba en 32% para el grupo de 55 a 59 años. Estas desigualdades se reflejan también en las tasas de asistencia escolar en las edades de concurrencia a la enseñanza media y terciaria (cuadro A).

Cuadro A.
Proporción de personas que asisten al sistema educativo por grupos de edad (2006, en porcentajes)

Grupo de edad	Afro	Blanca	Indígena	Total
Adolescentes de 14 a 17 años	68,4	80,5	78,4	79,1
Jóvenes de 18 a 24 años	22,3	40,7	38,2	38,9

Fuente: Bucheli y Cabella (2007).

La inserción laboral de los afrodescendientes de ambos sexos se caracteriza por corresponder a empleos con bajo nivel de calificación, con una elevada proporción de hombres en la construcción y de mujeres en los servicios personales, predominio del trabajo asalariado privado y en el desempeño por cuenta propia sin local, y una menor cobertura de la seguridad aun cuando se controla por las categorías ocupacionales.

El promedio del ingreso laboral por hora de los hombres afrodescendientes representa entre 50% y 60% del de los hombres blancos en edades centrales y entre 60% y 70% para las mujeres. Al controlar por características personales, tales como educación, sexo y región, se observa que, a igualdad de características, las diferencias de ingreso laboral promedio se ubican en 17%. Ello podría interpretarse como discriminación y deberá profundizarse en estudios posteriores.

Elaborado a partir de Bucheli y Cabella (2007): *El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, <www.ine.gub.uy>.

partidos (entre el PN y el PC) que habían caracterizado la dinámica de gobierno en el último medio siglo. Ello le dio a la actual administración un gran margen de maniobra para impulsar su propio proyecto país; sin embargo, subsisten visiones de país distintas, y a menudo el diagnóstico sobre las causas de los bajos niveles de desarrollo y la caída de los niveles de bienestar no está suficientemente claro para todos los actores. Este informe pretende contribuir en ambas dimensiones.

La hipótesis central es que, más allá de errores y aciertos en la conducción macroeconómica de corto plazo y financiera del país, el insuficiente y volátil desempeño uruguayo se explica principalmente por características propias del modo en que la estructura productiva organiza la producción de bienes y servicios, las ramas y productos que conforman su perfil de especialización y su correspondiente inserción en la economía mundial.

Sin embargo, y a pesar de esta característica del crecimiento económico, durante la primera mitad del siglo XX el Uruguay mostró una evolución muy favorable en sus niveles de desarrollo humano (medidos a

través de los logros en salud y educación). Ello se debió al éxito relativo de los impulsos modernizadores del primer y el segundo batllismo. Entre los factores que dan cuenta de esta trayectoria, debe contarse la temprana consolidación de un Estado de bienestar, sumada a un contexto social más igualitario, a la consolidación de una democracia estable, con partidos robustos, y el desarrollo de organizaciones de defensa de los derechos de los trabajadores. Esta ecuación entre políticas (las de bienestar) y política (sistema de partidos y organizaciones sindicales) está en la base de la explicación sobre los altos niveles relativos de desarrollo humano en el Uruguay de la primera mitad del siglo.

A partir de los años sesenta hubo un deterioro en los indicadores sociales, especialmente en los que miden logros en el desarrollo humano. Esto se vincula con la crisis de fines de los años cincuenta, pero también con el fracaso de las políticas que intentaron revertir el estancamiento a partir de los años setenta, sobre la base de un diagnóstico falaz —sobre todo por lo parcial— acerca del impacto negativo de las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones sobre el desempeño económico. Tales análisis olvidaron que esas políticas, por más que encontraran el *techo* del mercado interno, generaron un aprendizaje industrial importante, tanto obrero como empresarial, y el país consiguió desarrollar políticas de integración social y equidad, mejoras en la educación y la salud, que significaron importantes avances.

El proyecto liberal de los setenta fue un fracaso, tanto si se atiende a la modificación de la pobre tasa de crecimiento del país en el siglo XX como si se pone el foco en los indicadores sociales, la mayoría de los cuales empeoraron durante la dictadura. Así, el proceso de la dictadura es central para entender la evolución del desarrollo humano en el siglo XX uruguayo, y también para entender las distintas visiones de país que se articularon desde comienzos del período autoritario y culminaron con el proceso electoral reciente que llevó al triunfo de la izquierda. Desde el punto de vista político, no se pudo comprender cabalmente que el bienestar de los ciudadanos debe estar unido a canales de expresión de sus demandas e insatisfacciones, y que el *empoderamiento* de estos es parte de una concepción integral del desarrollo, hasta que la crisis del 2002 mostró los límites de los proyectos que se habían puesto en juego. Esta crisis también enseñó que la desigualdad y la pobreza —fenómenos que se habían registrado mucho antes— son constitutivas de nuestra sociedad, y que, en un contexto de democracia *plena* y de partidos políticos robustos, la conjunción de ambas cosas provocaría tensiones y conflictos políticos.

Después de la transición hacia la democracia, el impulso liberal —aunque parcialmente amortiguado por la salida de la dictadura, la reinstalación de los consejos de salarios y la reinstitucionalización del país— cobró nuevo impulso en los años noventa. La segunda mitad de los ochenta puede considerarse una fase de transición hacia un nuevo giro en el modelo económico.

El balance del Uruguay en la tercera ola de la democracia arroja algunos resultados importantes, que deben tomarse en cuenta en cualquier diagnóstico y pronóstico.

En la primera mitad de los noventa el país mostró un importante crecimiento del producto y una caída de la pobreza. La acumulación de reformas liberales condujo a una muy tenue elevación de la tasa de crecimiento en el largo plazo y tuvo impactos en términos productivos: la reforma comercial y la política cambiaria de los noventa sentaron las bases para que se desarrollaran los servicios y se produjera una desindustrialización de la economía. Estos cambios operaron sobre la distribución del ingreso y alteraron la relación entre crecimiento y pobreza, tendiendo a atenuar la reducción de esta aun en contextos favorables de crecimiento del producto. El crecimiento y la consolidación del sector servicios, con la mayor participación en el PIB, tendieron a que la mayoría de sus puestos de trabajo se crearan en empleos de baja productividad; el PIB agropecuario, que creció sustancialmente en el último lustro, redujo el número de personas ocupadas, y el sector industrial, que recuperó niveles de actividad, lo hizo en ramas que producen bienes muy cercanos a la base primaria, o que utilizan intensivamente recursos naturales

más que mano de obra, tecnología, capital u otros factores de producción.

¿Qué impacto tienen estas transformaciones sobre la forma en que distintos grupos se benefician o se perjudican según su inserción en el sistema productivo? El análisis sobre la distribución funcional del ingreso arroja luz en este sentido.

Este informe muestra que a lo largo del período se produjo una caída en la participación de la masa de ingresos laborales como porcentaje del PIB, al tiempo que se incrementó la participación del EE. La masa de ingresos laborales pasó del 54% del PIB en 1991 al 44% en el 2006, y el EE pasó de 36,8% a 43,3% en el mismo período. Esto revela una mayor participación del capital en el ingreso total.

Entre 1991 y 1994, tanto el ingreso como el producto presentaron una tendencia creciente, levemente más pronunciada para el ingreso. En 1995 cayeron ambas variables, pero a partir de entonces y hasta 1998 el PIB se incrementó, mientras que los ingresos de los hogares cayeron sostenidamente. Por último, el PIB se recuperó rápidamente desde el 2003, y en el 2006 superó el nivel previo a la crisis. Mientras tanto, los ingresos de los hogares, que no habían logrado recuperar el nivel anterior a la crisis, empezaron a mostrar señales de recuperación a partir del 2004.

El análisis de la distribución del ingreso y de la pobreza permite apreciar la evolución del bienestar de los hogares. Uruguay se ha situado históricamente entre los países latinoamericanos con menores niveles de desigualdad y menor incidencia de la pobreza, y esa situación se ha mantenido pese a la crisis reciente. Sin embargo, como se ha visto, la evolución de la economía uruguaya en el período estudiado se tradujo en variaciones en los ingresos de los hogares con cambios importantes en términos de indigencia, pobreza y desigualdad.

Si bien la pobreza descendió ininterrumpidamente entre 1986 y 1994, a partir de entonces comenzó a aumentar. La recuperación económica iniciada a mediados del 2003 no se hizo visible en la evolución de los ingresos de los hogares hasta fines del 2005. Recién en el 2006 se detectó una reducción significativa de la indigencia y de la incidencia e intensidad de la pobreza, aun cuando estas superaban los niveles de antes de la crisis. En el 2007 la incidencia de la indigencia permaneció estable, debido a que el fuerte aumento de los precios de los alimentos equiparó los aumentos reales de ingreso de los estratos más bajos.

La evolución de la pobreza entre el 2006 y el 2007 registra una reducción, pese a que su incidencia todavía se ubica por encima de los valores previos a la crisis. Cabe destacar que, más allá de los movimientos de la pobreza, el fuerte desbalance generacional en su incidencia, detectado en trabajos previos, se mantiene desde comienzos de la década de 1990.

En los últimos 10 años, los indicadores de distribución del ingreso registran cambios suaves pero ininterrumpidos hacia mayores niveles de desigualdad. Como ejemplo se observa que el quintil de mayores ingresos ganó en participación en detrimento de los restantes estratos.

¿Cómo afecta esto la evolución del desarrollo humano en el período? El IDH es sensible a las variaciones en el PIB, dado que este es el componente que experimenta mayores fluctuaciones en el corto plazo. El análisis de la contribución de cada componente a la evolución del IDH indica que, tanto en los aumentos como en las caídas, los movimientos obedecen en gran medida a la evolución del PIB. La participación de este indicador en las variaciones del índice total supera claramente el peso que tiene en su construcción (un tercio). Ello es particularmente válido en el último período (2002-2005), cuando el aumento del IDH se produjo fundamentalmente como resultado de la recuperación económica.

La medición internacional de desarrollo humano para el 2005, publicada por el PNUD en el 2007, indica que Uruguay es un país de desarrollo humano alto, cuyo desempeño se sitúa claramente por encima del promedio de la región y de los países en desarrollo. Sin embargo, y al igual que en otros países de América Latina, las distancias entre los valores alcanzados en cada dimensión son de consideración. Actualmente Uruguay se ubi-

ca en el lugar 46 en el ordenamiento mundial del IDH y ocupa el tercer lugar en América Latina, superado por Argentina y Chile. A comienzos de esta década, Uruguay ocupaba el lugar 40. Sin embargo, luego de la crisis del 2002 descendió seis posiciones en el orden mundial, recuperó tres en el 2004 y volvió a caer tres en el 2005. Esta caída, sin embargo, no significa un descenso en el valor del indicador, sino la pérdida de posición relativa con respecto a otros países que mejoraron más.

Al igual que en América Latina, los logros más destacados en Uruguay corresponden a la esfera de la educación, mientras que las mayores dificultades se concentran en el acceso a recursos, representado mediante el PIB per cápita, vinculado a las dificultades para alcanzar una senda de crecimiento económico sostenido.

En salud, la comparación regional de los logros de Uruguay en cada dimensión presenta resultados dispares. Los niveles de reducción de la mortalidad infantil son más altos en otros países de América Latina. El valor para el 2006 indica que 12 de cada 1000 niños nacidos vivos mueren antes de cumplir 1 año, lo cual representa un tercio del valor de 1986. Entre el 2006 y el 2007 la tasa de mortalidad infantil presentó un leve aumento (pasó de 10,5 a 11,7), producto de las condiciones extremadamente adversas del invierno del 2007. En cuanto a la cobertura, a lo largo del período 1991-2006 se constata una migración desde el sector privado-social (mutualismo) hacia el sector público. Esto debe llamar a una reflexión sobre las políticas de salud, ante la evidencia de que en las situaciones de crisis es el Estado el que finalmente responde a las demandas de las poblaciones más vulnerables. Políticas que tiendan a reforzar el sistema público parecerían ser aconsejables. Este informe no incluye la reforma de la salud en marcha, que comenzó en el año 2008.

En cuanto a los logros educativos, se muestra que en el 2006 el 51,8% de la población adulta no había completado el ciclo básico, el 22,9% había aprobado entre 9 y 11 años y solo el 25% había finalizado enseñanza media o cursado estudios terciarios. Las normas legales vigentes establecen la obligatoriedad de 10 años de educación, lo cual es equiparable a aprobar 9 años de educación formal. La proporción de jóvenes con menos de 9 años aprobados se redujo de 41% a 35%, lo que implica un mayor cumplimiento del mínimo obligatorio. Sin embargo, la reducción es escasa si se considera que el período abarca 20 años. Actualmente, más de un tercio de los jóvenes no alcanzan el mínimo obligatorio.

La asistencia y la permanencia en el sistema educativo varían según grupos de edad. En los últimos 15 años se ha verificado un fuerte aumento en las tasas de asistencia a la educación inicial para los niños de 3, 4 y 5 años, debido a la expansión de la oferta pública iniciada en 1998 y a que la obligatoriedad de la enseñanza se adelantó de los 6 a los 5 años. El aumento de la asistencia a enseñanza preescolar se ha concentrado principalmente en los estratos de menores ingresos.

Mientras tanto, en la enseñanza media continúa siendo central el problema de la retención de los estudiantes. La asistencia no ha experimentado cambios significativos en los últimos 15 años, al tiempo que se aprecia su asociación negativa con el ciclo económico, sobre todo en los quintiles de menores ingresos.

A diferencia de lo observado para los niños de 3 a 5 años, en la enseñanza media la reforma educativa no disminuyó las brechas por quintiles. Estas permanecen constantes para el total y para los varones, y parecen haberse acortado para las mujeres en el interior.

Mientras tanto, la asistencia a enseñanza terciaria presentó un marcado aumento en la década de los noventa y a partir de entonces se estancó. Esta constatación, aunada a la situación en el ciclo medio, podría implicar que en los próximos años no se logre un aumento significativo en los niveles educativos de la población adulta.

En cuanto a la desagregación del IDH por departamento, entre 1991 y el 2005 no se perciben cambios relevantes en el ordenamiento, lo cual indica que no hay departamentos cuyo desarrollo los lleve a despegar-

se de la evolución del resto. Se encuentran mejoras relativas en Flores, Cerro Largo, San José, Rocha y Treinta y Tres, mientras Salto y Paysandú han empeorado sensiblemente. Estas variaciones acompañan en cierta medida la evolución de las regiones en que se inscriben los departamentos. En el caso de San José y Flores refieren al importante crecimiento del Litoral Sur y Centro, mientras que Paysandú y Salto se corresponden con el relativo estancamiento observado en el Litoral Oeste, región que en 1996 presentaba niveles de desarrollo humano similares a los del Litoral Sur.

Montevideo es el departamento con mayor IDH, pero en su interior presenta importantes disparidades. Al desagregar el índice por barrios y zonales de Montevideo, es notorio que las zonas costeras se caracterizan por altos niveles de bienestar, mientras que las que bordean la ciudad hacia el interior presentan los niveles más deprimidos. Las importantes diferencias dentro de la capital se ponen de manifiesto en que el IDH de Punta Carretas —barrio que ocupa el primer lugar en el ordenamiento— es casi cinco veces mayor que el de Casavalle —barrio que figura en el último lugar en todos los componentes—. Si se compara Punta Carretas con Casavalle, se observa que la mortalidad infantil es la mitad, el ingreso por persona es siete veces mayor y la tasa bruta de matriculación es casi el doble.

En cuanto a la desigualdad de género, el informe consigna que tanto la esperanza de vida como la educación han evolucionado de manera favorable a las mujeres y por lo tanto reflejan logros en términos de desarrollo humano. El componente que revela mayor desigualdad se relaciona con el acceso a los recursos económicos. Ello se vincula a las marcadas diferencias en las formas de inserción laboral por sexo, asociadas a la segregación ocupacional y a los menores ingresos por trabajo en promedio.

En el ordenamiento mundial del IPG para 93 países en el 2005, Uruguay ocupa el lugar 59. Al igual que Chile —otro país latinoamericano de alto desarrollo humano—, es superado en este índice por 10 países de la región que se ubican más abajo en el IDH —Costa Rica, Cuba, Perú, Ecuador, México, Honduras, Panamá, República Dominicana, Venezuela y El Salvador—, cinco de los cuales son incluso de desarrollo humano medio. Esto está fuertemente influido por la actual tasa de mujeres electas como titulares a la Cámara de Representantes, que ubica al país en la posición 92 del *ranking* de 134 lugares de la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento, de la UIP, con una cifra para la Cámara Baja de (12,1%), inferior al promedio mundial (18,0%) y también al promedio para el continente (21,6%). En el escenario regional Uruguay se encuentra en el lugar 15 de los 19 países de América Latina. Solo Guatemala, Paraguay, Brasil y Colombia registran tasas inferiores.

Es la mejora en el acceso a recursos lo que permitirá que el Uruguay recupere posiciones en el ordenamiento mundial del IDH. Por ello esta parte del informe hace hincapié en la naturaleza del proceso de crecimiento del país y los límites que este impone a un proyecto de mayor integración social y mayor justicia social. Como se ha visto, la desigualdad impacta sobre todos los logros en el desarrollo humano. Las relaciones entre desigualdad y pobreza son insoslayables para cualquier diseño de políticas que pretenda un abatimiento sustancial de esta última. En atención a ello, en la próxima sección se examina el conjunto de políticas implementadas con relación a la pobreza, así como las políticas de estímulo al desarrollo productivo en el marco de las opciones de inserción internacional que guiarán el desarrollo económico del país.

RECUADRO I.15

Notas sobre el desarrollo del Uruguay

La historia económica del Uruguay se caracteriza por la presencia de dos períodos de cambios muy significativos, con los cuales se llegó a niveles de producto por habitante elevados en la comparación internacional. Al cabo del período de renovación económica que precedió a la crisis de 1930, este indicador era el más alto de América Latina, y superaba el valor promedio correspondiente a los 12 países de Europa Occidental (en la fecha mencionada, el producto per cápita de estos últimos era de 4288 dólares, y el de Uruguay de 4301).

Otro período de éxito notorio y reconocido fue el que sobrevino con la aceleración de la industrialización sustitutiva al término de la segunda guerra mundial y se extendió hasta una fecha algo posterior a 1955. En este año, el producto per cápita uruguayo seguía siendo el más alto de América Latina, y aunque ya no era superior al promedio del grupo de países de alto desarrollo, alcanzaba el 85% de ese valor.

Con posterioridad, una sucesión de períodos de crecimiento reducido y de crisis reiteradas distanció la imagen del país de aquella que había logrado brindar en los dos períodos exitosos antedichos. Sin embargo, pasada la grave crisis que culminó a comienzos del siglo XXI, aparecen en el comportamiento económico ciertas condiciones que sugieren la potencial emergencia de perspectivas de alta significación.

Aquí se levanta la hipótesis de que existen dos grandes grupos de actividades industriales, cada uno caracterizable por ciertos rasgos comunes en la índole de los insumos que utilizan y transforman. Se supone, además, que en estas actividades de la economía real elaboradoras de bienes físicos se encuentran las fuentes últimas del crecimiento de la economía del país, relativamente intenso en los últimos años (7,9% acumulativo anual entre el 2003 y el 2006).

El primer grupo de actividades se destina a la producción y/o exportación de bienes industriales elaborados primordialmente a base de insumos agropecuarios. Diversos estudios tienden a mostrar que el éxito en este ámbito está ligado a la continuidad del cambio técnico. Este se percibe como inducido no solo por la frecuente adopción o adaptación de técnicas preexistentes, sino también por la emergencia y el aprovechamiento de otras nuevas. La biotecnología genera efectos directos en la transformación y la calidad de diversos bienes agropecuarios, pero también incide en el perfeccionamiento técnico de variadas producciones o cultivos, así como en su combinación o rotación renovadas.

Otros estudios sugieren la presencia de cambios técnicos relevantes en las actividades productoras de los bienes agroindustriales básicos, así como también en otras actividades manufactureras situadas *aguas arriba* (calidad y/o costos de insumos), y también *aguas abajo* (productos con mayores grados de elaboración o más sofisticados) de aquellas actividades.

El segundo grupo que parece venir expandiéndose y enriqueciéndose está compuesto por actividades también industriales pero de otra índole, en tanto se basan en insumos no

agropecuarios, en parte importados. Ellas han sido estimuladas por la reciente recuperación de los niveles de ingreso y por la ampliación correlativa del mercado interno; pero la *performance* de tales actividades se ha visto favorablemente influida por demandas provenientes de la subregión del Mercosur.

Las breves consideraciones precedentes sugieren que las oportunidades abiertas por una revolución tecnológica que se extiende y renueva da lugar a una expansión de la producción industrial que paralelamente se complejiza y enriquece, haciendo variar su composición sectorial. Pero a la vez, estas variaciones de la estructura industrial van acompañadas de otras también significativas, como las que se verifican en los servicios, algunos de los cuales crecen con particular intensidad (por ejemplo, en el período a que se hizo referencia, mientras la agropecuaria crecía al 7,9% y las industrias manufactureras al 11,9%, el transporte y las comunicaciones lo hacían al 10,9%, y el comercio y afines al 12,1%).

Si bien se mira, esta "*performance* natural" reciente de la economía uruguaya torna perceptible la emergencia de cambios significativos en la composición sectorial de la producción, la cual viene combinando producción para el mercado interno y/o regional con exportaciones para el resto del mundo (en ambos casos, tanto de bienes como de servicios).

A su vez, tales tendencias sugieren que se ha venido generando "naturalmente" una *estrategia mixta*, definible justamente por la combinación de los dos tipos de esfuerzos mencionados. En otras palabras, la experiencia hace pensar que se vienen conformando las precondiciones para el montaje y la (renovada) implementación de ese tipo de estrategia.

Puesto aun en otros términos: los hechos destacados fundamentan la idea de que tal estrategia encontrará campo para combinar —sofisticándolo— el esfuerzo productivo y exportador de base última primaria, con el montaje programado y cuidadoso de una *nueva industrialización* (como la llamó Fernando Fajnzylber), en este caso atada —dadas las dimensiones de la economía uruguaya— a ese *mercado interno ampliado* por la vía de su pertenencia al Mercosur.

La mera palabra *estrategia* supone delinear y perseguir por caminos cambiantes el óptimo dinámico al que se hizo referencia. Como es claro, esa búsqueda supone la negación de las ventajas de un *export-led growth* atado a la liberalización económica y a la minimización del Estado y de su rol. Contrariamente, implica la programación de un patrón de desarrollo definido sobre bases sectoriales con un grado considerable de detalle, sin desmedro de la necesidad de tener en cuenta los requisitos de cambio, de considerar una y otra vez cuáles han de ser los ingrediente sectoriales deseables y/u optimizadores.

El estructuralismo latinoamericano reciente (en especial en trabajos de R. Ffrench-Davis y J. A. Ocampo) ha demostrado a cabalidad que la consecución y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales —fiscal, monetario, cambiario— no dispensan inscribirlos en el

>>

RECUADRO I.15

contexto de economías en crecimiento. La concepción estratégica que se viene delineando reconoce y hace suyo este punto de vista, pero a la vez postula la necesidad de considerar la composición sectorial de ese crecimiento y su readaptación frecuente. Ello obedece al designio de que el crecimiento global —imprescindible— no se vea entorpecido por desajustes intersectoriales, pero también al reconocimiento de que el manejo de la evolución de los sectores constituye un elemento clave de la incorporación de nuevas técnicas.

El progreso económico del Uruguay del siglo XIX, que se aceleró y le brindó una posición destacable en la década de 1920, no fue la única *performance* positiva que considerar. En dicha década terminó de constituirse un régimen democrático en el que se afianzaron a plenitud los aspectos procedimentales, atinentes a la constitución de gobiernos por elecciones libres, abiertas y con imparcialidades consolidadas. Pero además, en aquellos años veinte se fortalecieron aspectos sustantivos de dicho régimen, cuya presencia se vio convalidada ya en 1925 por el valioso testimonio de Albert Einstein: "[El Uruguay] es un país que no solo tiene una naturaleza hermosa [...], sino también leyes sociales ejemplares (protección a la madre y al niño, sustento para ancianos e hijos ilegítimos, jornada de 8 horas, día de descanso)".

Sin duda, todo ello refleja parcialmente la implementación deliberada de políticas de bienestar. Existe amplio consenso respecto a que estas configuraron tempranamente un Estado de bienestar asociable a un equilibrio de las relaciones entre el poder político y el poder económico, que en particular resultó beneficioso para las capas medias y las clases trabajadoras. Fue un Estado de bienestar ciertamente precoz, pues hasta la crisis de los años treinta los países de mayor desarrollo no habían implementado medidas para salvaguardar la satisfacción de las necesidades de los amplios grupos de carenciados que entonces emergían, con riesgos para la estabilidad social.

Los contenidos sustantivos de la socialdemocracia uruguaya, definida a su modo por el primer batllismo —o, si se quiere, los grados en que se ampliaron o redujeron las condiciones propias de un Estado de bienestar—, variaron significativamente con el tiempo. Así, en el período de posguerra, de fuerte industrialización sustitutiva (1945-1957), se ganó en la efectividad de los derechos sociales, en particular en aquellos relacionados con los trabajadores y su poder sindical. Como polo opuesto puede mencionarse el período de la dictadura militar (1973-1984), cuando se restringieron severamente los apoyos a las familias y los individuos menos favorecidos, que hasta entonces habían mantenido vigencia, en grados variables.

Sin embargo, más allá de este marco de contenidos cambiantes y en apariencia errático, parecen haber perdurado elementos de una cultura que reflejan la visión altamente positiva con que la sociedad y la gran mayoría de sus miembros hicieron suyo el conjunto de valores instaurado ya en los comienzos de aquella socialdemocracia precoz: la apreciación del otro como esencialmente igual,

la convivencia solidaria en muy variados ámbitos de las relaciones sociales, la prevalencia de condiciones adecuadas de equidad y, en este contexto de principios genéricos, la muy sólida y difundida adhesión al acceso a los derechos sociales básicos, entre ellos la educación, la salud y ciertos niveles mínimos de condiciones de vida y vivienda.

Esta adhesión compartida a principios de base ética bien puede contribuir a la conformación de una *nueva alianza:* una alianza amplia e inclusiva, como la mencionada, que constituya la base social esencial de un proyecto de país, con el impulso y en pos de los valores compartidos.

Pero la factibilidad de tal proyecto no depende solo de esa base social. Depende también de su capacidad de incidir en el mundo de la política *stricto sensu:* partidos, entidades relacionadas con ellos, multiplicidad de instituciones gubernamentales. En este mundo, la variedad de actores y objetivos parece venir dificultando la emergencia de acuerdos básicos sobre la elaboración de un proyecto nacional. Sin embargo, ello no impide empezar una búsqueda a partir de iniciativas de agentes sociales (y también políticos), con arraigo en elementos culturales y éticos en los que están presentes las viejas y fuertes confluencias peculiares del país, en ambos campos.

Por más que se vengan subrayando las bases ético-culturales, la mera referencia a un proyecto nacional requiere volcar la mirada hacia el ámbito económico. Erradicar el desempleo abierto, reducir el subempleo estructural a su mínima expresión, disminuir paulatinamente las dimensiones de la pobreza, aumentar la equidad de manera significativa, crecer con intensidad y continuidad, cuidando la generación e incorporación de progreso técnico, brindar al crecimiento complementariedades sectoriales que lo contemplen y favorezcan, conducir las políticas macroeconómicas previendo minimizar los efectos de las crisis que hoy amenazan al sistema financiero global: he ahí un conjunto de objetivos que —a medida que los logros se hagan visibles— favorecen la posibilidad de un papel activo en el ámbito geopolítico.

Se trata de un papel cuya valoración podrá percibirse como independiente de las dimensiones del país que sugiera e impulse dicha geopolítica y, con ello, del peso que alcance en la conformación de un liderazgo sin duda compartido.

Octavio Rodríguez

Bibliografía

Aguirre, R. (2004): *Familias como proveedoras de servicios de cuidados,* documento preparado para los debates *on line,* <http://147.83.75.104/Doc/cols_new/contenidos/>.

Alkire, S., y J. Ibrahim (2007): "Agency and empowerment: A proposal for internationally comparable indicators", ponencia presentada al seminario *Missing Dimensions of Poverty Data,* Universidad de Oxford.

Amarante, V. (2002): "Pobreza en el Uruguay", en *Cuadernos del* CLAEH *(Revista Uruguaya de Ciencias Sociales),* 2.ª serie, año 25, n.º 85.

Amarante, V., M. Bucheli, M. Furtado y A. Vigorito (2003): *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del* INE, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo DT6/03.

Amarante, V., y A. Espino (2002): *La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados*, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo DT 05/02.

Amarante, V., R. Ceni, M. Flores y A. Vigorito (2007): *Perfil de la población incluida en el* PANES, informe final del convenio MIDES-UDELAR.

Anand, S., y A. Sen (1995): "Gender inequality in human development index: a review", reimpreso en S. Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.) (2003): *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, Nueva York: UNDP y Oxford University Press.

ANEP-MECAEP (2001): *Estudio de evaluación de impacto de la educación inicial en Uruguay,* Montevideo: ANEP.

Arim, R., y G. Zoppolo (2001): *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986-1999,* trabajo monográfico, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Atkinson, A. B. (1989): *The economics of inequality*, Oxford: Clarendon Press, 2.ª ed.

BCU (1991): *Cuentas Nacionales, 1991*, Montevideo: Banco Central del Uruguay, Departamento de Estadísticas Económicas.

— (2005): *Cuadro de Oferta y Utilización, 1997*, Montevideo: BCU, División Política Económica, Área de Estadísticas Económicas, disponible en ‹http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peeecn/cou1997/menu.htm›.

Banco de la República Oriental del Uruguay (1965): *Cuentas Nacionales, 1965*, Montevideo: BROU, Departamento de Investigaciones Económicas.

Banco Mundial (2008): *World Development Indicators,* Washington: Banco Mundial.

Barro, R. (2000): "Inequality and growth in a panel of countries", en *Journal of Economic Growth,* vol. 5, n.º 1, pp. 5-32.

Batthyány, K. (2004): Cuidado *infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social,* Montevideo: CINTERFOR.

Benabou, R. (1996): *Inequality and growth,* Cambridge (EUA): National Bureau of Economic Research, Working Paper n.º 5658.

Berlinski S., S. Galiani y M. Manacorda (2007): *Giving Children a Better Start: Preschool Attendance & School-Age Profiles,* Michigan: William Davidson Institute at the University of Michigan, Stephen M. Ross Business School, WDI Working Papers Series n.º 860.

Bértola, J. L., M. Camou, S. Maubrigades y N. Melgar (2006): *Human Development and Inequality in the 20th Century: the Mercosur Countries in a comparative perspective,* Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Historia Económica y Social.

Bértola, L. (2000): *Ensayos de historia económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990,* Montevideo: Trilce.

Bértola, L., y Bittencourt, G. (2005): "Veinte años de democracia sin desarrollo económico", en G. Caetano (ed.): *Veinte años de democracia: Uruguay 1985-2005. Miradas múltiples,* Montevideo: Taurus.

Bervejillo, F. (2004): "Escenarios y agenda sobre el sistema urbano nacional/regional 2025", en *Ciudades intermedias del Uruguay. Desarrollo local y sistema urbano,* Montevideo: UDELAR, Facultad de Arquitectura (versión en CD-ROM).

Bittencourt, G. (2003): *Escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas: una aproximación,* Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo n.º 15/03.

Borraz, F., y S. Pozo (2007): "Remittances in Uruguay", en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía,* vol. 6, pp. 19-43.

Bourguignon, F. (2003): *The poverty-growth-inequality* (conferencia sobre pobreza, desigualdad y crecimiento),

París: Agence Française de Développement y EU Development Network.

Bucheli, M., y M. Furtado (2004): *¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?,* Montevideo: cepal.

Cancela, W., y A. Melgar (1986): *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya,* Montevideo: claeh-ebo.

CEPAL (1996): "América Latina y Caribe: 15 años de desempeño económico", en Reestructura productiva y cambio tecnológico, Santiago (Chile): cepal, cap. iii, pp. 65-89.

— (2002): *Globalización y desarrollo,* Santiago (Chile): cepal, disponible en ‹www.cepal.org›.

— (2007): *Panorama social de América Latina,* Santiago (Chile): cepal.

Cimoli, M. (2006): *Dinámica estructural y cambio tecnológico: los grandes ausentes del desarrollo latinoamericano,* Santiago (Chile): cepal, inédito.

Cimoli, M., y J. Katz (2001): *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch,* Santiago (Chile): cepal, inédito.

Datt, G., y M. Ravallion (1992): "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", en *Journal of Development Economics,* n.º 38.

de la Cruz, C. (2007): *Género, derechos y desarrollo humano,* San Salvador: pnud.

DECON (1996): *Encuesta sobre dinamismo económico e inserción internacional 1990-1994,* Montevideo: fcs-udelar, Departamento de Economía.

— (1998): *El sector industrial: perspectivas ante la apertura y la integración,* Montevideo: fcs-udelar, Departamento de Economía (inédito).

Dollar, D., y A. Kraay (2000): *Growth is good for the poor,* Washington: Banco Mundial, Development Research Group.

Díaz, R. (1988): "El crecimiento errático del Uruguay", en A. C. Harberger (comp.): *El crecimiento económico en el mundo,* México: Fondo de Cultura Económica, cap. xiii, pp. 334-355.

Failache, C. (coord.) (2003): *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y propuestas de salida a la crisis. Borrador para abrir la discusión,* disponible en ‹www.ccee.edu.uy y www.decon.edu.uy/~gus›.

Filgueira, C., y F. Filgueira (1994): *El largo adiós al país modelo*, Montevideo, Arca.

FMI: *World Economic Outlook* (varios años), disponible en ‹www.imf.org›.

— *Estadísticas Financieras Internacionales* (varios números), Fondo Monetario Internacional.

Foster J., L. F. López-Calva y M. Székely (2005): "Measuring the Distribution of Human Development: Methodology with an Application to México", en *The Journal of Human Development,* marzo.

Fukuda-Parr, S. (2003): "Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda", en S. Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.) (2003): *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm,* Nueva York: undp y Oxford University Press.

Gallo, M. (2005): *La segregación residencial en Montevideo,* inédito.

Grimm, M., y I. Günther (2007): "Measuring pro-poor growth when relative prices shift", en *Journal of Development Economics,* vol. 82, n.º 1, pp. 245-256.

Huntington, S. P. (1994): *A terceira onda: a democratização no final do século xx,* San Pablo: Atica.

INE (1997): "Aspectos metodológicos sobre la medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo", en *Taller Regional de Expertos sobre la Medición de la Línea de Pobreza en Uruguay,* Montevideo: ine-cepal.

— (2002): *Evolución de la pobreza en el Uruguay por el método del ingreso. 1986-2001,* disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza›.

— (2006): *Proyecciones de población 2006,* disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/proyecciones.htm›.

Intendencia Municipal de Montevideo (2004): *Observatorio Montevideo de Inclusión Social,* disponible en ‹http://www.montevideo.gub.uy›.

Jewell, T., P. Triunfo y R. Aguirre (2004): *Los factores de riesgo y el peso al nacer en el Uruguay,* Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo 13/04.

Johnson, N. (2005): *Cambia... ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, la democracia y la equidad de género. Otra mirada sobre las elecciones en Uruguay (2004-2005),* Montevideo: cns Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.

Kabeer, N. (1994): *Reversed Realities, Gender Hierarchies in Development Thought,* Londres: Verso.

Kakwani, N., y E. Pernia (2000): "What is pro-poor growth", en *Asian development Review,* vol. 16, n.º 2, pp. 1-22.

Kakwani, N., y H. Son (2003): *Poverty equivalent growth rate,* documento preparado para la conferencia de wider sobre "Bienestar", Helsinki: wider.

Katz, J. (2000): "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana 1970-1996", en *Revista de la cepal,* n.º 71.

Kaufman, R. R. (1985): "Cambio industrial y gobierno autoritario en América Latina: un análisis concreto del modelo burocrático autoritario", en D. Collier (comp.): *El nuevo autoritarismo en América Latina,* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 169-258.

Kaztman, R. (1999): *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay,* Montevideo: PNUD-CEPAL.

Kaztman, R., y F. Rodríguez (2007): *Situación de la educación en Uruguay*, disponible en ‹http://www.ine.gub.uy›.

Klasen, S. (2003): *In Search of the Holy Grail: How to Achive Pro Poor Growth? Toward Pro Poor Policies-Aid, Institucions, and Globalization,* Nueva York: Oxford University Press.

— (ed.) (2006): "Revisiting the Gender-related Development Index (GDI) and Gender Empowerment Measure (GEM)" (número especial), *Journal of Human Development,* vol. 7, n.º 2, Nueva York: PNUD.

Kraay, A. (2003): *When is growth Pro-poor? Cross-Country Evidence,* Washington: Banco Mundial.

Laens, S. (1989): "Sectores productivos. El dinamismo imprescindible", en C. Aguiar (coord.): *Uruguay hacia el 2000, desafíos y opciones,* Caracas: Nueva Sociedad, pp. 63-106.

Llanos, B., y K. Sample (2008): *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Estocolmo: Idea Internacional.

López, M. (2006): *Desarrollo humano y género en el marco de los derechos de las mujeres,* inédito.

Macadar, D., y A. Pellegrino (2007): *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo Migración,* disponible en ‹http://www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf›

Macadar, L. (1982): *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?,* Montevideo: CINVE y Banda Oriental.

Maddison, A. (2001): *The world economy, a millennium perspective,* París: OCDE.

Mainwaring, S. (2000): "La capacidad de supervivencia democrática en América Latina", en E. López y S. Mainwaring: *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones,* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 137-209.

Moreira, C. (2001): "¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000)", en S. Mallo y M. Serna (orgs.): *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea,* Montevideo: EBO.

Moreira, C., y N. Johnson (2003): *Democracia, equidad y género: aportes al debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*, Montevideo: FESUR, Documento de Análisis y Propuesta, n.º 1.

McCulloch, N., y B. Baulch (1999): *Assessing the Poverty Bias of Growth,* Brighton: Institute of Development Studies, IDS Working Paper n.º 98.

Melgar, A. (1986): "La génesis del Plan CIDE", en *Cuadernos el CLAEH,* n.º 8, Montevideo.

Melgar, A., y A. Vigorito (2000): "A profile of poverty in Uruguay, 1991-1998", documento preparatorio del informe del Banco Mundial, *Uruguay: Mantaining social equity in a changing economy,* Washington: Banco Mundial.

MEC (2005): *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo,* Montevideo: MEC, Dirección Nacional de Educación, disponible en ‹www.debateducativo.edu.uy/desafiosdelaeducacionuruguaya.pdf›.

— (2007): *Anuario Estadístico,* Montevideo: MEC.

Mendive, C., y Á. Fuentes (1996): "Evaluación de la captación del ingreso de los hogares", en *Aspectos metodológicos sobre la medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo,* Montevideo: CEPAL e Instituto Nacional de Estadística.

Miraballes, G. (2006): *Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente. Una propuesta alternativa para Uruguay*, tesis para la obtención del título de magister en Economía, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Monitoreo de políticas públicas, ‹http://www.chasque.net/frontpage/comision/03docu001.htm›.

Notaro, J. (2007): *Los consejos de salarios en el Uruguay 2005-2006,* Documento de Trabajo 4/07, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía.

O'Donnell, G. (1992): "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy,* vol. 5, n.º 1, enero 1994, Working Paper 172, Kellog Institute, marzo.

— (2004): *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate,* Buenos Aires: PNUD-Alfaguara.

Perelli, C. (1985): *El proyecto ideológico batllista,* Montevideo: CIESU, Documentos de trabajo n.º 110.

Pérez, V. (2006): *A un año de gobierno progresista no son suficientes. Mujeres en altos cargos de confianza política; mecanismos de participación social*, Montevideo: CNS Mujeres.

PNUD (1990): *Informe sobre desarrollo humano 1990,* Bogotá: PNUD y Tercer Mundo Editores.

— (1991): *Informe sobre desarrollo humano 2005,* Nueva York: PNUD y Mundi-Prensa.

— (1995): *Informe sobre desarrollo humano 1995,* México: PNUD y Harla.

— (2000): *Informe sobre desarrollo humano 2000,* Nueva York: PNUD y Mundi-Prensa.

— (2001): *Desarrollo humano en Uruguay, 2001,* Montevideo: PNUD.

— (2004): *La democracia en América Latina,* Buenos Aires: PNUD-Alfaguara.

— (2005) *Informe sobre desarrollo humano 2005,* Nueva York: PNUD y Mundi-Prensa.

— (2007): *Informe de desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido,* Madrid: PNUD y Mundi Prensa.

Ranis, G., F. Stewart y E. Samman (2006): "Human Development: beyond the HDI", en *Journal of Human Development,* vol. 7, n.º 3, pp. 323-358.

Ravallion, M. (1996): "Issues in measuring and modeling poverty", en *The Economic Journal,* vol. 106, n.º 438.

— (2004): *Pro-poor growth: A primer,* Washington: Banco Mundial, Development Research Group.

Ravallion, M., y S. Chen (2003): "Measuring Pro-poor Growth", en *Economics Letters,* vol. 78, n.º 1, pp. 93-99.

Rivero, M. (1998): *Autonomía estatal y modelos de desarrollo. Una aproximación a las estrategias de desarrollo de Chile y Uruguay 1973-1983,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

Rossi, M., y F. Rivas (2000): *Discriminación salarial en Uruguay (1991-1997)*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo n.º 7.

Sapriza, G. (1999): *Participación política en monitoreo de políticas públicas*, disponible en ‹http://www.chasque.net/frontpage/comision/03docu001.htm›.

— (1988): *Commodities and capabilities*, Nueva Delhi: Oxford University Press, Oxford India Paperbacks.

— (1992): *Inequality reexamined*, Cambridge: Cambridge University Press.

— (1999): *Development as Freedom,* Oxford: Oxford University Press.

Skard, T., y E. Haavio-Mannila (1985): "Women in parliament", en E. Haavio-Mannila et al.: *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics,* Oxford: Pergamon Press, pp. 51-80.

Social Watch, 2005.

Terra, I., et al. (2005): *Estudios de competitividad sectoriales: industria manufacturera,* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo n.º 23/05.

Torres, S. (2003): *An Empirical Analysis of Economic Growth for Uruguay and the Latin American Region 1950-2000,* La Haya: Institute of Social Studies, Working Papers Series n.º 373.

Trylesinski, F. (2007): *Los uruguayos y la salud: situación, percepción y comportamiento,* ‹http://www.ine.gub.uy/enha2006/Modulo_salud_versi%F3n_final.pdf›.

UNIDO (2002): *Industrial Development Report 2002/2003: competing through innovation and learning,* Viena: UNIDO.

Vaz Ferreira, C. (1915): *Sobre la propiedad de la tierra,* Montevideo: Tipográfica El Siglo.

Vigorito A. (2003): "The evolution of poverty in Uruguay. 1991-2001", documento de base para el informe *Uruguay Poverty Update 2003,* Washington: Banco Mundial (2004).

Warr P. (2005): "Pro-Poor Growth", en *Asian Pacific Economic Literature,* vol. 19, n.º 2, 1-17.

Parte II

Las políticas y el desarrollo humano

Índice de la Parte II

149 Introducción

151 **1 El modelo de desarrollo: visiones de país en debate**
151 1.1 Comercio exterior en Uruguay
157 1.2 El papel de la inversión extranjera directa (IED) en la inserción internacional
157 1.2.1 IED en el mundo y en la subregión
160 1.2.2 IED y desarrollo económico en Uruguay
164 1.3 Inserción internacional y modelo de desarrollo
167 1.3.1 Hacia una política de inserción internacional: diversificación de productos y mercados con prioridad en la integración regional
171 1.3.2 Política de inversión extranjera directa o ¿es posible tener una estrategia hacia el capital internacional?
173 1.4 Políticas "productivas"
175 1.4.1 Esquema general de políticas industriales y política de inversiones
177 1.4.2 Nuevo enfoque de política industrial y políticas científico-tecnológicas

182 **2 Las políticas laborales y sociales en el rediseño del Estado de bienestar uruguayo**
186 2.1 Los ingresos laborales y las políticas recientes
186 2.1.1 La evolución de los ingresos laborales
189 2.1.2 Los cambios en el salario mínimo nacional
198 2.2 Las transferencias públicas de ingreso
200 2.2.1 Gasto público social y transferencias de ingresos
203 2.2.2 Las transferencias de ingresos
206 2.2.3 Asignaciones Familiares, Ingreso Ciudadano y transferencias monetarias a niños y adolescentes en el Plan de Equidad

213 **3 Conclusiones a la Parte II**

226 Bibliografía

Parte II
Las políticas y el desarrollo humano

Introducción

El diagnóstico sobre la relación entre la evolución del desarrollo humano y los distintos proyectos de país que se pusieron en juego al lo largo del siglo XX, realizado en la Parte I, muestra que el Uruguay, a pesar de la volatilidad de su crecimiento económico, registró una evolución sostenida del desarrollo humano. Tal éxito no se debe solo a la tasa de crecimiento económico, sino al modo en que ese crecimiento redundó en una cierta redistribución de poder político y material entre distintos grupos y sectores.

Este modelo, que políticamente se impulsó a comienzos del siglo y se perfeccionó con el segundo batllismo, revela las virtudes de la combinación de *políticas* (Estado de bienestar) y *política* (sistema de partidos, organización de los trabajadores), en el contexto de un Estado fuerte y de la mano de un proyecto orientado a *modelar* un país moderno e integrado.

La crisis de fines de los años sesenta y el fracaso del proyecto liberal impulsado por la dictadura, al menos si se mide por su escaso potencial de crecimiento económico y por el aumento de la desigualdad y la pobreza, jaquearon el modelo de convivencia del Uruguay y frenaron la evolución del desarrollo humano.

El Uruguay de la tercera ola siguió, sin embargo, empeñado en el modelo liberal, el que reveló sus insuficiencias solo al límite, con la crisis del 2002.

La acumulación de reformas liberales produjo una reestructura importante de la actividad económica, en la que se destacan el crecimiento del sector servicios con una dinámica de creación de empleos de baja productividad y salarios, la transformación de la industria hacia actividades más *primarizadas* y una mayor concentración de los beneficios en los sectores vinculados al capital.

La acumulación de estos procesos dio como resultado un modelo de crecimiento que, además de la volatilidad ya señalada, marca una disociación entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de los ingresos de los hogares. Asimismo, se redujo la participación en el PIB de las remuneraciones laborales y aumentó la participación de los EE.

Estos procesos se vinculan a un aumento de la desigualdad en el período, y a la consolidación de un tipo de crecimiento que, al no modificar la desigualdad, genera impactos positivos muy limitados en la reducción de la pobreza.

La evolución del IDH refleja estos fenómenos, así como también la importancia de la política. En primer lugar, la evolución del IDH en el período es muy sensible a los cambios en el PIB. La dimensión de *acceso a recursos* del desarrollo humano revela su estrecho vínculo con los ciclos de crecimiento y especialmente de crisis —en los cuales el acceso a recursos de los más pobres decae notoriamente e impacta de manera decisiva sobre la evolución del índice—. Por otro lado, las políticas implementadas explican el éxito relativo en las otras dimensiones. Se asiste a

una mejora en educación, pero en la salud los logros son más limitados.

La Parte II culmina con un llamamiento a recuperar el rol de la política y las políticas en la *corrección* de una trayectoria económica cuyos impactos sobre el desarrollo humano distan de ser todo lo beneficiosos que deberían.

Para ello el Uruguay cuenta con las experiencias políticas de las primeras décadas del siglo. El actual gobierno ha combinado un conjunto de medidas tendientes tanto a aumentar la igualdad y reducir la pobreza, a través de programas de transferencias y reformas sociales diversas, como a desarrollar políticas activas de inversión y productivas que permitan un crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, no siempre hay visiones de país coincidentes en este punto, por lo cual el informe recoge no solo la trayectoria de las políticas, sino también las visiones de país que manifiestan tanto la opinión pública como los sectores de opinión más influyentes.

Esta sección está guiada por el principio de que la selección de políticas y su implementación importan a la hora de determinar quiénes se apropian de qué beneficios.

Se entiende que dos tipos de políticas son determinantes del bienestar de los uruguayos: las que hacen al modelo de desarrollo y las políticas sociales que tienden a mejorar el bienestar de los ciudadanos. Al respecto se seleccionaron dos conjuntos de políticas de distinta envergadura en cuanto a sus alcances, su grado de implementación y el grado de acuerdo político alcanzado en torno a ellas.

En cuanto a las políticas que hacen al modelo de desarrollo, se examinarán las relativas a la inserción internacional del país, en el marco de análisis sobre el modelo de crecimiento y su *derrame* sobre el bienestar que fue realizado en la Parte I. A diferencia de las políticas sociales, las políticas de inserción internacional del país son las menos consensuales y sobre las que existe un debate más importante. En esta segunda parte se recogen elementos de ese debate y se realiza un diagnóstico sobre el impacto de la inserción internacional del Uruguay sobre el modelo de desarrollo. Asimismo se examinan las llamadas *políticas productivas,* en especial las políticas industriales, la política de inversiones y las políticas científico-tecnológicas.

Las políticas sociales están entre las de mayor acuerdo relativo, mayor grado de implementación alcanzado y, al mismo tiempo, son aquellas sobre las que en mayor medida se dispone de evaluaciones de impacto. En esta parte se examinan dos tipos de políticas sociales: las de transferencias económicas hacia los sectores de menores ingresos y las políticas en el campo laboral, que incluyen tanto las de aumento del SM como las relativas a la implantación de consejos de salarios.

Esta parte comienza con un análisis de los vínculos entre la inserción internacional y sus efectos sobre los procesos de crecimiento y desarrollo. Se analiza en este sentido la política comercial, en dirección a la diversificación de productos y mercados, y la prioridad en la integración regional. También se analizan las políticas relativas a la inversión externa directa.

Junto con las políticas de inserción internacional, se examinan las llamadas políticas *productivas,* que refieren al conjunto de iniciativas y programas que contribuyen a mejorar el perfil de especialización de la economía mediante la incorporación de tecnología y la diversificación de la estructura productiva. Se analiza el conjunto de instrumentos de política de competitividad industrial y tecnológica de que el país dispone, y ello se integra con un análisis de los nuevos programas de apoyo a conglomerados de cadenas productivas.

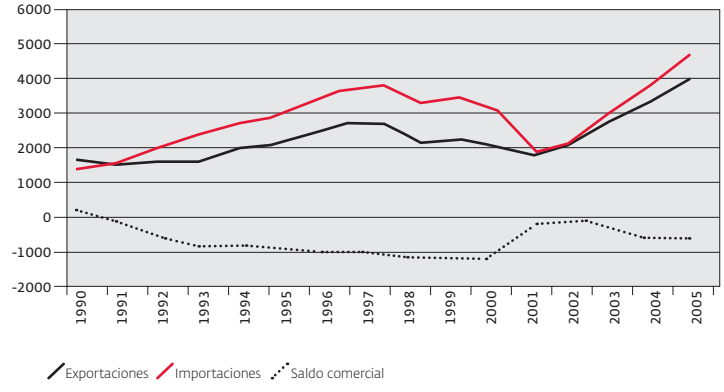
En el segundo conjunto se estudian las políticas *de bienestar,* con énfasis en dos áreas: el mercado de empleo (negociación colectiva y aumento del SMN) y las políticas de transferencias de ingreso. El período bajo análisis coincide con la asunción de un nuevo gobierno, que ha hecho especial hincapié en las políticas sociales, incluyendo en sus primeros actos la creación de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este conjunto de políticas es un programa ambicioso, diferente y que merece ser analizado en términos de su impacto sobre los niveles de desarrollo humano del país.

Capítulo 1
El modelo de desarrollo: visiones de país

Desde inicios de los años noventa, la evolución en la inserción internacional del país ha estado fundamentalmente determinada por la profundización simultánea de los procesos de apertura comercial unilateral y de integración regional (Mercosur), los que, junto con otras políticas —entre las que se destaca el plan de estabilización macroeconómico aplicado también durante este período—, han tenido fuertes impactos en la estructura productiva y en el patrón de especialización comercial de la economía. En este marco general, interesa analizar una serie de aspectos centrales relativos a la inserción internacional del país: en primer lugar, cómo ha sido el desempeño comercial y las principales tendencias en la pauta y especialización exportadora; en segundo lugar, cuál ha sido la evolución y el papel de la IED, así como la participación de las *empresas transnacionales* (ET) en las exportaciones del país.

GRÁFICA II.1

Comercio exterior de bienes, (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

Cuadro II.1 Tasas de crecimiento de exportaciones, importaciones y PIB, 1990-2006 (en porcentajes)[1]

	1990-2006	1990-1998	1998-2002	2002-2006
Exportaciones	4,1	7,7	–8,8	19,6
Importaciones	4,3	13,0	–14,2	23,5
PIB dólares corrientes	2,2	12,1	–13,2	13,2
PIB precios constantes	1,6	4,1	–4,4	7,1

Nota: 1) Tasas de crecimiento anuales estimadas por regresión logarítmica.
Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

1.1 Comercio exterior en Uruguay

Desde los años noventa, las exportaciones y las importaciones de bienes atravesaron principalmente tres etapas claramente diferenciadas (gráfica II.1 y cuadro II.1): dos de significativo crecimiento y una de pronunciada caída. La tasa de crecimiento de dichas variables entre 1990 y el 2006 fue similar, en torno al 4% (un poco mayor en las importaciones), y el déficit comercial fue creciente, excepto en los años 2002-2004. Durante la mayor parte del período se registró una significativa entrada neta de flujos de capital, en particular en la década de los noventa y en los años recientes, que contribuyó al financiamiento de la balanza comercial. En este sentido, una de las características básicas del patrón de crecimiento de este período, ya presente en ciclos anteriores de expansión económica, fue la coexistencia del aumento del déficit comercial —originado por el crecimiento de la economía y la mayor aceleración de las importaciones respecto a las exportaciones— y los ingresos de capitales, dinámica económica que resulta difícilmente sostenible a largo plazo por los problemas asociados de restricción externa de la economía.

Durante el subperíodo 1990-1998, en el marco de la profundización de la apertura comercial unilateral, el proceso de integración regional (Mercosur) y el plan de estabilización macroeconómico, hubo una fase de crecimiento de la economía (la tasa de crecimiento del PIB alcanzó al 12% anual acumulado en dólares corrientes y al 4% anual acumulado en valores constantes). También las exportaciones tuvieron una tendencia creciente, y llegaron a una tasa de crecimiento anual de casi 8% a partir de 1993. Sin embargo, en el mismo período fue mucho mayor la expansión de las importaciones (13%), cuyo déficit fue financiado principalmente por las exportaciones de servicios, además de los ingresos de capital.

En el subperíodo siguiente, entre 1998 y el 2002 —inicialmente en un contexto regio-

nal marcado en 1999 por la devaluación de la moneda en Brasil y el inmediato inicio del período recesivo en Argentina—, la economía uruguaya comenzó una fuerte recesión seguida de una aguda crisis económica y social (con una caída del PIB del orden de 13,2% acumulado en el período). Las exportaciones y las importaciones experimentaron una importante contracción, mucho más acentuada en las importaciones (–14,2% anual) que en las exportaciones (–8,8%).

Los años recientes (2003-2006) se caracterizaron por una importante recuperación económica. Entre los factores que explican este nuevo ciclo de crecimiento pueden destacarse el abandono de la política cambiaria y la devaluación del año 2002, con la posterior recomposición en los precios relativos, que mejoraron la situación de los sectores predominantemente transables[1] —contrariamente a lo que había ocurrido en la década de los noventa—, y un contexto regional e internacional sumamente favorable para el país: fuerte recuperación y crecimiento de la economía argentina, mantenimiento del crecimiento en Brasil, crecimiento de la economía mundial con altos precios internacionales de los bienes primarios o *commodities*, entre otros factores. En este marco se produjo un fuerte crecimiento de las exportaciones (19,6%), aunque superado por la gran expansión de las importaciones (23,5%), que generó nuevos aumentos en el déficit comercial.

Los años 2003-2006 se caracterizaron por una importante recuperación económica. Entre los factores que explican este crecimiento pueden destacarse el abandono de la política cambiaria y la devaluación del año 2002, con la posterior recomposición en los precios relativos, que mejoraron la situación de los sectores predominantemente transables y un contexto regional e internacional sumamente favorable para el país.

La evolución comercial del año 2007 muestra una desaceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones. Según informes de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU, 2007*a*, 2007*b*) las solicitudes de exportación de bienes cerradas en el período enero-octubre del 2007 alcanzaron a una cifra de 3 700 millones de dólares corrientes, lo que implica un crecimiento del 11% respecto a igual período del 2006. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento se explica por la mejora en los precios, que para las exportaciones de bienes industriales crecieron un 9,5% entre enero y setiembre del 2007 respecto al período comparable del año anterior.

El lento crecimiento en volumen se explica en gran medida por la caída en la producción de carnes, pero la mayor parte del crecimiento en dólares se explica por el aumento en volumen y precios de las exportaciones primarias. Ello implica que, si bien también crecieron las exportaciones manufactureras, continuó el proceso de primarización de la pauta exportadora. Para el 2008, la puesta en pleno funcionamiento de la planta de Botnia implicará un salto significativo en el valor de las exportaciones del país, lo que, si bien atenúa la preocupación por el enlentecimiento producido en el 2007, profundizará la participación de los *commodities* en la especialización exportadora del país.[2]

Asimismo, cabe mencionar que en este trabajo no estamos considerando dos factores que adquieren gran relevancia en el comercio exterior del país, y que podrían implicar impactos de interés para el futuro. Nos referimos al papel del comercio exterior de servicios y a las exportaciones de bienes y servicios originadas en zonas francas. Las estadísticas sobre los primeros son muy limitadas, pero pese a ello se puede afirmar que las exportaciones de servicios de turismo, logística y financieros, así como de otros servicios modernos como *software* y productos audiovisuales, implicaron en 2006-2007 más de la cuarta parte de las exportaciones totales del país. Por su parte, las zonas francas han recibido algunas inversiones extranjeras con destino exportador tanto de bienes como de servicios, lo que implica en estos años valores para nada despreciables.

La estructura del comercio por principales destinos/orígenes se presenta a continuación. Respecto a las exportaciones (véanse la gráfica II.2 y el Anexo metodológico), el principal mercado de destino en los noventa fue la región, principalmente Argentina y Brasil. En el período 1990-1998 las ventas ex-

1 Véase el capítulo 3 de la Parte I de este informe.

2 Corresponde aclarar que no toda producción primaria o cercana a la base primaria constituye un *commodity*, es decir, una materia prima o alimento (producto homogéneo) que toma precios en el mercado internacional. Numerosos bienes primarios pueden a su vez ser productos diferenciados, o con potencial de diferenciación, lo que permite mayor incorporación de valor. Se conocen numerosos esfuerzos por diferenciar las exportaciones primarias nacionales, que todavía no han alcanzado a la gran mayoría de las exportaciones actuales del país.

ternas a este destino prácticamente se duplicaron, lo que incrementó significativamente su participación en el total (que alcanzó un 58%). Su tasa de crecimiento llegó a un 13%, superando a todos los otros destinos. Los siguientes dos mercados más relevantes fueron los de EUA y la Unión Europea (UE), hacia donde las exportaciones se mantuvieron estables, por lo que su participación relativa disminuyó. Por su parte, las ventas a Asia, si bien minoritarias, casi se duplicaron, con una tasa de crecimiento de 12%, y aumentaron levemente su participación.

Con la recesión y crisis económica (1998-2002) se produjo una fuerte caída de las ventas externas a casi todos los destinos, salvo EUA. La mayor reducción se observó en las exportaciones a la región, por lo que este destino perdió participación relativa y principalmente EUA aumentó su peso. En el período más reciente, las exportaciones a la región tuvieron una importante recuperación, aunque otros destinos tuvieron mayor incremento, especialmente EUA, seguido de Asia, Japón y otros. En el caso de la UE, su crecimiento fue menor que el de la región y su participación se mantiene relativamente estable. Estos cambios recientes en el destino de las exportaciones muestran el avance hacia un proceso de mayor diversificación de mercados que en los años noventa.

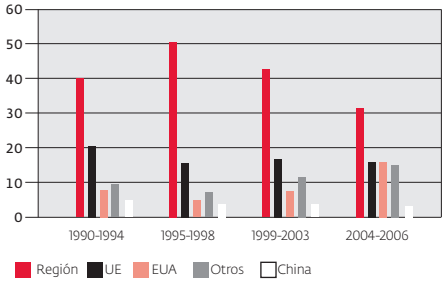
En cuanto a las importaciones (gráfica II.3), durante los noventa el principal origen fue la región (en el entorno del 50%), seguido de la UE (20%), de EUA (10%) y de Asia (6%). Se observa en este período un crecimiento desde todos los orígenes, con un gran incremento de las compras a la región, seguida de EUA y la UE, de modo tal que las participaciones de estos orígenes se mantuvieron relativamente estables. Durante el período recesivo y de crisis se produjo una caída de las importaciones desde todos los orígenes, con pocas variaciones en las participaciones relativas. El único origen que ganó participación en este período fue China.

En el período reciente hubo un significativo incremento de las importaciones desde la región, aumentaron también las compras a EUA y se redujeron las realizadas a la UE. China en particular y Asia en general, los orígenes de mayor tasa de crecimiento en este período, ganaron participación en el total. Sobre todo, China aparece como un origen relevante de las importaciones del país, con elevadas tasas de crecimiento durante todo el período. Esta evolución de las importaciones sugiere que no hubo desvíos de comercio significativos, en la medida en que no parece que las importaciones de la región hayan desplazado a las provenientes de otros orígenes.

Para analizar la evolución del patrón de especialización de las exportaciones durante

GRÁFICA II.2

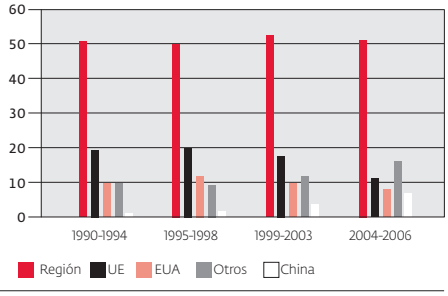
Exportaciones por principales destinos (en porcentajes)



Notas:
1. Región = América Latina y el Caribe; EUA = Estados Unidos; UE = Unión Europea; Asia = Asia Pacífico-10 (incluye los diez principales destinos de Asia, que en 2004-2006 representaron el 85% del total de las exportaciones a Asia. Los países y regiones son los siguientes: Irán, Tailandia, Israel, Corea del Sur, Hong Kong, Arabia Saudita, Vietnam, Jordania, Siria y Malasia). Otros = otros destinos relevantes (incluye para el período 2004-2006 los siguientes destinos: Rusia, Zona Franca Nueva Palmira, Canadá, Sudáfrica, Argelia, Zona Franca Montevideo, Egipto, Nigeria, Marruecos y Senegal.
2. La participación del Mercosur en el total de las exportaciones a la región se ubica en el entorno del 80% en promedio para el período 1990-2006.
Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

GRÁFICA II.3

Importaciones por principales orígenes (en porcentajes)



Notas:
1. Región = América Latina y el Caribe; EUA = Estados Unidos; UE = Unión Europea; Asia = Asia Pacífico-10.
2. La participación del Mercosur en el total de las importaciones desde la región se ubica en el entorno del 85% en promedio para el período 1990-2006.
Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

Cuadro II.2 Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica (promedios en millones de dólares y en porcentajes)

	1990-1994	%	1995-1998	%	1999-2003	%	2004-2006	%
Productos primarios	720,1	42,7	1 016,8	40,7	850,8	39,9	1 672,9	48,7
Basados en recursos naturales	232,5	13,8	434,4	17,4	437,1	20,5	735,1	21,4
De baja tecnología	520,4	30,9	713,3	28,5	555,1	26,1	673,6	19,6
De tecnología media	180,9	10,7	265,7	10,6	214,7	10,1	240,9	7,0
De alta tecnología	17,3	1,0	42,2	1,7	35,6	1,7	60,8	1,8
Total	1 684,7	100	2 500,7	100	2 130,6	100	3 437,4	100

Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

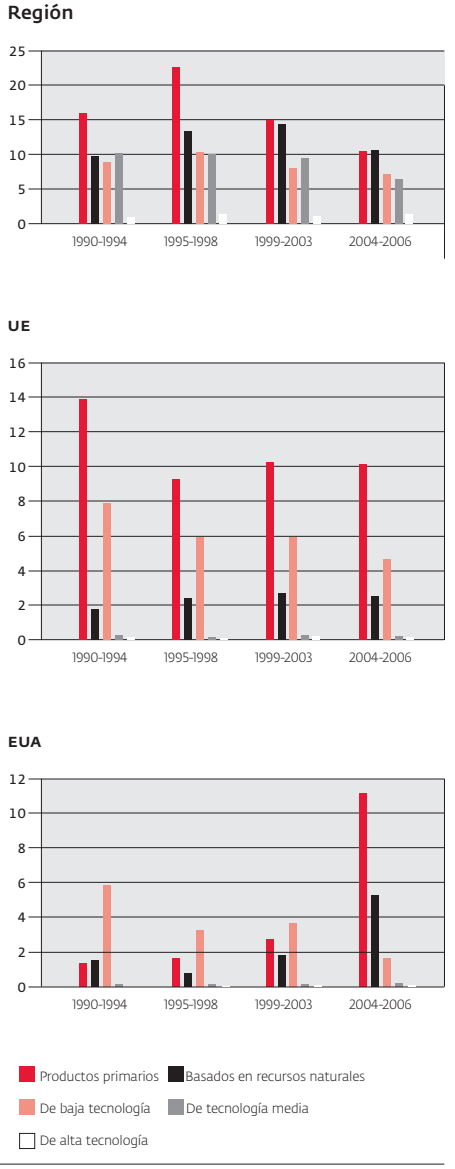
Cuadro II.3 Tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes según intensidad tecnológica (en porcentajes)[1]

	1990-2006	1990-1998	1998-2002	2002-2006
Productos primarios	4,5	5,8	–12,0	25,2
Basados en recursos naturales	7,6	11,8	–4,0	19,8
De baja tecnología	1,4	6,8	–3,7	8,7
De tecnología media	2,1	11,7	–19,1	18,7
De alta tecnología	8,8	19,4	–11,1	21,3
Total	4,1	7,7	–8,8	19,6

Nota: Tasas de crecimiento anuales estimadas por regresión logarítmica.
Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

GRÁFICA II.4

Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica por principales destinos (en porcentajes sobre el total exportado)



Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

la década de los noventa y los años recientes, se utilizó una clasificación de los productos según la intensidad tecnológica incorporada,[3] que se presenta en los cuadros II.2 y II.3.

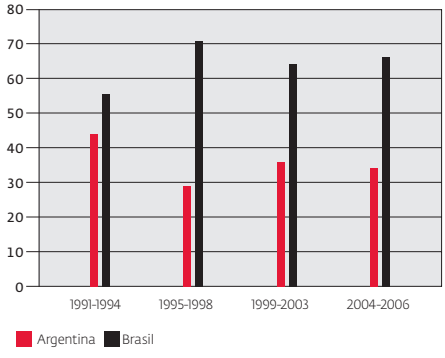
Durante el período 1990-2006 el cambio más importante se produjo en las tres categorías de mayor peso en la estructura de las exportaciones: importante crecimiento de los productos primarios y basados en recursos naturales, y escaso incremento de los de baja tecnología. Estas categorías representaron un poco más del 87% del total de las ventas externas en 1990-1994 y cerca del 90% en 2004-2006.

Por su parte, las exportaciones de los bienes de tecnología media tuvieron un pequeño incremento, por lo que su participación se redujo del 11% a inicios del período al 7% en los años recientes. Las ventas externas de los bienes de alta tecnología (básicamente medicamentos), que representaban apenas el 1% del total de las ventas al inicio del período, más que se triplicaron, alcanzando la mayor tasa de incremento del período (8,8%), aunque su participación en el total sigue siendo sumamente reducida. Ambas categorías de bienes presentan una dinámica positiva en la recuperación reciente, con elevadas tasas de crecimiento.

3 El detalle de la clasificación y la información completa sobre las exportaciones por categorías de bienes y destinos se presentan en el Anexo (tablas X.5 y X.6 y gráfico X.1).

GRÁFICA II.5

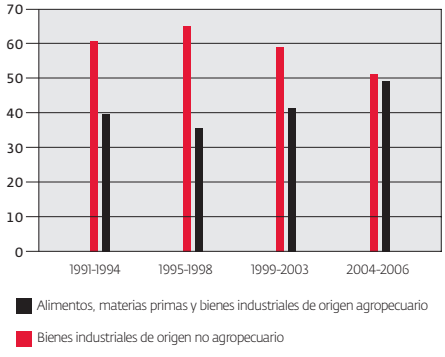
Exportaciones totales a Argentina y Brasil, 1991-2006 (promedios en porcentajes)



Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

GRÁFICA II.6

Exportaciones totales a Argentina y Brasil por categorías de bienes 1991-2006 (promedios en porcentajes)



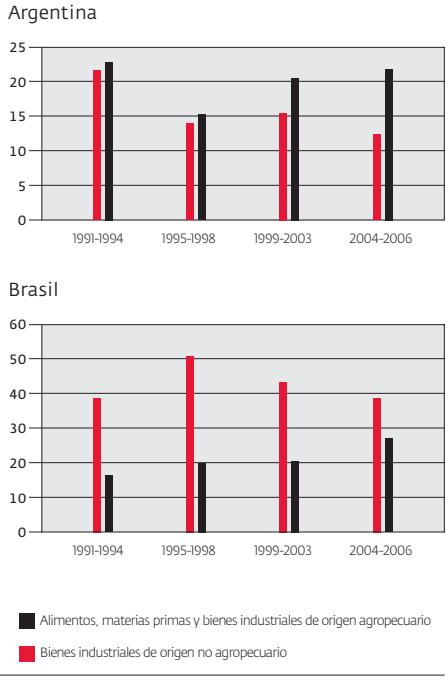
Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

En resumen, la pauta exportadora muestra un crecimiento sistemático de la participación conjunta de los productos primarios y aquellos bienes basados en recursos naturales. Ambas categorías pasaron de representar poco más del 56% en 1990-1994 al 70% en 2004-2006. De esta manera, puede constatarse que desde los noventa ha existido una marcada y continua tendencia a la primarización del patrón de especialización comercial y productiva de la economía. Como contrapartida, resulta bastante significativo el crecimiento de las ventas de bienes de alta tecnología, pese a que todavía su proporción es muy pequeña en el total.

Por otra parte, durante todo el período analizado se aprecian claras diferencias en el patrón predominante de exportaciones según principales destinos y bienes comercializados (gráfica II.4): por un lado, las ventas a los países desarrollados (UE y EUA) se encuentran fuertemente concentradas en productos primarios, basados en recursos naturales y de baja tecnología; en contraste, las ventas a la región (donde el Mercosur es el destino principal) se caracterizan por una mayor diversificación de bienes, ya que a estas tres categorías se incorporan los productos de tecnología media y los de alta tecnología. Esta diferencia se explica básicamente por el intercambio con Argentina —y en menor medida con Brasil—, país con el cual el comercio tiende a ser más de tipo intraindustrial, a diferencia del intercambio con los países desarrollados, en el que la pauta comercial dominante ha sido el comercio interindustrial.

GRÁFICA II.7

Exportaciones totales por categorías de bienes según país destino, 1991-2006 (promedios en porcentajes sobre el total)



Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y BCU.

Por último, dada la importancia de Argentina y Brasil en la pauta exportadora del

país, en las gráficas II.5 a II.7 se muestra la evolución de las exportaciones hacia los países vecinos por categorías de bienes.[4] En líneas generales, las exportaciones tuvieron como principal destino Brasil, con alrededor de dos tercios de las exportaciones regionales en promedio para todo el período.

4 La información completa sobre las exportaciones por categorías de bienes y países se presenta en el Anexo estadístico.

Los principales bienes exportados hacia este destino fueron los básicos (alimentos, materias primas y otros agropecuarios) y los industriales de origen agropecuario, aunque a partir de los años 1999-2003 ganaron espacio los bienes industriales de origen no agropecuario, que en los años recientes alcanzaron casi igual proporción. Asimismo, se constata la existencia de un patrón de exportaciones diferenciado por países: mientras que

RECUADRO II.1

El desarrollo como problema: la evaluación de los uruguayos

La preocupación por el desarrollo nacional es una constante en las últimas décadas, y los datos de la opinión pública son ilustrativos al respecto. Una parte importante de los uruguayos, interrogados sobre si el Uruguay tiene un modelo o una estrategia de desarrollo, no sabe o no contesta la pregunta (37,8%); un 35,9% cree que el Uruguay no tiene una estrategia o modelo de desarrollo, y un 26,4% opina lo contrario.

Son los ciudadanos identificados en el espectro de centroizquierda quienes en mayor medida identifican la existencia de una estrategia de desarrollo. Aquí, los que piensan que tal estrategia existe son más que los que piensan que no existe (41,9% y 28,8% respectivamente).

También se les pidió a los entrevistados que identificaran la contribución de distintas actividades al desarrollo económico: los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

¿Usted diría que Uruguay tiene un modelo o una estrategia de desarrollo?

	Tiene	No tiene	No sabe	No responde	Total
Total	26,4%	35,9%	31,4%	6,4%	100,0%
Zona					
Montevideo	33,1%	45,8%	20,1%	1,0%	100,0%
Interior	21,0%	27,8%	40,4%	10,7%	100,0%
Educación					
Primaria	21,9%	31,8%	38,2%	8,1%	100,0%
Secundaria	26,4%	36,7%	30,6%	6,3%	100,0%
Terciaria	36,3%	42,7%	18,1%	2,8%	100,0%
Autoidentificación ideológica					
Izquierda	36,2%	32,4%	24,3%	7,1%	100,0%
Centroizquierda	41,9%	28,8%	27,4%	1,9%	100,0%
Centro	28,9%	37,7%	27,0%	6,4%	100,0%
Centroderecha	14,0%	40,2%	39,8%	5,9%	100,0%
Derecha	14,0%	43,5%	35,7%	6,8%	100,0%
NS/NC	13,9%	27,0%	47,3%	11,7%	100,0%

en el comercio con Argentina predomina el intercambio de tipo intraindustrial, sobre todo en los últimos años, el comercio con Brasil ha sido más de tipo interindustrial, que reproduce de alguna manera la pauta exportadora con los países desarrollados. Sin embargo, en este ultimo caso ha habido un crecimiento de las exportaciones de bienes industriales, principalmente en la recuperación reciente.

1.2 El papel de la inversión extranjera directa (IED) en la inserción internacional

1.2.1 IED en el mundo y en la subregión

Las tendencias de la IED en el ámbito internacional muestran que el proceso de transnacionalización de la economía mundial adquirió un ritmo vertiginoso a finales del

Como muestra el cuadro, los uruguayos siguen confiando en el aporte al desarrollo de la agricultura y la ganadería (en especial, de esta última), más que en el resto de las actividades económicas. La contribución de la industria aparece en el tercer lugar de menciones en "mucha contribución al desarrollo", y los servicios y el turismo en el cuarto lugar. El sistema financiero, que contribuyó a construir un proyecto de plaza financiera regional para el país en las últimas décadas, es relativamente el peor evaluado desde el punto de vista de su contribución al desarrollo nacional (34% identifican que esta actividad contribuye "poco" o "nada").

Contribución al desarrollo del país	Contribución de la industria	Contribución de la agricultura	Contribución de la ganadería	Contribución del sistema financiero	Contribución de los servicios y el turismo	Contribución de las nuevas tecnologías
Mucho	37,70%	43,50%	53,30%	20,20%	32,00%	28,60%
Bastante	26,40%	30,70%	25,80%	29,50%	36,80%	28,50%
Poco	25,90%	17,90%	12,40%	26,20%	18,60%	17,80%
Nada	3,20%	2,00%	2,70%	8,10%	2,30%	5,70%
No sabe	5,70%	5,40%	5,40%	14,50%	9,00%	16,80%
No responde	1,10%	0,50%	0,40%	1,60%	1,20%	2,60%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe

siglo XX. El aumento de los flujos de capital fue de la mano con un importante proceso de fusiones y adquisiciones transfronterizas, el cual respondió a desequilibrios en mercados oligopólicos globales o que se globalizaron a partir de cambios tecnológicos y regulatorios. Al iniciarse el siglo XXI estos oligopolios parecieron estabilizarse: se redujo el flujo de IED motivado por la compra de empresas y se recuperaron valores más normales que los de fin del siglo XX, aunque superiores a los históricos (véase el Anexo de la Parte II).

El cambio estructural representado por los cuantiosos volúmenes de *stocks*, o IED acumulada cruzada entre diversos países, magnifica la red de relaciones de propiedad que cruzan las fronteras. Si bien en el período reciente se han reducido los flujos, permanece el cambio estructural representado por los *stocks*. Esto implica modificaciones en las relaciones entre economía y política, que sugieren un incremento sin precedentes históricos en la capacidad del capital a escala internacional a fin de eludir regulaciones provenientes de los estados. El proceso implica un aumento del poder de las ET, cuya magnitud e implicaciones merecerían ser analizadas en profundidad. A su vez, la transnacionalización aparece como un proceso más intenso que la apertura comercial, y gana espacio frente a las exportaciones.

Para aproximarse a la magnitud global del proceso, se estima que las ventas de las filiales llegaron a la mitad del PIB mundial a fin de siglo (véase el Anexo de la Parte II). El valor agregado originado en actividades de las filiales de ET habría alcanzado un 10% del PIB mundial, lo que supone que, considerando la magnitud de las ventas de las casas matrices, el consolidado de ET estaría superando holgadamente al 20% del PIB mundial (Bittencourt, 2006*b*, sobre datos de la United Nations Industrial Conference in Trade and Developement [UNCTAD], 2005). Esta quinta parte de la generación de ingresos o del producto mundial se concentra especialmente en las actividades de mayor dinámica y contenido tecnológico, lo que aumenta la relevancia de la presencia de ET por encima de las cifras mencionadas. A la vez, en la primera mitad de los noventa las ET realizaban más de un tercio del comercio mundial dentro de su propia red de filiales (intrafirma) y participaban en otro tercio más como compradoras o vendedoras, lo que implica que controlaban o por lo menos ejercían influencia sobre más de dos tercios del comercio mundial. Menos de un tercio del comercio internacional se realizaba entre empresas no transnacionalizadas.

En los años recientes, la IED retomó la tendencia creciente luego de la caída de los primeros años del siglo XXI (WIR, 2005, 2006): los flujos de IED crecieron en el 2004 y en el 2005, con los países en desarrollo como motor de recepción, pero volviendo a concentrarse en los países desarrollados: el Reino Unido como primer receptor, seguido de EUA, China, Francia, Holanda y Canadá. Se asistió a una nueva ola de compras de empresas, con un fuerte crecimiento receptivo de Europa (intra- y extrazona). A su vez, hubo un retorno a los recursos naturales: la mayor diversificación obedeció a la búsqueda de materias primas (por ejemplo, creció la IED en África). Por otro lado, aumentaron las fusiones y adquisiciones transfronterizas en el sector primario, que pasaron del 5% del total mundial en el 2004 al 15%, aunque en el total de compras de empresas siguieron predominando las correspondientes a los sectores de servicios (en torno al 60% del total). La mayor competencia obligó a las filiales de ET radicadas en países en desarrollo a disputar mercados internos dinámicos y a racionalizar, buscando economías de escala y reducción de costos. Los países desarrollados siguen siendo emisores netos, aunque aumentó la IED proveniente de los países asiáticos, la que a su vez se encuentra altamente concentrada en países también asiáticos.

Respecto a las nuevas relaciones entre economía y política, motivadas por la ampliación del peso de las ET en la economía internacional, WIR (2006) señala que hubo cambios en las regulaciones hacia la IED en unos 100 países, y que dichos cambios fueron en su gran mayoría favorables a la IED. Asimismo, aumentó la red de acuerdos internacionales bilaterales, bajo la forma de acuerdos bilaterales de inversión y tratados de doble tributación.

Por otro lado, las tendencias de la transnacionalización en los países en desarrollo, en particular en América Latina y el Mercosur, presentan dos modalidades diferenciadas: por un lado, los países de Asia reciben más IED manufacturera y con más estabilidad, fuertemente exportadora; por otro, los países del Mercosur reciben inversiones con un patrón similar al de los países desarrollados. La ola de entradas por compra de empresas en los países subdesarrollados se concentró en el Mercosur especialmente por privatizaciones o cambio de manos del capital nacional de empresas previamente privatizadas. México constituye una situación intermedia. A su vez, mientras que en el mundo han crecido los sistemas internacionales de producción integrada (SIPI) y las estrategias de integración internacional compleja de las ET,[5] estas no se observan en los países del Mercosur. El peso decisivo de este tipo de estrategias caracterizaría uno de los rasgos básicos de la fase transnacional de desarrollo del sistema económico mundial, anticipada por Trajtenberg y Vigorito (1982).

Respecto a las principales tendencias de la IED en el Mercosur (Chudnovsky y López, 2007), en gran medida el *boom* de IED en los países de la región fue un correlato del mismo fenómeno a escala mundial, aunque también con determinantes internos propios. La IED presentó una tendencia creciente en los noventa, con gran incremento en la segunda mitad de la década en Argentina y Brasil. El flujo de IED dirigido a estos dos países fue, en la segunda mitad de los noventa, más de diez veces superior al que recibieron durante los años setenta (en valores constantes). En Brasil, el año de mayores ingresos fue el 2000, coincidiendo con las tendencias mundiales, mientras que en Argentina el pico se alcanzó un año antes. En los casos de Uruguay y Paraguay, los movimientos de la IED aparecen algo más desvinculados de las tendencias globales. A partir del 2000 hubo una fuerte caída de la IED, más pronunciada en Argentina. No obstante, la IED recibida sigue siendo alta en comparación histórica y continúa ganando peso relativo en todos los países de la región.

Respecto a los efectos indirectos o microeconómicos de las filiales de ET sobre las empresas nacionales, también conocidos como *efectos de derrame,* resulta de interés resumir los resultados de una investigación realizada a escala regional que identifica rasgos comunes de estos efectos (Laplane, 2005; Chudnovsky y López, 2007). Los estudios muestran evidencia de derrames verticales positivos en los tres países, con mayor o menor peso sobre la red de proveedores según la densidad de tejido industrial. Es decir que las filiales mejoraron la productividad de numerosas empresas proveedoras en Brasil, donde el tejido industrial presenta un entramado más denso, mientras que en Uruguay, donde la industria es crecientemente procesadora de insumos primarios o importados, el número de proveedoras a filiales es muy pequeño, aunque estas pocas empresas se benefician significativamente de su relación con las filiales de ET.

Las políticas hacia el capital extranjero deben procurar orientarse mucho más al desarrollo y el aprovechamiento de diversas externalidades y aspectos sistémicos de innovación que a promover estímulos fiscales.

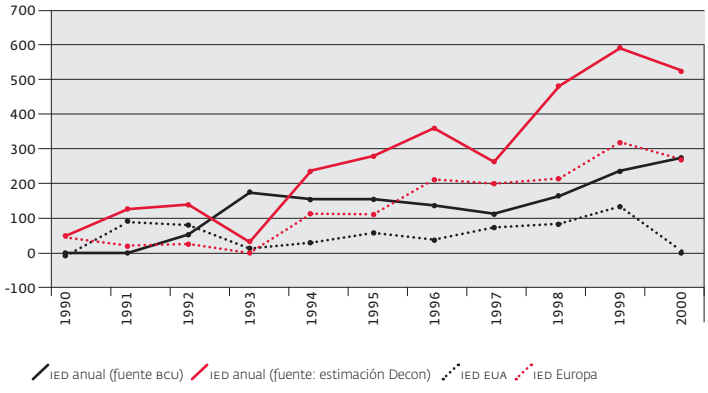
Los derrames horizontales no fueron significativos, o fueron negativos (como en el caso uruguayo), lo que indica que en promedio hubo un efecto de desplazamiento del capital nacional puesto en competencia con el extranjero. Los efectos fueron positivos solamente en los casos en que las empresas nacionales de las ramas respectivas presentaban una capacidad de innovación previamente consolidada. Las formas horizontales de IED (orientadas al mercado), combinadas con niveles de protección efectiva elevados, tuvieron impacto negativo sobre las empresas locales en Argentina y Brasil. Este hallazgo regional tiende a confirmar la idea de desplazamiento del capital local que se identificó para el caso uruguayo, cuando se trata de disputa por el mercado interno.

La conclusión principal de los estudios para la región es que se requieren políticas específicas para la promoción de los derrames. Esta fue una oportunidad perdida en los noventa, cuando estos países alcanzaron gran capacidad de atraer capital, pero, en ausencia de instrumentos que incentivaran a

5 En estos sistemas la red de filiales de la ET presenta diferentes especializaciones, utilizando una amplia gama de factores productivos locales, y un nivel considerable de integración económica local, en la que cada filial exporta como proveedor global de la red. Véase CEPAL (2002).

GRÁFICA II.8

Flujos de IED, 1990-2000 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración basada en datos de BCU, estimaciones propias Decon-FCS, UNCTAD (varios años).

estas filiales a conectarse con las economías locales, la creciente implantación tuvo poco impacto sobre el desarrollo de las potencialidades de las empresas de capital nacional. Diversos trabajos promovidos por la UNCTAD han destacado que las políticas hacia el capital extranjero deben procurar orientarse mucho más al desarrollo y el aprovechamiento de diversas externalidades y aspectos sistémicos de innovación que a promover estímulos fiscales.

En este sentido, con tal peso renovado de la IED en los últimos años, parece imposible pensar en una estrategia de desarrollo completamente autónoma respecto a estos agentes. Una estrategia más adecuada y viable debería tender a maximizar los aportes potenciales de las ET y a reducir sus costos. Diferentes clases de IED pueden, por un lado, responder a diferentes determinantes y, por otro, tener diferentes efectos sobre los problemas del desarrollo.[6]

1.2.2 Inversión externa directa y desarrollo económico en Uruguay

Seguidamente se presenta una síntesis sobre la evolución del capital extranjero en el país en los noventa y en la reactivación reciente, así como la evolución y estructura de las exportaciones. Las empresas se diferencian según la propiedad del capital, buscando identificar los principales rasgos del patrón comercial de las ET y su vinculación con la pauta de especialización comercial del país.

Uruguay, a diferencia de lo que parece ser la creencia más difundida, demostró una razonable capacidad para atraer capital extranjero durante la década de los noventa (gráfica II.8). Argentina y Brasil recibieron IED en gran medida (aunque no exclusivamente) relacionada con las privatizaciones, mientras que Uruguay casi no participó de ese proceso. En Bittencourt y Domingo (2001) se muestra cómo, si se descuenta el efecto privatización y se mide la IED en relación con el tamaño de los países, Uruguay no es un peor receptor de IED que los socios mayores del acuerdo de integración. Esa tendencia de los noventa se hace evidente en la actualidad, en que el país recibe notoriamente más IED que los vecinos, una vez que se corrige por tamaño.

En los años noventa el Uruguay recibió más de un tercio del capital extranjero desde países de la región, una particularidad digna de mención. EUA era el primer inversor considerado individualmente. Como grupo, las inversiones europeas seguían a las de la región en su peso relativo (véase el Anexo de la Parte II).

Adicionalmente, la presencia creciente de capital extranjero sigue el patrón de especialización que muestra el conjunto de la economía, y tiende a profundizarlo, en la medida en que su orientación sectorial se asocia claramente a la antes señalada. Fueron ET las que llevaron la vanguardia en el proceso de forestación y, aunque se carece de información sobre propiedad de la tierra u otras propiedades rurales, se sabe de cuantiosas compras realizadas por capitales argentinos y brasileños; por lo tanto, se está subestimando la participación del capital extranjero en el sector primario. En las manufacturas, con alguna excepción (como los plásticos o algunas químicas), se recibe IED básicamente en sectores intensivos en recursos naturales: compra de frigoríficos, algo en lácteos, cemento, papel, etcétera.

6 En Bittencourt (2003*a*, 2006) fue elaborada una tipología de IED atendiendo a estas cuestiones, lo que permite mostrar que las clases de IED que recibió con intensidad nuestro país no son las que más pueden contribuir a resolver los problemas estructurales del desarrollo.

Lo que se observa en los noventa es el abandono de las ramas sustitutivas de importaciones, para alojarse en ramas exportadoras de recursos naturales o algunas ramas exportadoras hacia la región, no tan cercanas a la base primaria. Aparece también capital extranjero de modo significativo en Comercio (supermercados) y en Infraestructura (en particular, carreteras y gasoductos), así como en el sector Turismo, con la instalación de algunas de las grandes cadenas hoteleras del mundo.

Su papel en el comercio exterior del país (que se analiza con mayor profundidad más adelante) contribuye con la primarización de la estructura exportadora en la medida en que las exportaciones de las ET son más concentradas en sectores intensivos en recursos naturales que las exportaciones totales del país. Pese a que en los noventa estas empresas sostuvieron algunos mercados externos que se fueron perdiendo, no realizaron un aporte significativo para levantar la restricción externa al crecimiento.[7]

Respecto a su aporte a la acumulación de capital, se observa que las filiales de ET, durante la transformación industrial de los noventa, invirtieron relativamente más que las empresas nacionales, pero sin exhibir montos de gran significación. Las grandes inversiones que están en curso (notoriamente las plantas de celulosa, aunque no son las únicas) tienden también a concentrarse en sectores que basan su competitividad en la dotación de recursos naturales del país. Por sus magnitudes, fueron muy destacables en los noventa las inversiones en turismo, primarias e infraestructura.

Por otro lado, de acuerdo con la información oficial disponible (BCU), se presentan para los últimos años la evolución de la IED, los cambios en la presencia del capital extranjero y su papel en el perfil de la reactivación reciente. Interesa analizar si el renovado empuje que parece estar teniendo este tipo de inversión colabora con la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo, contrarrestando ciertas tendencias negativas en tal sentido que parecen estar implícitas en el modelo productivo vigente.

GRÁFICA II.9

Flujos de IED y relación con IED/PBI, 2000-2006 (en millones de dólares y en porcentajes)

Fuente: Elaboración basada en datos del BCU.

Durante los años recientes, los flujos de IED ingresados al país muestran una evolución oscilante hasta el año 2004, en valores similares a los registrados a finales de la década de los noventa; sin embargo, a partir de ese año se produjo un extraordinario incremento en dichos flujos de inversión, los cuales entre los años 2005-2006 promediaron los mil millones de dólares, que son los valores más elevados de IED en la historia del país. También en estos años se alcanzó el mayor porcentaje en la relación entre dichos flujos y el PIB (en el entorno del 6%) (gráfica II.9).[8]

La desagregación por grandes rubros de la IED indica que el rubro principal en el período ha sido el de IED en Empresas, seguido de Compra de tierras (estimado por primera vez en el año 2003) y de la Inversión inmobiliaria, mientras que el tipo de IED dominante ha sido el de Aportes de capital, seguido de la Reinversión de utilidades. En cuanto a los orígenes de estos flujos, a partir del año 2003 se destaca en primer lugar el origen Otros, que incluye fundamentalmente la importante inversión antes mencionada; en segundo lugar aparece Europa, donde los principales

7 Véase Bittencourt y Domingo (2001).

8 Estos registros históricos se explican básicamente por una importante inversión externa (la instalación de una planta procesadora de pasta de celulosa de la empresa finlandesa Botnia), pero no únicamente por dicha inversión.

Cuadro II.4 Exportaciones según propiedad del capital (transnacional o nacional) de las empresas (en millones de dólares y en porcentajes)

	1992[1]		1998[1]		Promedio 2005-2006[2]	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
ET	437,9	26,0	835,4	30,3	1 178,0	33,8
EN	1 243,9	74,0	1 925,4	69,7	2 308,5	66,2
Total	1 681,8	100,0	2 760,8	100,0	3 486,6	100,0

Notas: 1) años 1992 y 1998: exportaciones totales; 2) promedio años 2005-2006: calculado sobre las mayores 250 empresas exportadoras, con un nivel de representatividad del orden de 95% de las exportaciones totales.
Fuente: Años 1992 y 1998 basados en Bittencourt y Domingo (2001); promedio años 2005-2006, elaboración basada en datos de MC Consultores y Uruguay XXI.

inversores son España, Inglaterra, Francia y Holanda, luego el Mercosur, principalmente Argentina, y por último el North American Free Trade Agreement (NAFTA) (EUA) (véase el Anexo de la Parte II).[9]

Respecto a la orientación sectorial de los flujos de IED en el período reciente, se aprecia que los principales sectores receptores de inversión han sido el sector primario (Agricultura, fundamentalmente por la compra de tierras) y el agroindustrial (Otros), que han concentrado cerca del 45% de la IED acumulada en el período. Los sectores de servicios que han recibido más inversión han sido Intermediación financiera, Construcción, y Hoteles y restaurantes, con un poco menos del 40% de la IED acumulada. La industria manufacturera, por su parte, recibe montos de inversión inferiores a los otros sectores, y estas se realizan básicamente en las ramas de Alimentos y bebidas y de Productos químicos (véase el Anexo de la Parte II).

Este perfil reciente que está mostrando la IED, concentrado fundamentalmente en los sectores más cercanos a la base primaria y en algunos servicios, no parece contribuir de manera sustancial al cambio en la estructura productiva y a la especialización comercial en el sentido de alcanzar una mayor sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo.

Por último, se analiza el papel de las filiales de ET en la pauta exportadora del país. Desde la década de los noventa estas empresas han incrementado sus exportaciones y han ido ganando participación respecto a las EN. Como se aprecia en el cuadro II.4, las exportaciones de estas empresas pasaron de cerca de USD 438 millones en el año 1992 a USD 1 178 millones en los años 2005-2006, y su participación en el total exportado pasó del 26% a casi el 34% en el mismo período. La tasa de crecimiento acumulativa anual de las exportaciones de las ET entre 1992 y los años 2005-2006 alcanzó un 7,9%, superando a la tasa de crecimiento de las EN (4,9%) y la correspondiente al total de exportaciones (5,8%).

En líneas generales, la estructura de las exportaciones de las filiales de ET por categorías de bienes[10] y por principales destinos en los años 1992, 1998 y 2005-2006 (véase el Anexo de la Parte II) muestra que las ventas externas de estas empresas presentan un perfil de especialización basado principalmente en recursos naturales, similar al patrón general de especialización comercial de la economía: las exportaciones se concentran fundamentalmente en las categorías Productos agropecuarios, Agroindustrias intensivas en recursos naturales y Manufacturas intensivas en trabajo, las cuales representan alrededor del 80% de las exportaciones en los tres períodos considerados. Las otras categorías que tienen cierto peso en la estructura de las ventas externas son las Industrias intensivas en escala y las Industrias intensivas en *investigación y desarrollo* (I+D).

Respecto a los principales destinos, en primer lugar se ubica el Mercosur, aunque su participación ha disminuido significativamente desde el 42% en 1992 a casi el 29% en los años recientes. Lo sigue la UE, con casi una cuarta parte del total en los años 1992 y 2005-2006. El NAFTA ganó participación: pasó de 10% a 20%. Otros destinos son los que más crecieron (de 4% a 20%), lo que muestra que las ET desempeñan un papel relevante en la diversificación de mercados de la pauta global. La mayor caída se registró en las colocaciones al Sudeste Asiático.

Entre los rasgos básicos de la evolución del perfil exportador de estas empresas desde los años noventa se encuentra el significativo crecimiento de los Productos agropecuarios (del 12% al 44%), los cuales pasaron a ocupar el primer lugar en los bienes exporta-

9 Los datos para el año 2006 no han sido publicados aún por el BCU.

10 Según la clasificación CTP de intensidad tecnológica y factorial. El detalle de la clasificación se presenta en la Tabla X.12 del Anexo.

dos, principalmente a los mercados del NAFTA, la UE y el resto del mundo. Estos bienes sustituyeron a las Manufacturas intensivas en trabajo, que experimentaron una pronunciada caída, especialmente en los destinos del NAFTA y el Sudeste Asiático. También se destaca que la participación en las ventas de las Agroindustrias intensivas en recursos naturales se mantuvo relativamente estable, con el Mercosur como principal destino.

Por último, en las dos categorías de menor peso relativo, las exportaciones de las Industrias intensivas en escala, mayoritariamente destinadas también al Mercosur, sufrieron una fuerte caída en su participación (del 14% al 7%), mientras que las Industrias intensivas en I+D, con un peso menor del 5% pero levemente creciente, diversificaron sus ventas hacia otros mercados. Inicialmente concentradas en el Mercosur, en los años recientes tuvieron como destinos principales también a ALADI y el resto del mundo. En este caso se trata, para el período reciente, básicamente de los siguientes bienes: medicamentos, provitaminas, instrumentos de medicina, curtientes orgánicos sintéticos, pinturas y abonos.

Estos cambios en la pauta exportadora también han modificado el peso relativo de las ventas externas de las ET en las exportaciones totales, tanto por categorías de bienes como por principales destinos (véase el Anexo de la Parte II). Se observa un significativo incremento del peso relativo en los Productos agropecuarios (del 10% al 32%), lo cual ocurrió en casi todos los mercados, especialmente en el Mercosur —y en Brasil—, en el NAFTA y en la UE. Ocurrió algo similar, aunque de menor magnitud, con las Agroindustrias intensivas en recursos naturales. De esta manera, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales hacia el Mercosur —especialmente hacia Brasil— pasaron a ser controladas predominantemente por las ET.[11] Por otro lado, las filiales sostuvieron las ventas de Manufacturas intensivas en trabajo y en escala para la región, aunque estas últimas cayeron en su estructura de exportaciones.[12] Asimismo, las filiales lideraron cierta diversificación de destinos en el caso de Industrias intensivas en I+D y en Proveedores especializados.

Por último, al analizar las tasas de crecimiento de las exportaciones de las ET y de las exportaciones totales —por categorías de bienes y principales destinos— para los períodos 1992-1998 y 1998-2005/06 (véase el Anexo de la Parte II), se aprecia que las ET lideraron el crecimiento de exportaciones agropecuarias, hasta 1998 concentrado en el Mercosur, para luego, en 2005-2006, redireccionar las ventas hacia el NAFTA; de todas maneras, estas empresas salen del Mercosur menos que las EN. En el caso de las Agroindustrias intensivas en recursos naturales, la dinámica de las EN es más relevante.

Por su parte, en las Manufacturas intensivas en trabajo (básicamente cuero y textiles) crecieron más las ET (casi 5% acumulativo anual) que las EN, aumentando muy significativamente sus colocaciones en la UE y en el NAFTA. En las Industrias intensivas en escala, las ventas de ET a la UE muestran un crecimiento muy importante (20% acumulativo anual), lo que sostuvo estos rubros que cayeron para todos los demás destinos, especialmente al Mercosur.[13] Asimismo, el elevado crecimiento de las ET en Proveedores especializados hacia el NAFTA logró que un rubro en franca caída en sus exportaciones totales permaneciera con una presencia mínima en la estructura de ET. Interesa resaltar que las ET han liderado el crecimiento de las ventas de las Industrias intensivas en I+D, especialmente al resto del mundo y ALADI, rubro que alcanzó una mayor significación en el total exportado por las ET (en el entorno del 5% en los años recientes) que en el total general.

Se constata, por lo tanto, que las filiales de ET lideran los principales procesos de cambio en la pauta exportadora: tanto la primarización como la diversificación de mercados externos y la aparición de productos de cierto contenido tecnológico las tienen como agentes principales.

Se constata que las filiales de empresas transnacionales lideran los principales procesos de cambio en la pauta exportadora: tanto la primarización como la diversificación de mercados externos y la aparición de productos de cierto contenido tecnológico las tienen como agentes principales.

11 En las agropecuarias Saman y los frigoríficos, Fripur (pescado) y después las forestales; en las agroindustrias Cervecería Paysandú, Ecolat Uruguay (lácteos), Maltería Oriental.

12 Para un análisis detallado de la industria automotriz uruguaya véase Bittencourt, Domingo y Reig (2007).

13 Se refiere en especial a tres filiales autopartistas.

Cuadro II.5 Ejemplos de estrategias comerciales e IED

	Crecimiento introvertido	Crecimiento exportador
Autónomo de la IED	Países centrales siglo XIX	Japón 1945— Corea 1975—
Liberal liderado por IED	Argentina 1950-1965	Taiwan 1980— Hong Kong 1980—
Liderado por IED orientada por objetivos	Brasil 1968-1980	Singapur 1980-2007 Irlanda 1989-2000 China 1980-2007

1.3 Inserción internacional y modelo de desarrollo

A los efectos de caracterizar los vínculos entre inserción internacional de los países en la economía mundial y sus efectos sobre los procesos de crecimiento y desarrollo, se pueden distinguir algunas estrategias básicas que se han adoptado históricamente, tomando en cuenta, por un lado, el papel del comercio exterior y del mercado interno y, por otro, el rol que el capital extranjero ocupa en el "modelo productivo". Desde la perspectiva comercial, puede identificarse una estrategia de crecimiento introvertido o hacia adentro (basada en la sustitución de importaciones), que implica un relativo aislamiento de los flujos internacionales de comercio, y una estrategia hacia afuera, centrada en la apertura económica, la promoción de exportaciones y una mayor participación en los circuitos comerciales a escala mundial. Ambas estrategias pueden suponer, al menos en algún momento de su desarrollo, un importante grado de intervención estatal. Un punto central de la discusión se vincula con la posibilidad de que los países puedan modificar sus patrones de especialización productiva y mejorar su desempeño comercial y económico a través de la orientación de sus políticas en una u otra dirección.

La estrategia de crecimiento hacia adentro fue aplicada por numerosos países, en particular durante la vigencia de algunos regímenes económicos internacionales del siglo XX —como el período de entreguerras, con un relativo cierre de la economía mundial—, en el caso de los mayores países de América Latina continuado durante el régimen de Bretton Woods o *edad de oro* del capitalismo central. Entre sus objetivos principales se encontraba la creación o el desarrollo de algunos sectores económicos estratégicos (fundamentalmente industriales) mediante su protección de la competencia internacional. Esto permitía sustituir bienes externos por producción interna, con un conjunto de efectos positivos generados en la economía vinculados al establecimiento y el desarrollo de los sectores industriales y sus externalidades positivas (entre otras, economías de escala dinámicas derivadas de los procesos de aprendizaje, derrames tecnológicos y de habilidades, encadenamientos sectoriales, etcétera). Esta estrategia ha recibido numerosas críticas, centradas principalmente en las pérdidas de eficiencia y bienestar asociadas a las medidas proteccionistas.

En contraste, la estrategia de crecimiento hacia afuera, con una base teórica vinculada a los enfoques más tradicionales, ha sido la forma de inserción internacional crecientemente adoptada por un importante número de países en los regímenes económicos internacionales de principios del siglo XX (primera globalización) y segunda mitad del siglo XX (especialmente durante la llamada segunda globalización, en particular los países de América Latina y Asia). En este caso, a través de la ampliación o expansión del mercado interno, la apertura y la expansión de las exportaciones pueden generar mayores niveles de productividad mediante economías de escala y dinámicas, y así mejorar las condiciones de oferta de los factores productivos en el sector exportador y posibilitar mayores tasas de crecimiento. Diversos mecanismos pueden generar estos efectos, entre los que se destacan la mayor especialización y ganancias de aprendizaje, mejores técnicas de producción mediante el acceso a tecnologías más avanzadas, derrames tecnológicos y de habilidades, reasignación de recursos y externalidades positivas del sector exportador sobre los otros sectores de la economía, así como mayor acceso a los mercados internacionales de bienes y factores, lo que podría contribuir a aliviar la restricción al intercambio externo mediante mayores facilidades de importación —insumos y BK— y utilización de capital externo.

Asimismo, en la etapa actual de internacionalización o globalización productiva, comercial y financiera de la economía mundial (con un intercambio creciente de bienes y servicios, fuertes movimientos internacionales de activos financieros y la expansión internacional de las ET), esta estrategia de crecimiento e inserción internacional de los países combina distintas formas de vinculación o asociación internacional, que van desde la apertura unilateral hasta la creación y profundización de acuerdos de integración regional u otros tipos de acuerdos relativos al comercio e inversiones con diferentes países o bloques de países. Por tal razón es necesario vincular el papel del comercio exterior en la estrategia con el rol del capital extranjero. Autores vinculados a agencias de la ONU para el desarrollo industrial y comercial (UNCTAD, UNIDO), como Lall, identifican tres estrategias de desarrollo según el papel adjudicado a los inversores extranjeros:

a. Desarrollo autónomo, que permite o habilita la entrada de capital extranjero una vez desarrollados los grupos económicos nacionales.
b. Desarrollo liderado por IED con políticas liberales o neutrales, es decir, la igualdad de tratamiento sobre base liberal para las empresas nacionales y extranjeras, actitud predominante pero nunca en estado puro.
c. Desarrollo con IED orientada por objetivos nacionales (*targeting* FDI). La sociedad define sus objetivos estratégicos y promueve, con instrumentos explícitos, el ingreso de capital extranjero en concordancia con dichos objetivos. Es decir que se subsidian las instalaciones de empresas que vayan en línea con los objetivos definidos, que van cambiando de acuerdo con las necesidades de cada etapa del proceso de desarrollo, pero además, frente a los subsidios, los contratos de radicación suponen compromisos de desempeño con eliminación gradual de los incentivos. El incentivo se justifica, desde el punto de vista de la empresa, como pago que compensa los costos de transacción e incertidumbre que esta enfrenta en su instalación; desde el punto de vista del Estado receptor debe demostrarse que la rentabilidad social o en términos de desarrollo nacional es superior a la rentabilidad privada. Los subsidios deben ser temporarios.

El cuadro II.5 muestra ejemplos exitosos de crecimiento económico relativamente duradero, en el que se cruzan las estrategias referidas.

En el caso particular de América Latina, las últimas décadas estuvieron marcadas por la aplicación de políticas económicas orientadas por las llamadas *reformas estructurales,* que buscaron que los países transitaran desde estrategias de crecimiento e inserción internacional relativamente cerradas o introvertidas (el período de la ISI) a estrategias más abiertas o hacia afuera. De esta manera, la principal reforma fue la apertura y liberalización comercial indiscriminada, que teóricamente aspiró a que las economías abandonaran las pretensiones proteccionistas y se orientaran a especializarse de acuerdo con las ventajas comparativas (*estáticas,* basadas en los recursos existentes en la economía). Para estos países, en especial para los de América del Sur, dicha ventaja comparativa se refiere principalmente a los recursos naturales, ya que, como en el resto de los países subdesarrollados, el capital productivo no abunda, y la mano de obra también resulta relativamente más abundante y barata en otras regiones del mundo.

El proceso de reformas tuvo fuertes impactos en las estructuras económicas y productivas de los países latinoamericanos, entre los que se destaca la marcada tendencia a la especialización de las estructuras industriales en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva con el uso intensivo de recursos naturales y que tienden a ser tomadores de precios.[14] Este patrón de especialización productiva, que presenta serias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo, también restringe fuertemente las posibilidades de acceso a

14 Véanse por ejemplo, entre otros trabajos, CEPAL (1996, 2002) y autores relacionados con esa institución (Katz, 2000; Cimoli, 2006).

RECUADRO II.2

Un lugar en el mundo: la inserción internacional en la perspectiva de las elites y de la opinión pública

Durante los años 2006 y 2007 se procesó un debate importante sobre la inserción internacional del Uruguay, basado tanto en una evaluación sobre la marcha del Mercosur como en la posibilidad de la firma de un TLC con EUA.

Interrogada la opinión pública sobre el particular en la encuesta realizada en el marco de este informe (la pregunta fue: "¿Uruguay debe priorizar el Mercosur o buscar acuerdos de libre comercio?"), un alto porcentaje (20%) declaró no tener opinión sobre el tema y un 9% no respondió la pregunta. Del resto, un 18% contestó que se debía priorizar el Mercosur y un 54% que se debían buscar TLC.

Entre las elites uruguayas las preferencias se manifiestan más divididas. El siguiente cuadro presenta los resultados de una encuesta a 200 miembros de elite realizada en 2007 sobre el tema. Como se observa, los sindicalistas, legisladores y gobernantes del partido de gobierno están preferentemente a favor de priorizar el Mercosur. En cambio, los legisladores del PN y PC y los empresarios apoyan masivamente la búsqueda de TLC. En cambio, en la pregunta sobre los beneficios de un TLC con EUA, los gobernantes se alinean con los legisladores del PN y del PC en su percepción de que este TLC sería beneficioso, y se distancian así de los sindicalistas y legisladores del FA.

En la evaluación sobre los beneficios o perjuicios de un TLC con EUA, los sindicalistas son quienes en mayor medida ven perjuicios. Los legisladores del FA, en menor medida, también tienden a una evaluación negativa de este tipo de acuerdos, aunque uno de cada cinco (21%) declaró que podría traer beneficios. Estos beneficios, sin embargo, son claros para los legisladores nacionalistas y colorados, para los empresarios y también para una buena parte de los gobernantes (62%).

Opciones de inserción internacional en la visión de las elites

		Legislador Partido Nacional (%)	Legislador Partido Colorado (%)	Legislador Frente Amplio (%)	Gobernante (%)	Empresario (%)	Sindicalista (%)	Total
Inserción internacional de Uruguay*	Buscar TLC con otros países	86	86	3	38	83	8	43
	Priorizar Mercosur	10		85	53	13	93	50
TLC con EUA**	TLC con EUA traería perjuicios	5		58	26	3	88	34
	Ni uno ni otro			15	3	5	5	6
	TLC con EUA traería beneficios	95	100	21	62	90	8	55

* "Últimamente se debate sobre cómo debe orientarse la inserción internacional del Uruguay. En su opinión, ¿el Uruguay debe priorizar el Mercosur o buscar acuerdos de libre comercio con otros países?

** "En los últimos meses el gobierno ha manejado la posibilidad de hacer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. ¿Usted cree que un TLC con Estados Unidos traerá beneficios o perjuicios al Uruguay?"

los beneficios que se derivan de una mayor inserción internacional en los mercados de bienes y servicios más dinámicos. Entre las limitaciones se encuentra la dependencia de exportaciones básicas —primarias o semiindustrializadas— (para las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección), las cuales presentan tendencias de largo plazo muy poco dinámicas en el comercio internacional por razones que van más allá de las políticas comerciales.[15]

Por otro lado, si bien durante los noventa se asistió a una importante entrada de flujos de IED en los países de la región, existe un conjunto de problemas respecto al papel del capital extranjero —comunes a los socios del Mercosur—, entre los que se encuentran el comportamiento poco exportador de las ET en sectores de media y alta tecnología, la insuficiente conexión entre estas empresas y las empresas locales —en particular las pymes—, los escasos derrames verticales y los derrames horizontales negativos o poco significativos (Chudnovsky y López, 2006; Bittencourt y Domingo, 2004).

En el caso de Uruguay, como fue analizado, desde los noventa la evolución del comercio ha estado marcada por la profundización de la especialización agroexportadora, con cierta diversificación reciente de mercados, donde la pauta del Mercosur se diferencia claramente de la del resto del mundo. En el caso del capital extranjero, si bien se han recibido flujos significativos de IED desde los noventa, las filiales de ET instaladas en el país no han contribuido sustancialmente en la modificación del patrón de crecimiento ni en la especialización comercial. Sobre la base de este diagnóstico, se propone un marco de políticas de inserción internacional y hacia el capital extranjero cuyo objetivo central sea contribuir a modificar las tendencias negativas en la trayectoria de crecimiento que se han verificado en el país las últimas décadas.

1.3.1 Hacia una política de inserción internacional: diversificación de productos y mercados con prioridad en la integración regional

En términos generales, puede argumentarse que en los países que tienen entre sus características estructurales básicas una reducida dimensión económica y un significativo grado de apertura económica y de vinculación con los mercados externos —como es el caso de Uruguay—, la política de comercio exterior óptima debería buscar principalmente una inserción internacional lo más diversificada y amplia posible.

De la definición de qué tipo de acuerdo regional se considera el más adecuado para la estrategia de inserción internacional debería surgir cuál es la demanda del país hacia los socios mayores.

Sin embargo, considerando los serios problemas y limitaciones que ha mostrado el país en su trayectoria de crecimiento de largo plazo, vinculados al tipo de estructura productiva y especialización comercial predominante, *la política comercial debería orientarse hacia la búsqueda de una forma de inserción internacional que contribuya todo lo posible a solucionar esos problemas estructurales y forme parte, a su vez, de una estrategia integral de desarrollo. En este sentido, una prioridad estratégica de la política de comercio exterior e inserción internacional, desde el punto de vista de las transformaciones necesarias en la estructura productiva, sería la integración regional, fundamentada principalmente en el tipo de productos y sectores que dicha inserción regional y el comercio con países de similar o menor nivel tecnológico permitiría desarrollar.*

Además de esta razón fundamental, existen otros elementos que apuntan en la misma dirección. Por un lado, en la fase actual de internacionalización o globalización productiva y comercial de la economía mundial, más allá de los diferentes tipos de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales existentes, los acuerdos de integración regional —en sus diferentes grados de avance— han pasado a ocupar un lugar central en las formas de asociación o vinculación entre los países. Esta es la tendencia prevaleciente en las relaciones económicas internacionales desde hace ya varias décadas, y en dichas relaciones y negociaciones

15 En este sentido, la demanda real (cantidad de productos) tiende a crecer más lentamente que el ingreso de los consumidores, los precios fluctúan fuertemente de acuerdo con los ciclos de la economía mundial o los principales demandantes y por lo tanto resultan muy volátiles. Tal volatilidad, además, se expresa en una tendencia al deterioro secular: los precios caen en la parte baja del ciclo, pero no logran recuperar su nivel anterior en el auge (Ocampo y Parra, 2003).

RECUADRO II.3

Un lugar en el mundo: la inserción internacional del Uruguay

La política exterior de un país debe tener como base una visión estratégica de los intereses nacionales de mediano y largo plazo. Por más que surjan coyunturas, episodios y hechos graves, hay que relativizarlos; no pueden desvincularse de esa posición estratégica, de esa visión de interés nacional.

Nadie ignora cuáles son los intereses nacionales. Lo que se busca es una continuidad en el crecimiento que permita un mayor desarrollo, transformación y bienestar social; mejor calidad y cantidad de empleo; atender la pobreza; volver a niveles de excelencia en materia educativa y retener en el país a los jóvenes que se están yendo.

Para ello es preciso reconocer que el crecimiento y el desarrollo del Uruguay se vinculan inexorablemente a una mejor inserción en la región y en el mundo. Es mediante una mejor inserción a través del comercio que se logrará que la estructura exportadora crezca, se modernice, se diversifique y consiga nichos de especialización. Es mediante una inserción en las corrientes de inversiones mundiales que se obtendrán mayores niveles de productividad y una posición más competitiva en el ámbito internacional. Es mediante una inserción tecnológica que el país logrará mantenerse actualizado, generar ventajas comparativas más dinámicas, crear empleo. Y es mediante la inserción en un marco jurídico que asegure certidumbre que el país captará mayores inversiones y tendrá acceso a una mejor planificación.

Lo que es forzoso reconocer en esta visión estratégica es que ni el Uruguay, ni el Mercosur, ni América Latina tienen en este momento la gravitación para definir su propia agenda de inserción internacional. Es necesario ver las posibilidades de estar presentes, integrarse y participar en los diferentes escenarios de negociación que se están presentando, sin ser demasiado selectivos o excluyentes, a riesgo de quedar marginados de potenciales beneficios. Hay que tratar de utilizarlos todos, de explotarlos todos, de ver todas las posibilidades.

En este momento América Latina representa el 5,2% del comercio internacional. Si se suman todas las exportaciones desde México hasta Tierra del Fuego en el año 2004, equivalen a lo que exporta Francia. Si se les resta lo que exporta México, resulta que las exportaciones de América del Sur, América Central y el Caribe son menores que las de Bélgica, y están en el nivel de lo que exporta Corea. Y si se habla del Mercosur, sus exportaciones totales están por debajo de lo que exporta España y de lo que exporta Singapur, y se asemeja a lo que exportan Suecia y Malasia. Por lo tanto, para hablar de inserción internacional se requiere tener conciencia de que esa es la participación del país y de la región en el mundo, y con mejores resultados de lo que esa participación justificaría.

Para atender todos estos escenarios de negociación, Uruguay hasta ahora ha estado involucrado en negociaciones en el Mercosur, ha dirigido su atención a negociar con otros países de América Latina y de otras partes del mundo, trabajó hasta hace poco en negociaciones en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ha trabajado dentro del Mercosur en negociaciones con la UE y ha estado muy involucrado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ha dirigido su mirada hacia lo regional, lo bilateral, lo hemisférico y lo multilateral. Es el camino correcto.

Pero lo que el país no ha hecho y debe hacer para aprovechar esta forma de inserción

en el mundo es definir con mayor claridad cuáles son sus objetivos concretos en determinados productos, sectores y mercados, y ver cuáles de los escenarios pueden contribuir mejor a lograrlos. Hay temas —como subsidios, apoyos domésticos o reglas— que solo pueden obtenerse en un ámbito multilateral de negociación. Otros —como acceso a los mercados para bienes y servicios o inversiones— pueden beneficiarse de un tratamiento bilateral. Pero en cualquier caso se requiere conciencia de la articulación e interdependencia de las acciones que el país privilegie en diferentes ámbitos.

El Mercosur fue concebido como un proyecto de integración profundo, pero se ha quedado en la superficie. ¿Qué cabe esperar? Es absurdo decir que hay que irse, porque el Mercosur es una realidad política, geográfica, económica e histórica, pero tampoco el Uruguay puede seguir dependiendo de indefiniciones, incertidumbres y compromisos no respaldados por responsabilidades específicas. Es injustificable que este eje de la inserción externa del país imponga obstáculos al logro de los objetivos e intereses nacionales. Consecuentemente, es preciso revisar la posición negociadora del Uruguay, redefinir su posicionamiento a la luz de las nuevas realidades y lecciones del pasado. Esto requiere de un gran sinceramiento entre las partes, a fin de encontrar una nueva configuración de compromisos y obligaciones sustentados en la realidad y la flexibilidad. Habrá que ir por etapas: volver a los tratamientos colectivos de los temas, consolidar una suerte de statu quo en cuanto a restricciones que siguen vigentes, y abogar por una garantía plena de libre circulación, por lo menos para una lista de bienes prioritarios, así como conseguir cierta flexibilidad para negociar acciones con terceros países. Pero el país debe permanecer como miembro pleno del Mercosur, sin abandonar ni cuestionar ninguna de las metas que se ha trazado, de UA y mercado común, sino dejándolas en suspenso para reactivarlas oportunamente, cuando las condiciones y la credibilidad lo permitan.

En síntesis: el Uruguay tendrá que seguir jugando en varias arenas a la vez, para lo que debe tener claros los objetivos, saber dónde puede concretarlos y defender sus intereses en cada una de estas arenas. Por lo tanto, deberá definir una política de inserción externa que dedique esfuerzos humanos, financieros y de negociadores en esas direcciones. Tiene por delante panoramas interesantes que es necesario volver a evaluar. Si bien desde un punto de vista económico el Uruguay carece de peso o gravitación para formular una agenda de inserción internacional, en la OMC es una voz que se respeta, que se escucha. Como es un país sin ambiciones hegemónicas y siempre ha estado a favor de lo sistémico, del multilateralismo, de la liberalización del comercio, en momentos como este, cuando han colapsado las negociaciones, un esfuerzo de su parte para conformar un grupo de países afines puede ayudar a reencauzar todo el proceso.

Carlos Pérez del Castillo

internacionales los bloques comerciales y económicos ocupan un lugar central y determinante desde el punto de vista comercial y económico. Por otro lado, si bien con numerosas marchas y contramarchas, el país acumula más de tres décadas de acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, desde los realizados en la década de los setenta (CAUCE y PEC respectivamente) hasta la consolidación y ampliación de los acuerdos con el establecimiento del Mercosur en la década de los noventa, los cuales han permitido cierta diversificación de la pauta exportadora mediante la producción y comercialización de algunos productos dirigidos a estos países que no se podrían colocar en otros mercados —especialmente en los países desarrollados.

En los años recientes no ha existido una clara definición estratégica sobre la IED a promover, dado que la preocupación parece excesivamente concentrada en mostrar al país como *amigable* hacia el capital extranjero y captar el mayor flujo de IED posible.

A su vez, en el marco de esta inserción regional prioritaria, resulta necesario avanzar hacia cierto tipo de integración regional que apunte a la complementación productiva basada en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, mediante acumulación de capital, cambio tecnológico, economías de escala de plantas, de firmas y de industrias (*clusters* o distritos marshallianos) y economías de aprendizaje. Este modelo de funcionamiento de los acuerdos (tanto del Mercosur como con otros países de la región) implicaría el desarrollo mancomunado de los países involucrados más que la reproducción de relaciones de tipo centro-periferia. De esta definición de qué tipo de acuerdo regional se considera el más adecuado para la estrategia de inserción internacional surgen cuáles deben ser las demandas del país hacia los socios mayores, que son los que han marcando la dinámica del acuerdo —marginando a los socios de menor tamaño, aunque también frente a cierta carencia en la capacidad de propuesta de estos últimos.

Entre los objetivos estratégicos respecto al tipo de Mercosur que sería deseable para el país, se encuentran: en primer término, un proceso que avance en el libre comercio interno y mejore el acceso fluido y estable a los mercados vecinos mediante la eliminación de las BNA. A este objetivo puede contribuir el avance en la construcción de la UA,[16] en la medida en que elimine el doble cobro de aranceles y otras trabas al pasaje por las fronteras.

El avance en la construcción de la UA supone también que los países socios resuelvan de modo conjunto el proceso de negociación externa y defensa comercial comunes. En este sentido, el Mercosur ha avanzado muy poco en el desarrollo de sus vínculos con terceros países, sin lograr hasta el momento concretar ningún acuerdo significativo.

En tercer lugar, profundizar la integración productiva mediante los foros de competitividad, financiamiento cruzado, y desarrollo de las instituciones regionales capaces de articular y financiar proyectos de complementación para la formación de cadenas en relación proveedor-comprador o de *clusters* de empresas de más de un país socio.

Existen además otras áreas relevantes para que el avance en el proceso de integración pueda contribuir con la estrategia de desarrollo nacional: diseñar e implementar una política común de defensa de la competencia para evitar que las empresas de los países grandes tomen posiciones de mercado dominantes en los países socios de menor tamaño; crear disciplinas sobre los incentivos hacia la IED, lo que implica por un lado reconocer explícitamente su existencia y por otro definir una política Mercosur hacia el capital extranjero,[17] y promover alianzas estratégicas en sectores tecnológicos para alcanzar una integración productiva avanzada.

Por otro lado, interesa remarcar que esta

16 Entre las potenciales ganancias de la consolidación de la UA para Uruguay se encuentran: profundización del comercio e intercambio de bienes, mantenimiento de la preferencia en los mercados de los países socios (por ejemplo, acceso diferencial a Brasil en caso de formación de un Área de Libre Comercio Sudamericana), aumento de la capacidad negociadora con terceros mercados y disciplinamiento respecto a las presiones locales por mayor protección.

17 La política común podría evitar la guerra de incentivos unilateral y aumentar el poder de negociación de cada país. En este sentido, sería conveniente para los intereses regionales alcanzar un proceso de negociación común con las ET para intentar inducir a estos agentes a que operen en el sentido de la complementación productiva definida, apuntando a resolver problemas claves que presenta la presencia de capital extranjero en la región.

línea estratégica de inserción internacional no implica que no haya que apoyarse en las ventajas comparativas estáticas —en el caso uruguayo, los recursos naturales—, sino que hay que prever que, si el modelo productivo implícito en la inserción internacional preferente conduce a la profundización de las tendencias antes analizadas, difícilmente pueda esperarse un cambio sustantivo en la trayectoria de crecimiento mediante la elevación de la tasa de crecimiento de largo plazo, la que se relaciona estrechamente con la tasa a la que crecen los mercados de nuestros principales productos de exportación actual.

En este sentido, en el debate sobre la inserción internacional del país se vuelve necesario tener en cuenta los argumentos mencionados, en particular frente a otras opciones de asociación internacional —como los TLC con los países desarrollados—. Frente a estas alternativas, y para lograr una posición seria y fundamentada respecto al tipo de inserción internacional más conveniente para el país en términos de estrategia de desarrollo de largo plazo, resulta trascendente analizar y evaluar más detenidamente algunos elementos, entre los que cabe mencionar los siguientes: cuáles serían los productos o ramas que se desarrollarían y cuál sería su dinámica potencial de largo plazo y su capacidad de arrastre y de empleo, cuáles serían los costos o beneficios para la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo en otras áreas —en particular, las que tienen que ver con la incorporación de conocimientos e innovación productiva—, y si los acuerdos con terceros limitarán la posibilidad de profundizar el proceso de integración regional en la medida en que margine al país del acceso al libre comercio regional y a los potenciales beneficios de una UA.

1.3.2 Política de inversión extranjera directa o ¿es posible tener una estrategia hacia el capital internacional?

La opción de desarrollo autónomo respecto a la IED, que fue la tomada por Japón y Corea, por ejemplo, ya no está disponible en la fase actual del capitalismo mundial, dada la presencia de las ET en el comercio internacional y su peso relativo en los sectores más dinámicos. La opción que parece más conveniente cuando se requiere un cambio en las estructuras productivas respecto a las tendencias de largo plazo es la de IED orientada por los objetivos de desarrollo. Visto que las ET en Uruguay no han contribuido a la modificación del patrón histórico de crecimiento, resulta imprescindible desarrollar políticas activas tendientes a que los comportamientos de estas empresas se correspondan con las líneas estratégicas del gobierno.

Como tendencia histórica, las políticas hacia el capital extranjero que han predominado en Uruguay se enmarcan en una filosofía de tipo *neutral*, basada en la igualdad de tratamiento para las empresas nacionales y extranjeras.[18] Esta se concretó en una ley de inversión extranjera de 1973, que tenía cierto contenido regulador, pero nunca terminó de aplicarse. La misma filosofía se plasmó en la ley de Inversiones de 1998, que unificó el marco regulatorio para la inversión nacional y extranjera. Se estableció allí el tratamiento nacional al capital extranjero: una filial de ET no puede ser sometida a requisitos especiales en su autorización y registro, ni en su comportamiento, más que los requerimientos que se apliquen a las empresas nacionales. Asimismo, en los años recientes no ha existido una clara definición estratégica sobre la IED a promover, dado que la preocupación parece excesivamente concentrada en mostrar al país como *amigable* hacia el capital extranjero y captar el mayor flujo de IED posible. A su vez, en materia de organización institucional, la promoción de la IED en el país no ha logrado cumplir con los tres roles que agencias de este tipo han ejercido en países exitosos: identificación de los inversores, seguimiento de los compromisos asumidos o de las actividades de estas empresas, y apoyo

En materia de organización institucional, la promoción de la IED en el país no ha logrado cumplir con los tres roles que agencias de este tipo han ejercido en países exitosos: identificación de los inversores, seguimiento de los compromisos asumidos o de las actividades de estas empresas, y apoyo técnico a la negociación que debe realizarse al más alto nivel político.

18 Esta filosofía se corresponde con una estrategia de desarrollo liderada por IED con políticas liberales o neutrales, en la que la neutralidad (igualdad de tratamiento sobre base liberal para las empresas nacionales y extranjeras) es la orientación predominante, pero nunca observada en estado puro (por ejemplo, los casos de Hong Kong y Taiwán). Al respecto pueden verse, como fue mencionado, algunos autores vinculados a agencias de la ONU para el desarrollo industrial y comercial (UNCTAD, UNIDO), como por ejemplo, S. Lall.

técnico a la negociación que debe realizarse al más alto nivel político.[19]

Como fue mencionado, hay un conjunto de problemas comunes a los socios del Mercosur respecto al papel de las ET: su comportamiento poco exportador en sectores de media y alta tecnología, la insuficiente conexión con las empresas locales, los escasos derrames verticales y los derrames horizontales negativos o poco significativos. Esto conduce a que las empresas locales tiendan a percibir a las ET, más que como potenciales aliadas, como poderosas y asimétricas competidoras, que desplazan empresas locales salvo cuando estas se encuentran más preparadas para la competencia (Chudnovsky y López, 2006; Bittencourt y Domingo, 2004). Asimismo, si se considera la necesidad de realizar un cambio en las estructuras productivas respecto a las tendencias de largo plazo, y dado que las filiales de ET instaladas en el país no han contribuido sustancialmente a la modificación de ese patrón de crecimiento, resulta imprescindible desarrollar otro tipo de políticas que tiendan a que las estrategias y los comportamientos de estas empresas se correspondan con las líneas estratégicas de desarrollo.

En este sentido, se propone adoptar una visión sobre el papel de la IED en la estrategia de desarrollo, en la cual las políticas intenten orientar las inversiones hacia objetivos nacionales de largo plazo.[20] Según esta visión, se considera que la liberalización de las políticas hacia el capital extranjero no resulta la política *óptima*,[21] y que la promoción de IED para el desarrollo debe tener como objetivos principales atraer IED *de calidad*, mejorar los beneficios de la IED recibida —en términos de tecnología, compras locales, reinversión, protección ambiental y al consumo, etcétera— y contener potenciales daños (por ejemplo, evitar el desplazamiento de firmas locales viables o prácticas anticompetitivas). Asimismo, los instrumentos de una política de IED de este tipo implican por lo menos tres componentes: búsqueda internacional de los inversores o socios (identificación de oportunidades), negociación de incentivos contra desempeño —lo que supone articulación público-privada en un plan estratégico de largo plazo que beneficie a ambas partes y confiera seguridad y confianza al inversor— y seguimiento ex post de los compromisos asumidos, del desempeño sectorial y de las empresas.

Además de estos elementos, debe tenerse presente que en los últimos años los acuerdos internacionales de inversiones (AII) y los acuerdos bilaterales de protección de inversiones (ABI) —por lo general realizados entre países desarrollados y subdesarrollados— han pasado a ocupar un lugar central en la diplomacia económica internacional. Los AII, en la perspectiva multilateral, por lo menos en los contenidos que algunos países están proponiendo para el Acuerdo Multilateral de Inversiones —particularmente EUA—, pueden implicar serias limitaciones a las políticas de desarrollo. Sin embargo, no necesariamente es el mismo caso con los ABI, ya que los países son soberanos para decidir el nivel y los propósitos de sus acuerdos, aunque deben tener en cuenta que la gran mayoría de los restantes países los están firmando y forman parte de la competencia por atraer IED. Cuando la mayoría de los países en desarrollo firman este tipo de acuerdos, aumentan sus *ventajas de localización* y eso cambia las condiciones para los que quedan fuera del sistema. Es decir, si bien la firma de este tipo de acuerdos no era considerada determinante para la captación de flujos de IED, es posible que la realización de ABI cada vez castigue más a los que no accedan a la red de acuerdos.

Considerando las políticas que se han aplicado hacia la IED en Uruguay y sus resultados generales, y tomando en cuenta lo que ha ocurrido en el ámbito regional, así como las tendencias y políticas hacia el capital extranjero que se vienen desarrollando en el

19 Las agencias referidas son la Comisión para el Desarrollo de las Inversiones (CDI, en la órbita de la OPP) y Uruguay XXI.

20 Esta estrategia, conocida como *IED orientada por objetivos (targeting FDI)*, implica la promoción con instrumentos explícitos del ingreso de capital extranjero en concordancia con los objetivos estratégicos definidos por la sociedad. En este caso, se subsidia la instalación de filiales de ET que vayan en línea con los objetivos definidos, y los contratos de radicación incluyen compromisos de desempeño y eliminación gradual de los incentivos.

21 Véase por ejemplo UNCTAD (2003).

mundo, las políticas necesarias en el país deberían abarcar por lo menos las siguientes tres dimensiones:

a. Un enfoque sectorial con objetivos estratégicos de ciertos sectores en consonancia con la estrategia nacional de desarrollo definida. Sobre ellos es que se establece la negociación, y el aspecto más relevante del enfoque que se propone es el otorgamiento de incentivos por tiempos limitados y predeterminados, con acuerdo sobre compromisos de comportamiento en dirección a la estrategia de desarrollo nacional. Considerar explícitamente la necesidad de un proceso de negociación no implica atentar contra el trato nacional, en la medida en que se estén aplicando de modo bastante general programas similares en los que participen empresas nacionales, o que empresas nacionales y extranjeras agrupadas bajo diferentes alternativas participen de programas negociados de este tipo. El enfoque propuesto pretende enfatizar el carácter proactivo, que anticipe y promueva ciertos comportamientos. Es posible, sin desmedro de ello, una mayor y mejor utilización de los espacios que quedan permitidos por el marco de la OMC y por los acuerdos bilaterales firmados, si bien tanto unos como otros implican limitaciones a las posibilidades de aplicación de ciertos instrumentos.
b. La promoción especial de ciertos *tipos de* IED, en articulación con el desarrollo local, lo que implica definir más precisamente los casos que merecen el otorgamiento de zonas francas, con contrapartidas explícitas y lo más transparentes que sea posible.
c. La necesidad de crear instituciones específicas para la promoción y el seguimiento de la IED, cuya función básica sea la identificación de socios potenciales a partir del seguimiento de ciertos mercados en el mundo. Ello implica el desarrollo de una *inteligencia* que permita al país anticipar el potencial movimiento de capital en áreas seleccionadas capaz de ocurrir en el mediano y largo plazo. Esta debería dotar de elementos para la negociación, que debe ser llevada a cabo por actores políticos de primer nivel de gobierno. Asimismo, debería realizar un seguimiento ex post de la actividad de estas empresas.

Por lo tanto, la política hacia la IED debe encuadrarse en un nuevo marco de políticas industriales de competitividad articuladas con políticas tecnológicas, horizontales y sectoriales, que atiendan los problemas de desarrollo: promover exportaciones estables y con potencial de crecimiento a largo plazo mayor que el de las exportaciones tradicionales del país, promover que las filiales se relacionen con empresas locales mediante encadenamientos, potenciando los derrames verticales y profundizando el tejido industrial.[22] Un caso especial sería la promoción de la IED en sectores intensivos en innovación e investigación y desarrollo, en la que Uruguay debe sacar frutos positivos de la recepción de inversiones tecnológicas (por ejemplo, las del Instituto Pasteur u otras orientadas a la mano de obra calificada).

Desde finales de la década pasada en muchos países del continente están resurgiendo las políticas industriales, que buscan entre sus principales objetivos promover la competitividad y la innovación de manera explícita para impulsar el crecimiento económico.

Orientaciones de este tipo podrían verse potenciadas en caso de que simultáneamente se lograra el acceso fluido al mercado integrado, lo que permitiría al Uruguay diversificar las exportaciones hacia productos tecnológicamente más intensivos, así como cierta convergencia regional en el tratamiento de la IED. Es claro que esta afirmación puede resultar muy lejana en el contexto de las actuales dificultades del proceso de integración. Sin embargo, definir los propios objetivos estratégicos puede facilitar encontrar algunas soluciones.

1.4 Las políticas productivas

Para avanzar en el objetivo central de lograr un proceso de crecimiento económico de

22 Estos objetivos se corresponden plenamente con las propuestas regionales de política hacia la IED para promover los derrames (Laplane, 2005, y Chudnovsky y López, 2007): fortalecimiento de los encadenamientos locales de las ET, apoyando redes locales de proveedores, su calificación, formación de recursos humanos y actividades de innovación; fortalecimiento de la capacidad de absorción de las EN, apoyando la implantación de redes de colaboración entre empresas y laboratorios I+D; articulación de iniciativas en el Mercosur, dentro de una política de complementación productiva regional; negociación con las ET, problema que está en el centro de la política hacia el capital extranjero, tanto en cada país como a escala regional.

largo plazo con características esencialmente diferentes a la trayectoria que ha recorrido el país en las últimas décadas, es necesario considerar la aplicación de un conjunto integrado y coherente de políticas *productivas* que contribuyan a mejorar el perfil de especialización de la economía mediante la incorporación de tecnología y la diversificación de la estructura productiva, en particular de la estructura industrial. Dichas políticas apuntan a promover la competitividad industrial, en línea con la estrategia de inserción internacional antes planteada, es decir que están orientadas a los mismos objetivos, y se complementan y refuerzan unas a otras.

La aplicación de políticas de competitividad industrial y tecnológica se corresponde plenamente con la evolución que ha ocurrido en la región y en diversos países de América Latina desde finales de la década de los noventa del siglo pasado y los años recientes. Como destacan algunos autores (Melo, 2001, y Peres, 2006, entre otros), desde finales de la década pasada en muchos países del continente están resurgiendo las políticas industriales, que buscan entre sus principales objetivos promover la competitividad y la innovación de manera explícita para impulsar el crecimiento económico.[23] La renovada vigencia de estas políticas contrasta fuertemente con lo ocurrido en los años noventa, cuando fueron relegadas o asimiladas a las reformas estructurales aplicadas en esos años en el marco de las estrategias de inspiración liberal que se implementaron en muchos países de la región.

En la actualidad, el Uruguay dispone de diversos instrumentos de política de competitividad industrial y tecnológica, tanto de carácter horizontal como sectorial, heredados del pasado, así como nuevos programas de apoyo a conglomerados de cadenas productivas. Si bien recientemente ha habido avances significativos, tanto en las políticas como en los instrumentos, estos no se encuentran articulados en una estructura conceptual explícita, por lo que persisten problemas de coordinación, asociados a carencias en el establecimiento de prioridades. Estos aspectos se vinculan a la necesidad de avanzar en la explicitación de una estrategia integral de desarrollo de largo plazo para el país.

En líneas generales, por lo tanto, sería conveniente mejorar la articulación de los instrumentos actualmente disponibles dentro de un esquema general de políticas industriales más ordenado y jerarquizado, como una parte consistente con la estrategia productiva y de especialización internacional. Tal esquema debería incorporar instrumentos orientados a fomentar de manera prioritaria, en el mediano plazo, algunas actividades productivas con mayor valor agregado por medio de la incorporación de tecnología, entre las que se encuentran sectores manufactureros de tecnología media y alta o los llamados *difusores de progreso técnico.* Para el caso uruguayo, las ramas vinculadas a las tecnologías de la información y a las ciencias de la vida han demostrado ser algunos de los núcleos con fuerte contenido innovador que requerirían medidas específicas.

Para ello, a continuación se presenta resumida y críticamente el esquema general de políticas industriales vigente. Dada la importancia de la política de inversiones, se analizan brevemente los proyectos de inversión promovidos por la ley de Inversiones en los años recientes (2005-2006). Por otro lado, se describen algunos programas representativos del nuevo enfoque de políti-

23 Según Peres (2006), las políticas industriales (incluidas en las *políticas de competitividad*) vigentes en la región pueden ordenarse en cuatro grandes grupos: 1) aquellas que buscan expandir y profundizar un sector en particular (por ejemplo, los regímenes para la industria automotriz en el Mercosur); 2) políticas focalizadas en ciertos sectores que fueron transformándose en políticas con impacto sobre todo el sistema económico (políticas para la industria electrónica e informática); 3) aquellas centradas en sectores con elevada concentración (energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo y gas natural), y 4) políticas de apoyo a los conglomerados productivos (*clusters*). Asimismo, se destacan tres maneras de enfocar estas políticas según diferentes grupos de países: algunos de ellos, como Brasil y México, se basan en la elaboración de documentos de política orientados específicamente al sector industrial y sus vínculos con el desarrollo tecnológico; otros, como los países andinos y centroamericanos, en enfoques que tienden a incrementar la competitividad de la economía en su conjunto; finalmente, en países como Argentina, Uruguay y Chile, se priorizaron las políticas horizontales (no discriminatorias entre sectores) sobre las estrategias nacionales de competitividad.

ca industrial —como el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)—, así como las políticas científico-tecnológicas y su conexión con las políticas industriales.

1.4.1 Esquema general de políticas industriales y política de inversiones

Actualmente, el país cuenta con un conjunto de instrumentos de política de competitividad industrial, entre los que se destacan los que pueden denominarse de *promoción de inversiones industriales* (PI) y de *promoción de las exportaciones industriales* (PE). Entre los primeros sobresalen el régimen de promoción de inversiones (ley de Inversiones 16906), el régimen especial de importaciones para BK y *bienes de informática y telecomunicaciones* (BIT), y los programas para pequeñas y medianas empresas. Entre los segundos se encuentran principalmente los regímenes de *admisión temporaria* (AT), devolutivo (*drawback*), la devolución de tributos a las exportaciones, la financiación de exportaciones, la política de apoyo a los sectores *software*, automotor, textil, zonas francas, y los programas PACC y PACPYMES. Existe además un conjunto de programas destinados al fomento del sector agropecuario.[24]

En materia de PI, el instrumento de política industrial más relevante y de mayor alcance es el régimen de promoción de inversiones (ley de Inversiones 16906, de 1998, y sus modificaciones a partir de la reforma tributaria y el decreto reglamentario del 2007), que busca promover las inversiones realizadas en el territorio nacional, tanto por inversores nacionales como por extranjeros. En líneas generales, la ley establece un conjunto de beneficios fiscales generales para los inversores, así como un régimen de beneficios adicionales para las empresas cuyos proyectos de inversión —o la actividad del sector en el que desarrollan su giro— sean promovidos por el Poder Ejecutivo.[25]

Dada la importancia de este instrumento, y con el objetivo de detectar si en los años recientes existe algún énfasis hacia un modelo productivo diferente, se analizan brevemente los proyectos de inversión promovidos en los años 2005 y 2006 desde el punto de vista de su estructura sectorial y del capital extranjero.

En estos años, los montos de inversión de las empresas con proyectos promovidos fueron cercanos a los USD 200 millones. La mayoría de las empresas con este tipo de proyectos en los años recientes, así como gran parte de las inversiones, pertenecen al sector industrial: 85% de las empresas y más del 90% de la inversión.

Respecto a la estructura sectorial de las inversiones promovidas, existe cierta concentración de los proyectos en ramas intensivas en recursos naturales, como Alimentos y bebidas, Textiles y vestimenta, Productos del cuero, y Madera y papel: en total entre 40-45% de los proyectos presentados, que corresponden al 38 y al 55% del total de la inversión en el 2005 y el 2006 respectivamente. En los mismos años, otras ramas, como Productos químicos, Metálicas básicas y Automotores, alcanzaron menor participación: en total entre 15% y 23% de los proyectos presentados, entre el 9% y el 23% del total de la inversión.

Por otra parte, el número de ET con proyectos promovidos se ubicó en torno al 27%, con una participación en la inversión total cercana al 41% en el 2005 y al 33% en el 2006.

24 El listado de programas de apoyo a la competitividad y promoción de inversiones de este sector se presenta, con una descripción sintética de cada uno, en la tabla X.16 del Anexo estadístico.

25 La declaratoria promocional puede recaer también en una actividad sectorial específica (como por ejemplo, el sector *software*). El otorgamiento de estos beneficios debe tener especialmente en cuenta las inversiones que: 1) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; 2) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; 3) generen empleo productivo directa o indirectamente; 4) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; 5) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo; 6) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

En resumen, si bien el perfil que muestran los proyectos de inversión promovidos recientemente resulta bastante diversificado en términos sectoriales, de modo tal que la realización de estas inversiones no estaría profundizando la tendencia a la primarización que se identificó como problema, la estructura de estos nuevos proyectos todavía mantiene cierta concentración en actividades ligadas a los recursos naturales. Los proyectos en los que participan empresas con capital extranjero siguen una tendencia similar. A su vez, aunque son empresas nacionales las que utilizan mayoritariamente este régimen, parecería existir mayor participación de las filiales de ET en los beneficios que otorga la Ley de Inversiones respecto a lo ocurrido en los años noventa.

Considerando en síntesis el proceso de aplicación de la ley de Inversiones hasta el año 2006, puede decirse que los beneficios fueron otorgados a la mayoría de los proyectos presentados sin mayor discriminación sobre sus potenciales impactos, dado que la ley establece un conjunto muy amplio de criterios para su aplicación. Cabe señalar que la nueva reglamentación de la ley avanza mucho en el sentido de diferenciar los incentivos a otorgar según sus potenciales impactos, además de proveer un conjunto de indicadores para su seguimiento.

De todos modos, esta reglamentación no favorece el necesario proceso de negociación que debería realizarse con los inversores extranjeros, por cuanto establece los mismos requisitos, diferenciados únicamente por tamaño de proyecto. Visto el perfil de las mayores inversiones que viene recibiendo el país, en la medida en que no se otorguen mayores beneficios a las empresas que inviertan en sectores con alto contenido tecnológico, así como a las empresas nacionales en sectores con importante participación de filiales de ET, y a su vez —como se señaló en la política hacia la IED— ofrecer un tratamiento diferenciado según el grado de vinculación que presenten (o eventualmente desarrollen en el futuro) con empresas nacionales, se corre el riesgo de que estas inversiones se constituyan en enclaves.

En relación con los otros instrumentos de las PI, el régimen especial de importaciones para BK y BIT tiene por objetivo impulsar la importación de estos bienes para posibilitar la incorporación de tecnología y su transferencia, mientras que los programas para pequeñas y medianas empresas son básicamente de apoyo a este tipo de empresas.

Por otro lado, entre los instrumentos de política de competitividad industrial de PE, el régimen de AT establece la exoneración de todo tipo de gravamen de aquellos bienes importados destinados a la exportación, los regímenes devolutivo (*drawback*) y de devolución de tributos a las exportaciones establecen el reintegro de una serie de tributos, y la financiación de exportaciones otorga algunos beneficios crediticios. Por su parte, la política de apoyo al sector Software brinda algunos beneficios fiscales. Respecto al sector Automotor, existe un régimen especial con beneficios para las exportaciones de automóviles y autopartes, mientras que para el sector Textil fue establecido un subsidio directo para peinadurías (*tops*), hilados, tejidos de punto, tejidos planos y vestimenta. En el caso de las zonas francas, la legislación establece un conjunto de beneficios (entre otros, exoneración de impuestos a las importaciones y exportaciones, tributos nacionales, tarifas promocionales de servicios públicos). Por último, los programas PACC y PACPYMES se presentan más detalladamente en el apartado siguiente.

Como puede apreciarse, salvo algunas excepciones, la mayoría de los instrumentos vigentes buscan promover y fomentar de manera horizontal las inversiones y exportaciones industriales, sin priorizar determinadas actividades productivas. En este sentido, las empresas que acceden y utilizan dichos mecanismos e instrumentos se encuentran generalmente en sectores que ya han desarrollado cierta capacidad competitiva, muchas veces asociada a sus ventajas comparativas estáticas. Por estas razones, sería conveniente diseñar mecanismos que permitieran asignar una mayor proporción de los recursos para potenciar el desarrollo, en el mediano plazo, de algunos sectores manufactureros que producen bienes con tecnología media y alta o los llamados *bienes*

difusores de progreso técnico. Este tipo de mecanismos debería apuntar a un mayor vínculo entre las políticas industriales y las políticas de ciencia y tecnología (CGT), con una interacción más profunda entre los organismos correspondientes a ambas funciones.

1.4.2 Nuevo enfoque de política industrial y políticas científico-tecnológicas

Como fue mencionado, entre las principales políticas de competitividad industrial se encuentran las de apoyo a los conglomerados productivos o agrupamientos de empresas (*clusters*). En un sentido amplio, los *clusters* se refieren a la concentración de unidades productivas en un espacio geográfico delimitado, con cierto perfil de especialización e interacciones entre ellas.[26] Este conglomerado o agrupamiento de empresas permite mejorar las condiciones productivas de cada una de ellas, en la medida en que fomenta la eficiencia colectiva por la realización de acciones conjuntas, economías externas positivas y bajos costos de transacción, entre otros factores.

En la actualidad se están desarrollando en el país dos programas con este enfoque de promoción de la competitividad con énfasis en asociaciones y encadenamientos entre empresas: el PACPYMES y el PACC.[27]

Resumidamente, el objetivo general del PACPYMES es dinamizar la competitividad de la economía uruguaya mediante mecanismos de clusterización, capacidad exportadora e internacionalización de sus pymes. Para ello se promueven iniciativas de clusterización en algunos sectores preidentificados de la economía mediante el apoyo a cada *cluster* con un conjunto de recursos y subsidios a las empresas bajo la modalidad de cofinanciamiento. Se apoya a empresas individuales, a conjuntos de empresas (redes horizontales o verticales) y a intervenciones territoriales más grandes (*clusters*), y el tipo de empresa apoyada es la pyme exportadora, la que provee recursos a empresas exportadoras, o la potencialmente exportadora. Este programa empezó a operar en el 2006 y finaliza en el 2009, y tiene como meta asistir en total a 350 empresas. Las *iniciativas cluster* del programa son las siguientes: Quesería, Turismo, Logística y transporte y Ciencias de la vida.

Por su parte, el PACC tiene como objetivo contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados productivos (COP) del Uruguay y aumentar la competitividad de los COP apoyados. Se estructura en tres componentes: Preparación de planes de refuerzo de la competitividad (PRC), Implementación de PRC (cofinanciando la ejecución de proyectos identificados en los PRC como prioritarios para la competitividad de los COP) y Fortalecimiento y articulación de la institucionalidad de apoyo empresarial. Los conglomerados incluidos actualmente en este programa son los siguientes: Apicultura, Arándanos, Audiovisual, Calzado/marroquinería, Piedras preciosas, Software, Turismo, Vestimenta y Vitivinícola.

Estos programas, especialmente el PACC, muestran el germen de lo que debería ser la médula de la nueva política industrial. Esta debe ser capaz de generar una relación fluida entre los empresarios y el Estado, así como dentro de los propios grupos empresariales, en la que cada una de las partes entienda que todas tienen mucho para ganar de la confianza mutua. Este Estado *amigable* para los negocios tendría la virtud de identificar iniciativas de refuerzo de competitividad propuestas por las empresas, en las que la rentabilidad social sea superior a la privada, sobre las que se justifiquen los subsidios explícitos que se ejecutan para la realización de dichas iniciativas concretas. Nótese la distancia entre esta concepción y la más tradicional, asociada a la protección arancelaria o paraarancelaria de ramas enteras.

Respecto a las políticas científico-tecnológicas, recientemente el país ha realizado importantes avances en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI), así como en su organización institucional, con el objetivo principal de ir superando la preocupante situación en esta materia —calificada como de

26 Existe una amplia literatura sobre este tema, desde los trabajos pioneros de A. Marshall (siglo XIX), de M. Porter (década de los ochenta, siglo XX) y de Altenburg y Meyer-Stamer (1999).

27 El primero de ellos funciona en la órbita del MIEM con apoyo de la UE, y el segundo en la OPP con apoyo del BID.

RECUADRO II.4

La jerarquización, transversalidad e integralidad del sector público social

Los gobiernos progresistas ponen en el centro de las políticas públicas el reconocimiento de la intolerancia pública contra las desigualdades sociales. Uno de los puntos fuertes en los planes contra la pobreza a partir de la década del 2000 es el reconocimiento de la desigualdad social como tema central de las políticas públicas y la revalorización del papel del Estado social. Esto se expresa en la prioridad asignada a la responsabilidad pública en la matriz de bienestar y protección social, mediante un rediseño institucional del sector público social y su jerarquización dentro de la estructura burocrática estatal.

El rediseño del sector público social se constata a través de dos procesos paralelos. Por un lado, la jerarquización nacional de las políticas sociales a través de la creación de ministerios y gabinetes sociales. Por otro, la generación y el fortalecimiento de mecanismos de coordinación transversal e integral de las políticas sociales en el sector público, en los diversos ámbitos de articulación nacional, sectorial y local, y el interés de mejorar la eficiencia en el diseño y la implementación de estas políticas para revertir procesos históricos de fragmentación, superposición y atomización de políticas.

Entre las primeras medidas de los gobiernos de izquierda en Uruguay, Brasil y Chile se hallaron la creación de ministerios nuevos orientados específicamente a políticas de desarrollo social.

En Uruguay, el 21 de marzo de 2005 se creó el MIDES, con amplias competencias: "Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación" (artículo 9.c de la ley nº. 17866). Las competencias asignadas son amplias desde la propuesta: diseño, coordinación, seguimiento y monitoreo de políticas sociales, específicamente, hasta la ejecución del PANES.

La jerarquización del papel de las políticas sociales al rango ministerial supuso no solo la coordinación de programas, sino también la reorganización de la asistencia social, agrupando institutos sociales antes dispersos en ámbitos estatales, como el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

Asimismo, se pretendió fortalecer las capacidades de gestión de todo el sector público social mediante mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial de políticas sociales entre organismos públicos. En este sentido se destaca la creación en julio de 2005 del Gabinete Social, compuesto por los ministerios de Economía y Finanzas (MEF); de Educación y Cultura (MEC); de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); de Salud Pública (MSP); de Turismo y Deporte; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y de Desarrollo Social. A su vez, el Gabinete cuenta para la instrumentación de políticas sociales con la asistencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, integrado por organismos de los ministerios referidos, de la OPP y por organismos invitados: ANEP, BPS, Congreso de Intendentes, INAU e INE.

Miguel Serna

RECUADRO II.5

Hacia una nueva arquitectura de bienestar

Uruguay posee el gasto social per cápita más alto de América Latina y también uno de los gastos más altos como porcentaje del PIB y como porción del gasto público total (CEPAL, 2002). Entre 1985 y el presente, el gasto social primario en Uruguay ha presentado una tendencia al alza, y en la actualidad ronda el 70% del gasto del Estado. Sin embargo, ese gasto social no se ha traducido siempre en un satisfactorio sistema de políticas y protección social.

En primer lugar es claro que, si bien el gasto social es alto según parámetros regionales, no lo es cuando se lo compara con los países desarrollados. Uruguay presenta características demográficas que lo acercan a dichos países, con altas tasas de población en la tercera edad, aunque no cuenta con los recursos de estos. Por otra parte, la situación social del Uruguay no se puede adscribir primordialmente a su Estado social, sino a su economía y su mercado laboral. Las condiciones en estos últimos frentes han sido, sobre todo en los años de la crisis y posteriores, particularmente adversas al desarrollo social.

Con frecuencia se escuchan críticas referidas a problemas de gestión e implementación, cuando no referidas a la ausencia de criterios de eficiencia establecidos y respetados, la baja focalización y la ausencia de mecanismos y actores del mercado y de la sociedad civil presentes en la generación adecuada de un sistema de acciones y políticas sociales. Sin embargo, lo más importante no es la gestión ni el tipo de instrumentos de políticas, sino los cimientos de este Estado social, su arquitectura de bienestar, ese conjunto interrelacionado de dispositivos que, combinados con la operación del mercado y de las familias y comunidades, proveen ciertos niveles de bienestar y de protección social (Esping-Andersen, 1999).

Los estados sociales son piezas dentro de un sistema más complejo de producción de bienestar. Las personas se liberan de necesidades y riesgos no solo por lo que hacen los estados, sino también por lo que hacen las familias y los mercados, especialmente el mercado laboral. Cuando cambian estas dos esferas de producción de riesgos y necesidades (también, claro está, de bienestar), los dispositivos del Estado social deberán ajustarse para cubrir adecuadamente dichos riesgos.

El mercado laboral y las familias, en tanto esferas privilegiadas de acceso al bienestar y a la protección social, se han transformado radicalmente en los últimos años. Por un lado, los mercados laborales empiezan a presentar signos claros de desempleo estructural y precarización de las relaciones laborales (PNUD, 2003; Kaztman et al., 2003). Por otro, los arreglos familiares se tornan notoriamente más inestables y aparecen nuevos arreglos, especialmente aquellos vinculados a la unión libre y a la monoparentalidad con jefatura femenina (Filgueira y Peri, 1995; Filgueira, 1998; Cabella, 1999; Paredes, 2003).

A estas dos grandes transformaciones centrales de familia y mercado se agregan otras vinculadas, como el desdibujamiento del modelo del aportante único, que se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de

>>

RECUADRO II.5

credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral. El peso de la herencia social empieza a manifestarse con mayor crudeza reteniendo en el desempleo y la pobreza a las personas sin activos sociales suficientes, y eventualmente llevándolas a la exclusión.

El Estado ha respondido a estos cambios de la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social en forma lenta y fragmentaria, y ha fracasado en moderar y frenar el incremento de los niveles de inequidad vertical y de su transmisión intergeneracional (estratificación socioeconómica). También ha sido lento en generar dispositivos de protección social en materia de equidad horizontal (diferenciación social por categorías de población y aparición de nuevos grupos o categorías de riesgo, esto es, generaciones, sexo, tipos de familia, etcétera). Finalmente, ha fracasado en frenar o deshacer la superposición de la inequidad vertical y horizontal. Así, la estructura de riesgos y la respuesta estatal se han disociado.

Las acciones de los primeros dos años del gobierno actual en materia de políticas sociales son muy superiores a las de los cuatro gobiernos posdictadura anteriores desde una perspectiva de combate a la pobreza y la exclusión, pero aún son insuficientes para sostener una matriz social de Estado que vaya al encuentro de la nueva estructura de riesgos con vocación integradora e igualitaria. El plan de emergencia, con todos sus componentes, se encontrará con la estructura real de riesgos como no lo hizo ninguna de las reformas anteriores —excepto la de la educación—. La indexación diferencial de las jubilaciones y pensiones también es una buena noticia. El esfuerzo por expandir la formalización laboral debe ser aplaudido. Pero todos estos esfuerzos e iniciativas operan en los márgenes o en las coyunturas de los problemas estructurales y de largo aliento arriba planteados. Las dos reformas que parecen abordar algunos de los problemas estructurales y algunas de sus posibles soluciones son la reforma fiscal (y el fortalecimiento de las agencias recaudatorias del Estado) y la reforma de salud.

Frente a estas realidades existen diferentes posturas que sustentan y procuran impulsar, corregir o profundizar algunas de las rutas iniciadas por el actual gobierno. Una parte de ellas cree ver en el MIDES la creación potencial de lo que se ha denominado un polo de protección social moderno, el cual se articularía con el tradicional sistema de protección social de base contributiva (marginalmente no contributiva) en seguridad social, mixta en salud y universal en educación. Pero si la creación de dicho polo y su articulación con las estructuras tradicionales se producen sin que estas últimas cambien, es muy posible que los esfuerzos e intenciones generados desde este polo sean menos efectivos que si median transformaciones sustantivas en el viejo edificio. Así, debe tenerse en cuenta que todo el polo moderno no supera hoy entre el 10% y el 15% del gasto social (incluyendo aquí el gasto del PANES). Sin afectar el grueso del gasto social, difícilmente se pueda refundar el Estado social, como parece necesario.

Existe otra postura que cree que las políticas sociales son marginales respecto

al bienestar de la población, o al menos son muy inferiores en su capacidad de definirlo comparadas con la inversión, el crecimiento y el empleo que acompañan a estos procesos. Esta postura desconoce que una enorme masa de dinero, bienes y servicios circula a partir de los criterios administrativos y políticos que enmarcan la política social y son, por tanto, parte inevitable de la economía.

Así puestas las cosas, es necesario ver que toda propuesta de reforma de la política social se apoya en algunos elementos. El primero es que cualquier política macroeconómica que ignore que aproximadamente el 70% del gasto del Estado es gasto social está condenada al fracaso. Ello es así no solo porque es clave para los equilibrios macroeconómicos, sino porque esa magnitud de dinero (recaudarlo y gastarlo) es fundamental para entender el comportamiento de casi todos los agentes de los mercados y para delimitar los márgenes fiscales de los gobiernos. Un segundo elemento es que la reforma del Estado social requiere trabajar en tres márgenes fiscales: la expansión de la presión fiscal, el cambio y la expansión de la base fiscal, y la modificación de la estructura del gasto social (de transferencias monetarias a servicios, de tercera edad a infancia, de subsidios a grupos a completar cobertura básica universal de bienes y servicios). El tercer elemento es que la reforma del Estado social en Uruguay implica un mucho mayor énfasis en los servicios de educación y salud para mujeres y niños... Estos servicios deben orientarse por principios de acceso ciudadano y deben ser de calidad homogénea, con incentivos para el usufructo efectivo de los sectores populares. En suma, deben estar orientados por principios ineludibles de equidad, pero ello para el piso de la inclusión y de la formación de capital humano.

Finalmente, el Estado social uruguayo debe adelantarse a los riesgos que se vislumbran en el horizonte. La tercera edad del 2015 será una tercera edad empobrecida, que ha tenido menos capacidad de acumular bienes y respaldos privados para su vejez y que en su gran mayoría no alcanzará a cubrir los requisitos para arribar a una jubilación. Finalmente, y en parte como combinación de los primeros grupos mencionados, es la familia de los sectores populares urbanos la que hoy enfrenta serias dificultades para sobrevivir en cuanto sistema de protección primordial. Aquí el término familia no alude a la familia biparental casada tradicional. Es precisamente la incapacidad del Estado social de reconocer los nuevos formatos familiares la que coloca a estas familias en situación de riesgo.

Fernando Filgueira

indigencia innovadora[28]— y conformar en el mediano plazo un verdadero sistema nacional de innovación (SNI). A las diversas instituciones que realizan CTI, así como los diferentes programas y recursos ya existentes,[29] se agregan desde el año 2005 las siguientes políticas y medidas: por un lado, el significativo incremento de los recursos públicos destinados a las actividades de CTI; por otro, la creación de una *nueva* institucionalidad, que ubica una dirección político-estratégica de la parte del sistema bajo control directo del Poder Ejecutivo, mediante la conformación del Gabinete Ministerial de la Innovación. En el marco de estas acciones se destaca la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).[30] La elaboración de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) conlleva la definición de metas de mediano y largo plazo para el sistema, así como las principales acciones a llevar adelante.

En particular, la recientemente creada ANII tiene como objetivos principales "el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación. Es también objetivo estratégico de la ANII fomentar la articulación y coordinación entre los diversos actores involucrados en la creación y utilización de conocimientos de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles".[31] Esta agencia administrará varios programas de CTI —como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Fondo Profesor Clemente Estable, Sistema Nacional de Becas, etcétera—, lo que le permitirá desempeñar un papel relevante en la articulación de las políticas tecnológicas e industriales. Para ello resulta necesario pensar en el diseño y la instrumentación de programas específicos que vinculen ambas políticas. En particular, parece una interesante oportunidad para mejorar las relaciones entre los conglomerados de empresas y los programas científico-tecnológicos, lo que puede contribuir a incrementar la competitividad de las empresas y su capacidad tecnológica e innovadora, en especial en algunas ramas industriales.[32]

Capítulo 2
Las políticas laborales y sociales en el rediseño del Estado de bienestar uruguayo

Como se ha visto, existe una preocupación creciente por fomentar el desarrollo productivo del Uruguay. El capítulo anterior señaló la tendencia inercial en materia de inversión y desarrollo sectorial de los últimos años, examinó los nuevos instrumentos de política diseñados para fomentar el desarrollo científico-técnico apostando a iniciativas sectoriales específicas y sugirió un marco de políticas. Efectivamente, las *políticas productivas* son de cuño reciente, y aún se está en una etapa de ensayo a este respecto. Sin embargo, las políticas distributivas y redistributivas orientadas al bienestar forman parte del legado histórico uruguayo.

En este marco, cabe señalar que en los últimos años se implementó un conjunto de cambios de política con el objetivo de mejorar los erosionados niveles de bienestar de los hogares uruguayos. Algunas de estas acciones se enfocaron en el mercado laboral, como el fuerte reajuste del valor del SMN y la restauración de los consejos de salarios. Otras afectaron el diseño de las transferencias públicas de ingresos y, por esa vía, el sistema de protección y seguridad social. En este segundo grupo se ubican las reformas

28 Para un diagnóstico detallado, prospectiva y propuestas de políticas en CTI, véase Bértola et al. (2005).

29 Entre otros, la Universidad de la República (UDELAR), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT), el Fondo Profesor Clemente Estable (FCE), el Fondo Nacional de Investigadores (FNI) y el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA).

30 Asimismo, la Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DINACYT) pasó a denominarse Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (DICYT). Por su parte, se revisaron algunos de los cometidos del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT).

31 Fuente: <www.anii.org.uy>.

32 La implementación de dichos programas se considera fundamental, especialmente tomando en cuenta que el desempeño innovador de la industria manufacturera es muy bajo, como lo muestran las dos Encuestas de Actividades de Innovación disponibles hasta la fecha (DINACYT-INE, 2001, 2004).

RECUADRO II.6

La reinstalación de la negociación colectiva

La negociación salarial centralizada tiene larga data en el Uruguay. Los consejos de salarios fueron creados en 1943 como ámbitos tripartitos que tenían el cometido de fijar el monto mínimo de los salarios de los trabajadores del sector privado, para lo que se definieron grupos de negociación por tipos de actividad y categorías ocupacionales.[1] La normativa no abarcaba el sector público; sin embargo, este también comenzó la negociación bipartita en esa época, especialmente en el caso de las empresas públicas. Este marco jurídico fue de gran significación, ya que durante los primeros años de su implementación tuvo un impacto directo sobre el crecimiento de los salarios reales y a su vez contribuyó al desarrollo de la negociación y la sindicalización, estimulando la constitución de sindicatos por rama.

En 1968 se decretó la congelación de precios, salarios e ingresos. Unos meses después se suspendió (sin plazo) la convocatoria a los consejos de salarios y se prohibió expresamente que la negociación colectiva autónoma tuviera por objeto temas salariales (Rodríguez et al., 2001). Cuando se recuperó la democracia, los salarios reales habían sufrido una fuerte reducción, y el nuevo gobierno estableció como un objetivo prioritario el mejoramiento del salario real.[2] En 1985 se volvió a convocar a los consejos de salarios y se restauró su funcionamiento, estructurando la negociación salarial por rama de actividad. En la práctica, para poner en marcha la negociación tripartita fue necesario modificar lo previsto en la ley de 1943. Los representantes empresariales y sindicales no fueron electos, como establecía la ley, sino designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones respectivas. Se decidió entonces que la extensión de la obligatoriedad surgiera de homologaciones del Poder Ejecutivo, el que además proveía las pautas salariales que enmarcaban la negociación.

En 1992 el Estado se retiró de la negociación colectiva, excepto en algunos sectores estratégicos. Los acuerdos salariales surgieron entonces de negociaciones voluntarias y bipartitas (empresarios-trabajadores), excepto en cinco sectores.[3] No hubo más convocatorias a los consejos de salarios, no se propusieron pautas para la elaboración de los convenios ni se homologaron los acuerdos, con lo cual estos solamente eran válidos para las empresas afiliadas a la cámara empresarial firmante y no regían para las empresas no afiliadas. Comenzó así una nueva etapa, en la que la negociación fue crecientemente descentralizada. Esto podría haber influido en el incremento de la desigualdad salarial antes mencionado, aunque no existe evidencia contundente al respecto.

Luego de un largo período sin negociación colectiva, en el 2005 el nuevo gobierno convocó a los consejos de salarios. Por primera vez se incluyó al sector rural, a través de la creación del Consejo Superior Rural, y se creó una mesa bipartita para la negociación del sector público. Luego de una reclasificación de las actividades para definir los grupos y subgrupos de negociación, que dio lugar a intensos debates, terminaron funcionando 176 consejos de salarios en la ronda 2005 y 186 en la ronda 2006. Las negociaciones se enmarcaron en las pautas brindadas por el Poder Ejecutivo, que establecían un

1 La ley 10449 de noviembre de 1943 crea los consejos de salarios.

2 Entre 1973 y 1984 los salarios reales cayeron 50% en promedio.

3 El Estado sigue participando en la negociación en salud privada, transporte, distribución de leche y construcción. La intervención en estos sectores obedece a que son sectores con precios administrados en los tres primeros casos, y porque los salarios inciden en el precio de los contratos estatales en el caso de la construcción (Rodríguez et al., 2001).

>>

RECUADRO II.6

ajuste por inflación, otro por recuperación y un correctivo, así como la periodicidad del ajuste. La mayoría de los convenios respetaron las pautas, y en los pocos casos en que esto no sucedió (alrededor del 7% de los convenios privados, excepto rurales), el Poder Ejecutivo también homologó los acuerdos.

Este recuadro recoge la información aportada por Rodríguez et al. (2007). En ese trabajo, al igual que en otros sobre la temática (Notaro, 2007), se señala, en líneas generales, el buen funcionamiento de las dos rondas de la negociación salarial. En el sector privado se destaca el logro de acuerdos en casi todos los casos, en su mayoría por consenso, tanto en el 2005 como en el 2006. Cabe señalar que en la mayor parte de los casos los acuerdos se han limitado al componente salarial; la incorporación de temas extralaborales ha sido escasa.

Formas de resolución de los consejos de salarios

Con contenido salarial y otros temas	2005	2006
Por consenso	162	161
Por mayoría	10	18
Total con acuerdo	172	179
Sin acuerdo (decretos)	4	7
Total con contenido salarial y otros temas	176	186

Fuente: Rodríguez, Mazzucchi y Cozzano, 2007.

La definición de los salarios mínimos por categorías resultó compleja, tanto por las dificultades relacionadas con la inadecuación de las categorías como por las considerables diferencias salariales existentes en el punto de partida entre empresas de la misma rama. Con respecto a las categorías, se retomaron las que se habían utilizado en la última negociación salarial (1991), que en algunos casos databan de 1964. Se estableció el mínimo de una categoría representativa y a partir de allí se mantuvieron las remuneraciones relativas. La determinación de los mínimos fue más complicada, aunque probablemente se tomó como criterio aquel que efectivamente recibía una cantidad considerable de los ocupados (Rodríguez et al., 2007). Los mínimos de la Industria se ubicaron por encima de los de Comercio y Servicios. Por otro lado, la dispersión salarial resultante fue relativamente alta dentro de las ramas, de las que el Comercio fue la más homogénea.

En el sector rural, la instalación de los consejos de salarios implicó el reconocimiento de los trabajadores rurales como actores, una aspiración de larga data. Sin embargo, la negociación fue problemática. En la ronda 2005 solamente se logró acuerdo en uno de los subgrupos (Plantaciones de caña de azúcar); para el resto rigió el ajuste determinado por decreto por el Poder Ejecutivo. En la ronda 2006 se repitieron las dificultades para alcanzar acuerdos. Uno de los temas más controvertidos fue el de la jornada laboral de los trabajadores rurales, ya que en algunos sectores (Ganadería, Agricultura y Tambos) no está limitada; en este punto no fue posible llegar a un acuerdo entre las partes. Ante la imposibilidad de encontrar una solución consensuada, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley que regula la extensión de la jornada y el descanso de los trabajadores rurales, que aún no ha sido aprobado. Estos elementos han llevado a considerar que el único logro sustancial de la incorporación de los trabajadores rurales al régimen de los consejos salariales ha sido el de estimular la organización o el fortalecimiento de los sindicatos rurales (Rodríguez et al., 2005). De todas formas, se debe tener en cuenta que se trata de la primera instancia de negociación para este sector, y cabe esperar que se aceiten los mecanismos y se logren acercamientos entre las partes.

Con respecto a los funcionarios públicos, la nueva negociación colectiva implicó un cambio, en la medida en que se incorporaron los funcionarios de la Administración Central (las empresas y la banca pública tienen negociación colectiva desde los años noventa). Hubo avances en los temas salariales, con aumentos diferenciales según los sectores, y también en lo referente a los mecanismos de contratación en el sector público.

Un caso especial es el del servicio doméstico, en el que el 98% de los trabajadores son mujeres. No fue posible constituir el ámbito de negociación por dificultades para configurar la delegación empleadora, por lo que los ajustes salariales de este sector se establecieron por decreto. De todas formas, un cambio importante fue la promulgación de una nueva normativa de reglamentación del trabajo doméstico.[4]

En términos generales, se puede afirmar que las dos recientes rondas de negociación colectiva han funcionado bien y el balance es positivo. Sin embargo, surgen algunas inquietudes frente a la nueva ronda, planteada para mediados del 2008, así como al anuncio de modificaciones en la normativa que regula la negociación salarial. Un primer aspecto que merece señalarse es que es poco lo que se sabe sobre el verdadero cumplimiento de los acuerdos salariales. La evaluación del funcionamiento de la negociación salarial será incompleta mientras no se disponga de información sobre el grado en que verdaderamente se están cumpliendo los acuerdos.

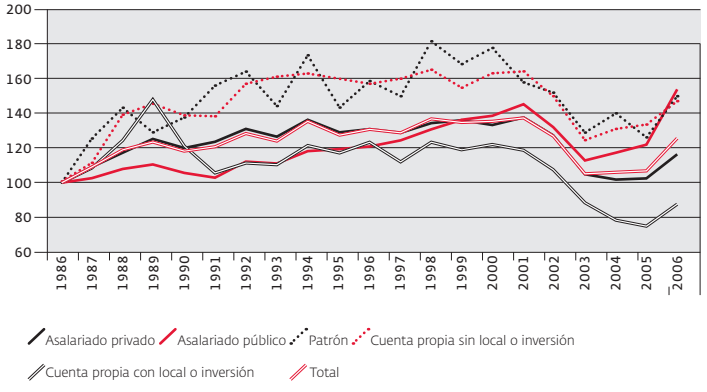
Por otro lado, se hace necesario reconsiderar algunos aspectos que han sido señalados como problemáticos. Entre ellos se incluye el tratamiento similar de empresas en diferente situación, ya que, al hacerse extensivos los acuerdos a todas las empresas del ámbito de negociación, se coloca en pie de igualdad a empresas que pueden estar en condiciones diferentes, ya sea por su localización geográfica, su orientación exportadora o su tamaño, entre otros. Aun cuando la normativa vigente permitiría el trato diferencial, en la práctica esta flexibilidad ha sido escasamente utilizada (Rodríguez et al., 2007). Esto podría relacionarse con la débil representación de algunos actores en las mesas de negociación, dado que, como se señaló, estas mesas se conforman a propuesta de las partes. El mecanismo de selección de los negociadores parece por lo tanto un aspecto importante, que merece una detenida consideración. Otro camino para resolver los problemas relacionados con la rigidez de la negociación centralizada por rama sería la incorporación de nuevos ámbitos que permitieran la discusión de algunos aspectos por empresa.

También se ha planteado que el tratamiento similar a las distintas actividades puede no ser la mejor opción, en la medida en que las pautas de ajuste salarial no consideran las heterogeneidades sectoriales y se aplican tanto para un sector en expansión como para uno en retracción. El diseño de mecanismos de ajuste que tengan en cuenta el desempeño sectorial podría ser una estrategia razonable en este sentido.

4 Ley 18065 de noviembre de 2006 y su decreto reglamentario de junio de 2007. Esa normativa regula la jornada laboral, el descanso, el pago de horas extras, la indemnización por despido, el subsidio por desempleo, etc. Coloca de esta manera a estas trabajadoras en pie de igualdad con el resto de los asalariados privados.

GRÁFICA II.10

Evolución de los ingresos laborales promedio, índice 1986 = 100



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

de Asignaciones Familiares de 1999 y 2004, la instauración de la prestación por Ingreso Ciudadano en el contexto del PANES y una segunda reformulación de Asignaciones Familiares aprobada a fines del 2007 como parte del Plan de Equidad, que comenzará a regir en el 2008. Además, en el 2007 el gobierno comenzó a implementar una reforma tributaria instaurando el IRPF, que es de esperar redistribuya la carga tributaria en forma más igualitaria. Este capítulo analiza el impacto de algunas de estas medidas sobre el nivel de ingresos, la equidad y la pobreza.

En primer lugar, se analizan los ingresos laborales, con especial énfasis en los cambios introducidos por el aumento del salario real entre el 2004 y el 2006 (sección 2.1.). Seguidamente, se presenta una visión general de las principales transferencias públicas de ingresos vigentes en el país. El análisis se centra en el impacto distributivo del Ingreso Ciudadano y en el nuevo sistema de Asignaciones Familiares vigente desde enero del 2008 (sección 2.2).

A lo largo del capítulo se presentan recuadros con la visión de algunos expertos acerca del contexto en el que se desarrollan estas políticas y el análisis de su adecuación a los problemas sociales de mayor urgencia e importancia. Asimismo, se proporciona información proveniente de las encuestas a elites y opinión pública realizadas en el marco de este informe, que reflejan la opinión acerca de la pobreza, la desigualdad y las políticas implementadas.

2.1 Los ingresos laborales y las políticas recientes

En este apartado se analiza la evolución de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, considerando los recientes cambios regulatorios. En primer lugar, se examina la evolución de los ingresos laborales en el período 1986-2006, considerando con mayor detalle la recuperación reciente (2.2.1). Con el objetivo de profundizar en los distintos factores que están influyendo en esa recuperación, se considera una política regulatoria que resulta fundamental para el mercado de trabajo: el aumento del valor real del SMN (2.2.2). Se deja fuera del estudio la reinstalación de los consejos de salarios, en el 2005, cuyas principales características se incluyen en el recuadro II.6.

2.1.1 La evolución de los ingresos laborales

El valor real de los ingresos provenientes del mercado laboral se ha incrementado en promedio 30% entre 1986 y el 2006.[33] Este crecimiento promedio ha sido desparejo, tanto en términos de lo sucedido en distintos subperíodos como por categorías ocupacionales.

Hasta 1999 los ingresos laborales aumentaron sostenidamente para todas las categorías ocupacionales. Los ingresos patronales y de los trabajadores por cuenta propia con local son los que mostraron mayores incrementos, en el primer caso con oscilaciones considerables. Los ingresos de los asalariados privados y públicos presentaron dinámicas similares, aunque el crecimiento fue superior en el caso de los asalariados privados al comienzo del período. Al final de la década, ambos grupos de trabajadores percibían remuneraciones reales más de un 50% superiores a las del comienzo del período.

33 Los ingresos de trabajadores por cuenta propia y patrones están considerados en su totalidad, sin distinguir la parte que correspondería a remuneración al capital, como sí se hizo en la sección I.3.3, donde se analiza la distribución funcional del ingreso.

Algo similar ocurría con los ingresos de los trabajadores por cuenta propia.

En el 2000 y el 2001 se evidenciaron pequeñas caídas en las remuneraciones reales para todas las categorías ocupacionales, y a partir del 2002, y especialmente en el 2003, se produjo una fuerte disminución, que afectó a todos los trabajadores. Esta caída se detuvo en el 2004 y el 2005, pero recién en el 2006 comenzó la fuerte recuperación de los ingresos laborales. Así, en el 2006 los asalariados privados recibían una remuneración real 26% superior a la de 1986, el incremento real para los empleados públicos y trabajadores por cuenta propia superaba el 50%, y los patrones percibían ingresos 70% superiores en términos reales, siempre respecto a 1986. La única categoría cuyos ingresos reales disminuyeron entre 1986 y el 2006 era la de los trabajadores por cuenta propia sin local. Sus ingresos continuaron cayendo durante el 2004 y el 2005, y la recuperación del 2006 fue menor que la del resto de los ocupados (gráfica II.10).

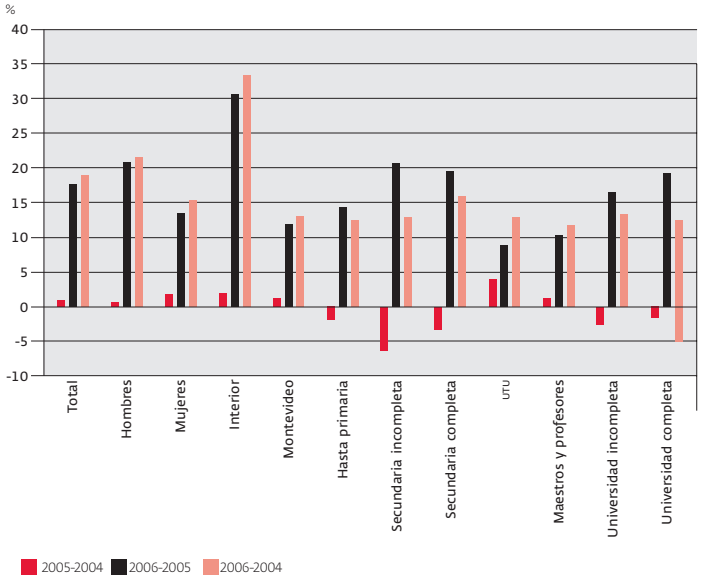
Cabe señalar que esta evolución del ingreso promedio por categoría ocupacional está afectada por la composición de los grupos considerados. En efecto, entre 1998 y el 2002 hubo una caída en el empleo asalariado privado y un aumento de los trabajadores por cuenta propia sin local. En cambio, entre el 2003 y el 2006 la situación se invirtió, pues aumentaron los asalariados privados y disminuyeron los trabajadores por cuenta propia sin local. Es posible que se haya producido un trasiego de trabajadores no calificados desde el sector asalariado hacia el trabajo por cuenta propia sin local durante la crisis económica (véase el Anexo de la Parte II).

Cabe destacar que en el 2006 las remuneraciones promedio del total de trabajadores se encontraban en niveles similares a las del 2002, aunque los asalariados privados, y especialmente los trabajadores por cuenta propia sin local, no habían logrado recuperar los niveles anteriores a la crisis.

Por otro lado, los ingresos correspondientes a las diferentes categorías ocupacionales mostraban niveles considerablemente diferentes. Los patrones eran los que percibían los mayores ingresos, seguidos por los asalariados públicos. Los asalariados privados, los trabajadores por cuenta propia con local y, especialmente, los trabajadores por cuenta propia sin local presentaban los menores promedios de ingreso. Estas diferencias se ampliaron a lo largo del período analizado, como consecuencia de las diferentes evoluciones reseñadas.

GRÁFICA II.11

Variación de los ingresos reales según el nivel educativo, 2004-2006



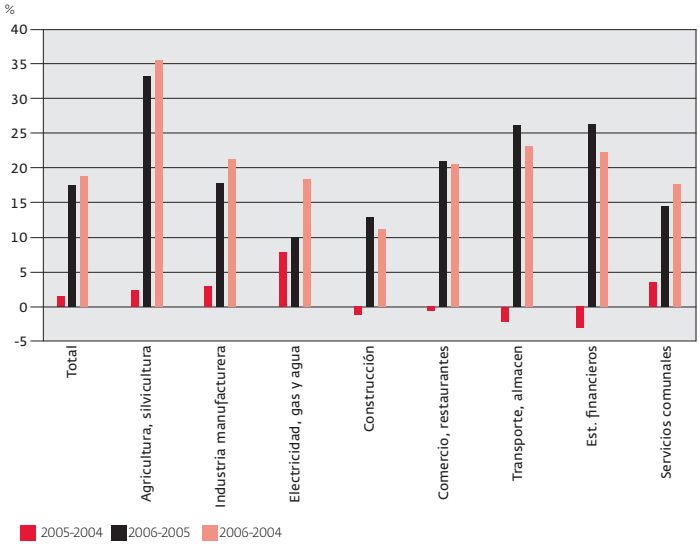
Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

La desigualdad de los ingresos laborales se incrementó durante el período analizado (véase el Anexo de la Parte II). Sin embargo, varios trabajos anteriores muestran que ese incremento se explica fundamentalmente por el aumento de la desigualdad dentro de cada categoría ocupacional, y no por la evolución dispar de las remuneraciones por categoría ocupacional: alrededor del 90% de la desigualdad se explica por desigualdad dentro de cada grupo.[34] Existe consenso en que el aumento de los retornos a la educación es una de las principales causas del crecimiento de la desigualdad salarial (Arim y Zoppolo, 2001), que a su vez se traduce en un incremento en la des-

34 Más específicamente, la desigualdad de los salarios privados y de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia con local explica un 64% de la desigualdad total (Amarante y Arim, 2005).

GRÁFICA II.12

Variación de los ingresos reales según sector de actividad, 2004-2006



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

igualdad del ingreso de los hogares (Bucheli y Furtado, 2004).[35]

En los últimos dos años, y especialmente en el 2006, se registró un incremento muy importante en los ingresos laborales, en un contexto de fuerte reactivación económica. A la vez, han tenido lugar importantes cambios regulatorios en el mercado laboral. Interesa por lo tanto analizar con mayor detalle la reciente recuperación real de los ingresos laborales, para profundizar más adelante en las modificaciones regulatorias recientes y su potencial impacto.

En el 2005 los ingresos laborales promedio se incrementaron 1% en términos reales con respecto al año anterior, marcando el primer año de variación positiva luego de la fuerte caída experimentada durante la crisis. En el 2006 el incremento en términos reales fue de 18%. De esta manera, recién en ese año la reactivación económica que se evidenciaba en las cifras de PIB desde el 2004 se reflejó en los ingresos laborales. El aumento de los ingresos fue superior para los hombres que para las mujeres, y considerablemente mayor en el interior del país. En efecto, los ingresos del interior se incrementaron un 33% en promedio, mientras el aumento en Montevideo fue del 12%. La situación es relativamente más homogénea cuando se analiza por nivel educativo, ya que los aumentos fueron de similar magnitud (gráfica II.11).

Cuando se analizan las categorías ocupacionales, se destaca el fuerte aumento de los ingresos reales de los patrones durante el 2006 (37%). Si bien en el 2005 los ingresos patronales no se habían recuperado, este grupo experimentó un fuerte crecimiento real de sus ingresos en los dos años considerados (20%), solamente superado por el aumento de los ingresos de los asalariados públicos (27%). En el otro extremo, los trabajadores por cuenta propia sin local, que como se mencionó son los que perciben los menores ingresos en términos relativos, experimentaron una recuperación real de 8% en estos dos años. Los ingresos de los asalariados privados y los trabajadores por cuenta propia con local evolucionaron de manera similar, experimentando una recuperación real de alrededor de 14% (véase el Anexo de la Parte II).

Los ingresos de los trabajadores de la Agricultura, silvicultura y pesca son los que crecieron más fuertemente en los dos últimos años (36%).[36] En el otro extremo, el incremento fue menor entre los trabajadores de la Construcción (12%), mientras que en el resto de las ramas de actividad los aumentos fueron similares al promedio: alrededor de 20% (gráfica II.12).

35 Las causas de ese incremento en las remuneraciones relativas para altos niveles de calificación son objeto de debate tanto internacional como en Uruguay. Este incremento se ha atribuido a efectos de demanda o a efectos de oferta. Entre los primeros se ha citado el cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo calificado y la mayor apertura al comercio internacional de los países con abundancia relativa en trabajo calificado. En el *Informe de desarrollo humano 2001* se exploraron los efectos de la apertura comercial sobre las remuneraciones relativas en Uruguay, y se encontró un impacto sobre el aumento de la desigualdad. En otros trabajos se ha relacionado el incremento de la desigualdad salarial con el cambio técnico o con factores institucionales. La emigración internacional sesgada hacia las personas más calificadas podría tener algún papel en estos cambios en el período más reciente.

36 El análisis refiere a áreas urbanas de 5000 habitantes y más. En la rama Agricultura, silvicultura y pesca solamente el 39% de los trabajadores pertenece a estas localidades.

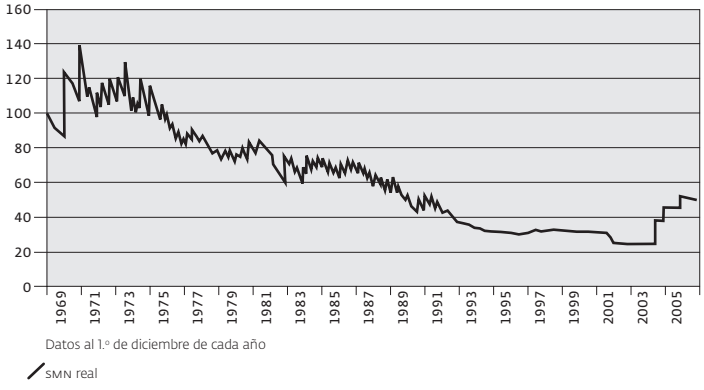
2.1.2 Los cambios en el salario mínimo nacional

El SM es una regulación del mercado laboral de larga data y muy extendida en el mundo: el 90% de los países tiene legislación en esta materia.[37] En la región, este tipo de regulación se extendió en los años sesenta y setenta, privilegiando en los orígenes los objetivos sociales. Se buscaba conseguir la cobertura de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. En un contexto de industrialización sustitutiva, no era tan claro como en la actualidad que ese objetivo dependiera también de la capacidad de pago de las empresas, ya que entonces era posible aumentar los aranceles protectores. Tampoco se prestaba adecuada atención al hecho de que muchos de los trabajadores de los países de la región no pertenecen a los sectores asalariados y por lo tanto podrían no verse afectados por la regulación (Marinakis, 2006). Estos dos cambios, en el contexto actual, evidencian limitaciones a las políticas de SM que existían en el pasado.

En el Uruguay, el SMN fue establecido en noviembre de 1969, y alcanzaba a todos los asalariados privados mayores de 18 años, excluyendo a los trabajadores rurales y domésticos, que entraron más tardíamente en el sistema (1978 y 1991 respectivamente).[38] En 1975 se fijó un SMN para los menores de 18 años, que tuvo vigencia hasta 1985 y era equivalente al 75% del SMN (Furtado, 2006). Desde sus inicios, los ajustes del SMN fueron fijados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo. La normativa vigente entre 1986 y 1997 establecía las variables a considerar para el ajuste (variación del IPC y disponibilidad del tesoro nacional) pero no fijaba el mecanismo. A partir de 1997 se estableció de forma detallada el procedimiento para fijar la periodicidad del ajuste, pero la magnitud siguió siendo discrecional.[39] Luego de unos primeros años de incremento del SM en términos reales, a partir de 1976 comenzó su caída sostenida. En el 2004, año de menor poder adquisitivo del salario real en términos históricos, su valor representaba el 24% del correspondiente a 1969 (gráfica II.13). Diversos trabajos coinciden en la pérdida de efectividad del SM como mecanismo regulatorio y su escaso efecto sobre las decisiones de contratación de mano de obra, incluso en lo referente a jóvenes o trabajadores no calificados (Bucheli, 1998; Furtado, 2006).

GRÁFICA II.13

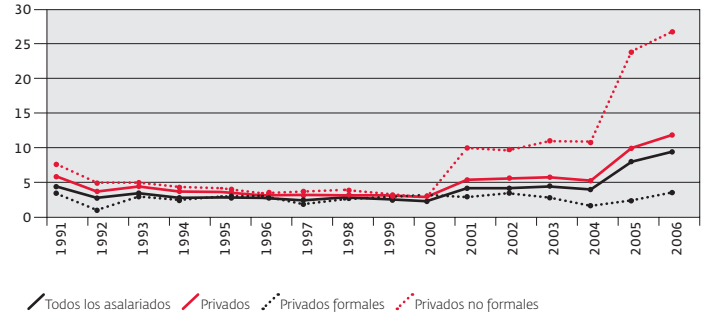
Evolución del SMN en términos reales (diciembre 1969 = 100)



Fuente: Elaboración basada en datos del INE.

GRÁFICA II.14

Proporción de asalariados que ganan menos de un salario mínimo, 1991-2006



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

37 Según Marinakis (2006), en el 61% de los países predomina la fijación de un único nivel de SM, en el 21% se determinan SM por sector u ocupación, en el 8% los SM se establecen por negociación colectiva y en el 11% se combinan dos o más de estas formas.

38 El año anterior, la ley 13720 congeló precios y salarios, y los consejos salariales, que fijaban mínimos por categoría, dejaron de funcionar.

39 Estos aspectos pueden consultarse con mayor detalle en Furtado (2006).

Cuadro II.6 Porcentaje de trabajadores que cobran menos que el SMN por categoría ocupacional, 2006

Categoría ocupacional	Porcentaje que cobra menos que el SMN	Porcentaje en el total de ocupados
Asalariado privado	10,2	34,6
Asalariado privado formal	4,2	10,2
Asalariado privado informal	25,1	24,3
Cuenta propia sin local o inversión	28,5	11,6
Cuenta propia con local o inversión	17,1	17,6
Otros	1,2	1,7
Total	10,5	100,0

Fuente: Elaboración basada en la ENHA (2006).

Sin embargo, el SM impactaba en las cuentas fiscales, debido tanto al papel de indexador de diversos beneficios sociales que desempeñó hasta diciembre del 2004 como al de indexador de franjas de diferentes alícuotas de impuestos.[40] Cabe señalar que este uso del SM para objetivos diferentes de los originales no ha sido privativo de Uruguay. En muchos países de la región la disminución del valor real del SM ha sido utilizada como herramienta de ajuste fiscal. Sin embargo, en los últimos años la mayoría de los países de la región ha dado pasos concretos en orden a recuperar el SM como una política para proteger a los trabajadores de menores ingresos (Marinakis y Velasco, 2006).[41]

En el Uruguay, la caída del SM real se detuvo en enero del 2005, cuando se decretó un aumento del 56,5%. Su valor pasó de $ 1 310 a $ 2 050 (de 40 a 80 USD) entre diciembre del 2004 y enero del 2005. En julio del 2005, bajo una nueva administración, se produjo otro importante incremento del SM y a partir de entonces comenzó a ajustarse en forma semestral.[42] Como resultado de estos ajustes, el valor real del SM en diciembre del 2006 duplicaba al de diciembre del 2004. Este cambio implica que el SM puede retomar su rol como mecanismo de regulación del mercado laboral, con potenciales efectos sobre el empleo y sus diversos aspectos.

Si se toma al SM como un umbral normativo, resulta de interés considerar en qué medida es respetado, considerando el total de ocupados —no solamente asalariados— que no alcanzan ese nivel de retribución, y analizar los efectos de su fijación en el mercado laboral.[43]

Una primera aproximación al cambio en el rol del SMN en el mercado laboral puede apreciarse considerando el porcentaje de trabajadores que perciben remuneraciones inferiores a este a lo largo del tiempo. Mientras que en 1991 tan solo el 4,5% del total de ocupados percibía una remuneración menor que el SMN, esta cifra había ascendido al 9,5% en el 2006.[44] Entre los asalariados privados, los que perciben una remuneración menor que el SMN pasaron de 3,8% en 1991 a 9,8% en el 2006.[45] Si se considera a los asalariados privados informales, la cifra pasó de 5,2% a 20,8% en el período considerado (gráfica II.14). La evolución es similar en Montevideo y en el interior del país, aunque en este son mayores las proporciones de trabajadores con ingresos menores que el mínimo (véase el Anexo de la Parte II).

Como era de esperar, la falta de cumplimiento de la reglamentación del SM es mayor entre los asalariados privados informales

40 En efecto, algunas erogaciones del gobierno, como los valores individuales de las prestaciones generadas en un momento dado por conceptos de jubilaciones, seguro por enfermedad, accidentes y desempleo, utilizaban como mínimo y máximo valores proporcionales al SMN. También las franjas del IRP o el pago de las Asignaciones Familiares se establecían en forma proporcional al SMN.

41 En el *Panorama Laboral* de OIT (2006) se señala que el SM real promedio de la región aumentó 4,7% en el tercer trimestre del 2006. Ese incremento se explica por el moderado nivel de inflación de la región y porque en la mayoría de los países se registraron incrementos en el salario mínimo nominal, entre los cuales los mayores fueron los de Uruguay, Brasil, Argentina y Venezuela.

42 Antes del incremento del SMN se creó una unidad de cuenta alternativa, la *base de prestaciones y contribuciones* (BPC), que sustituyó todas las referencias al SMN en las normas vigentes, con el objetivo de controlar los efectos sobre el gasto público (ley 17856, de diciembre del 2004).

43 Cabe señalar que en algunos países de la región se ha verificado que la informalidad está más asociada al incumplimiento con las cargas sociales que al incumplimiento con el SM, por lo que este podría no ser irrelevante para los segmentos no formales del mercado laboral (Marinakis, 2007).

44 Este cálculo se realizó comparando las remuneraciones líquidas por hora declaradas en las encuestas de hogares con el valor del SMN en términos líquidos y por hora, suponiendo que el umbral corresponde a 40 horas de trabajo semanales.

45 Las comparaciones temporales refieren a localidades de 5000 habitantes y más.

(que no contribuyen a la seguridad social), ya que un cuarto de ellos recibe remuneraciones inferiores. Un porcentaje aún mayor de trabajadores por cuenta propia sin local percibe remuneraciones por debajo del mínimo. Esta información resulta de interés, ya que, aunque no se esté incumpliendo una norma —pues en este caso no existen relaciones de dependencia—, ilustra sobre las condiciones laborales de los trabajadores de esta categoría ocupacional (cuadro II.6).

Un análisis más detallado para el año 2006 permite profundizar en el grupo de trabajadores con ingresos inferiores al mínimo, distinguiendo entre el total de trabajadores y los asalariados privados (véase el Anexo de la Parte II). Se detectan diferencias regionales, dado que en las localidades urbanas menores el porcentaje de trabajadores que reciben menos que el SM asciende a 15,3%. Si el análisis se restringe a los asalariados privados, se mantienen las diferencias regionales. También hay notorias diferencias entre Montevideo y el interior, dadas las disparidades de ingreso entre las dos regiones. Mientras que en la capital el 7% de los ocupados (y el 6% de los asalariados privados) ganan menos de un SMN, en el interior esta cifra asciende a 13% y 13,7% respectivamente. Esto significa que más del 70% de los trabajadores cuya remuneración es inferior al SMN reside en el interior del país, lo que indica que la reglamentación podría tener mayores impactos en esta región.

Alrededor del 50% de los trabajadores que perciben remuneraciones inferiores al SMN son menores de 35 años, y la incidencia de esta situación es considerablemente superior entre los más jóvenes.

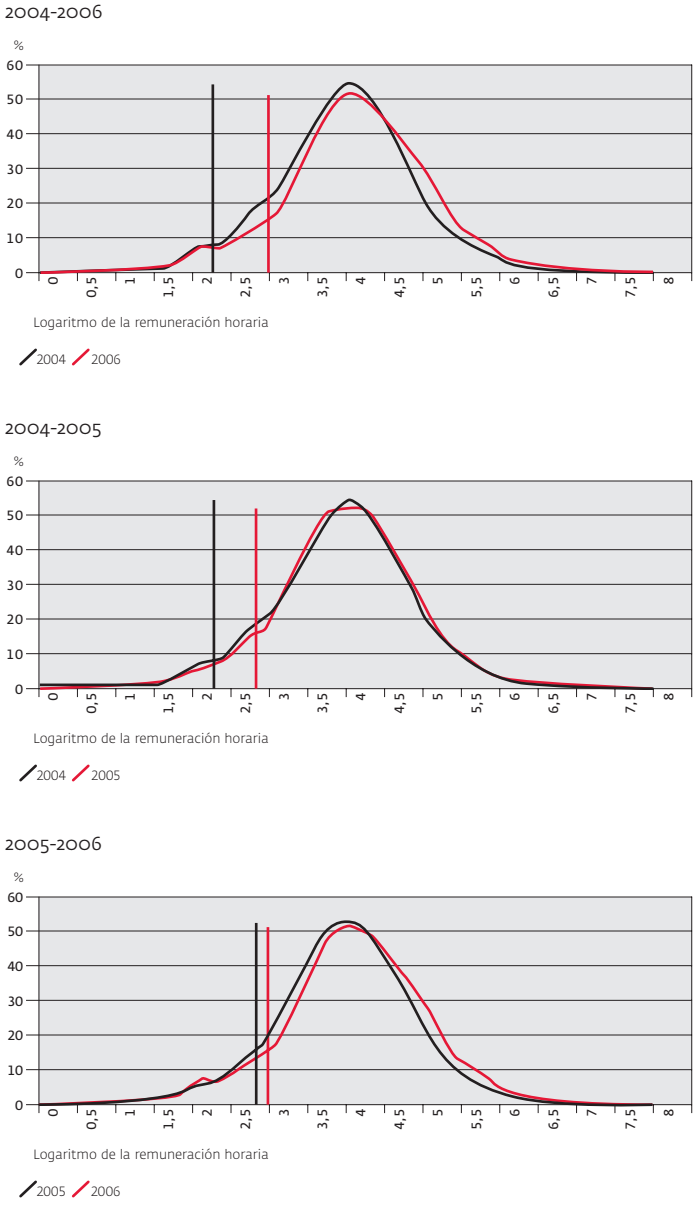
El porcentaje de trabajadores con ingresos menores que el SMN es superior entre las mujeres. Cuando se considera el total de trabajadores, el 56% de los que perciben ingresos inferiores al SMN son hombres, pero cuando se restringe el análisis a los asalariados privados la distribución es equitativa por sexo. Esto señala la situación desfavorable en términos de ingresos de los hombres no asalariados.

Los trabajadores con remuneraciones inferiores al SMN presentan bajos niveles de calificación. Dentro del total de ocupados, el 48,6% tiene hasta seis años de educación, mientras que entre los asalariados privados esta cifra es del 43%.

Finalmente, el análisis por rama de actividad indica que los trabajadores con remuneraciones inferiores al SMN se concentran en dos sectores vinculados a los servicios

GRÁFICA II.15

Funciones de densidad Kernel de las remuneraciones horarias de los asalariados



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

Cuadro II.7 Variaciones estimadas del ingreso por hora promedio y efectos del aumento en el SMN, 2004-2005 y 2004-2006. Ocupados en localidades de 5000 habitantes y más

	2004-2005		2004-2006	
	Cambio real (1)	Cambio debido al SMN (2)	Cambio real (3)	Cambio debido al SMN (4)
Total	–0,29%	0,12%	17,93%	1,26%
No calificados	4,44%	–0,14%	18,21%	1,93%
Calificados	–1,83%	0,10%	17,17%	0,97%
Varones	–3,33%	0,23%	19,16%	1,60%
Mujeres	3,64%	0,10%	16,70%	0,80%
Menores de 23 años	6,10%	1,63%	16,25%	4,56%
Mayores de 22 años	0,37%	0,03%	18,85%	0,68%
Menores no calificados	14,88%	2,11%	16,01%	2,63%
Mayores no calificados	1,12%	0,21%	12,56%	0,81%

Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

(Servicios comunales, sociales, personales y públicos, y Comercio, restaurantes y hoteles). Esto se relaciona con que en estas actividades un porcentaje relevante de trabajadores no realiza aportes a la seguridad social. También la Industria manufacturera es responsable de un porcentaje considerable de estos trabajadores.

La información presentada sugiere que, luego de su sostenido incremento a partir de principios del 2005, el SMN se ha transformado en una regulación relevante para el mercado de trabajo uruguayo. Interesa por lo tanto profundizar en los posibles impactos sobre los salarios, la desigualdad salarial y el empleo. Esta constituye un área de debate en economía laboral; la teoría indica que los aumentos en el nivel del SM pueden tener efectos diversos, algunos de ellos de signo contrario. En los siguientes apartados se analizan estos posibles efectos sobre los salarios, la desigualdad salarial y el empleo.

2.1.2.1 Efectos sobre los salarios y la desigualdad salarial

Resulta esperable que el aumento en el SM produzca un incremento en los salarios de los trabajadores de menores ingresos relativos, lo que conduciría a una reducción en la desigualdad salarial. Por otro lado, si el resto de los trabajadores negociara para mantener sus salarios relativos, el incremento en el nivel salarial podría ser mayor, y afectar no solamente a los trabajadores de menores ingresos relativos. En este caso los efectos positivos sobre la equidad salarial podrían diluirse, y se presentarían mayores incrementos en el nivel salarial general. La magnitud de los cambios dependería, entre otras cosas, de la cantidad de trabajadores afectados por esta regulación. También podrían generarse modificaciones en la distribución si se produjeran cambios en el empleo. En este apartado se analizan estos posibles cambios en los salarios y su distribución, sin considerar los posibles efectos sobre el empleo, que serán analizados en el apartado siguiente.

El cambio del SMN como mecanismo regulador del mercado laboral entre el 2004 y el 2006 se evidencia al considerar la densidad de las remuneraciones horarias en los distintos años para los trabajadores asalariados. Hubo un corrimiento hacia la derecha en la curva de distribución salarial, que obedeció fundamentalmente al movimiento entre el 2005 y el 2006. Sin embargo, el importante aumento de la cantidad de asalariados por debajo del SMN se aprecia en la comparación entre el 2004 y el 2005 (gráfica II.15). Por otro lado, la desigualdad salarial se incrementó, como lo ilustra el índice de Gini de los ingresos salariales, que pasó de 43,8 a 46,3 entre el 2004 y el 2006 (véase el Anexo de la Parte II).

Sin embargo, tanto los cambios en los salarios promedio como en la desigualdad salarial pueden obedecer a diversos factores, y resulta difícil aislar los efectos atribuibles exclusivamente al incremento en el SM. Más aún cuando se produjeron en el período otros cambios relevantes en el mercado laboral, como la restauración de los consejos salariales y el aumento en los niveles de formalización (véase el Anexo de la Parte II).

Dinardo, Fortin y Lemieux (1996) analizaron el efecto del cambio en el SM en EUA con base en el análisis contrafáctico que se retoma en este informe. La idea básica de esta metodología es comparar la distribución del ingreso vigente luego del incremento del SM con la que se habría registrado si este no hubiera aumentado. Las diferencias entre ambas densidades reflejan el efecto del SM sobre

la desigualdad.[46] Se optó por comparar la densidad vigente luego del aumento significativo del SM (en el primer semestre del 2005) con la densidad contrafáctica, es decir, aquella que se habría verificado en el período si el SMN se hubiera mantenido en niveles similares a los del primer semestre del 2004. Se estarían captando de esta forma los efectos correspondientes al primer incremento del SMN sin que hubieran comenzado a funcionar los consejos salariales. Se realizó también la comparación entre los años 2004 y 2006.

Cabe aclarar que el abordaje metodológico escogido ofrece una primera aproximación a los impactos de los cambios en el SM sobre la distribución del ingreso, ya que se basa en una serie de supuestos muy restrictivos.[47] Se aplicó esta metodología al conjunto de los trabajadores y también a distintos grupos de trabajadores que teóricamente podrían verse afectados en forma diferencial por los cambios en el SM. La muestra fue restringida a los asalariados y se consideró el efecto para los distintos grupos de trabajadores.

Un primer resultado refiere a la evolución de los salarios promedio y el efecto que puede atribuirse al cambio regulatorio. Por un lado, entre el primer semestre del 2004 y el primer semestre del 2005 los ingresos por hora de los asalariados presentaron un leve descenso, inferior al 1% (cuadro II.7, columna 1).[48] Sin embargo, de no haberse producido la variación en el SMN, el descenso habría sido más pronunciado, ya que este cambio implicó un pequeño aumento en el ingreso promedio (columna 2). La magnitud del aumento es, sin embargo, muy pequeña, lo que indica que en este período el aumento del SMN no tuvo impactos importantes en la remuneración promedio del conjunto de los asalariados. Los resultados también indican que este cambio en la regulación ha tenido mayor impacto sobre los salarios de los hombres y además ha implicado un incremento mayor en los ingresos promedio de los jóvenes, especialmente los no calificados. En efecto, es en este grupo donde se ve el mayor impacto en términos de ingreso promedio. Contrariamente a lo que cabría esperar, en este primer año el conjunto de los trabajadores no calificados (sin distinguir edades) no parece haberse visto favorecido por los cambios. El ejercicio para el bienio 2004-2006 amplifica los resultados anteriores. Es en este período cuando vislumbra un efecto superior al 1% en las remuneraciones promedio, que favorece más a los trabajadores no calificados, a los varones y a los jóvenes.

Entre el 2004 y el 2005, y especialmente entre el 2004 y el 2006, se produjeron incrementos considerables en el índice de Gini de los ingresos de los asalariados. Estos incrementos en la desigualdad salarial se detectan al considerar el conjunto de asalariados y también, en términos generales, para los distintos grupos considerados. Sin embargo, el aumento en el SM ha tenido un efecto com-

Cuadro II.8 Variaciones del índice de Gini de los ingresos por hora de los asalariados, 2004-2005 y 2004-2006. Localidades de 5000 habitantes y más

	2004-2005		2004-2006	
	Cambio real	Cambio debido al SMN	Cambio real	Cambio debido al SMN
Total	0,50	–0,04	2,54	–0,40
No calificados	3,43	–0,01	4,16	–0,54
Calificados	0,24	–0,02	2,40	–0,34
Varones	–0,29	–0,10	2,66	–0,51
Mujeres	1,69	–0,03	2,40	–0,25
Menores de 23 años	0,45	–0,24	0,29	–0,98
Mayores de 22 años	0,54	–0,02	2,80	–0,22
Menores no calificados	4,12	–0,37	–0,02	–0,25
Mayores no calificados	1,06	–0,05	0,82	–0,24

Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

46 Los detalles de esta metodología y las estimaciones se presentan en el Anexo. La simulación se basa en los datos de las ECH.

47 Por un lado, se trata de una simulación estática, que no toma en cuenta efectos dinámicos. Por otro lado, la simulación es de equilibrio parcial, esto es, no toma en cuenta los efectos de equilibrio general, es decir, los efectos que devendrían en el conjunto de la economía de los cambios en el SMN. Además, en el caso específico de la estimación de los impactos del SM, se supone que no hay efecto *derrame* de los SM sobre la distribución salarial por encima del mínimo. Este supuesto es conservador, ya que en caso de que hubiera efecto derrame aumentaría el impacto del SM. También se asume que el SM no tiene efectos sobre las probabilidades de empleo. A pesar de estas limitaciones, se trata de una metodología muy difundida para la evaluación de los cambios en el SMN.

48 Se trata de la variación de las remuneraciones por hora entre el primer semestre del 2004 y el primer semestre del 2005.

GRÁFICA II.16

Evolución del empleo y salario mínimo

Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

presor de la distribución salarial para todos los grupos analizados. Esto significa que el aumento del SMN ha contribuido a una menor desigualdad salarial, ya que, si no se hubiera producido este cambio regulatorio, la misma habría sido superior (cuadro II.8). Pueden explicar el incremento de la desigualdad salarial diversos factores, tales como efectos de composición de la fuerza laboral o también resultados de un aumento en los retornos a la educación.

La comparación de las funciones de densidad de los asalariados en su conjunto, así como de los distintos grupos considerados, permite apreciar el corrimiento hacia la derecha en la curva de la distribución, que se evidencia en la parte baja de la distribución, en el entorno del SMN. Se detectan también los efectos diferenciales por grupo (véase el Anexo de la Parte II). En síntesis, el incremento del SMN habría tenido un impacto positivo en los ingresos promedio de los trabajadores, especialmente los jóvenes no calificados. Esto se debe a que se advierte un efecto desconcentrador del ingreso debido al aumento del SMN en la parte baja de la distribución.

2.1.2.2 Efectos sobre el empleo

Las teorizaciones sobre el mercado laboral señalan que tanto la fijación como los aumentos de un SM pueden tener efectos adversos sobre el empleo, al expulsar del mercado laboral a algunos trabajadores debido al incremento del costo salarial (Mincer, 1974). Estos efectos pueden ser importantes en el caso de los trabajadores no calificados o los jóvenes, que suelen ser los grupos afectados por estas regulaciones.[49] Una primera

49 En la literatura aplicada sobre los efectos de los SM abundan los trabajos que analizan su efecto sobre el empleo (por ejemplo, Card y Krueger, 1995; Neumark y Wascher, 1992; Card, Katz y Krueger, 1993; Neumark y Nizalova, 2004), sobre la distribución del ingreso y la pobreza (Freeman, 1996; Dinardo, Fortín y Lemieux, 1996; Neumark y Wacher, 1997), sobre el desempleo (Mincer, 1974), sobre la formación de capital humano (Mincer y Leighton, 1980; Neumark y Wascher, 2001) y sobre la asistencia al sistema educativo (Chaplin et al., 2003; Neumark y Wascher, 2003). La evidencia para los países en desarrollo es menos abundante. Reseñas sobre estos trabajos pueden encontrarse en Card y Krueger (1995), Cunningham (2002), Maloney y Méndez (2003) y Lemos (2004).

mirada a la evolución de la tasa de empleo y de la tasa de empleo de los trabajadores no calificados muestra que ambas se han incrementado de manera sostenida luego del piso alcanzado durante la crisis económica del 2002, y en el 2006 superaron los valores correspondientes a 1998. Este aumento se produjo al mismo tiempo que el SM crecía fuertemente en términos reales, durante los años 2005 y 2006. La evolución de las tasas de empleo para el conjunto de los trabajadores calificados y no calificados también muestra una tendencia creciente en los últimos dos años (gráfica II.16).

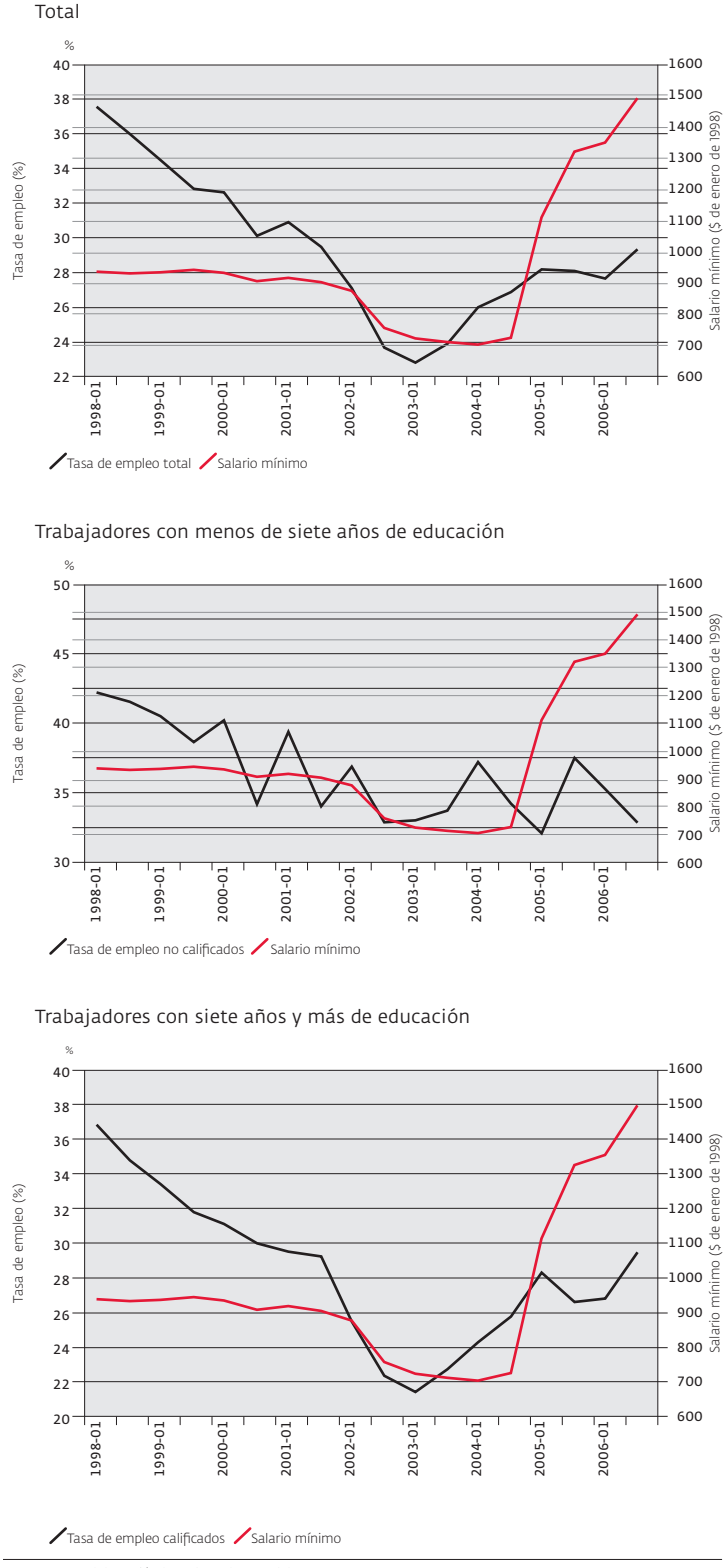
La tasa de empleo de los jóvenes (14-22 años) también continuó aumentando luego de los sucesivos incrementos del SM. Sin embargo, al considerar separadamente a los más y menos calificados dentro de este grupo, se observan comportamientos diferentes. La tasa de empleo de los jóvenes no calificados no se ha incrementado en los últimos dos años. Si se considera el grupo de 18 a 22 años, los resultados son similares (véanse la gráfica II.17 y el Anexo de la Parte II).

La información presentada muestra que en el último bienio el SM se incrementó conjuntamente con la tasa de empleo, aun cuando no se ha estudiado si el primero implicó una restricción sobre la segunda. Al considerar en forma aislada a los jóvenes menos calificados, se advierte una situación marcadamente diferente que para el conjunto de los trabajadores. En estos dos años de crecimiento económico, cuando la tasa de empleo mostró un dinamismo considerable, sobre todo durante el 2006, la tasa de empleo de estos jóvenes no logró recuperarse. La contracara de esta falta de dinamismo en el empleo de los jóvenes no calificados es la evolución de su tasa de desempleo, que no acompaña a la tasa general (cuadro II.9). Cabe señalar, además, que la tasa de desempleo de los jóvenes triplica a la del conjunto de los activos.

Esta información no permite conocer el potencial impacto del SM sobre el empleo en general o sobre el empleo de algunos grupos en particular, dado que el estancamiento del empleo juvenil podría obedecer a otras causas. Para avanzar en esa dirección es ne-

GRÁFICA II.17

Evolución del empleo y salario mínimo, jóvenes de 14 a 22 años



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

Cuadro II.9 Variación de la tasa de empleo y desempleo

	Tasa de empleo		Tasa de desempleo	
	2004-2005	2004-2006	2004-2005	2004-2006
Total	1,0%	6,0%	–6,8%	–12,7%
No calificados	–3,0%	6,5%	–5,0%	–7,6%
Calificados	2,6%	4,9%	–7,4%	–14,6%
14-22	6,7%	7,9%	–10,5%	–11,5%
14-22 no calificados	–4,6%	–6,2%	–0,6%	–6,1%
14-22 calificados	10,0%	12,1%	–13,0%	–12,9%
18-22	8,0%	8,5%	–12,2%	–10,6%
18-22 no calificados	1,6%	7,3%	–7,4%	–8,0%
18-22 calificados	9,6%	9,1%	–13,3%	–11,4%

Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

cesario aislar los posibles efectos del cambio regulatorio. Una manera de hacerlo es captar este efecto a través de la estimación econométrica de modelos de diferencias en diferencias, considerando la evolución de dos grupos: uno que es de esperar que se vea afectado por el aumento del SM y otro que no. La situación de ambos grupos se compara antes y después del cambio regulatorio. En Amarante et al. (2008) se realizan estimaciones con esta metodología para diversos grupos poblacionales y se encuentra un potencial efecto negativo sobre el empleo para los trabajadores no calificados, especialmente para los jóvenes. Ese efecto es mayor cuando se compara el 2004 con el 2006. Los jóvenes no calificados estarían enfrentando en la actualidad mayores dificultades para lograr la inserción laboral. Estos resultados se detectan cuando dentro del grupo de 14 a 22 años se compara a los que tienen menos de siete años de educación con los que tienen más. Si se restringe el tramo etario a los jóvenes de entre 18 y 22 años, los resultados se mantienen, e incluso aparecen, de manera más dé-

RECUADRO II.7

*La construcción de una **malla de seguridad**: ¿un punto de partida para recrear el sistema de protección social?*

El cambio de orientación internacional del modelo de desarrollo a fines de la década de los setenta, que pasó de un enfoque proteccionista a otro promercado, y los costos sociales que ese cambio trajo aparejados, introdujeron como tema prioritario en la agenda político-académica la problemática la *nueva cuestión social* y la inadecuación de los tradicionales sistemas de seguridad social para hacer frente a esas situaciones (Castel, 2004).

Las nuevas pautas tecnológicas que habilitaron el pasaje de una organización fordista de la producción a otra denominada *posindustrial* (posfordista) generaron modificaciones sustantivas en la organización del trabajo y en la estructuración del mercado de empleo. La flexibilización y la desregulación laboral, supuestamente necesarias para asegurar niveles aceptables de ganancia en el presente contexto de acumulación, reemplazaron las biografías laborales continuas a lo largo del ciclo vital activo por una creciente inseguridad laboral, promovieron un aumento del trabajo precario y fomentaron períodos de *paro* de larga duración (Taylor-Gooby, 2001, en Moreno, 2004). Estos cambios alteraron profundamente los arreglos y estrategias de supervivencia familiar articulados en torno al modelo del varón sustentador o del ganapán (*male breadwinner model*).

En este nuevo contexto socioeconómico, tanto los países desarrollados —en particular los europeos— como los subdesarrollados —especialmente los latinoamericanos— introdujeron un conjunto de reformas y ajustes en sus sistemas de seguridad social y, simultáneamente, inauguraron una serie de políticas sociales alternativas dirigidas a incidir tanto en los procesos de desafiliación social como en las situaciones de pobreza instauradas.

El debate político sobre la reforma social parece incorporar como uno de los temas relevantes la manera de combinar "satisfactoriamente" el principio contributivo y no

bil, al comparar el conjunto de trabajadores con menos y más de siete años de educación. Ese efecto negativo se advierte fundamentalmente al comparar 2003-2004 con 2005-2006, lo que reflejaría los efectos tanto del aumento del SMN como de los mínimos fijados a través de los consejos salariales.

La contracara de este fenómeno es que tales dificultades en el mercado laboral podrían operar como un estímulo para la asistencia al sistema educativo, si se asume que los jóvenes acceden a trabajos con remuneraciones que respetan el SM. La literatura sobre SM destaca la existencia de una tensión entre el objetivo redistributivo que se persigue al incrementar el SM y el objetivo de potenciar la asistencia escolar entre los jóvenes, que puede afectarse negativamente cuando el mercado laboral se vuelve más atractivo (Marinakis, 2007). Como se ha señalado en la sección I.4, se observa una evolución contraria de la tasa de empleo y la asistencia a la educación entre los jóvenes de 14 a 22 años (gráfica II.18) y de 18 a 22 (véase el Anexo de la Parte II). Debe recordarse, sin embargo, que esto no implica necesariamente una relación causal, y que las razones que afectan la permanencia en el sistema educativo son múltiples y no necesariamente de índole económica. Las políticas de ingresos (SM o Asignaciones Familiares) pueden actuar como contexto, pero por sí solas no generarán aumentos significativos en las tasas de asistencia escolar.

El análisis realizado sugiere entonces que el incremento del SMN ha contribuido al aumento de la remuneración promedio de los trabajadores, principalmente jóvenes y no calificados. También ha tenido un efecto desconcentrador en la distribución salarial, aunque de pequeña magnitud.

contributivo sobre los cuales se organizan los subsistemas que protegen a los diversos sectores poblacionales, en particular a los total o parcialmente amparados y a los excluidos de los beneficios sociales. Las relaciones entre estos grupos sociales o, mejor dicho, entre los *insiders* y los *outsiders* del sistema tienden a representar, más que la constitución de categorías socioeconómicas consolidadas, un continuo de situaciones que pueden alternarse a lo largo del ciclo vital de los ciudadanos en el actual contexto de acumulación, tornando difusos los límites entre ellas (Arriba e Ibáñez, 2002).

Las *mallas de seguridad* (*safety nets*) refieren al establecimiento de servicios sociales básicos capaces de contribuir a garantizar niveles vida aceptable de los ciudadanos que habitan en un determinado territorio de referencia. Estas mallas cobran una importancia estratégica en la lucha contra la pobreza y pueden constituirse en el componente mejor dotado de los sistemas actuales de protección para hacer frente a las tendencias de exclusión, sobre todo si adquieren cierto carácter permanente de alcance regional y/o global, con independencia de las modalidades particulares de instrumentación, así como de los grados de autonomía política y financiera de los territorios en los que se ejecutan (Saraceno, 2002, en Moreno, 2004).

En el comienzo de esta administración política se promovieron tres medidas de diferente naturaleza y proyección: un programa de atención a la emergencia social de carácter coyuntural, el PANES, cuyo principal componente es una prestación monetaria básica (el Ingreso Ciudadano); otra que se inscribe en el mercado de trabajo, tendiente a habilitar las negociaciones salariales (los consejos de salarios), y una de índole institucional: la creación del MIDES, encargado de instrumentar el PANES y a la vez de "poner orden" y coordinar las intervenciones públicas sociales, esencialmente las de tipo no contributivo.

Carmen Midaglia

Sin embargo, hay indicios de un posible efecto perjudicial para los trabajadores jóvenes no calificados, cuyas posibilidades de inserción laboral podrían verse afectadas negativamente por este cambio regulatorio. La inserción laboral temprana, con bajos niveles de calificación, no debería incentivarse. Si se busca la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal durante el mayor tiempo posible, a fin de mejorar sus posibilidades de inserción laboral, la política que se siga con respecto al SM podría reforzar dicho objetivo, al igual que la reformulación de Asignaciones Familiares.

2.2 Las transferencias públicas de ingreso

En diversos trabajos recientes se ha analizado la cobertura y el impacto distributivo de las principales transferencias de ingresos que brinda el Estado uruguayo, que muestran un perfil marcadamente diferente entre las prestaciones contributivas —entendidas como aquellas que tienen como requisito para el acceso contribuir o haber contribuido a la seguridad social— y las no contributivas, que no tienen esta exigencia (Coimbra y Forteza, 2004; Arim et al., 2006; Banco Mundial, 2007; De Melo y Vigorito,

RECUADRO II.8

La asistencia social en la encrucijada posneoliberal: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social

Los principios y rasgos dominantes para la asistencia social que prevalecieron en la configuración de las *redes sociales de seguridad* (Banco Mundial) fueron:

a) Concepción *bomberil* y de compensación social de la política social. Preocupación por el salvataje de los nuevos pobres, *perdedores* en el mercado de trabajo, y de contención de los efectos disfuncionales de la economía de mercado.
b) Focalización de las intervenciones estatales en el plano nacional, orientando las políticas públicas sociales hacia los sectores de pobreza extrema.
c) Privatización de las políticas públicas sociales, tercerización y mercantilización de los servicios de asistencia.
d) Descentralización territorial de las políticas públicas y empoderamiento de la participación local. Corresponsabilidad de los propios involucrados en la gestión de las políticas sociales y activación de redes comunitarias locales.
e) Enfoque mercantil de la administración de riesgo aplicado a la pobreza. Potenciación de los recursos del capital social y activos económicos de las familias pobres, y de las capacidades microempresariales para manejar los riesgos imprevistos (como crisis económicas, desastres naturales, epidemias, etcétera) y el acceso a las oportunidades del mercado.
f) Transitoriedad: énfasis de los programas en obtener resultados a corto plazo en la reducción de la magnitud cuantitativa de la pobreza.
h) Control e integración social de los sectores pobres *recientes*. Preocupación por la reinserción social de los pobres para evitar amenazas potenciales de conflicto y cuestionamientos del orden social.
i) Ciudadanía de baja intensidad. Subsidios discontinuos, acceso mínimo al consumo y limitado a servicios sociales.

Redes de protección social de los años dos mil: ¿reconversión semántica o transformismo en la matriz de asistencia?

Se destacan algunos elementos de continuidad:

a) Objetivo prioritario: alivio de la pobreza ante situaciones de crisis económica y

2007). En Banco Mundial (2007) se cuestiona acertadamente la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas, por cuanto en última instancia todas las transferencias reciben sustanciales aportes financieros del Estado uruguayo y no están, por lo tanto, atadas estrictamente a un financiamiento propio.

A continuación se presenta una breve descripción de las prestaciones anteriores y de su cobertura, basada en los datos obtenidos en Banco Mundial (2007), Arim et al. (2006) y BPS-OIT (sección 2.2.1). Más adelante se discute el impacto de estas prestaciones sobre la distribución del ingreso y la pobreza (sección 2.3.2).

2.2.1 Gasto público social y transferencias de ingresos

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor GPS, tanto por habitante como en relación con su PIB. Las comparaciones realizadas por CEPAL para los años 1990-1991 y 2000-2001 muestran que Uruguay mantiene esa posición a lo largo del tiempo, con un GPS que superaba el 20% de su PIB a comienzos de la presente década,

consecuencias de exclusión laboral del mercado.

b) Focalización en la extrema pobreza.

c) Descentralización territorial de las políticas y participación de las redes sociales locales. Estímulo a las redes asociativas y movimientos de la sociedad civil.

d) Preocupación por la reinserción laboral en empleo mínimo y de reintegración al sistema educativo.

Elementos de innovación:

e) Articulación Estado-sociedad civil en las políticas sociales, freno a procesos privatizadores.

f) Focalización hacia diversas formas de vulnerabilidad y exclusión social. Lucha contra la no discriminación, edad (infancia, juventud, adulto mayor), género, raza, protección de derechos humanos.

g) Enfoque de derechos ciudadanos. Reformulación del sujeto destinatario: del consumidor-productor al sujeto de derechos. Énfasis en la garantía del ejercicio de derechos sociales mínimos.

h) Transferencias de ingresos monetarios y corresponsabilidad de derechos/compromisos de integración social. Centralidad de las familias como unidad básica. Autonomía relativa en el uso de subsidios monetarios y, como contrapartida, exigencia de cumplimiento de condiciones, compromisos de integración social (educación, salud, trabajo) para recibir subsidios y estimular el acceso a servicios sociales básicos. Debate sobre objetivos de universalización de derechos, renta básica como diferente de las tradicionales rentas mínimas.

i) Las políticas sociales contra la pobreza no pretenden por sí solas superar la pobreza ni sustituir el sistema de bienestar social universal, sino que son complementarias de las políticas sociales de empleo y de bienestar social.

j) Transversalidad e integralidad multisectorial de los programas sociales. Plan/programas de corto plazo, pero articulados hacia la conformación de una matriz permanente de asistencia social y políticas sociales de mediano y largo plazo.

Miguel Serna

RECUADRO II.9

Nuevas perspectivas internacionales sobre el desarrollo social a partir del pos-Consenso de Washington

En las últimas décadas se ha ido difundiendo y construyendo una agenda transnacional de ideas de política social y concepciones del desarrollo en el plano social, con particular énfasis en las denominadas *políticas de alivio a la pobreza.* A partir de los años 2000 se registran algunos giros o reorientación de estas agendas mundiales en construcción, con el debate de los significados de la etapa que muchos denominan pos-Consenso de Washington. En las agencias internacionales de desarrollo, el pos-Consenso de Washington surge del reconocimiento de las insuficiencias y la falta de respuesta adecuada del Consenso de Washington a los problemas principales del desarrollo en la gran mayoría de los países del mundo.

Ante los fracasos económicos y sociales, una línea interpretativa ha sido la de defender y reproducir el mismo paradigma de liberalismo social, con pequeños ajustes, en una nueva versión del Consenso de Washington *Plus.* Así pues, este no sería un cambio de paradigma, sino una reconversión ideológica con una cara más humana y eficiente. En definitiva, se trata de una adaptación ante un nuevo contexto mediante "una estrategia para realizar de mejor y más eficiente manera la primacía del mercado sobre la política institucional y social" (Burchard, 2004: 127), que persiste en la idea del papel subsidiario, complementario y amortiguador de la política social y el Estado con respecto a los ajustes y requerimientos de estabilización de la economía capitalista. En este sentido, algunos síntomas preocupantes de *continuismo en el paradigma neoliberal* serían fundamentalmente:

a) La persistencia de la ortodoxia neoliberal y el pensamiento económico único en la formulación de políticas económicas, la definición de prioridades y requerimientos del ajuste económico frente al bienestar social.
b) La reproducción del corolario de un paradigma de bienestar social "residual deslocalizado", en el que la protección social se desplaza de la ciudadanía social ampliada a la reducción focalizada en las zonas de pobreza extrema y vulnerabilidad social. El liberalismo social reduce la intervención pública compensatoria y la empuja hacia los márgenes de la sociedad, en una política social destinada fundamentalmente a los pobres.
c) La política social cumple el papel de mantener el orden y el control social de los efectos disfuncionales del mercado y la reproducción de políticas de seguridad internacional, frente a la amenaza de conflicto de las clases sociales *perdedoras* de la globalización económica.

mientras que el promedio para América Latina se ubicaba en 13,8% (CEPAL, 2005). Pese a ello, la información con la que cuenta Uruguay de su GPS es escasa y reciente.[50]

Entre 1986 y el 2006, el peso del GPS de Uruguay en el PIB se incrementó un 30% (del 15 al 20%), mientras que su participación en el gasto público se mantuvo constante, en el entorno del 60%. La evolución de la participación del GPS en el PIB exhibió un aumento sostenido entre 1990 y el 2002, para caer durante la crisis y recuperarse muy levemente en el 2005, sin volver a los niveles previos a la crisis (gráfica II.19). La misma evolución, aunque mucho más suavizada en la fase de expansión, se encuentra al analizar el peso del GPS en el gasto público. La caída de la participación del GPS en el PIB en los dos agregados macroeconómicos considerados se debe a que

Una segunda interpretación del debilitamiento de los cimientos del paradigma neoliberal va más allá, hacia la construcción de nuevos consensos emergentes (Stiglitz, 2004: 14). Algunos de los elementos presentes en el *giro discursivo y de políticas* en las agencias pueden sintetizarse en:

a) La crítica al "fundamentalismo de mercado", ante los pésimos efectos sociales regresivos. Asimismo, la insuficiencia de la *teoría del derrame* económico y la modernización económica tradicional para resolver los objetivos del desarrollo social.
b) La búsqueda de una concepción más integral y amplia del desarrollo en múltiples ámbitos (económico, político, social, ambiental), que tome en consideración las trayectorias y condiciones históricas de los países.
c) La intolerancia pública contra la desigualdad social, y la centralidad de la equidad para las políticas de desarrollo nacional. La redefinición de políticas públicas específicas orientadas a superar los obstáculos de la desigualdad persistente en América Latina.
d) Como corolario, la búsqueda de enfoques que reconozcan que el desarrollo "social debe estar en el centro" y "no en la periferia" de las metas del desarrollo (Barba, 2004: 108).
e) La propuesta de un modelo progresista alternativo basado en la idea de crecimiento compartido y de impulsar desplazamientos distributivos hacia los sectores más desfavorecidos.
f) La crítica a la reducción de la pobreza en su expresión de carencia económica extrema, y la vinculación de la pobreza con los procesos de generación y reproducción de las desigualdades sociales.
g) La revalorización de los sujetos, la participación de la sociedad civil, los derechos ciudadanos, la integración e inclusión de los sectores sociales más desfavorecidos.
h) El freno a los procesos de privatización del bienestar social y la revalorización del sector público social y el gasto público social para las políticas sociales y de bienestar.
i) La necesidad de la asistencia financiera externa y la cooperación internacional para reducir las brechas de desarrollo entre países.

El cambio de la agenda del desarrollo social en el contexto internacional se produce con cierta *afinidad inesperada entre factores externos e internos*, en un marco regional de rotación de gobiernos y ensayos de políticas públicas sociales alternativas. En este contexto, los gobiernos de izquierda o progresistas plantean diversos ensayos nacionales y locales para reconfigurar el campo de las políticas sociales y el papel de la equidad social para el desarrollo.

Miguel Serna

este está compuesto principalmente por remuneraciones y por prestaciones de la seguridad social indexadas a los salarios (Banco Mundial, 2007). A efectos de evitar una mayor caída del GPS que impactase principalmente en los sectores de menores ingresos, el gobierno, a instancias de los organismos internacionales, protegió de recortes presupuestales a un conjunto de programas sociales (Sureda, 2003).

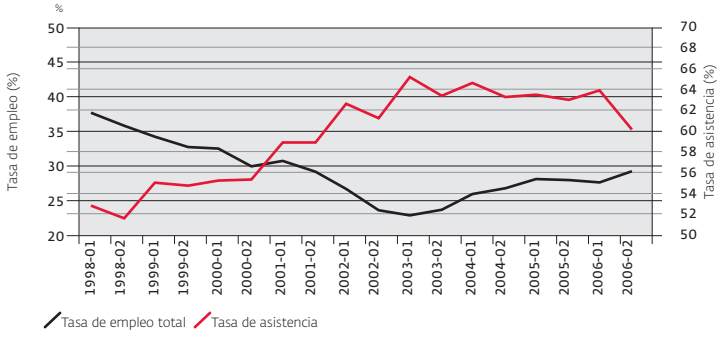
Si bien el GPS de Uruguay resulta alto en la comparación regional, ha estado fuertemente

50 Recién en el 2004 hubo una medición oficial del GPS. En efecto, en ATPS-OPP (2004) se estima el GPS para el período 1999-2003 a partir de los recursos financieros insumidos en la retribución al personal ocupado, compra de insumos y servicios e inversiones realizadas por los organismos y reparticiones estatales que corresponden a las áreas sociales. Trabajos posteriores (ATPS-OPP, 2006, y Azar y Bertoni, 2007) presentan nuevas estimaciones, con variantes metodológicas y más actualizadas.

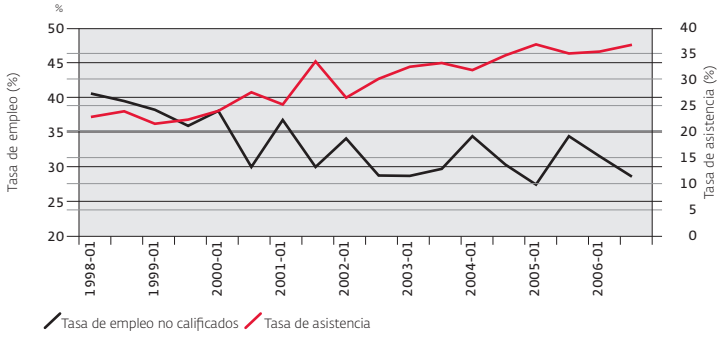
GRÁFICA II.18

Evolución de la tasa de empleo y la asistencia al sistema educativo, jóvenes de 14 a 22 años

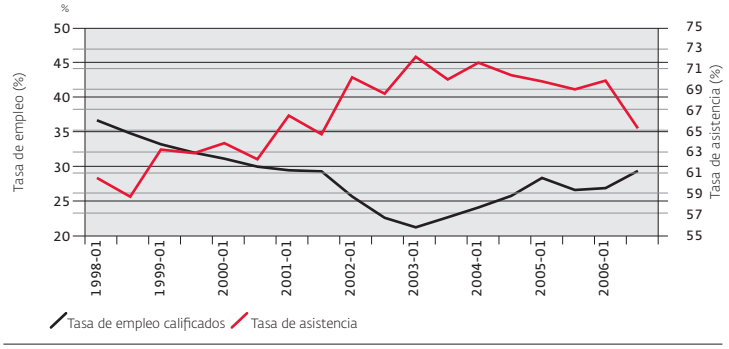
Total



Con menos de siete años de educación



Con siete años o más de educación



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

concentrado en las transferencias de la seguridad social, debido a la estructura de edades de la población y a la amplia y temprana cobertura del sistema de seguridad uruguayo (cuadro II.15). Esta situación se agudizó a partir de 1989, cuando, producto de una enmienda constitucional, se modificó el mecanismo de reajuste de las jubilaciones y pensiones, que pasaron a indexarse con el salario. Desde la perspectiva del estudio del bienestar de la población que se sigue en este capítulo, debe consignarse que este mecanismo de ajuste procíclico conduce a que las prestaciones experimenten las mismas caídas y alzas que el resto de los ingresos de los hogares. En consecuencia, ello impide que las prestaciones no contributivas que integran el sistema de protección social desempeñen un rol anticíclico. La bibliografía reciente subraya el cumplimiento de este rol por el GPS, y especialmente de las transferencias. Si tal fuese uno de los objetivos de la política, desde el punto de vista del bienestar de los hogares el indexador más adecuado para estas prestaciones sociales sería aquel que permitiera contrabalancear los efectos de las caídas y mejoras del funcionamiento económico. Un candidato posible sería el índice de precios al consumo, aunque este aspecto debería estudiarse con mayor profundidad y desde una perspectiva macroeconómica.

Los otros componentes del gasto público han permanecido en niveles estables en el período analizado. Así como el ingreso medio no permite dar cuenta cabalmente de los logros de la población y de su distribución, la sola consideración del GPS no permite deducir la calidad de los servicios prestados, ni la capacidad de los hogares destinatarios de ese gasto para transformarlo en logros que contribuyan a alcanzar un mayor bienestar.

En el capítulo I.4 se analizaron los logros obtenidos por Uruguay en salud, educación e ingresos. Se puso de manifiesto allí que hay un conjunto importante de problemas por resolver, los cuales probablemente tengan un importante correlato en la asignación de los recursos, especialmente en el caso de salud y educación. Si el objetivo del gasto público es lograr un mayor desarrollo humano (lo cual no implica necesariamente un mayor IDH), las decisiones de gasto deberían basar-

Cuadro II.10 Composición del GPS y peso de las transferencias del gobierno central en el gasto en seguridad social, 1986-2005, años elegidos (en porcentajes)

Componente	1986	1991	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación	15,6	12,9	14,9	12,3	12,7	13,1	13,4	14,9	15,7	15,1
Salud	17,3	17,3	16,0	16,2	16,2	16,0	14,7	15,1	15,7	15,9
Seguridad social	60,5	66,1	61,8	64,0	64,0	62,8	64,3	62,6	61,3	60,9
Vivienda y servicios comunitarios	4,6	2,3	5,7	6,0	5,8	7,1	6,3	6,2	6,1	5,8
Otro gps	1,9	1,4	1,6	1,5	1,4	1,1	1,3	1,1	1,2	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Porcentaje de transferencia ss/gs	33,5	31,3	35,0	37,8	39,3	38,2	35,5	32,6	28,7	22,9

Fuente: Elaboración basada en Azar y Bertoni (2007).

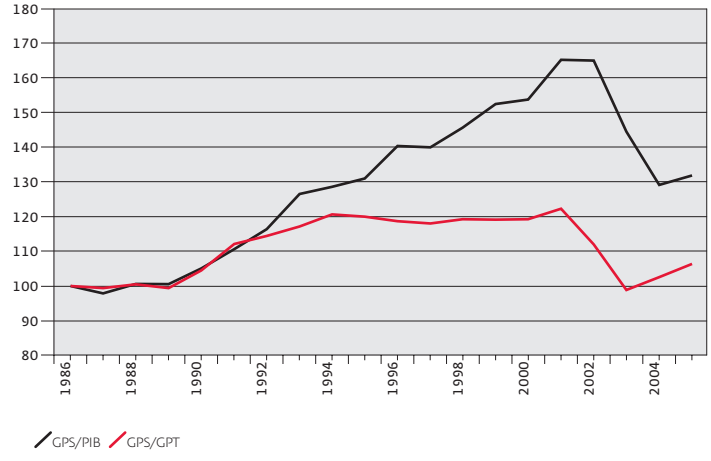
se en criterios normativos debidamente operacionalizados. Sería necesario especificar los logros que se espera alcanzar a distintos plazos en educación y salud y evaluar posteriormente el cumplimiento de esas metas.

En el área de salud hay una reforma en curso (véase el recuadro en el capítulo I.4) que insumirá un conjunto importante de recursos del presupuesto público y que, desde la perspectiva del presente análisis, deberá ser evaluada por su contribución al desarrollo humano. En la educación, la mejora en la calidad de la enseñanza primaria (asociada, entre otros elementos, a la homogeneización del nivel de conocimientos impartidos y a la reducción de las grandes disparidades de rendimiento detectadas en diversos relevamientos recientes, a la expansión de la jornada escolar y a la oferta de centros de enseñanza preescolar), el cumplimiento de las exigencias constitucionales de escolarización (nueve años) y la mayor retención y expansión de la asistencia al ciclo secundario y universitario deberían ser metas claramente establecidas y evaluadas, a fin de que el esfuerzo realizado a través del gasto se traduzca efectivamente en mayores niveles de desarrollo humano.

En lo que queda de este capítulo el análisis se concentrará en la parte del gasto público destinado a la seguridad social, específicamente en las transferencias públicas de ingresos, dado que estas han experimentado importantes cambios en años recientes. Se presentarán brevemente sus características y se analizará en qué medida contribuyen a la reducción de la desigualdad, la pobreza y la indigencia.

GRÁFICA II.19

Evolución del gasto público social, en porcentajes del PBI y del gasto público, 1986-2006. Índice (1986 = 100)



Fuente: Elaboración basada en Azar y Bertoni (2007).

2.2.2 Las transferencias de ingresos

En diversos estudios recientes se ha examinado con detalle el sistema de transferencias públicas de ingresos, por cuanto ha sido objeto de importantes reformas desde 1995. La información que se presenta en esta sección proviene de dichos estudios.

Las transferencias de ingresos provistas por el Estado uruguayo se originaron en dos períodos históricos claramente diferenciados.[51] Unas surgieron como parte de la expansión del sistema de seguridad social en las primeras décadas del siglo XX, ligadas

51 Una descripción más detallada de las características de las principales transferencias de ingresos en Uruguay puede encontrarse en Banco Mundial (2007).

Cuadro II.11 Proporción del gasto en el PIB y número de beneficiarios de las principales transferencias de ingresos del Estado, 1991-2007, años seleccionados

	1991	1995	1998	2002	2004	2005	2006	2007
Jubilaciones y pensiones de supervivencia	8,8	11,0	11,1	11,7	10,1	9,1	9,2	8,8
Pensiones por vejez e invalidez	0,48	0,51	0,53	0,56	0,43	0,38	—	—
Desempleo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Asignaciones Familiares	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingreso Ciudadano	—	—	—	—	—	0,1	0,4	0,3
Total	9,9	12,1	12,1	9,9	10,0	10,2	10,0	9,6

Fuente: MEF.

Cuadro II.12 Valor promedio con relación a las jubilaciones y número de beneficiarios por prestación, 2006

Prestación	Valor relativo de la prestación (respecto a jubilación promedio = 1)	Número de beneficiarios
Jubilaciones	1	424 .241
Pensiones de supervivencia	0,43	275 .402
Pensiones de invalidez y vejez	0,49	68 .035
Seguro de desempleo	0,65	16 .985
Asignaciones Familiares	0,025-0,05	640 .573
Trabajadores formales privados	0,025-0,05	331 .308
Funcionarios públicos	0,025-0,05	100 .567
Hogares de menores recursos	0,05	208 .698
Ingreso Ciudadano (hogares)	0,27	76 .900*

* El Ingreso Ciudadano cubre a 336.800 personas.
Fuente: BPS (2008) y Arim et al (2006).

fundamentalmente a la situación contributiva de quien recibe el beneficio o de sus familiares. Se ubican aquí las jubilaciones y pensiones de supervivencia e incapacidad (generalizadas hacia 1950), el seguro de desempleo (1958), las Asignaciones Familiares ligadas a trabajadores privados contributivos (1943) y las pensiones a la vejez (1919).[52] El acceso al beneficio de Asignaciones Familiares exigió desde sus inicios la escolarización de los niños mayores de 6 años.

En su surgimiento estas prestaciones tampoco estaban sujetas a un requisito de nivel socioeconómico de los hogares, salvo las pensiones a la vejez, cuyo temprano surgimiento se vinculó a la escasa cobertura del sistema de jubilaciones.[53] En 1995 las Asignaciones Familiares se transformaron en una prestación sujeta a la verificación de medios. Desde allí el derecho se restringió a aquellos trabajadores cuyos ingresos sumados a los de su pareja no superasen 10 SMN mensuales.[54]

Un nuevo grupo de prestaciones surgieron desde fines de la década de 1990, destinadas a sectores de ingresos bajos y no vinculadas a la situación contributiva de los beneficiarios y atributarios. Se ubican aquí las extensiones del régimen de Asignaciones Familiares a los hogares de menores recursos, de 1999 y el 2004, la prestación monetaria del PANES (Ingreso Ciudadano), surgida en el 2005, y la reformulación de las Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad que se iniciará en el 2008. Esta segunda generación de prestaciones se caracteriza por estar sujeta a la verificación de medios y por establecer condicionalidades para su recepción. La verificación de medios se da en dos modali-

52 En 1989 se aprobó una enmienda constitucional mediante la cual las jubilaciones y pensiones se indexan tomando como base la variación pasada del índice medio de salarios. En un contexto de caída de la inflación, este cambio condujo a una fuerte revalorización de las pasividades reales. Este hecho, unido a que —según Ferreira-Coimbra y Forteza (2004)— la quinta parte de los jubilados del viejo sistema no había cotizado, y también a la estructura demográfica envejecida del país, impuso severas restricciones al GPS. De acuerdo con estos autores, el GPS incrementó su peso en el PIB en 4 puntos porcentuales. Las restricciones fiscales condujeron a una reforma en el sistema jubilatorio en 1995 (ley 16713), que lo transformó gradualmente de un sistema de reparto en uno mixto que combina un pilar de reparto y un pilar de capitalización individual. Los efectos de este sistema no son visibles, dado que aún no hay jubilados por este nuevo régimen.

53 Entre 1940 y 1979, el beneficio por vejez se concedía automáticamente a todos los adultos de 60 años o más. Entre 1979-1986 el umbral se trasladó a los 70 años, y en 1986-1995 bajó a 65 años, para luego retornar a los 70 años (Saldain y Lorenzelli, 2002).

54 Desde el 2005, el SMN se sustituyó por la BPC. En diciembre del 2004, mediante la ley 17856, se creó la BPC y se estableció que todas las prestaciones indexadas de acuerdo con el SMN se sustituyeran por la referencia a dicha base. Esta tomó el valor del SMN vigente al 20 de diciembre del 2004. Posteriormente, en el decreto del 10 de enero del 2005, la BPC se fijó en $ 1363.

dades principales: declaración de ingresos por debajo de un cierto umbral en el sistema de Asignaciones Familiares vigente hasta el 2007 e índices de privación en el caso del Ingreso Ciudadano y el nuevo sistema de Asignaciones Familiares. En ambos casos los índices de privación se combinan con umbrales de ingreso.

Las transferencias de ingresos representan entre el 9% y el 10% del PIB, con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones, que dan cuenta del 90% de este gasto (cuadro II.11).

Las diferentes participaciones en el gasto obedecen tanto al valor medio de las prestaciones como a la población cubierta. El monto mensual unitario promedio de las prestaciones por jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo es notoriamente superior al de las Asignaciones Familiares y el Ingreso Ciudadano. Si se toma el valor promedio de una jubilación como base, las pensiones de supervivencia serían 0,43, las pensiones por vejez e invalidez 0,49, el seguro de desempleo 0,65, las Asignaciones Familiares 0,05 y el Ingreso Ciudadano 0,27. Pese a las grandes diferencias en su peso en el PIB, en el 2006 las prestaciones con mayor número de beneficiarios eran aquellas destinadas a los adultos mayores, seguidas por las Asignaciones Familiares (cuadro II.12).

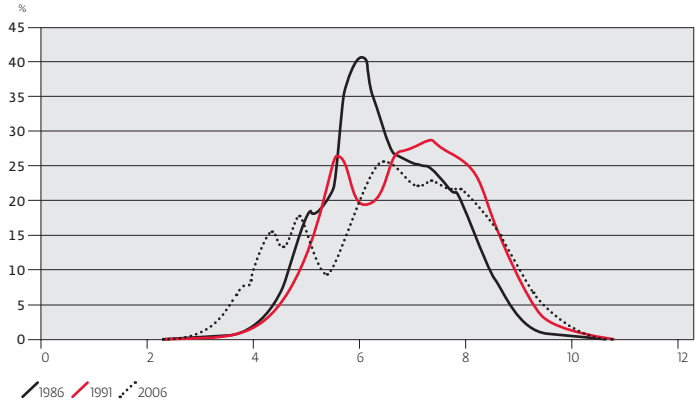
Los beneficios mencionados persiguen objetivos diversos y están orientados a grupos poblacionales distintos, tanto por sus edades como por sus niveles socioeconómicos. Lamentablemente no se dispone de microdatos de ingresos de los hogares anteriores a la década de 1980, por lo cual no es posible visualizar cómo las dos etapas del sistema de transferencias antes descrito afectaron la distribución del ingreso.

Sin embargo, es razonable afirmar que hasta 1986 el sistema de transferencias no era muy distinto del que predominaba hacia mediados de 1950, básicamente compuesto por jubilaciones y pensiones.[55] La distribución de las transferencias públicas en 1986, 1991 y el 2006 pone de relieve los importan-

55 La principal diferencia es la importancia de las prestaciones contributivas de salud, que no existían en la década del cincuenta.

GRÁFICA II.20

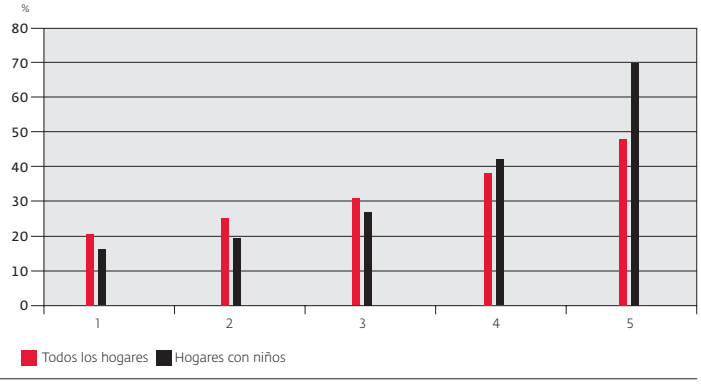
Función de densidad Kernel de los beneficios sociales per cápita, localidades de más de 5000 habitantes



Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

GRÁFICA II.21

Proporción de hogares que no reciben transferencias públicas, por quintil de ingreso per cápita, según presencia de menores de 18 años, 2006



* Para calcular los quintiles se eliminaron las Asignaciones Familiares y el Ingreso Ciudadano.
Fuente: Banco Mundial (2007) y BPS-OIT (2007).

Cuadro II.13 Estructura de las Asignaciones Familiares por tipo de régimen y quintil de ingreso per cápita del hogar, 2006

Quintil	Total de Asignaciones Familiares	Contributivas		No contributivas
		Públicas	Privadas	
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobreza	53,2	17,7	47,5	79,6
Primer quintil	39,5	9,7	28,7	70,5
Quintil 2	28,2	24,1	36,0	19,1
Quintil 3	18,6	34,5	21,2	6,5
Quintil 4	10,4	24,0	10,7	2,9
Quintil 5	3,3	7,6	3,4	0,9
Primer quintil de pobres	11,9	1,8	4,4	27,3
Indigencia	5,9	0,6	1,8	14,3

Fuente: BPS-OIT (2007).

Cuadro II.14 Percepción de transferencias públicas por quintil de ingreso sin valor locativo[1] y tipo de transferencia. Hogares con menores de 18 años. Total del país, 2006

Quintil	Ninguna	Beneficiarios de una sola transferencia				Beneficiarios de más de una transferencia		Total
		Ingreso Ciudadano	Seguro de desempleo	Jubilaciones y pensiones	Asignación Familiar	Al menos Asignación Familiar e Ingreso Ciudadano	Otras combinaciones	
1	16, 1	4, 7	0, 2	4, 6	36, 8	26, 0	11, 6	100, 0
2	19, 5	1, 3	0, 2	7, 2	46, 4	8, 1	17, 4	100, 0
3	26, 9	0, 3	0, 5	10, 5	43, 5	1, 4	16, 8	100, 0
4	42, 1	0, 0	0, 3	11, 5	33, 6	0, 4	12, 1	100, 0
5	70, 0	0, 0	0, 5	12, 7	13, 2	0, 1	3, 6	100, 0
Total	30, 5	1, 6	0, 3	8, 7	36, 9	8, 9	13, 1	100, 0

1. El valor locativo refiere al valor imputado de la vivienda, de acuerdo con la declaración de su propietario.
Fuente: BPS-OIT (2007).

tes cambios (gráfica II.20). La traslación y el cambio de forma de la distribución entre 1986 y 1991 es el resultado del cambio en el mecanismo de ajuste de las pasividades, votado mediante referéndum que estableció una enmienda constitucional promovida por iniciativa ciudadana en 1989. En un contexto de inflación descendente, el ajuste de las pasividades basado en la inflación salarial pasada condujo a una fuerte revalorización de los beneficios, que explica la traslación horizontal de la curva. Este elemento, aunado al bajo valor de las Asignaciones Familiares (hasta esa fecha de carácter contributivo), explica los dos modos que presenta la distribución de los beneficios de 1991.

Debido al mecanismo de ajuste basado en las variaciones del salario nominal pasado, el proceso inflacionario desatado por la crisis del 2002 llevó al deterioro del valor real de las jubilaciones y pensiones contributivas, elemento que explica el movimiento de la moda de la distribución de estos beneficios. A su vez, la extensión del sistema de Asignaciones Familiares y la puesta en vigencia del PANES expandió las transferencias hacia los estratos de menores ingresos. Como resultado de la focalización de ambas transferencias, el perfil de la distribución de los beneficios volvió a cambiar y el valor modal de los hogares de bajos ingresos se desplazó hacia la izquierda.

Si bien la mayor parte de los hogares ubicados en estratos de menores ingresos están cubiertos por el sistema de transferencias, una proporción importante no recibe ninguna transferencia pública (gráfica II.21). La fuerte asociación positiva entre la edad de las personas y su lugar en la distribución del ingreso, aunada a que las prestaciones destinadas a hogares con niños están sujetas a verificación de medios y las destinadas a adultos mayores no lo están, explica que la proporción de hogares no cubiertos por transferencias evolucione más suavemente con el quintil de ingresos que las barras correspondientes a los hogares con niños. Obsérvese que en los quintiles más bajos la cobertura es mayor en los hogares con niños debido a la reciente generalización del sistema de Asignaciones Familiares, a la presencia de hogares extendidos y a que es probable que quienes permanezcan sin cobertura en esos quintiles sean hogares integrados por jóvenes sin niños.

Uno de los objetivos de la reforma reciente en el sistema de Asignaciones Familiares consiste en aumentar el alcance de esta prestación entre los hogares de menores ingresos, a efectos de reducir los niveles de pobreza y la desigualdad. En la sección que sigue nos concentramos en los cambios en este régimen y en el Ingreso Ciudadano.

2.2.3 Asignaciones Familiares, Ingreso Ciudadano y transferencias monetarias a niños y adolescentes en el Plan de Equidad

2.2.3.1 Las Asignaciones Familiares y el Ingreso Ciudadano

Los cambios en el acceso al sistema de Asignaciones Familiares de 1999 y especial-

mente del 2004 significaron una importante extensión en la cobertura del sistema entre los menores de 18 años, particularmente en los de menores ingresos. Los análisis recientes indican que las Asignaciones Familiares destinadas a no contribuyentes a la seguridad social llegan a los hogares en mayores condiciones de privación, mientras que las asignaciones contributivas (públicas y privadas) se ubican en los tramos medio bajos y medios de la distribución del ingreso (cuadro II.13). Uno de los grandes problemas del sistema vigente hasta el 2007 radicó en la dificultad de verificar las contrapartidas de asistencia al sistema educativo.

El Ingreso Ciudadano constituyó la prestación monetaria del PANES que se implementó en Uruguay entre el 2005 y diciembre del 2007. Dado que se trata de una intervención muy reciente, se presentan sus principales características.

El PANES consistió en un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. Mediante ellas se perseguían objetivos de corto y largo plazo. En el corto plazo, se proporcionó a los hogares una transferencia monetaria fija, el Ingreso Ciudadano, transferencias alimentarias para hogares con menores de 18 años o embarazadas, mediante tarjeta magnética, e intervenciones sobre el estado de la vivienda, aunque estas últimas tuvieron un alcance considerablemente menor. La tarjeta alimentaria llegó a casi todos los hogares beneficiarios del plan que tenían menores de 18 años. Consistía en una transferencia que variaba entre 300 y 800 pesos mensuales, según el número de menores y embarazadas que integraran el hogar.

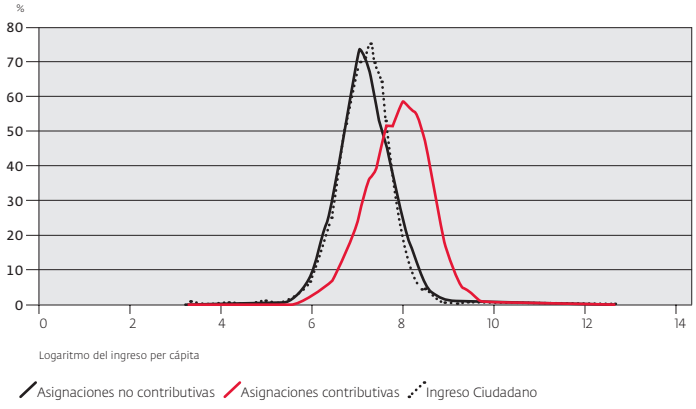
Por otro lado, mediante los componentes Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay se buscó actuar sobre la inserción social y económica de los hogares en el mediano y largo plazo a través de intervenciones de capacitación, recuperación de saberes y alfabetización, junto con experiencias de participación social y laboral.

La población objetivo del PANES fue el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en el 2005) y se seleccionó mediante un umbral de ingresos y un puntaje, *índice de carencias críticas,* que reunía características socioeconómicas del hogar con el objetivo de dar cuenta de las condiciones de pobreza estructural (Amarante et al., 2005).[56] La recepción de la prestación estaba sujeta a condiciones que debían cumplir los hogares beneficiarios, tales como asistencia escolar de los niños menores de 14 años, controles periódicos de salud de niños y embarazadas y asistencia al programa Rutas de Salida. En la práctica, el control de contrapartidas no pudo efectivizarse.

A fines del 2007 el PANES contaba con 83 000 beneficiarios, de los cuales 74 500 cobraban el Ingreso Ciudadano. Esto equivale al 5% de los hogares y aproximadamente al 10% de las personas que habitan en el país. Las titulares de cobro del plan fueron mayoritariamente mujeres. Si bien se esperaba

GRÁFICA II.22

Función de densidad Kernel del ingreso per cápita de quienes reciben Asignaciones Familiares e Ingreso Ciudadano, localidades de más de 5000 habitantes, 2006



Fuente: BPS-OIT (2007).

Cuadro II.15 Cobertura de Asignaciones Familiares e Ingreso Ciudadano en los sectores de menores ingresos e impacto estático en la pobreza e indigencia. Localidades de más de 5000 habitantes, 2006

Prestación	% Indigencia	% Primer quintil	% hogares bajo la LP	Impacto en la indigencia	% Impacto en la pobreza
Asignaciones Familiares	59,1	33,4	72,0	–5,8	–0,7
Ingreso Ciudadano (hogares)	30,0		25,2	–40,1	–1,4

Fuente: Banco Mundial (2007), BPS (2008) y Arim et al. (2006).

56 La focalización de este tipo de programas a través de herramientas estadísticas y econométricas.

que todos los hogares beneficiarios pasaran por Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, la cobertura de estos programas fue considerablemente menor y alcanzó a aproximadamente a 15 000 hogares. El pasaje por Trabajo por Uruguay era de tres meses e implicaba que el hogar cobrara el doble de la prestación durante ese lapso, mientras que la participación en Rutas de Salida era una contrapartida del plan.

Las Asignaciones Familiares y el Ingreso Ciudadano presentan intersecciones altas en su población objetivo, debido a la fuerte y reiterada asociación entre pobreza y estructura demográfica y al hecho que la recepción de una prestación no inhabilitaba el acceso a la otra. Aproximadamente el 95% de los hogares que accedieron al PANES tienen menores de 18 años (Amarante et al., 2007).

Sin embargo, en la ley de creación del Ingreso Ciudadano se removieron las Asignaciones Familiares y la pensión a la vejez del cálculo del umbral para acceder al beneficio, al tiempo que se instó a los hogares incluidos en el PANES a tramitar la Asignación Familiar en caso de no percibirla y cumplir con las condiciones de acceso. Así, la intersección fue alta en los hogares con niños y ubicados en el primer quintil de ingresos: 26% de los hogares cobraba ambas prestaciones, mientras que una proporción considerablemente menor (4,7%) cobraba solamente el Ingreso Ciudadano.

Al desagregar las Asignaciones Familiares en contributivas y no contributivas, dependiendo de la ley por la cual las personas se hacen titulares del derecho, se encuentra que las no contributivas alcanzan a hogares cuyos ingresos son similares, aunque superiores a los de aquellos que recibían el Ingreso Ciudadano (gráfica II.22). Esto explica las fuertes intersecciones entre los beneficiarios antes detectadas. Pese a esta intersección, las contribuciones de una y otra prestación al alivio de la pobreza y la indigencia difieren, principalmente debido a sus montos.

Mientras que las Asignaciones Familiares vigentes hasta el 2007 no contribuían al alivio de la indigencia, la pobreza y la desigualdad debido al monto exiguo de la prestación (Bucheli, 1997; Vigorito, 2005; Banco Mundial, 2007; Arim et al., 2006), el Ingreso Ciudadano tuvo un importante efecto sobre la reducción de la indigencia y sobre la brecha de pobreza. A su vez, tuvo efectos menores sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza con relación al monto transferido.

Como es habitual en los programas altamente focalizados en América Latina, su escasa cobertura redundó en que no tuviese impactos en los niveles de desigualdad. Dado el bajo monto de la prestación y la falta de controles de las contraprestaciones, no se ha evaluado su impacto en otros desempeños, a excepción del ejercicio realizado por González (2007), que constata que la prestación no incide en la probabilidad de que los niños asistan al sistema educativo, pese a que se trata una de las contrapartidas.

La indigencia se vio reducida en un 40% por efecto de la instauración del programa Ingreso Ciudadano (cuadro II.15). Esta estimación fue realizada asumiendo que si los hogares no recibiesen el Ingreso Ciudadano o las Asignaciones Familiares no buscarían fuentes alternativas de ingresos o, lo que es lo mismo, que los hogares no cambian su actitud frente al mercado de trabajo o su salario de reserva cuando reciben una prestación de estas características. Tal como señala el Banco Mundial (2007), la experiencia internacional en este aspecto es sumamente controvertida, tanto en países industrializados como en países en desarrollo. Al respecto, Tabor (2002) y Moffit (2002) proveen interesantes revisiones generales para América Latina y para Estados Unidos respectivamente. La discusión sobre la verosimilitud de este supuesto no solo afecta aspectos de evaluación de impacto de las políticas, sino que también involucra aspectos de diseño. En aquellos países en los que se ha considerado que la recepción de beneficios desincentiva el trabajo, se han fijado condicionalidades asociadas a la búsqueda de trabajo para la recepción de transferencias de ingresos. Un caso paradigmático en este sentido es el de EUA. En cambio, los países de Europa continental han tendido a no fijar este tipo de requisitos.

Cuadro II.16 Tabla para la determinación del monto de la prestación por Asignación Familiar por hogar según presencia de niños menores de 6 años, niños que asisten al sistema primario y niños que asisten a enseñanza media (en pesos uruguayos)

	Número de niños en primaria						
N.º de niños en secundaria	0	1	2	3	4	5	6
0	0	700	1061	1353	1608	1839	2051
1	1000	1361	1653	1908	2139	2351	2550
2	1516	1808	2063	2293	2506	2705	2892
3	1933	2188	2419	2631	2830	3017	3196
4	2297	2525	2740	2939	3127	3305	3476
5	2627	2839	3038	3225	3404	3575	3739
6	2930	3129	3317	3495	3666	3830	3988

Fuente: BPS-OIT (2007).

En cuanto a otros efectos del Ingreso Ciudadano, la evaluación de impacto cuantitativa del PANES indica efectos positivos sobre la realización de consultas médicas, asistencia escolar y reducción del trabajo infantil (Amarante et al., 2007). También puso de manifiesto que recibir la prestación no condujo a cambios en la oferta laboral y las horas trabajadas de los mayores de 14 años en los hogares. Este es un resultado positivo, dado que uno de los grandes peligros, ampliamente discutido en la literatura sobre evaluación y diseño de programas sociales, consiste en que los hogares se vuelvan dependientes de las prestaciones y sustituyan ingresos retirando a algunos de sus miembros del mercado laboral o reduciendo las horas trabajadas (Tabor, 2002). En el contexto latinoamericano no se han dado respuestas de este tipo, dado que, tal como afirma Tabor (2002), los beneficios otorgados ubican a los hogares aún muy lejos de la línea de pobreza, por lo cual enfrentan condiciones de vida difíciles aunque reciban las prestaciones.

Uno de los resultados potencialmente adversos del programa radicó en que parece haber generado un ligero estímulo a la informalidad. En este período se asistió a una fuerte formalización de los trabajadores; sin embargo, al comparar a quienes recibían la prestación por Ingreso Ciudadano con un grupo de control con características muy similares a los beneficiaros del PANES, se encontró un efecto de desestímulo. Esto resulta consistente con el hecho de que los ingresos de los hogares eran cotejados con los registros del BPS, y aquellos que superaban cierto umbral de ingresos eran removidos del plan. Gasparini et al. (2007) encontraron resultados similares para el plan Jefas y Jefes en Argentina. Este elemento debe servir para mejorar el diseño del nuevo programa de Asignaciones Familiares, dado que podría generar incentivos similares. A esos efectos, quizá sea de importancia no eliminar a los hogares del nuevo sistema de manera inmediata cuando superen un posible umbral de ingresos, sino tener mayor flexibilidad, ya sea en función de los plazos o de los montos de ingreso.

2.2.3.2 El Plan de Equidad y el rediseño de las transferencias de ingreso destinadas a hogares con niños

El PANES finalizó en diciembre del 2007, pues había sido concebido como programa transitorio de dos años de duración (2005-2007). Como continuación, el gobierno diseñó un Plan de Equidad que comenzó a implementarse en enero del 2008 y que se planea que esté completamente desplegado hacia mediados del 2009. Este plan engloba las reformas de la salud y tributaria ya iniciadas y plantea un conjunto de intervenciones que lo distinguen:

a. Una transferencia de ingresos que consiste en una reformulación del sistema de Asignaciones Familiares.
b. Un programa de trabajo protegido: Uruguay Trabaja.
c. Un programa de emprendimientos productivos: Uruguay Recicla

RECUADRO II.10

Evaluando políticas: PANES, fuero sindical, consejos de salarios

¿Cómo están siendo evaluados por las elites los principales programas de políticas sociales de la nueva administración? El siguiente cuadro muestra esta evaluación.

	Evaluación políticas sociales	PANES	Fuero sindical	Consejos de salarios
Políticos	Muy mala	4,0	5,0	1,0
	Mala	11,0	20,0	2,0
	Ni buena ni mala	20,0	16,0	18,0
	Buena	41,0	25,0	41,0
	Muy buena	24,0	33,0	38,0
	Total	100,0	100,0	100,0
Empresarios	Muy mala	30,0	25,0	5,0
	Mala	17,5	32,5	20,0
	Ni buena ni mala	25,0	30,0	25,0
	Buena	22,5	7,5	47,5
	Muy buena	5,0	0,0	2,5
	Total	100,0	100,0	100,0
Sindicalistas	Muy mala	5,0	2,5	0,0
	Mala	7,5	0,0	2,5
	Ni buena ni mala	7,5	12,5	12,5
	Buena	55,0	40,0	35,0
	Muy buena	25,0	45,0	50,0
	Total	100,0	100,0	100,0

Como muestra el cuadro, los políticos, en su gran mayoría, aprueban los tres programas: quienes declaran una evaluación "mala" o "muy mala" no superan el 25%. Los empresarios son los más críticos con las políticas sociales, y los sindicalistas, los más entusiastas. Sin embargo, vale la pena destacar que en cuanto a los consejos de salarios los empresarios se dividen: un 53% piensa que es una buena política y un 45% que es una mala política.

d. Intervenciones educativas. Ampliación del Plan CAIF (Centro de Asistencia a la Infancia y la Familia).
e. Una transferencia de alimentos mediante tarjeta magnética destinada al 10% de los hogares con menores a cargo. Esta sustituye la tarjeta alimentaria del PANES y también las canastas del Instituto Nacional de Alimentación (INDA).

Si bien abarca a los beneficiarios del PANES, la población objetivo del Plan de Equidad es considerablemente más amplia. Dada la información presentada en el apartado anterior, parece claro que el Ingreso Ciudadano y las Asignaciones Familiares comparten poblaciones objetivo, por lo cual una es natural continuadora de la otra. Entre las intervenciones que forman parte del Plan de Equidad, este informe se concentrará en la modificación del sistema de Asignaciones Familiares. Esta reforma fue aprobada mediante la ley 18227. En OIT-BPS (2007) se plantea una discusión con mayor detalle de las modificaciones introducidas en el sistema actual basada en escenarios de cambio de la prestación simulados con datos de las ECH.

El nuevo sistema de Asignaciones Familiares profundiza los cambios de 1999 y 2004, en tanto despega la titularidad del beneficio de los requisitos contributivos. A diferencia de la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (véanse CEPAL, 2005; Rawlings, 2005), el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo.

Serán beneficiarios del sistema aquellos hogares con menores de 18 años que cumplan los requisitos de asistencia al sistema educativo y presenten condiciones de vulnerabilidad social, las cuales serán evaluadas mediante un puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar, a la manera de las pruebas aproximadas de medios (*proxy means tests*) seguidas por diversos programas latinoamericanos de transferencias y por el PANES. Las cláusulas de transición de la ley establecen que pasan al Plan de Equidad automáticamente los hogares que reúnen las características anteriores y pertenecieron al PANES o se inscribieron en él aunque no hayan resultado beneficiarios. Los beneficiarios de las leyes de 1999 y 2004 que no se hayan inscrito en el PANES deberán solicitar el beneficio y actualizar la información correspondiente antes de julio del 2008.

Cuadro II.17 Pobreza y desigualdad según hipótesis de asistencia y población objetivo. Total de hogares

	2006 Sin Ingreso Ciudadano	2006	Hipótesis de asistencia máxima	Hipótesis de asistencia mínima
Población objetivo 2008: 330 mil niños				
Incidencia de la indigencia	3,3	2,1	1,9	2,0
Incidencia de la pobreza	27,1	26,5	26,4	26,4
Severidad de la pobreza	9,6	8,8	8,2	8,3
Índice de Gini	45,4	44,9	44,7	44,7
Población objetivo 2009: 500 mil niños				
Incidencia de la indigencia	0,033	0,021	0,019	0,020
Incidencia de la pobreza	0,271	0,265	0,245	0,245
Severidad de la pobreza (fgt1)	0,096	0,088	0,078	0,079
Índice de Gini	0,454	0,449	0,445	0,445

Fuente: Elaboración basada en la ECH del INE.

Se proyecta cubrir a 330 000 menores de 18 años en el 2008 y a 500 000 en el 2009. Para acceder al sistema los niños y adolescentes de entre 6 y 18 años deben asistir al sistema educativo y realizar controles médicos periódicos. La prestación será escalonada, con el objetivo de incentivar la asistencia a la enseñanza media. Así, el beneficio será de 700 pesos mensuales para el primer menor de 0 a 12 años del hogar y de 1000 pesos para el primer menor que asista a enseñanza secundaria. A efectos de evitar posibles efectos indeseados en la fecundidad, se aplicará una escala de equivalencia de 0,6.

De esta manera, el beneficio por hogar se calculará como:

$$Th = M_p * (men18)^{0,6} + (M_s - M_p) * (men\,\text{sec})^{0,6}$$

Donde M_p y M_s representan el monto transferido para quienes cursan primaria y secundaria respectivamente; *men*18 es el total de menores de 18 años en el hogar que cumplen con las condiciones de elegi-

bilidad; *men*sec es el número de niños que asisten a enseñanza secundaria, y 0,6 es la escala de equivalencia considerada. El cuadro II.21 ilustra la variación de los montos según tamaño del hogar.

La prestación se ajustará con base en el IPC a efectos de no perder poder adquisitivo y servir de colchón contracíclico para la pérdida de bienestar de los hogares en épocas de crisis. Esta nueva forma de ajuste busca evitar la pérdida de valor que sufrió la prestación durante la década de 1990 por haber sido atada al SMN.

Los empleados formales, públicos y privados, con ingresos de titular y cónyuge menores de 10 BPC, que no pertenezcan a hogares vulnerables, continuarán recibiendo sus prestaciones de acuerdo con el sistema vigente desde 1995. Bucheli (2007) indica que la presencia de una prestación más baja destinada a hogares de ingresos ligeramente superiores a los beneficiarios del sistema nuevo puede ser un buen instrumento de política para contrastar la posible tendencia a la informalidad.

Si el sistema se implementa de manera adecuada, es probable que logre reducir considerablemente las brechas de cobertura del sistema de protección social en los sectores de menores ingresos identificadas en trabajos previos (Banco Mundial, 2007) y brevemente presentadas en el apartado anterior. Luego de la generalización de Asignaciones Familiares a este grupo, que se efectivizará en el 2008, quedarán aún sin cobertura los hogares que pertenezcan al quintil de menores ingresos y que no tengan menores a su cargo, o aquellos en los cuales los menores no cumplan las condiciones de elegibilidad. Esta brecha podrá ser parcialmente cubierta por la extensión de las pensiones a la vejez a los mayores de 65 años, medida que se está discutiendo el marco del Plan de Equidad. Sin embargo, los hogares pobres de adultos jóvenes quedan aún sin cubrir. Se trata por tanto de un grupo vulnerable, aunque de tamaño pequeño (representa un 5% del grupo analizado).

Uno de los grandes desafíos de este nuevo régimen consiste en la posibilidad efectiva de controlar la asistencia al sistema educativo. Ello es especialmente importante en enseñanza media, en la que, como se vio en el capítulo I.4, los niveles de deserción son elevados y la transferencia se ha pensado como un incentivo a la permanencia en el sistema educativo. Al mismo tiempo, se requiere un conjunto de acciones coordinadas para que el sistema educativo efectivamente retenga a los jóvenes. La transferencia puede actuar como un elemento facilitador o motivador, pero se hacen necesarias modificaciones directas del sistema educativo. Otro desafío importante consiste en que el nuevo sistema debe estar sujeto a revisión periódica, dado que, como lo muestra la experiencia latinoamericana, se pueden generar efectos no deseados sobre diversos aspectos, entre ellos la inserción laboral de los adultos. Se requieren entonces estructuras institucionales flexibles, capaces de monitorear y evaluar los programas, revisar periódicamente sus acciones e implementar las modificaciones que se hagan necesarias.

Para terminar este apartado, se realizó un ejercicio estático sencillo con el objetivo de determinar los posibles impactos del nuevo sistema de Asignaciones Familiares sobre la indigencia, la pobreza y la desigualdad. Este asume que la reforma no tiene efectos sobre las restantes fuentes de ingreso de los hogares ni sobre la oferta laboral de adultos y jóvenes mayores de 14 años, supuestos que parecen razonables a la luz de la evaluación del PANES. Se consideran dos escenarios: la extensión a 330 000 niños en el 2008 y la extensión a 500 000 niños en el 2009. A su vez, se consideran dos hipótesis de asistencia al sistema educativo. En la primera, se supone que todos los jóvenes reaccionan ante el incentivo generado por el nuevo sistema y comienzan a asistir o continúan asistiendo (hipótesis de máxima). En la segunda, se supone que el nuevo sistema no crea ningún incentivo adicional y la asistencia escolar es similar a la actual (hipótesis de mínima). La verdadera tasa de asistencia se ubicará entre estos dos extremos y, en consecuencia, los niveles de desigualdad

y pobreza se verán modificados entre los valores máximos y mínimos propuestos en este ejercicio.[57] Se brinda, entonces, una idea general de posibles escenarios, sobre la base de una buena focalización y de la inexistencia de efectos indeseados por el sistema.

Se plantean dos situaciones de partida. En una se considera la evolución respecto a la situación con Ingreso Ciudadano, y en la otra se remueve dicha prestación. Tras la comparación de ambos escenarios de base se confirma la fuerte incidencia del Ingreso Ciudadano sobre la reducción de la indigencia y su bajo peso en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

El ejercicio indica que la indigencia, la pobreza y la desigualdad se verán muy poco alteradas en el 2008 por el cambio de Asignaciones Familiares respecto a la situación con Ingreso Ciudadano. Esto indica que la reforma representa efectivamente una continuación del PANES, dado que, si no existiera, la indigencia treparía nuevamente al 3,3%.

Los cambios son considerablemente mayores en términos de pobreza si se considera el escenario 2009. Ello se debe a que, como ha señalado Atkinson (1995), es más fácil aliviar la pobreza si la población objetivo abarca a hogares cercanos a la línea de pobreza. Esta es una tentación para los gobiernos, dado que el costo de la reducción de la incidencia de la pobreza es notoriamente menor que el de la caída de su intensidad. Por otro lado, los resultados indican una leve reducción en la desigualdad. Así, este ejercicio sirve para ilustrar que se necesitan cambios económicos y en las políticas muy profundos para alterar significativamente los niveles de desigualdad prevalecientes en la sociedad uruguaya.

El sistema de transferencias uruguayo se caracterizó hasta el 2007 por presentar dos generaciones de beneficios, con un gasto en los de primera generación notoriamente mayor. Esto implica que, pese a los cambios introducidos recientemente, sigue estando orientado hacia las transferencias que se vinculan al trabajo formal.

La redefinición del sistema de transferencias uruguayo requiere definir el concepto de equidad que se busca alcanzar. Esta debe combinarse con el aprendizaje de los aciertos y errores que surgen de las evaluaciones de impacto de las políticas. Para avanzar en esta dirección se requiere discutir tanto los objetivos del sistema de protección social en su conjunto como los resultados buscados y no buscados de las experiencias recientes (por ejemplo, las enseñanzas de la experiencia del PANES).

Ello proporcionará fundamentos para establecer los objetivos, la amplitud del sistema, los niveles e instrumentos de focalización del nuevo sistema de transferencias, los cuales deberán ser evaluados periódicamente. De lo contrario, se correrá el riesgo de volver a cristalizar mecanismos hasta que otra generación de transferencias sustituya a la actual.

También se vuelve necesario conocer en qué medida las transferencias de ingresos vigentes se convierten en logros y aumentan los niveles de agencia y autonomía de las personas y hogares, dado que pocos estudios han abordado esa cuestión.

Conclusiones a la Parte II

De la misma forma en que la Parte I de este informe concluye que *la política* es determinante para entender la evolución del desarrollo humano en el siglo XX, en esta se muestra que *las políticas* son determinantes cuando se trata de mejorar los niveles de bienestar de los ciudadanos. El rol del Estado resulta clave en un país que, como el Uruguay, carece de niveles de crecimiento económico sostenido y enfrenta problemas de pobreza y desigualdad persistentes.

En esta perspectiva se consideraron dos conjuntos de políticas: las que propenden a la creación de un modelo de desarrollo sostenible y las que hacen al Estado de bienestar o a la creación de mallas de seguridad social.

En países de desarrollo medio como el Uruguay, ambas están entrelazadas. El

57 Una calibración más adecuada de la tasa de asistencia escolar que efectivamente se verificará podría realizarse mediante ejercicios de modelos de microsimulaciones, pero ello supera los objetivos del presente informe.

comportamiento volátil del crecimiento económico del país hace necesarias las políticas de bienestar *contracíclicas,* que puedan contrarrestar los efectos adversos de las crisis económicas y los períodos de estancamiento. Al mismo tiempo, el Uruguay enfrenta los desafíos de definir una inserción internacional capaz de promover un modelo de desarrollo que permita diversificar la estructura productiva, incorporar tecnología e innovación y crear empleo de buena calidad.

El análisis llevado a cabo sobre los desafíos de la inserción internacional del país muestra que, en la etapa actual de internacionalización o globalización productiva, comercial y financiera de la economía mundial, la estrategia de crecimiento e inserción internacional de los países combina distintas formas de vinculación o asociación internacional, que van desde la apertura unilateral hasta la creación y profundización de acuerdos de integración regional u otros tipos de acuerdos relativos al comercio y las inversiones con diferentes países o bloques de países. En particular, el Uruguay enfrentó un proceso de reformas que tuvo fuertes impactos en la estructura económica y productiva, entre las que se destaca la marcada tendencia a la especialización de las estructuras industriales en productos de base agrícola, minera y petroquímica, en particular en bienes de consumo poco diferenciados e insumos de uso difundido, que combinan una elevada escala productiva con el uso intensivo de recursos naturales. Este patrón de especialización productiva, que presenta serias dificultades y limitaciones en términos de crecimiento económico de largo plazo, también restringe fuertemente las posibilidades de acceso a los beneficios que se derivan de lograr una mayor inserción internacional en los mercados de bienes y servicios más dinámicos a escala mundial. Entre las limitaciones se encuentra la dependencia de exportaciones básicas —primarias o semiindustrializadas— (en las que los mercados de los países desarrollados tienen subsidios y diversos mecanismos de protección), las cuales presentan tendencias de largo plazo muy poco dinámicas en el comercio internacional por razones que van más allá de las políticas comerciales.

Sobre la base de este diagnóstico, se proponen políticas de inserción internacional y hacia el capital extranjero que tengan como objetivo central contribuir a modificar las tendencias negativas en la trayectoria de crecimiento que se han verificado en el país las últimas décadas. Una política de comercio exterior óptima debería buscar principalmente una inserción internacional lo más diversificada y amplia posible. Luego de casi tres décadas de acumulaciones en los acuerdos de inserción regional, resulta necesario avanzar hacia cierto tipo de integración regional que apunte a la complementación productiva basada en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, por la vía de la acumulación de capital, el cambio tecnológico, economías de escala de plantas, de firmas y de industrias, y economías de aprendizaje. Este modelo de funcionamiento de los acuerdos (tanto del Mercosur como con otros países de la región) implicaría el desarrollo mancomunado de los países involucrados. Para ello, se definen algunos objetivos que sería deseable alcanzar con los socios regionales: avanzar en el libre comercio interno mejorando el acceso fluido y estable a los mercados vecinos mediante la eliminación de las BNA, progresar en la construcción de la UA, lograr acuerdos para la actuación conjunta en el proceso de negociación externa y defensa comercial comunes, y definir políticas comunes con relación a la inversión externa directa.

En cuanto a los instrumentos actuales de los que el país dispone, se señalan varios referidos a políticas de competitividad industrial y tecnológica, tanto de carácter horizontal como sectorial, heredados del pasado. A ello se añaden nuevos programas de apoyo a conglomerados de cadenas productivas.

Esta parte señala que, si bien recientemente se han realizado avances significativos, tanto en las políticas como en los instrumentos, estos no se encuentran articulados en una estructura conceptual explícita, por lo que persisten problemas de coordinación, asociados a carencias en el establecimiento

RECUADRO II.11

Percepciones y evaluaciones sobre la desigualdad: una vinculación profunda

Las percepciones y valoraciones sobre la desigualdad y las políticas orientadas a su reducción están inextricablemente entrelazadas. Como se verá en la Parte III, donde se detallan los resultados de la encuesta de opinión pública realizada para este informe, en el Uruguay la percepción sobre la desigualdad (concebida como *injusticia social*) está fuertemente enraizada, muy influida por los valores *igualitaristas.* El 78,2% de los encuestados cree que no todos los uruguayos tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza: la mayoría considera que la distribución del ingreso es injusta.

Veamos entonces la opinión de las elites, los representantes ilustrados de esta opinión ciudadana. El siguiente cuadro muestra la visión que tienen sobre la desigualdad actual, la desigualdad comparada con la de 10 años atrás y comparada con la de dos años atrás.

Piensa que el país es muy o bastante desigual la mayoría de los miembros de elite entrevistados: el 66% de los legisladores y el 80% de los sindicalistas. Solo entre los empresarios esta relación se invierte, y son más los que consideran que el país es poco desigual (52,5%) que los que piensan que es muy o bastante desigual (47%).

En general parece claro que la desigualdad, comparada con la que existía hace dos años, en pleno embate de la crisis del 2002, ha disminuido. Piensan que es algo menor o mucho menor el 78% de los políticos, el 50% de los empresarios y el 85% de los sindicalistas.

No es tan clara la comparación de la desigualdad actual con la de hace 10 años. La mitad de los políticos y la gran mayoría de los empresarios (67,5%) consideran que es mayor ahora. Para el 60% de los sindicalistas, en cambio, la desigualdad hoy es mucho o bastante menor que hace 10 años.

Los datos indican que en estos años la desigualdad más bien ha tendido a aumentar, pero las percepciones sobre *lo social* parecen estar construidas en buena medida políticamente, y estas percepciones influyen de manera notoria sobre la evaluación de los hechos.

El siguiente cuadro indaga sobre cuál debería ser la prioridad del gobierno, si inversión y crecimiento, o distribución y justicia, y cuál creen los entrevistados que es la prioridad actual del gobierno. Las percepciones sobre lo que el gobierno debería hacer son un espejo perfecto de las evaluaciones sobre lo que el gobierno efectivamente hace, y están conectadas con la percepción que tienen los segmentos de elite sobre la gravedad de los problemas sociales en el país. En

Percepciones sobre la desigualdad: la opinión de las elites

	Políticos				Empresarios				Sindicalistas			
Desigualdad actual en Uruguay	Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual		Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual		Poco desigual	Bastante desigual	Muy desigual	
%	33,0	54,0	12,0		52,5	42,5	5,0		17,5	57,5	22,5	
Comparada con 10 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy mayor	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Mucho mayor	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor
%	2,0	42,0	40,0	10,0	2,5	20,0	55,0	12,5	2,5	57,5	20,0	20,0
Comparada con 2 años atrás	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Algo mayor	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor	Mucho menor	Algo menor	Algo mayor	Muy Mayor
	7,0	71,0	19,0	0,0	2,5	47,5	32,5	5,0	7,5	77,5	15,0	

>>

RECUADRO II.11

los dos segmentos más distanciados cultural e ideológicamente —los empresarios y los sindicalistas— la inversión es casi simétrica.

Como muestra el cuadro, las percepciones sobre lo que hace el gobierno están divididas. Los gobernantes, legisladores y empresarios (sobre todo estos últimos) perciben que el gobierno está priorizando las políticas de distribución y justicia social por sobre las políticas de inversión y crecimiento, mientras que la inmensa mayoría de los sindicalistas piensa exactamente lo contrario. En el total hay una situación de *empate* (42% y 42%) entre quienes piensan que el gobierno prioriza una cosa u otra. Claro está que, a la hora de expresar sus preferencias, los entrevistados que creen que el gobierno prioriza la distribución por sobre la inversión consideran que debería priorizar la inversión (46% del total de los miembros de elite entrevistados cree que debe priorizarse la inversión, contra un 38% que cree que deben priorizarse la distribución y la justicia social). Resulta destacable el hecho de que ambos objetivos, aun cuando no sean incompatibles, aparecen priorizados en forma exactamente opuesta por empresarios (que valoran más la inversión y el crecimiento) y sindicalistas (que priorizan la distribución y la justicia social).

Sin embargo, este empate en las percepciones y esta división en las preferencias evidencian una de las contradicciones existenciales del Uruguay; no de hoy, sino desde el origen mismo del Estado nación, como fue señalado en el capítulo I.2. Lejos de considerar —de acuerdo con las teorías contemporáneas sobre los dilemas del crecimiento y la distribución— que un objetivo y otro deben ser pensados conjuntamente, las elites uruguayas tienden a verlos como contradictorios. Si bien es cierto que la pregunta obliga a eso, los porcentajes de quienes se niegan a contestarla son bajos, y las preferencias coinciden enormemente con las percepciones.

		Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Total
¿Qué es lo que el gobierno debería priorizar?	No sabe / no contesta	18	32	13	3	16
	Distribución / justicia	36	29	3	83	38
	Inversión / crecimiento	46	38	85	15	46
¿Qué es lo que el gobierno prioriza?	No sabe / no contesta	21	18	10	8	17
	Distribución / justicia	48	44	68	10	42
	Inversión / crecimiento	31	38	23	83	42

RECUADRO II.12

Rasgos principales de planes y programas sociales

	PANES (Uruguay)	Bolsa Familia (Brasil)	Chile Solidario-Programa Puente
Objetivo principal	• "Garantizar la cobertura de las necesidades básicas a las personas más vulnerables y frenar así el riesgo de empobrecimiento agudo que sufre la sociedad uruguaya". • "Construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza en el marco de un proceso efectivo de integración social".	Combatir la pobreza y promover la emancipación de los pobres mediante garantía de ingresos mínimos y promoción del acceso y uso de servicios básicos. El programa se articula en tres dimensiones: • Promoción del alivio inmediato de la pobreza. • Refuerzo del ejercicio de derechos sociales en salud y educación. • Articulación con programas complementarios para el desarrollo de las familias, de modo que consigan superar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza.	Fundamento ético: "Para lleva a cabo una política efectiva de protección social a familias en situación de extrema pobreza es necesario asumir una perspectiva de derechos de acceso igualitario de oportunidades que obliga al reconocimiento de esta perspectiva como base para la formulación de medidas relativas a la integración", El Programa Puente fue lanzado para incidir en la extrema pobreza, a través de una red de seguridad, y para asistir a estas personas en el ingreso al sistema de protección social formal.
Año de inicio	2005	2003	2002
Focalización: población objetivo	Hogares en condición de pobreza extrema y pertenecientes al último quintil de ingresos económicos, según el INE (100 000 personas, 6,3% de la población del país) (2003)	Dos grupos objetivo: • Hogares en extrema pobreza con ingreso per cápita mensual menor de USD 30 = r$ 60. • Hogares pobres con ingreso per cápita mensual menor de USD 60 = r$ 120 e hijos de 0 a 15 años (valores año 2006)	Hogares en extrema pobreza de todo el país.
Cobertura	• 337 240 personas, • 102 353 hogares • 9,6% de los hogares • 10,4% de la población (2006) • 69,8% de los beneficiarios pertenecen al quintil de menores ingresos	• 11,1 millones de hogares (2006) • 58,4% de los hogares pobres.	• 225 073 hogares cubiertos entre el 2002 y el 2005 • 5,7% de la población • 98% de los hogares indigentes • 70% de los hogares pobres
Beneficios transferencias	• Ingreso ciudadano, transferencia mensual ($u 1360 = USD 55 por hogar) • Acceso a servicios sociales	• Transferencia básica: USD 17 = r$ 50 mensuales (monto básico: pago a familias con un ingreso per cápita mensual menor de r$60) • Transferencia variable: USD 5 = r$ 15 por cada niño o adolescente hasta 15 años de edad, con un límite financiero de r$ 45, equivalente a tres niños por familia (valores por familia según número de niños: monto mínimo de r$ 15 para hogares pobres y máximo de r$ 95 para hogares indigentes) Monto promedio transferencias USD 22 = r$ 65 (2006)	• Inicial: bono de protección por 2 años. El valor desciende cada 6 meses; es independiente del tamaño de la familia o composición: USD 20,3 (meses1-6); USD 13,30 (meses7-12); USD 9,20 (meses13-18) y USD 5,80 (meses19-24; mismo monto como SUF). • Después de 24 meses: bono de egreso por 3 años, de monto igual al último bono de protección recibido.

>>

RECUADRO II.12

Compromisos para recibir subsidios	• Trabajo comunitario • asistencia de niños y adolescentes a la escuela • controles médicos • reincorporación de jefes y jefas de hogar a la educación formal	• Educación Niños de 6 a 15 años: matricularse en la escuela y al menos el 85% de asistencia. • Salud Niños de 0 a 7 años, embarazadas y lactantes: compromiso de visitas médicas regulares, vacunaciones y seguimiento del desarrollo nutricional de los niños.	Hogares beneficiados: requiere participar en el PP en los 4 componentes: • Apoyo psicosocial de la familia. • Entrenamiento y supervisión. • Alcanzar condiciones mínimas en 24 meses. • Monitoreo y evaluación. 53condiciones mínimas. Estándar de vida organizada en 7 dimensiones: identificación, salud, educación, dinámica familiar, vivienda, trabajo, ingreso.
Componentes y programas principales	• Programas: a) Apoyo alimentario. b) Ingreso Ciudadano. c) Emergencia sanitaria. d) Trabajo transitorio. e) Atención a personas en situación de calle. f) Apoyo educativo en zonas de contexto crítico. g) Mejoramiento de asentamientos precarios, pensiones y tugurios • Componentes: 1) Ingreso Ciudadano 2) Construyendo Rutas de Salida 3) Trabajo por Uruguay 4) Programa de Asistencia Alimentaria 5) Intervenciones específicas en educación. 6) Intervenciones específicas en salud, 7) Programa de Apoyo a los Sin Techo. 8) Programa de Opciones Productivas. 9) Mejoramiento del Hábitat.	Componentes centrales: 1) Acceso a los Alimentos 2) Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y Aumento de la Producción de Alimentos para el Consumo 3) Generación de Renta (dirigido a la economía solidaria y acción de formación en poblaciones de baja renta para la inserción en el mercado de trabajo). 4) Articulación, Movilización y Control Social (procura estimular asociaciones con el gobierno federal en campañas de seguridad alimenticia y nutricional).	Principios rectores: 1) Igualación de capacidades básicas. 2) Enfoques de derechos. 3) Integralidad de las acciones. 4) Equidad y manejo de la vulnerabilidad. 5) Familia como núcleo del desarrollo humano. 6) Desarrollo local y participación. Componentes, tres ejes: a) Apoyo psicosocial personalizado de la familia y bono de protección. b) Subsidios monetarios garantizados. c) Acceso preferente a programas de promoción social.
Salidas de programas	El programa termina a los dos años. A partir de la finalización del PANES los hogares tienen la posibilidad de acceder a la Red de Asistencia Social (como uno de los pilares del Plan de Equidad que se inicia en el 2008) en alguno de los componentes. a) Prestaciones sociales no contributivas. b) Políticas de educación y atención a la primera infancia, adolescencia y juventud. c) Políticas de seguridad alimentaria.	Beneficiarios tienen derecho a la Beca Familia si cumplen con los criterios de selección. La recertificación es verificada cada dos años mientras la elegibilidad persista.	Está claramente regulado, con una duración máxima y una estrategia de salida. Las transferencias de bono de protección tienen montos decrecientes por 24 meses; después se paga el bono de egreso por tres años. Las familias egresan del programa luego de cinco años. Automáticamente acceden al subsidio único familiar y tienen acceso preferencial a todos los programas de asistencia social.

Fuente: Miguel Serna, a partir de CLACSO (2007), documentos oficiales; MIDES (Uruguay, 2007); MDS,IPEA (Brasil, 2007); MIDEPLAN (Chile) y Bastagli (2007).

RECUADRO II.13

Experiencias paralelas en la región: el gobierno de Lula en Brasil

Al inicio del gobierno de Luiz Inácio *Lula* Da Silva, en enero del 2003, se crearon el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, el Ministerio de Asistencia Social, y se recreó el Consejo de Seguridad Alimentaria. El programa Hambre Cero implicaba acciones coordinadas no solo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, sino también de los Ministerios de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, de Medio Ambiente, de Desarrollo Agrario, de Hacienda, de Salud, de Educación, de Integración Nacional, y de Trabajo y Empleo.

En octubre del 2003 se agregó la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa Familia, con el fin de unificar la gestión y coordinación de los programas sociales de transferencia de renta. Un nuevo avance institucional se produjo en enero del 2004, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. En el Ministerio se fusionaron las estructuras ministeriales y secretarías previas, con el objetivo de establecer políticas nacionales de asistencia social, seguridad alimentaria y de transferencia de renta. Asimismo, se vincularon órganos colegiados: el Consejo Nacional de Asistencia Social, el Consejo Consultivo y de Acompañamiento del Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza, el Consejo de Articulación de Programas Sociales y el Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia. El Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA) se mantuvo como órgano consultivo y de asesoramiento, vinculado a la Presidencia. Los intentos de fortalecer una política pública nacional de asistencia social extendida para garantizar servicios y derechos sociales en todos los ámbitos públicos del territorio se profundizaron en el 2004, con la aprobación de la Nueva Política Nacional de Asistencia Social.

Los antecedentes de reorganización institucional de las políticas de asistencia social en Brasil aparecen en la Constitución Federal de 1988, que las reconoce como políticas públicas y derechos del ciudadano, y luego en la ley orgánica de Asistencia Social, de 1993, que estableció instrumentos de planeamiento, financiamiento y control social, entre los que se destacan los consejos, fondos y conferencias nacionales. Durante la década del noventa hubo iniciativas en los campos de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de transferencias de renta; no obstante, hasta los años 2000 las políticas fueron discontinuas y contradictorias.

A inicios de los noventa se promovió un Debate Público sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación, unido a una campaña de Acción de Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, organizada por movimientos sociales, que confluyeron en la creación del CONSEA y la primera Conferencia de Seguridad Alimentaria, en 1994. No obstante, con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso el CONSEA fue disuelto y sustituido por el Consejo de Comunidad Solidaria, en el marco del Programa Comunidad Solidaria, vinculado a la Presidencia. También se creó el Ministerio de Previsión y Asistencia Social. La temática del hambre y la seguridad alimentaria fue sustituida por la focalización en el combate de la pobreza y la extrema pobreza en las regiones y los municipios más carenciados, a través de programas de transferencia de renta (Programa de Beneficio de Prestación Continua [BPC]). Las políticas sociales de los noventa constituyeron un sistema mixto, que combinó la filantropía y la solidaridad social, la acción del Estado y la participación del sector privado, a través del denominado *tercer sector*. El debate sobre las transferencias de renta se amplió con el proyecto del

>>

RECUADRO II.13

senador Eduardo Suplicy para instaurar una renta básica universal. A inicios de los años 2000 comenzaron a implementarse programas de transferencia de renta condicionada (como Beca Escuela y Beca Alimentación). La creación del programa Hambre Cero restauró la centralidad de la problemática de la seguridad alimentaria y el combate al hambre. La implementación del programa Beca Familia, en el 2004, sirvió para unificar, coordinar y ampliar el público objetivo de las transferencias de renta a las familias.

La experiencia chilena

Con el inicio del primer gobierno de la Concertación en Chile hubo cambios institucionales para la gestión de la política social nacional: la creación del Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), en 1990, así como el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Fondo Nacional de la Discapacidad. El segundo gobierno, a partir de 1994, hizo hincapié en la coordinación intersectorial, con la formación del Comité Interministerial Social, responsable del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, y la creación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (ente privado con representantes de la sociedad civil para colaborar con el Estado en el combate de la pobreza y la creación de consejos regionales). En el tercer gobierno de la Concertación, desde el 2000, el MIDEPLAN asumió la responsabilidad de coordinar el Programa Chile Solidario y llevar adelante actividades de vinculación con entidades públicas (ministerios, servicios sectoriales, gobiernos regionales) y privadas. El MIDEPLAN se relaciona con otras entidades a través de convenios que establecen los respectivos compromisos.

Miguel Serna

de prioridades. Estos aspectos se vinculan con la necesidad de avanzar en la explicitación de una estrategia integral de desarrollo de largo plazo para el país.

Así, sería conveniente mejorar la articulación de los instrumentos actualmente disponibles dentro de un esquema general de políticas industriales más ordenado y jerarquizado, como una parte consistente con la estrategia productiva y de especialización internacional. Tal esquema debería incorporar instrumentos orientados a fomentar de manera prioritaria, en el mediano plazo, algunas actividades productivas con mayor valor agregado mediante la incorporación de tecnología, entre las que se encuentran sectores manufactureros de tecnología media y alta o los llamados *difusores de progreso técnico*. Para el caso uruguayo, las ramas vinculadas a las tecnologías de la información y a las ciencias de la vida han demostrado ser algunos de los núcleos con fuerte contenido innovador que requerirían medidas específicas.

Más allá de las deficiencias señaladas en ambos conjuntos de políticas, resulta resaltable el importante crecimiento económico que el país ha tenido en estos años. Sin embargo, este crecimiento por sí solo no asegura niveles de bienestar adecuados para la mayoría de los ciudadanos. Se requieren políticas que tiendan a reducir las desigualdades y mitigar la pobreza. En este sentido, se han implementado en los últimos años un conjunto de cambios de política con el objetivo de mejorar los erosionados niveles de bienestar de los hogares uruguayos. Algunas de estas acciones se enfocaron al mercado laboral, como el fuerte reajuste del valor del SMN y la reinstauración de los consejos de salarios. Otras afectaron el diseño de las transferencias públicas de ingresos y, por esa vía, el sistema de protección y seguridad social. Particular atención se da en esta sección a la instauración del Ingreso Ciudadano en el contexto del PANES y la reformulación de Asignaciones Familiares aprobada a fines

del 2007 como parte del Plan de Equidad que comenzará a regir en el 2008. Además, en el 2007 el gobierno comenzó a implementar una reforma tributaria instaurando el IRPF, que es de esperar que afecte la distribución personal del ingreso.

Puede afirmarse que este conjunto de políticas es el más ambicioso intento realizado en la tercera ola de la democracia uruguaya para corregir desigualdades y apoyar a las personas con mayor grado de vulnerabilidad social. En el capítulo 2 se analiza el impacto de algunas de estas medidas sobre el nivel de ingresos, la equidad y la pobreza.

Un análisis sumario de estos elementos muestra que se han producido algunos avances, aunque hay aspectos por analizar y otros por mejorar en futuros rediseños de las políticas.

En lo que respecta a la política laboral, el informe muestra que entre el 2004 y el 2005, y especialmente entre el 2004 y el 2006, se produjeron incrementos considerables en el índice de Gini de los ingresos de los asalariados. El aumento en el SM ha tenido un efecto de reducción de esa desigualdad salarial. También ha tenido un impacto positivo en los ingresos promedio de los trabajadores, especialmente los jóvenes no calificados. El SMN, a partir de su incremento, se ha transformado en un mecanismo regulador de importancia en el mercado de trabajo.

Este informe, además, muestra que, a despecho de las teorías que señalan los efectos adversos del SM sobre el empleo, la evolución de la tasa de empleo y de la tasa de empleo de los trabajadores no calificados, ambas se han incrementado de manera sostenida luego del piso alcanzado durante la crisis económica del 2002, y superaron en el 2006 los valores correspondientes a 1998.

Por su parte, la reinstalación de la negociación colectiva tiene consecuencias políticas de consideración, ya que supuso la recuperación de derechos sociales de los trabajadores, en especial sobre los niveles de formalización del empleo. En líneas generales se señala el buen funcionamiento de las dos rondas de la negociación salarial. En el sector privado se destaca el logro de acuerdos en casi todos los casos, la mayoría de las veces por consenso, tanto en el 2005 como en el 2006. Cabe señalar que en la mayor parte de los casos los acuerdos se han limitado al componente salarial, con escasa incorporación de los temas extralaborales. Asimismo, se advierte la falta de información sobre el verdadero cumplimiento de los acuerdos salariales y se evidencia como problemático el tratamiento similar de empresas en diferente situación que se está dando en los hechos. También se ha planteado que el tratamiento similar de las distintas actividades puede no ser la mejor opción, en la medida en que las pautas de ajuste salarial no consideran las heterogeneidades sectoriales y se aplican tanto para un sector en expansión como para otro en retracción. El diseño de mecanismos de ajuste que tengan en cuenta el desempeño sectorial podría ser una estrategia razonable en este sentido.

En cuanto al sistema de transferencias públicas, el informe muestra que el Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor GPS tanto por habitante como en proporción a su PIB. Las comparaciones realizadas por CEPAL para los años 1990-1991 y 2000-2001 muestran que Uruguay ha mantenido esa posición a lo largo del tiempo, con un GPS que superaba el 20% de su PIB a comienzos de la presente década, mientras que el promedio de América Latina se ubicaba en 13,8% (CEPAL, 2005). Entre 1986 y el 2006 el peso del GPS de Uruguay en el PIB se incrementó un 30% (pasó del 15% al 20%) mientras que su participación en el gasto público se mantuvo constante, en el entorno del 60%. Pese a ello, la información con que cuenta Uruguay de su GPS es escasa y reciente.

Sin embargo, la protección del GPS no es suficiente. En la primera parte se analizaron los logros alcanzados por el Uruguay en salud, educación e ingresos, y se puso de manifiesto que hay un conjunto importante de problemas por resolver, los cuales probablemente tengan un importante correlato en la asignación de los recursos, especialmente en el caso de salud y educación. Si el objetivo del gasto público es lograr un mayor desarrollo humano (lo cual no implica necesariamente un mayor IDH), las decisiones de gasto deberían basarse en criterios normati-

vos debidamente operacionalizados. Sería necesario especificar los logros que se espera alcanzar a distintos plazos en educación y salud, y evaluar posteriormente el cumplimiento de esas metas.

En el área de salud existe una reforma en curso que insumirá un conjunto importante de recursos del presupuesto público y que, desde la perspectiva del presente análisis, deberá ser evaluada por su contribución al desarrollo humano. En la educación, la evaluación de la mejora en la calidad de la enseñanza primaria (asociada entre otros elementos a la homogeneización del nivel de conocimientos impartidos y a la reducción de las grandes disparidades de rendimiento detectadas en diversos relevamientos recientes, a la expansión de la jornada escolar y a la oferta de centros de enseñanza preescolar para los más pequeños), el cumplimiento de las exigencias constitucionales de escolarización, así como la retención y expansión de la asistencia en el ciclo secundario y universitario, deberían ser metas claramente establecidas y evaluadas, para que el esfuerzo realizado a través del gasto se traduzca efectivamente en mayores niveles de desarrollo humano.

Pero también son necesarias políticas específicas destinadas a atender a las poblaciones más vulnerables. Para ello, en esta parte se analizó el conjunto de transferencias, contributivas y no contributivas, de larga data y recientes, y su impacto sobre el ingreso de los hogares. Se señala que, mientras las Asignaciones Familiares vigentes hasta el 2007 no contribuían al alivio de la indigencia, la pobreza y la desigualdad debido al monto exiguo de la prestación, el Ingreso Ciudadano tuvo un importante efecto sobre la reducción de la indigencia y sobre la brecha de pobreza. A su vez, tuvo efectos menores sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza con relación al monto transferido.

Como es habitual en los programas altamente focalizados en América Latina, su escasa cobertura redundó en que no tuviese impactos en los niveles de desigualdad. Dado el escaso monto de la prestación y la falta de controles de las contraprestaciones, no se ha evaluado su impacto en otros desempeños, a excepción del ejercicio realizado por González (2007), que constata que la prestación no incide en la probabilidad de que los niños asistan al sistema educativo, pese a que se trata de una de las contrapartidas. Su efecto sobre la indigencia, en cambio, es de consideración: esta se vio reducida en 40% por efecto de la instauración del programa Ingreso Ciudadano.

Como conclusión, se muestra que el sistema de transferencias uruguayo hasta el 2007 se caracterizó por presentar dos generaciones de beneficios (contributivas y no contributivas) con un gasto en los de primera generación notoriamente mayor, lo que implica que, pese a los cambios introducidos recientemente, el sistema de transferencias sigue estando orientado hacia aquellas vinculadas al trabajo formal. Sin embargo, en el caso uruguayo es cuestionable la división entre prestaciones contributivas y no contributivas, dado que todas reciben para su financiamiento importantes contribuciones del Estado central. Al hacerse borrosa esta línea, para decidir las características del sistema de prestaciones se requiere una argumentación normativa, la cual debe combinarse con el aprendizaje de los aciertos y errores que surgen de las evaluaciones de impacto de las políticas. Para avanzar en esta dirección es preciso discutir mejor tanto los objetivos del sistema de protección social en su conjunto como los resultados queridos y no queridos de las experiencias recientes —por ejemplo, las enseñanzas de la experiencia del PANES.

La discusión del Plan de Equidad y del sistema de transferencias uruguayo demanda una definición del concepto de equidad que se busca alcanzar. Ello proporcionará fundamentos para establecer los objetivos, la amplitud del sistema, los niveles e instrumentos de focalización del nuevo sistema de transferencias, los cuales deberán ser evaluados periódicamente. Si no, se correrá el riesgo de cristalizar nuevamente mecanismos hasta que otra generación de transferencias sustituya a la actual.

También se vuelve necesario conocer en qué medida las transferencias de ingresos

vigentes se convierten en logros y aumentan los niveles de agencia y autonomía de las personas y hogares, dado que pocos estudios han abordado esa cuestión. Este es un aspecto que habrá que cuidar en el nuevo sistema de Asignaciones Familiares, dado que se requiere una revisión periódica que permita ajustar su diseño. La determinación de los niveles de logro alcanzados por las distintas políticas sociales en el marco de objetivos previamente establecidos permitirá también determinar en qué medida utilizar transferencias de ingreso y en cuál transferencias en especie.

RECUADRO II.14

Migración internacional

La migración internacional se ha instalado de manera persistente en Uruguay desde hace medio siglo. Después de haber recibido contingentes importantes de inmigrantes a lo largo de su historia independiente, los saldos migratorios intercensales han sido negativos, tras un comienzo que acompañó al estancamiento y a la crisis económica iniciada a mediados de la década de 1950. Actualmente, se estima que alrededor del 15% de la población nacida en el país reside en el exterior.

En el contexto internacional, los países industrializados cambiaron sus políticas migratorias, alentando la inmigración calificada desde los países del sur y del este e incorporando trabajadores para sus industrias y servicios. La aceleración de la migración internacional hacia los centros industriales consolidó una compleja corriente de inmigrantes hacia los centros industriales, particularmente concentradas en las ciudades globales (Sassen, 1991).

La emigración que se desarrolló a partir de la década de 1960 y se aceleró en las últimas del siglo XX es uno de los rasgos característicos de la *segunda globalización*. La integración social de los inmigrantes implicó reacciones diversas en las sociedades de recepción y se ha convertido en un factor de conflicto en las sociedades del mundo desarrollado.

Las políticas de los países receptores en materia de inmigración han sido progresivamente selectivas y focalizadoras en la dirección de sus intereses. En ellas se pone en evidencia unas de las contradicciones importantes del nuevo contexto internacional: mientras que los países desarrollados, en mayor o menor medida, impulsan un proyecto liberal en materia de circulación de capitales, mercancías y servicios, sus legislaciones nacionales controlan crecientemente la migración de trabajadores.

En ese contexto, sectores importantes de la población de Uruguay encontraron en la emigración una alternativa para afrontar las crisis económicas y políticas, y el país se convirtió en uno de los de más alta tasa de emigración de América Latina. El saldo migratorio residual intercensal ha sido negativo en todos los períodos a partir de 1963, y las limitadas informaciones sobre las salidas anuales indican que la emigración se ha concentrado de manera importante en los años de crisis: en la década de 1970, con la dictadura militar y la apertura de la economía, después de la crisis económica de 1982 (llamada de *la tablita*), y un pico reciente, en los años que siguieron al 2002, cuando se produjo el *crash* económico considerado el más grave de la historia del país.

La emigración ha sido utilizada como estrategia para enfrentar el desempleo y las dificultades económicas; entre el 2000 y el 2006 se estima que el saldo migratorio por el aeropuerto de Carrasco fue de alrededor de 120000 personas, es decir, alrededor del 3,7% de la población media total. En los años más duros de la crisis, el saldo migratorio negativo superó al crecimiento natural, lo que implicó un descenso de la población total del país.

Se ha observado una selectividad positiva de los emigrantes en cuanto al nivel educativo; es decir, su nivel educativo promedio es superior al del promedio de la población residente en Uruguay. Sin embargo, en el período reciente el porcentaje de emigrantes con nivel de educación terciaria y universitaria fue menor que en las olas emigratorias anteriores. Algo similar puede decirse sobre las ocupaciones de los emigrantes en sus países de residencia actual: si bien predomi-

nan los trabajadores calificados, el porcentaje de profesionales, técnicos y personal directivo es menor que en períodos anteriores, al menos entre los hogares que figuran en el módulo de migración internacional incorporado a la ENHA en el último trimestre del 2006. Esta encuesta también permite afirmar que el perfil educativo de las mujeres emigrantes es superior al de sus pares masculinos, así como también la proporción de profesionales.

La gravedad de la crisis y sus consecuencias en el desempleo implicaron que los emigrantes concentraran sus motivaciones en las dificultades en el mercado de trabajo, lo cual se refleja tanto en la Encuesta de Caracterización 2002 del Banco Mundial (Pellegrino y Vigorito, 2005) como en la citada ENHA (Macadar y Pellegrino, 2007). Un análisis del 2005 (Pellegrino y Vigorito) muestra que la propensión emigratoria era mayor entre las personas que estaban por debajo de la línea de pobreza, aunque en la emigración que se concretaba efectivamente predominaban personas no pobres. Dicho en otras palabras, las personas pertenecientes a hogares pobres desean emigrar, pero no cuentan con los recursos necesarios para concretar su proyecto, a diferencia de quienes están por encima de la línea de pobreza. De acuerdo con las declaraciones obtenidas en la ENHA, se puede concluir que los objetivos que tenían los emigrantes se cumplieron para gran parte de ellos: más del 81% declaraba tener trabajo en su actual residencia y menos del 5% de los económicamente activos se encontraba buscando trabajo. Incluso, figuran con trabajo más del 60% de los que aparecían como sin actividades económicas al salir de Uruguay (Macadar y Pellegrino, 2007).

La presencia de una fracción considerable de la población uruguaya en el exterior ha generado y consolidado colonias asentadas en los países de residencia. La respuesta inmediata de la población en emigración se debe atribuir, en gran medida, a que los vínculos entre los emigrantes y sus familiares y amigos son fuertes: el 70% de los hogares con emigrantes declararon haber contado con apoyos de este tipo para concretar el proyecto migratorio.

Las políticas migratorias propuestas por el gobierno actual son de *vinculación*, es decir, basadas en los nexos y proyectos comunes entre los emigrantes y el país. Es indudable que, dada la escala que ha adquirido la emigración uruguaya, toda política realista debe incluir como un componente la integración a la vida nacional de los residentes en el exterior, en los planos económico, cultural y político, sin que ello implique necesariamente el retorno. Es en esa dirección que parece orientarse el gobierno actual.

Sin embargo, también es necesario adoptar medidas de reinstalación y estímulo para los emigrantes que deseen retornar con proyectos interesantes, sea en forma permanente o por períodos largos, y al mismo tiempo aprovechar las coyunturas económicas favorables para crear oportunidades concretas que ayuden a los jóvenes y personas de mediana edad a hacer su proyecto de vida dentro de fronteras y retener a aquellos con mayor calificación. Es indudable que en el mundo actual no es sencillo, para un país como el Uruguay, desarrollar estrategias de este tipo: uno de los desafíos mayores consiste en combinar las virtudes de la vida social —y las perspectivas que ella ofrece a sus habitantes— con una integración al mercado de formación y de trabajo mundiales que no implique el drenaje de sus recursos humanos. Lo indudable es que ello solo puede obtenerse mediante la aplicación de políticas muy activas y que pongan la cuestión migratoria en el centro de las inquietudes sociales y políticas.

Adela Pellegrino
Programa de Población Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Bibliografía

Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), <www.anii.org.uy>.

Amarante, V., y R. Arim (2005): El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002, en *Uruguay: empleo y protección social; de la crisis al crecimiento,* Santiago de Chile: oit.

Amarante, V., R. Arim y G. Salas (2007): *Impacto distributivo de la reforma impositiva,* informe preparado para el psia-Uruguay Development Policy Loan II, Banco Mundial.

Amarante, V., R. Arim y A. Vigorito (2005): *Metodología para la selección de participantes en el plan de emergencia social,* Informe del Convenio Universidad de la República - Ministerio de Desarrollo Social.

Arim, R., y A. Vigorito (2006): *Las transferencias públicas de ingresos en Uruguay,* informe elaborado para el Banco Mundial.

Arim, R., y G. Zoppolo (2001): *Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo,* Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, trabajo monográfico.

Arriba, A., y Z. Ibáñez (2002): *Minimum Income Guarantee and Social Assistance Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages,* Madrid: csic, Unidad de Políticas Comparadas, Documento de Trabajo n.º 12.

Atkinson, A. B. (1995): "On targeting social security: Theory and Western Experience with Family Benefits", en D. Van de Walle y K. Nead (eds.): *Public spending and the poor. Theory and evidence,* Maryland: World Bank-John Hopkins University Press.

Atkinson, T. (1996): "Seeking to explain the distribution of income", en J. Hills (ed.): *New Inequalities. The changing distribution of income and wealth in the United Kingdom*, Cambridge: Cambridge University Press.

ATPS-OPP (2004): *El gasto público social en el Uruguay (1999-2003),* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Asesoría Técnica en Políticas Sociales.

— (2006): *Metodología 2006 para el Sistema de Información sobre Políticas Sociales y Gasto Público Social,* Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Asesoría Técnica en Políticas Sociales.

Azar, P., y R. Bertoni (2007): *El gasto público uruguayo en el largo plazo. 1910-2005,* informe final csic, Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía.

Banco Central del Uruguay: estadísticas económicas, varios años.

Banco Mundial (2007): *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar,* Washington: Banco Mundial.

Barba, C. (2004): "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", en *Revista Espiral. Estudios de Estado y Sociedad*, n.º xi, vol. 31, pp. 85-130.

Bértola, L. (coord.), C. Bianchi, P. Darscht, A. Davyt, L. Pittaluga, N. Reig L., C. Román, M. Snoeck y H. Willebald (2005): *Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: diagnóstico, pros-pectiva y políticas,* Montevideo: udelar, Documento de Trabajo del Rectorado n.º 26.

Bittencourt, G. (2003): *Complementación productiva industrial y desarrollo en el Mercosur,* Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo n.º 16/03.

Bittencourt, G., y R. Domingo (2001): "El caso uruguayo", en D. Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur,* Buenos Aires: Red-Mercosur y Siglo xxi, cap. 5.

Bittencourt, G., R. Domingo y N. Reig L. (2007): *Complementación productiva en la in-dustria automotriz en el Merco-*

sur. El caso uruguayo, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo n.º 14/07 (de próxima publicación en A. López [coord.]: *Complementación productiva en la industria automotriz en el Mercosur*, Red-Mercosur).

Blau, F., y L. Kahn (1996): "Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison", en *Economica* n.º 63, pp. S29-S62.

Borraz, F., y S. Pozo (2007): "Impact of remittances on the Uruguayan household: labour supply effects", trabajo presentado en las *XXII Jornadas Anuales de Economía,* Montevideo, Banco Central del Uruguay.

BPS (2008): *Boletín Estadístico,* <www.bps.gub.uy>.

BPS-OIT (2007): *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma,* Santiago de Chile: BPS-OIT.

Bucheli, M. (1997): *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay,* Montevideo: CEPAL, LC/MV/R149.

— (1998): *Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay*, Montevideo: CEPAL LC/MVD/R166.

— (2007): "Comentarios", en BPS-OIT: *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma,* Santiago de Chile: BPS-OIT.

Bucheli, M., y Furtado. M. (2004): *¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?,* Montevideo: CEPAL.

Burchardt, H.-J. (2004): "El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?", en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 193, pp. 119-132 (Caracas: Nueva Sociedad).

Cabella, W. (1999): *La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995),* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n.º 43.

Card, D. (1991): *Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California 1987-1989,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 3710.

— (1992): *Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 4058.

Card, D., L. Katz y A. Krueger (1993): "Comment on David Neumark and William Wascher, 'Employment effects of minimum wage and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws'", en *Industrial and Labor Relations Review* n.º 48, pp. 487-496.

Card, D., y Krueger A. (1994): "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food dustry in New Jersey and Pennsylvania", en *American Economic Review* n.º 84, pp. 772-793.

Castel, R. (2004): *La inseguridad social,* Buenos Aires: Manantial.

CEPAL (2002): *Globalización y desarrollo,* Santiago (Chile): CEPAL, disponible en ‹www.cepal.org›.

— (2005): *Panorama social de América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL.

— (varios años): estadísticas económicas, varios años.

Chaplin, D., M. Turner y A. Pape (2003): "Minimum wages and school enrollment of teenagers: a look at the 1990's", en *Economics of Education Review,* vol. 22, n.º 1, pp. 11-22.

Chudnovsky, D., y López, A. (2006): "Inversión extranjera y desarrollo: la experiencia del Mercosur", en *15 años de Mercosur: Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo: Red-Mercosur.

Cimoli, M., y J. Katz (2001): *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch,* Santiago: CEPAL, inédito.

Cunningham, W. (2002): *The poverty implications of minimum wages in developing countries,* documento inédito.

De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2004): *Inequality in Latin America: Breaking with History? World Bank Latin American and Caribbean Studies*. Washington: World Bank, Viewpoints.

De Melo, G., y A. Vigorito (2007): *Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares,* informe final de consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo, Convenio OIT-Banco de Previsión Social.

Dinardo, J., N. Fortin y T. Lemieux (1996): "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach", en *Econometrica,* vol. 64, n.º 5.

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Nueva York: Oxford University Press.

Ferreira-Coimbra, N., y A. Forteza (2004): *Protección social en Uruguay: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002,* Santiago de Chile: OIT.

Freeman, R. (1996): "The minimum wage as a redistribution tool", en *Economic Journal,* vol. 106, pp. 639-649.

Filgueira, C. (1998): *Sobre revoluciones ocultas. La familia en Uruguay,* Montevideo: CEPAL.

Furtado, M. (2006): "Uruguay: Impacto social y económico del salario mínimo", en A. Marinakis y J. Jacobo Velasco (eds.): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países de Cono Sur,* Santiago de Chile: OIT.

Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri (2007): *Labor informality effects of a poverty-alleviation program,* La Plata: Universidad Nacional de la Plata, CEDLAS, Serie Documento de Trabajo n.º 35.

INE (2002): *Evolución de la pobreza en el Uruguay por el método del ingreso. 1986-2001,* <www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza>.

Instituto de Economía (2005): *Las exportaciones uruguayas: evolución y fuentes de competitividad,* Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, Convenio fceya-brou.

Kaztman, R., G. Corbo, F. Filgueira, M. Furtado, D. Gelber, A. Retamoso y F. Rodríguez (2003): *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo,* Princeton University, Working Paper Series.

Kilkey, M., y J. Bradshaw (1999): "Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies", en D. Sainsbury (ed.): *Gender and Welfare State Regimes,* Oxford: Oxford University Press.

Laplane, M. (coord.) (2006): *El desarrollo industrial del Mercosur: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Buenos Aires: Siglo xxi e Iberoamericana.

Laplane, M., y A. López (2005): *Complementación productiva en el Mercosur,* Documento elaborado para la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Lemos, S. (2004): *A menu of minimum wage variables for evaluating wages and employment effects: evidence from Brazil,* Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper 1069.

Macadar, D., y A. Pellegrino (2007): *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración,* <www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf>.

Maloney, W., y J. Méndez (2003): *Minimum Wages in Latin America,* inédito.

Marinakis, A. (2006): "Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur", en A. Marinakis y J. J. Velasco (eds.): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países de Cono Sur,* Santiago de Chile: oit.

— (2007): *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?,* Santiago de Chile: oit.

MC Consultores: bases de Empresas Transnacionales (et) y *Anuario* (varios años).

Mendive, C., y Á. Fuentes (1996): "Evaluación de la captación del ingreso de los hogares", en *Aspectos metodológicos sobre la medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo,* Montevideo: cepal e ine.

Mincer, J. (1974): *Unemployment effect of minimum wages,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 39.

Mincer, J., y L. Leighton (1980): *Effect of minimum wages on human capital formation,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 441.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado:* Proyectos enviados al Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación, comap años 2005 y 2006, <www.mef.gub.uy>.

Miraballes, G. (2006): *Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente. Una propuesta alternativa para Uruguay,* trabajo monográfico para la obtención del título de Magíster, Montevideo, udelar, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.

Moffit, R. (2002): *Welfare Programs and Labor Supply,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 9168.

Moreno L., (2004): *Reforma y reestructuración del Estado del bienestar en la Unión Europea,* Madrid: csic, Unidad de Políticas Comparadas, Documento de Trabajo n.º 9.

Neumark, D., y O. Nizalova (2004): *Minimum wage effects in the long run,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 10656.

Neumark, D., y W. Wascher (1992): "Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wages", en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 46, n.º 1, pp. 55-81.

— (1997): *Do minimum wages fight poverty?,* Cambridge (Massachusetts): National Bureau of Economic Research, Working Paper 6127.

— (2001): "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: A comment", en *American Economic Review,* n.º 90, pp. 1362-1396.

— (2003): "Minimum wage and skill acquisition: another look at schooling effects", en *Economics of Education Review,* vol. 22, n.º 1, pp. 1-10.

Notaro, J. (2007): *Los consejos de salarios en el Uruguay 2005-2006,* Montevideo: udelar, Instituto de Economía, Documento de Trabajo 04/07.

OIT (2006): *Panorama laboral 2006. América Latina y el Caribe,* Ginebra: oit.

Paredes, Mariana (2003): "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿Hacia una segunda transición demográfica?", en *Nuevas formas de familia,* Montevideo: udelar-unicef.

Pellegrino, A., D. Macadar, J. J. Calvo y A. Vigorito (2002): *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?,* informe final de investigación, Proyecto csic, Montevideo.

Peres, W. (2006): "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", en *Revista de la* cepal n.º 88, Santiago: cepal.

PNUD (2005): *Informe nacional de desarrollo humano,* Montevideo: pnud.

— (2006): "Uruguay 2006: "Visiones sobre el desarrollo económico. Avance de diagnóstico y propuestas en el segundo año de gobierno progresista", documento presentado al Seminario *Visiones sobre el desarrollo,* Montevideo: pnud, junio.

Programa PACC, <www.diprode.opp.gub.uy/pacc>.

Programa PACPYMES, <www.pacpymes.gub.uy>.

Ravallion, M. (1996): "Issues in measuring and modeling poverty", en *The Economic Journal,* vol. 106, n.º 438.

Rawlings, L. B. (2005): "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes", en *International Social Security Review,* vol. 58, n.º 2-3, pp. 133-161.

Rodríguez, J., B. Cozzano y G. Mazzucchi (2001): *Las transformaciones en las relaciones laborales. Uruguay, 1985-2001,* Montevideo: Universidad Católica, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales.

— (2007): *Relaciones laborales y modelo de desarrollo,* Montevideo: Universidad Católica, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales.

Saldain, R., y M. Lorenzelli (2002): "Estudio de pensiones no contributivas en Uruguay", en F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginnecken (eds.): *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay,* Santiago de Chile: oit.

Secretaría Técnica del Mercosur (2004): *Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur: Un foco para la integración regional,* Montevideo.

Stiglitz, J. E. (2004): *El consenso post-consenso de Washington,* Fundación cidob y The Iniciative por Policy Dialogue, Barcelona.

Sureda, D. (2003): *Programas sociales protegidos*, documento elaborado para la opp, Montevideo.

Tabor, S. (2002): *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Program,* Washington: Banco Mundial, Human Development Network, Social Protection Unit, Social Protection Discussion Paper 223.

Trajtenberg, R., y R. Vigorito (1981): *Economía política en la fase transnacional: algunas interrogantes,* México: ilet.

UNCTAD: *World Investment Report,* Ginebra: unctad, varios años.

UNIDO (2002): *Industrial Development Report 2002-2003,* Nueva York: unido.

Vigorito, A. (2005): "Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004", en *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*. Montevideo: unicef.

Parte III

La política y el desarrollo humano
Instituciones, cultura política y calidad de la democracia en Uruguay

Índice de la Parte III

235 Introducción

236 **1 La política uruguaya en su marco regional**
237 1.1 La nostalgia del pasado y el temor al futuro
240 1.2 Fundación y trayectorias de las democracias latinoamericanas
241 1.3 La inestabilidad de la democracia en América Latina
243 1.3.1 Los factores sociales y económicos en las crisis políticas agudas 2000-2007
246 1.3.2 Los factores políticos de las crisis agudas 2000-2007
248 1.3.3 Explicando las crisis políticas agudas
249 1.4 Uruguay en su marco regional
250 1.4.1 Nostalgia del pasado y expectativas insatisfechas
250 1.4.2 Procesos latinoamericanos en formatos uruguayos
252 1.4.3 Las crisis políticas agudas y los cambios de rumbo en América Latina
252 1.5 Los posibles futuros políticos uruguayos

253 **2 La construcción de un índice de desarrollo político y su aplicación al caso uruguayo en el contexto de los países de la región**
254 2.1 ¿Cómo evaluar la dimensión política del desarrollo humano?
256 2.2 Medir la democracia: una revisión de los índices que buscan cuantificarla
259 2.3 Una propuesta para la evaluación de las libertades políticas, hacia una visión más integral del desarrollo humano

263 **3 Observando las instituciones políticas: Parlamento, Poder Ejecutivo y Poder Judicial**
263 3.1 Observando al Parlamento
264 3.1.1 El Parlamento y la democracia uruguaya
268 3.1.2 Los partidos políticos en el Parlamento
273 3.1.3 El Parlamento en acción: la función de legislación
283 3.1.4 El Parlamento en acción: la función de fiscalización
289 3.1.5 Conclusiones
291 3.2 Observando al Poder Ejecutivo
291 3.2.1 Los instrumentos del Poder Ejecutivo
293 3.2.2 Condiciones para la aprobación de políticas
296 3.2.3 Conclusiones
297 3.3 Observando al Poder Judicial
298 3.3.1 Judicialización de la política en Uruguay
303 3.3.2 Independencia del Poder Judicial
304 3.3.3 El Poder Judicial frente a la opinión pública y de las elites

306 3.3.4 Conclusiones
306 3.4 Observando la cultura política: los valores y preferencias de los ciudadanos
307 3.4.1 El contexto nacional
311 3.4.2 Algunos elementos del *ser* nacional
316 3.4.3 La democracia: visiones sobre el sistema, las instituciones y el funcionamiento
332 3.4.4 Algunas orientaciones en términos de valores
333 3.4.5 Conclusiones
339 3.5 Entre las instituciones y la cultura: el déficit de género de la democracia uruguaya
339 3.5.1 La participación y representación política de las mujeres, la calidad de la democracia y el desarrollo humano: Algunas reflexiones conceptuales
343 3.5.2 Mecanismos de acción afirmativa
345 3.5.3 Más allá de los números: Aspectos sustantivos de la representación política de las mujeres
353 3.5.4 Conclusiones

353 **4. Conclusiones a la Parte III**

359 Bibliografía

Parte III
La política y el desarrollo humano Instituciones, cultura política y calidad de la democracia en Uruguay

Introducción

Como se sostuvo al inicio de este informe, la evolución y las perspectivas del desarrollo humano en el Uruguay han sido y son altamente dependientes de algunas fuentes *inmateriales* del bienestar, entre las cuales la política y los valores asociados a ella constituyen un componente esencial. Un régimen democrático consolidado y políticas de bienestar que mitigaran los efectos de la desigualdad económica coexistieron a lo largo de toda la historia del país en el siglo xx.

En este sentido, el Uruguay evidencia una relación entre su nivel de desarrollo humano, y su nivel de calidad democrática, o, como se llamará en este informe, de *desarrollo político.* La calidad de la democracia puede ser explicada al mismo tiempo por la existencia de instituciones políticas que, como los partidos y el Parlamento, han desempeñado un rol fundamental en la consolidación de una democracia precoz y longeva, así como por la existencia de una cultura política democrática que legitimó esas instituciones y las arraigó en la sociedad (el caso paradigmático es el del arraigo y legitimidad de los partidos políticos), al tiempo que se convirtió en un acervo cultural de resistencia democrática en los momentos de crisis (incluida la dictadura). Cultura e instituciones se reforzaron mutuamente en el siglo xx y colaboraron para que, a pesar de la volatilidad del crecimiento uruguayo, sus niveles de desarrollo humano continuaran siendo comparativamente altos en el concierto de los países de la región. Esta parte analiza las instituciones políticas de la democracia representativa más clásica, los poderes del Estado, y señala déficits, limitaciones y fortalezas, así como la cultura política de los uruguayos.

Comienza haciendo una referencia al Uruguay dentro de América Latina. Si bien el país se distanció durante mucho tiempo, objetiva y subjetivamente de sus pares latinoamericanos, cada vez se parece más a ellos. En el primer capítulo, se ubica en el mismo marco de problemas que padecen otros países del continente. El capítulo explora dos riesgos que hacen que la consolidación democrática señalada en *La democracia en América Latina* sea a menudo escenario de crisis recurrentes: el desempeño económico y el crecimiento de la insatisfacción ciudadana. En ambas dimensiones el Uruguay presenta problemas.

La primera parte del informe mostró que, más allá de la volatilidad del crecimiento uruguayo, las políticas y la política han contribuido a que el país no deteriorara sus indicadores sociales, sino que aun en momentos de estancamiento continuara consiguiendo logros en ese plano. La segunda parte presentó el abanico de políticas disponibles para sortear tanto el problema del desarrollo sustentable como el del deterioro de las condiciones de vida de los más vulnerables. Sin embargo, las políticas no son sostenibles si no se tiene *una política* detrás: esta está compuesta de instituciones y valores. Ambas dimensiones covarían, afectando positiva o negativamente la calidad de la democracia.

Cultura e instituciones se reforzaron mutuamente en el país en el siglo xx y colaboraron para que los niveles de desarrollo humano continuaran siendo comparativamente altos en el concierto de los países de la región.

Frente a ello, se sugiere que velar por las instituciones políticas y por la cultura de los ciudadanos es fundamental, especialmente en contextos en los cuales la perspectiva de un crecimiento económico sostenido, y que asegure la redistribución de las oportunidades económicas y sociales, es incierta. Como se vio en la primera parte, aunque la democracia uruguaya no ha sido inmune a las crisis, a lo largo del siglo XX ha gozado de más estabilidad democrática que la mayoría de los países de la región. Sin embargo, la crisis de expectativas y una creciente pérdida de interés en la política pueden minar las bases de la democracia.

El segundo capítulo hace un ejercicio de *estilización* del enfoque de la calidad de la democracia. Dada la contextualización del Uruguay en el marco de los países de la región, y una explicación que subraya el papel de la política y las políticas en el logro de un mejor desarrollo humano relativo, se intenta *estilizar* esta explicación mediante la construcción de un IDP que pueda complementarse con el IDH. Este índice toma en cuenta, en forma resumida, las dos dimensiones que articulan esta parte: las instituciones y la cultura política.

El funcionamiento y la sostenibilidad de la democracia uruguaya constituyen uno de los principales *activos* del país y pueden considerarse una de las fuentes del *bienestar* uruguayo.

El tercer capítulo se dedica al análisis institucional propiamente dicho: se examinan tres instituciones políticas claves de la democracia uruguaya, que corresponden a los tres poderes del Estado: el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Se analiza en primer lugar la actividad del Poder Legislativo a lo largo de todo el período. En segundo lugar, se repasa la actividad del Poder Ejecutivo, en particular el uso de decretos para la aprobación de políticas, en línea con la preocupación sobre la preponderancia creciente de los ejecutivos sobre los parlamentos en los países de la región. En tercer lugar, se estudia la actividad del Poder Judicial según dos ejes: la llamada *judicialización* de la política y la independencia del Poder Judicial. Con ello se completa un panorama que, aunque no exhaustivo, da buena cuenta del funcionamiento institucional de la democracia uruguaya.

El cuarto capítulo analiza el otro vector que hace al buen funcionamiento de la democracia: la existencia de una cultura consistente con ella y lo que en el primer capítulo denomina *insatisfacción de las expectativas*. Para ello, se examina la cultura política de los uruguayos, tomando como base la encuesta realizada durante el 2007 en el marco de este informe.

Finalmente, el quinto capítulo funciona como un *análisis de caso* de lo que se considera un déficit de la democracia uruguaya: la baja participación política de las mujeres. Para ello se busca una explicación y un diagnóstico a partir del análisis conjunto de las instituciones y la cultura política.

Capítulo 1
La política uruguaya en su marco regional[1]

El funcionamiento y la sostenibilidad de la democracia uruguaya constituyen uno de los principales *activos* del país y pueden considerarse una de las fuentes del *bienestar* uruguayo. Esto ha permitido que un país pequeño y subdesarrollado califique entre los de más alto desarrollo humano en la región. Sin embargo, la *excepcionalidad* uruguaya en América Latina, la de la *Suiza de América,* ya no existe más, en la medida en que lo que podría llamarse la *latinoamericanización* social y económica del país ha influido sobre la cultura popular y sobre las ideas de sus elites. Este conjunto de características compartidas con la región (las *latinoamericanizaciones*) brinda el marco necesario para ver más claramente las diferencias específicas: los rasgos uruguayos que todavía son distintivos (aunque no necesariamente únicos).

Asumido esto, este capítulo analiza: a) las formas uruguayas de expresión de insatisfacciones que hoy son *comunes* a casi toda América Latina; b) la forma en que estas insatisfacciones comunes han conducido a cambios políticos sin precedentes en el país, del mismo modo que en buena parte de la región (el *giro a la izquierda*); c) las formas diferentes en que estas mismas insatisfacciones se canalizan en el caso uruguayo. El capítulo cierra con una discusión de la forma específicamente *uruguaya* que asumieron estos procesos de raíces y resultados comunes.

1 Este capítulo fue redactado desde la perspectiva del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles (PAPEP) desarrollado por el PNUD en América Latina.

1.1 La nostalgia del pasado y el temor al futuro

Uno de los rasgos distintivos de la cultura popular uruguaya está en consonancia con la propia historia del país, expuesta en el capítulo 2 de la Parte I del presente informe, y remite a la nostalgia del pasado: allí estarían los tiempos realmente buenos. Muchas señales apuntan en esa dirección, y muchos observadores las han examinado y han llegado a conclusiones similares. Por ejemplo: las fiestas y eventos de la Noche de la Nostalgia, que se celebra el 24 de agosto, en la víspera del feriado nacional del 25, surgieron a partir de una iniciativa comercial de muy pequeña escala. En ese día, en 1978, una radio transformó un programa de viejos éxitos musicales en una fiesta en una discoteca. Con el paso de los años esto creció y se transformó en un fenómeno cultural aparentemente único. Tan distintivo, en efecto, que estaría comenzando a generar una corriente de turismo específica para esa noche, al menos desde Argentina. Así, una microiniciativa comercial produjo, en menos de tres décadas, un macroacontecimiento cultural (y también comercial) que adquirió vida propia y en principio no es reproducible (su éxito comercial no se puede copiar) fuera de su contexto original.

En un plano muy diferente, el *síndrome Maracaná* ayuda a entender cómo fue posible esa transformación. Ese síndrome expresa la nostalgia del país que *fue* (o que podía ser) visto desde el país que ya *no es* (ni podría ser). Maracaná evoca el pasado en el que los uruguayos ganaban campeonatos mundiales de fútbol —en ese caso en 1950, contra Brasil en el estadio Maracaná de Río de Janeiro—. Es un símbolo poderoso porque es doblemente universal: por un lado, todos los uruguayos de su día lo vivieron, y las nuevas generaciones, de muchas maneras, fueron educadas para mantenerlo vivo en su memoria. Por otro lado, porque Maracaná y las derrotas que lo siguieron serían apenas *una* de una vasta colección de historias de retrocesos y pérdidas. Estas universalidades proveen el contexto que hace posible (e inteligible) la Noche de la Nostalgia.

¿Cuál es la época vista con tanta nostalgia? Para la población, y para los votantes del FA[2] en particular, la *mejor época* —o lo que en el capítulo 2 de la Parte I se llamó el *Uruguay feliz*— fue el Uruguay colorado y batllista[3] de la primera mitad del siglo pasado, especialmente el de mediados de siglo. Allí está el punto culminante del *segundo batllismo* y también la fecha de Maracaná. Una encuesta del 2004 encontró que, "pensando en la situación económica de las familias", una mayoría relativa (22%) de los votantes del FA opinaba que los uruguayos habían vivido mejor en la primera mitad del siglo pasado (la época de los dos primeros batllismos). Un quinto de *todos* los encuestados (19%, también una mayoría relativa) pensaba del mismo modo, pero en este caso empatando con los que opinaban que se había vivido mejor durante el último gobierno blanco (1990-1994, presidido por Luis Alberto Lacalle). La encuesta también mostraba que había una asociación nítida entre la respuesta y la edad de los encuestados: a mayor edad, más atrás el *mejor momento,* tal vez porque desde la perspectiva de cada uno *lo mejor* tiende a ser lo que conoció personalmente cuando era joven. En estas condiciones, cuanto más viejo sea el período que se considera, menor será la frecuencia con que será visto como el mejor momento, porque los encuestados que vivieron su primera juventud en esos años son menos numerosos. Por eso es particularmente destacable que

La centralidad del batllismo de la primera mitad del siglo XX en la identidad nacional está claramente establecida en la opinión pública, y aún más entre las elites uruguayas.

2 Como fue señalado en la sección 1.2 de la Parte I, el FA obtuvo mayoría absoluta de votos en las elecciones presidenciales uruguayas del 2004, y es la primera fuerza política de la izquierda tradicional (de raíces socialistas y comunistas, aunque dentro del FA estos partidos ya no sean los de mayor peso electoral) que llegó al gobierno.

3 Como se señaló en el capítulo 2 de la Parte I, se lo denomina *colorado* por el PC, y *batllista* por la familia Batlle y algunos (no todos) de sus presidentes, especialmente José Batlle y Ordóñez (*don Pepe*), dos veces presidente a principios del siglo XX, fundador del llamado *primer batllismo* y del Estado de bienestar uruguayo, y Luis Batlle Berres (*don Luis*), presidente a mediados del siglo pasado y figura central del *segundo batllismo* (que en principio continuó y desarrolló, para bien o para mal, la obra de su tío, Batlle y Ordóñez). El otro partido fundacional es el PN, los *blancos*. El FA, los blancos y los colorados son, en ese orden, los principales partidos del país según su votación en las elecciones nacionales del 2004.

los votantes del FA en el 2004 (en promedio, los más jóvenes de los votantes de los tres partidos mayores) se pronunciaran por la más antigua de las posibilidades, y con más entusiasmo que los propios colorados (en promedio, los de más edad), aun cuando de estos podía esperarse que miraran a sus propias figuras históricas con más afecto que los frentistas. Entre los colorados solo el 13% opinó que el *mejor momento* había ocurrido durante los dos primeros batllismos. La mayoría optó por los dos últimos gobiernos colorados previos a la encuesta, 2000-2004 (16%) y 1995-1999 (14%).[4]

La centralidad del batllismo de la primera mitad del siglo XX en la identidad nacional está aún más claramente establecida entre las elites uruguayas,[5] lo que corrobora las hipótesis sostenidas en el capítulo 2 de la primera parte.

Una consulta realizada en el año 2001 a una muestra de 103 personalidades uruguayas muy destacadas en sus respectivos ámbitos de actividades encontró que el político uruguayo más influyente[6] de todo el siglo XX fue José Batlle y Ordóñez, fundador del *primer batllismo*. Batlle y Ordóñez fue uno de los cinco políticos más influyentes del siglo pasado para el 85% de todos los consultados, seguido a considerable distancia por el caudillo blanco Wilson Ferreira Aldunate (mencionado por el 52% de los consultados). Fue también el más influyente de los políticos según los simpatizantes de cada uno de los tres partidos mayores considerados por separado. Empleando siempre el mismo criterio (el porcentaje de los que lo mencionan como uno de los cinco políticos más influyentes del siglo), Batlle y Ordóñez fue el político más influyente del siglo XX para el 78% de los políticamente independientes, para el 79% de los simpatizantes del PN, para el 88% de los simpatizantes del PC (sus herederos partidarios) y para el 100% de los simpatizantes del FA. Esta convergencia de opiniones es muy vigorosa, pero aun así las diferencias de énfasis pueden ser sugestivas.

De manera tal vez aún más sugestiva, el 15% de los consultados afines al FA dijo que Luis Batlle Berres (el líder del segundo batllismo) fue uno de los cinco políticos más influyentes del siglo pasado, pero los consultados colorados no lo mencionaron.[7] En rigor, para las elites uruguayas Batlle y Ordóñez fue el uruguayo —no meramente el político— más influyente del siglo XX (81% de los consultados), más que duplicando al mencionado en segundo lugar, el artista Joaquín Torres García (38%).[8] El mencionado en tercer lugar fue, muy significativamente para esta discusión, el capitán del seleccionado de fútbol victorioso en Maracaná, Obdulio Varela (25%).

Los *acontecimientos* vistos por las elites uruguayas como los más influyentes del siglo XX apuntan en la misma dirección. Los acontecimientos *políticos y de gobierno* más mencionados por los consultados como uno de los tres principales son, en primer lugar, las dos presidencias de Batlle y Ordóñez (82%). Sin embargo, también la dictadura parece haber calado hondo en el sentir nacional, ya que la tercera y la cuarta mención corresponden al golpe de Estado de 1973 (75%), y la victoria del *no* en el plebiscito de 1980 (69%).[9] Los acontecimientos *en la sociedad, la economía y la cultura* más influyentes del siglo fueron el campeonato mundial de fútbol ganado en Maracaná en 1950 (74%), el campeonato mundial de fútbol ganado en

Los acontecimientos políticos y de gobierno más mencionados por los consultados son, en primer lugar, las dos presidencias de Batlle y Ordóñez (82%). Sin embargo, también la dictadura parece haber calado hondo en el sentir nacional, ya que la tercera y la cuarta mención corresponden al golpe de Estado de 1973 (75%), y la victoria del *no* en el plebiscito de 1980 (69%).

4 Datos de una encuesta nacional de Cifra presentados en la edición central de *Telemundo* (el informativo de TV abierta de Canal 12, Montevideo) el 12 de julio del 2004.

5 Y también entre los intelectuales no uruguayos que lo estudiaron. Por ejemplo: un historiador estadounidense, Milton Vanger, tituló así uno de los libros que le dedicó: *José Batlle y Ordóñez de Uruguay: el creador de su tiempo, 1902-1907* (Vanger, 1963). Un comparativista argentino ha sostenido que el rol de Batlle y Ordóñez en la historia uruguaya es comparable al de Mustafa Kemal (*Atatürk*, o 'padre de los turcos', según los propios turcos) en la historia turca del siglo pasado (Cavarozzi, 2007: 8, n. 7).

6 El estudio definía como "influyentes" las personalidades o acontecimientos que "para bien o para mal, dejan una huella profunda sobre el país y su gente, contribuyendo a definir su identidad" (Luis E. González: "Los políticos considerados como los más influyentes del siglo XX", en *Búsqueda*, Montevideo, 6 de diciembre del 2001, p. 12).

7 Ibídem.

8 Luis E. González: "La centralidad de lo político en el Uruguay del siglo veinte", en *Búsqueda*, Montevideo, 20 de diciembre del 2001, p. 14.

9 Esto es, la derrota electoral de los militares que marcó el comienzo de su retirada del gobierno.

Montevideo en 1930 (57%), la llegada de la televisión abierta en 1956 (56%) y la fundación del semanario *Marcha* en 1939 (54%).[10] También aquí, en suma, Batlle y Ordóñez, Maracaná y la primera mitad del siglo pasado encabezan las dos listas. El ámbito político produciría acontecimientos influyentes hasta 1980 (veinte años antes del estudio que los identifica);[11] en el plano de lo social, económico y cultural, en cambio, el acontecimiento más reciente citado por al menos la mitad de los consultados ocurrió en 1956, y los demás son de 1950 o anteriores.

Cuando se compara el nivel de vida promedio de los uruguayos de hoy con el de los del pasado, no se encuentran más razones para esa nostalgia que la propia construcción histórica de un pasado de oro. Así, "Uruguay no es más pobre que en el pasado. De hecho es más rico, medido como riqueza por habitante [...] Uruguay ha crecido en los últimos sesenta años [es decir, precisamente desde mediados del siglo XX] duplicando su PBI per cápita" (De Armas y Filgueira, 2007: 86). La esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil muestran mejoras consistentes en los últimos 40 años, e incluso "en materia educativa, donde el estancamiento es más evidente, la realidad uruguaya presenta progresos en materia de egreso y años de educación promedio de sus cohortes" (ibídem). Si se examinan los acontecimientos más recientes el panorama es similar. A pesar de los impactos severos de la crisis económica de principios de este siglo, durante "las últimas dos décadas [...] la mayor parte de los indicadores de desarrollo humano de carácter más estructural presentan signos de mejoría" (ibídem: 102), debido en buena medida al *repunte* que se produjo luego de la dictadura, como se señaló al final del capítulo 3 de la Parte I. Así, los uruguayos del presente, en promedio, parecen estar mejor o mucho mejor que sus predecesores de medio siglo o un siglo atrás.[12]

Pero en algunos aspectos cruciales esa nostalgia del pasado se muestra sólidamente anclada en la historia; no es una mera fantasía de la población. A principios del siglo XX el PIB per cápita (y probablemente también la calidad de la vida) eran mejores que los de varios países europeos que hoy son democracias opulentas. Luego, "a lo largo del siglo XX [...] Uruguay muestra un rezago creciente con respecto a los países más ricos del planeta" (PNUD Uruguay, 2005: 25). Esta *pérdida de posiciones relativas* (sociales, económicas) en el sistema internacional se observa también en el marco regional. "Entre 1950 y 1995 el PBI per cápita en Uruguay creció 56%, mientras que la región logró un incremento de 123,1%"; "durante las últimas tres décadas varios países de la región han avanzado más rápidamente que Uruguay en diversos indicadores básicos de salud, en particular en la disminución de la mortalidad infantil"; consideraciones similares valen también en materia educacional (De Armas y Filgueira, 2007: 93-95). En suma: aunque Uruguay no se cae, se queda atrás; la región, cada vez más claramente, lo está alcanzando o superando. Esto es la *latinoamericanización* social y económica del país. La relación entre la nostalgia y la percepción de estos cambios es ambivalente. Por un lado, la latinoamericanización acerca al país a *su* mundo, y en ese sentido sería positiva; por otro lado, desde una perspectiva uruguaya ese acercamiento o convergencia es también una *nivelación hacia abajo*.[13]

10 Luis E. González: "Una encuesta de Cifra refleja los acontecimientos más influyentes del siglo XX en opinión de las elites uruguayas contemporáneas", en *Búsqueda*, Montevideo, 13 de diciembre del 2004, p. 12.

11 Si el estudio se realizara nuevamente ahora, la victoria electoral del Frente Amplio en el 2004 casi seguramente también sería vista como un acontecimiento político muy influyente.

12 *En promedio*, porque la proporción de los *excluidos* de todas estas mejorías comenzó a aumentar durante la segunda mitad del siglo pasado, y ya era claramente visible en los años ochenta. Este aumento de los excluidos, sin embargo, involucró a una minoría (aunque considerable) de la población nacional.

13 Para minorías no desdeñables de las elites lo relevante podría ser solo la *nivelación hacia abajo*. Un estudio de las expectativas y actitudes de las elites latinoamericanas a fines del siglo pasado encontró que las más escépticas sobre la eventual existencia de una identidad común latinoamericana "son las elites de los países pequeños del Mercosur [Paraguay y Uruguay] y las chilenas (entre las cuales el 42% y el 30%, respectivamente, no creen que exista una identidad cultural común latinoamericana)" (Achard, García Peluffo y González, 2001, p. 83). Para los que así piensan, América Latina no es *su mundo*, y la dimensión positiva de la latinoamericanización podría ser dudosa o inexistente.

Aunque el vínculo no es estrictamente necesario, la nostalgia del pasado estaría asociada, en los hechos, al temor al futuro. La sociedad uruguaya "mira con horror al futuro: 'y si desea vivir mejor teme que el tiro le salga por la culata. Por eso vive sin arriesgar. Más vale no hacer olas. Así se vive en *El astillero* y en *25 Watts*, sin hacer olas'".[14] La imagen es persistente: la primera edición de *El astillero* fue publicada en 1961, y *25 Watts* fue filmada 40 años después, en el 2001. Arocena (2007: 551) resume así el vínculo entre las dos visiones (la del pasado, nostálgica, y la del futuro, pesimista):

> El descreimiento en el porvenir colectivo reflejaría la añoranza de un pasado de excepción, la comprobación de que durante el último medio siglo varios países han progresado sustancialmente más que el nuestro y el temor de que, en la economía global del conocimiento, este pequeño país periférico no pueda sino tener un lugar marginal. El envejecimiento [de la población] acentúa el pesimismo, como también la emigración, que además lo confirma.

Como se argumentará, la nostalgia del pasado y el temor al futuro tuvieron consecuencias políticas significativas, y podrían seguir teniéndolas.

En el contexto latinoamericano, desde principios del siglo XX la política uruguaya fue tan atípica como su orden social y económico.

1.2 Fundación y trayectorias de las democracias latinoamericanas

En la Parte I (especialmente la sección 1.2) se vio que las discrepancias de fondo sobre cómo debía definirse la democracia han existido siempre. Sin embargo, se ha consolidado un acuerdo muy extendido sobre cuáles serían las condiciones *necesarias* para la democracia. Estas condiciones necesarias coinciden, en lo esencial, con la definición minimalista de Przeworski et al. (2000: 28-29): los jefes de gobierno y las legislaturas surgen de elecciones, en ellas compiten al menos dos partidos que podrían ganarlas y se observa alguna rotación de partidos en el gobierno. Según *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004*b*: 74-75), esto es, aproximadamente, lo que caracteriza a la *democracia electoral* y a la *ciudadanía electoral*.

La discusión contemporánea, como se vio, se centra en hasta qué punto esas condiciones son *suficientes* para definir la democracia. Por ejemplo, estas condiciones necesarias no incluyen otros dos aspectos que serían constitutivos de la democracia: la *ciudadanía cívica* y la *ciudadanía social* (PNUD, 2004*b*: 102 y 120 respectivamente). Pero sin democracia electoral no hay democracia, cualquiera sea el detalle de la definición finalmente aceptada. Este acuerdo conceptual básico significa que, para todos o casi todos los partidarios de la democracia (y del desarrollo humano), el tránsito desde un orden autoritario hacia una democracia minimalista o electoral es un cambio políticamente significativo (empíricamente) e intrínsecamente valioso (normativamente). Partiendo de estas bases conceptuales y normativas, en esta sección y en la siguiente se resume, muy esquemáticamente, la evolución de la democracia electoral en el Uruguay y en la región.

En el contexto latinoamericano, desde principios del siglo XX la política uruguaya fue tan atípica como su orden social y económico. Junto con Argentina, Chile y Colombia, Uruguay fue, según Huntington, una de las cuatro únicas democracias de la primera ola entre los 17 países de América Latina continental,[15] aunque ninguna de estas primeras experiencias democráticas pudo resistir las siguientes *contraolas* antidemocráticas.[16]

14 Daniel Mazzone, "Un país de 25 Watts", en *El País*, Montevideo, 18 de enero del 2007, citado por Friedler (2007: 275). *El Astillero* es una de las novelas más famosas de Juan Carlos Onetti, Premio Cervantes 1980. *25 Watts*, de Juan Pablo Rebella y Pablo Stoll (película filmada en 16 mm, en blanco y negro), obtuvo entre otros el gran premio del festival de Rotterdam (2001).

15 En esta discusión, en aras de la brevedad, no se toma en cuenta toda la región latinoamericana, sino solo los diecisiete países de América Latina *continental* (desde Argentina y Chile en el sur hasta México en el norte), cuyas poblaciones tienen, mayoritariamente, raíces afroamerindias e ibéricas. Esto es el grueso de América Latina, en población y en territorio.

16 La primera y más extensa de las *olas* de democratización abarca desde 1825 hasta 1926; la segunda, desde 1943 hasta 1962, y la tercera es la que comenzó en 1974 y todavía estaba en curso cuando Huntington escribía su libro, en 1990-1991 (Huntington, 1994: 26). Huntington parte de una definición de democracia similar a la de Przeworski, centrada en los *procedimientos* (ibídem: 20), y subraya que esta es una definición "mínima" (ibídem: 22).

Un examen algo más detenido sugiere que, yendo un poco más allá de los requisitos imprescindibles que definen a las democracias electorales o *minimalistas,* las comparaciones sustantivas entre la democracia uruguaya y las otras tres de la primera ola tienden a ser favorables a aquella. La *década infame* argentina fue en muchos aspectos (incluyendo sus prácticas electorales) bastante más oscura que el terrismo uruguayo (1933-1942),[17] y en los años siguientes en Uruguay no existió nada comparable al peronismo ni a la reacción antiperonista. La participación política (y electoral) chilena recién llegó a mediados del siglo XX a los niveles que Uruguay ya había alcanzado 30 años antes. Y aunque el pacto entre conservadores y liberales colombianos tenga varios puntos en común con el vínculo entre blancos y colorados, Uruguay nunca conoció algo ni remotamente parecido a la Gran Violencia colombiana. En este último aspecto, el de la violencia, la historia política uruguaya desde la primera fundación de la democracia hasta hoy ha sido (en términos relativos)[18] mucho menos violenta que las historias políticas de las demás democracias latinoamericanas de la primera ola.

Partiendo de esta base atípica, sin embargo, a partir de los años sesenta del siglo pasado la política uruguaya cambió rápidamente: aumento de la polarización, debilitamiento institucional, deterioro del orden democrático. Este proceso condujo al golpe de Estado de 1973 y a un gobierno autoritario militar. Once años después, la restauración democrática de 1984 también fue una más de las construcciones o reconstrucciones democráticas latinoamericanas de la época.

Lo fue en varios aspectos; en primer lugar, en las *fechas*. A mediados de los años setenta solo tres de los 17 países de América Latina continental eran democracias *minimalistas* en el sentido ya expuesto, y un cuarto de siglo después, según la misma definición, *todos* eran democracias. En América Latina hubo entonces una ola democratizadora veloz, la tercera ola de Huntington, que comenzó a fines de los años setenta y principios de los ochenta. Entre los primeros episodios se cuentan las democratizaciones (o redemocratizaciones) de Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay y Brasil. En segundo lugar, en los *modos:* casi todos fueron procesos esencialmente endógenos, que resultaron de negociaciones frecuentemente difíciles. Y en tercer lugar, en los *problemas* que (usualmente) dejaron *pendientes*. Uno de los más importantes fue el de la clase de seguridades que podían recibir (o no) las principales figuras de los regímenes salientes: seguridades de no ser llevados a la justicia por sus posibles transgresiones en materia de derechos humanos o, más prosaicamente, por enriquecimiento dudoso. Al cabo de estos acontecimientos, tanto en su caída como en su reconstrucción, la democracia uruguaya parecía ser una más de esa veintena de democracias latinoamericanas de la tercera ola.

1.3 La inestabilidad de la democracia en América Latina

Por otro lado, no todas las democracias latinoamericanas parecen igualmente sólidas.[19] La tercera ola de democratizaciones se detuvo en los años noventa: la democracia "se ha erosionado en varios países [...]; los medios inconstitucionales de deponer presidentes (aunque no a través de los golpes de estado tradicionales que conducían a regímenes militares) se han vuelto más comunes" (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005: 59). Hacia el futuro, las expectativas suelen ser más bien pesimistas. Por ejemplo, en el escenario latinoamericano que el proyecto *Global Trends 2020* considera más probable, "la mayoría de los países sudamericanos y del Caribe, y algunos de Centroamérica" experimentarán "crisis recurrentes de gobernabilidad", y la respuesta a esas crisis tenderá a oscilar entre "gobiernos débiles [y] populismos o personalismos autoritarios y discrecionales, los que poco y nada contribuirán a la institucionalización" (Burdman et al., 2004, sección 3.2.a).

17 El régimen iniciado con el golpe de estado de Gabriel Terra en 1933.

18 Esto es, en términos relativos a las respectivas poblaciones. Por razones obvias, las cifras absolutas aquí son irrelevantes.

19 Este apartado actualiza y resume argumentos ya expuestos en González (2006).

Una forma de explorar la solidez de estas democracias latinoamericanas consiste en identificar primero las crisis político-institucionales *más agudas* de la región, estudiando después cuáles son (si existen) las características y los factores causales comunes a todas ellas. Para este objetivo es razonable asumir que las *crisis políticas agudas* (CPA), las más importantes, son las que afectan a las instituciones centrales de los sistemas políticos, porque afectan a todo el edificio institucional. En democracias (presidenciales) minimalistas estas instituciones son, en primer lugar, la Presidencia y la legislatura.[20] Las CPA serían entonces las que cuestionan la autoridad y las potestades de los presidentes o de las legislaturas. La forma extrema de estas crisis son los golpes de Estado, exitosos o fracasados, pero puede también haber CPA que no culminen en un golpe. En la práctica, la mayoría de las CPA latinoamericanas de los últimos años ocurrieron *sin* golpes de Estado ostensibles. En lo que sigue, CPA son las que, a juicio de la mayoría de los observadores, satisfacen esta definición.

Se suele aceptar que a largo plazo existe una asociación vigorosa entre democracia y desarrollo económico, pero a corto o mediano plazo no hay acuerdo sobre la naturaleza de los efectos políticos del crecimiento.

Desde el borde del siglo (el año 2000) en adelante,[21] siete países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (en el año 2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003, 2005 y para algunos observadores también 2007), Ecuador (2000, 2005 y tal vez 2007) y Nicaragua (2005); en total, hasta 11 episodios de crisis. De estas crisis, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia, y Mahuad y Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la legislatura los destituyó o porque renunciaron. Dos de las posibles crisis implicaron cuestionamientos a las legislaturas (Bolivia en el 2007 y Ecuador en el 2007). De las tres crisis restantes, una (Paraguay, 2000) fue una secuela, con participación militar, de los acontecimientos de 1999 (que culminaron con la destitución de Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyeron el asesinato de un vicepresidente, Argaña). La crisis venezolana (o tal vez la fase más aguda de esa crisis) fue un golpe de Estado fracasado contra el presidente Chávez.[22] En la crisis nicaragüense de fines del 2004 y principios del 2005 el presidente, que solo tenía el respaldo de una pequeña minoría en la legislatura, estuvo a punto de ser derribado por los dos partidos mayores, el Partido Liberal y el Sandinismo. En total, 7 de los 17 países considerados en este ensayo (4 de cada 10, 41%) han experimentado crisis de esta naturaleza en el período 2000-2007.

¿Por qué ocurrieron estas CPA? Parece claro que los déficits sociales y económicos por sí solos no pueden explicarlas (las padecieron Bolivia y Ecuador, que son países relativamente pobres, pero también Argentina y Venezuela, que son relativamente ricos). Tampoco hay consenso sobre los efectos de los *cambios* en los déficits sociales y económicos. Se suele aceptar que a largo plazo existe una asociación vigorosa entre democracia y desarrollo económico, pero a corto o mediano plazo no hay acuerdo sobre la naturaleza de los efectos políticos del crecimiento.[23] Las políticas (*policies*) emanadas del Consenso de Washington no parecen ser un factor decisivo: de los dos países pioneros en la materia, uno es el de mejor desempeño en toda la región según una amplia batería de indicadores económicos, sociales y políticos (Chile)[24] y el otro (Bolivia) es uno de los más golpeados por estas crisis.

Los estudios clásicos sobre la inestabilidad política de las democracias (Linz y Stepan, 1978) no niegan la influencia de las estructuras sociales y económicas en las rupturas de la democracia. Pero esas

20 El Poder Judicial podría estar incluido aquí, pero no es elegido por la ciudadanía. Para la mayoría de los electorados su vínculo con la democracia es menos directo, más opaco.

21 Hasta la revisión final de este trabajo, en noviembre del 2007.

22 La mayoría de estos episodios (todos los ocurridos hasta los años 2003-2004) son discutidos en términos similares en FLACSO (2004), Valenzuela (2004) y Nolte (2005).

23 Del crecimiento económico *rápido* se ha dicho que contribuye a la estabilidad de los regímenes políticos o, al contrario, a su inestabilidad. Sobre la *ausencia* de crecimiento se encuentran los mismos argumentos: "el estancamiento económico ha sido presentado por algunos autores como una fuente de estabilidad [política], pero por otros como una fuente de inestabilidad" (Goldstone et al., 2005, sección 5.)

24 Particularmente al cabo del lento proceso de reformas democratizadoras que culminaron durante la presidencia de Ricardo Lagos.

estructuras aportan las restricciones y oportunidades en cuyo marco los actores sociales y políticos optan y actúan, y son *estas opciones* las que en definitiva inclinan la balanza hacia la ruptura o el reequilibrio (Linz 1987, esp.: 15 ss.). Énfasis similares en la centralidad de los actores políticos y sus opciones se encuentran en el clásico que aborda el proceso inverso, el de las transiciones *hacia* la democracia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; O'Donnell y Schmitter, 1986). Los procesos políticos, en suma, se consideran centrales.

Algunos estudios y modelos recientes de la inestabilidad política (cualquiera sea su contexto; no solamente en las democracias), como el de la State Failure Task Force (Goldstone et al., 2005), sugieren que la pregunta inicial ("¿por qué ocurren estas crisis agudas?") tal vez no esté bien formulada. Las conclusiones finales de la Task Force no identifican las causas de la inestabilidad, sino los factores más importantes asociados a la estabilidad. Si estos factores no están presentes, entonces numerosas circunstancias pueden desencadenar CPA. Su modelo incluye apenas cuatro factores (o variables independientes) centrales. De ellos, el de impacto más vigoroso (a considerable distancia de los demás) es el tipo y las características del régimen político. También resultan influyentes el contexto regional (el efecto *mal vecindario:* cuando varios países fronterizos padecen crisis extremas, la probabilidad de *contagio* es alta), la discriminación gubernamental (política o económica) contra al menos un grupo o comunidad y, por último, la mortalidad infantil (usada por los autores del modelo como indicador de las condiciones de vida prevalecientes). De las cuatro variables independientes del modelo de la Task Force, la más importante, y dos de las tres restantes, son *políticas*. Esta conclusión coincide con las de los estudios sobre las rupturas de (y las transiciones hacia) la democracia, aunque resultan de investigaciones con objetivos y metodologías muy diferentes: los factores que más influyen son políticos. Según el modelo de la Task Force los regímenes más estables son las autocracias puras (*full autocracies*), y los más inestables son las democracias *parciales*.[25]

1.3.1 Los factores sociales y económicos en las crisis políticas agudas, 2000-2007

El universo examinado consta de 17 países, cada uno de ellos considerado durante un único período relativamente breve, 2000-2007 (en total, 17 *observaciones*). En 7 de estos países ocurrieron CPA durante el período; en los 10 restantes no ocurrieron. ¿Qué vínculos tienen los factores sugeridos por la literatura disponible con la ocurrencia o no de estas crisis? Como ya se observó (y los datos latinoamericanos confirman), en términos absolutos ni los déficits socioeconómicos ni la pobreza en particular pueden explicar estas CPA. No es cierto que ellas ocurran donde hay más pobres, o que no ocurran donde hay menos pobres. Durante las tres décadas siguientes a la segunda guerra mundial, "a mayores niveles de desarrollo, los regímenes democráticos y semidemocráticos [en América Latina] fueron ligeramente más vulnerables a rupturas"; posteriormente, durante la tercera ola, las variables estructurales, como el "ingreso per cápita y la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en la industria, o las variables de la *performance* [económica] de lo regímenes" no han sido factores importantes en la explicación de la mayor estabilidad de las democracias (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005: 56-57). Sin embargo, como se resumió en el apartado anterior, buena parte de la literatura sobre la inestabilidad de la democracia o la inestabilidad política en general considera que las condiciones de vida prevalecientes de alguna manera influyen sobre la estabilidad democrática. Lo que aún no está claro es la *forma* en que se ejerce esa influencia.

La idea de legitimidad presupone (por definición) un componente subjetivo; para establecer si hay o no legitimidad de resultados es necesario comparar los *resultados* (*outputs*) de los regímenes con las condiciones de vida que la *población* considera legítimas y viables, las *expectativas* de la gente.

25 Particularmente las *faccionales*. Se habla de *faccionalismo* cuando la competencia política está dominada por grupos o facciones (étnicos o de otra naturaleza), y todos o casi todos esos grupos persiguen agendas *particularistas*, esto es, agendas que favorecen solo o principalmente a los miembros del grupo. Los tipos de régimen considerados explícitamente en el modelo son las autocracias *puras*, las autocracias parciales, las democracias parciales faccionalizadas, las democracias parciales no faccionalizadas y las democracias *puras* (*full democracies*).

Desde la publicación del clásico de Linz y Stepan (1978) muchos autores han sostenido que la *legitimidad de resultados* de los regímenes democráticos es una de las condiciones necesarias (al menos a largo plazo) de su estabilidad. La idea de legitimidad presupone (por definición) un componente subjetivo; para establecer si hay o no legitimidad de resultados es necesario comparar los *resultados* (*outputs*) de los regímenes con las condiciones de vida que la *población* considera legítimas y viables, las *expectativas* de la gente. No es fácil medir con alguna precisión estas expectativas, pero normalmente se acepta que están cambiando, tal vez rápidamente: se vuelven más abarcadoras (incluyen más clases de cosas) y más exigentes (incluyen cantidades y calidades mayores de esas cosas). *A través de varios indicadores, Latinobarómetro (como el grueso de las encuestas latinoamericanas contemporáneas) ve un crecimiento sistemático de las expectativas, usualmente insatisfechas.*

Las expectativas insatisfechas no solo tienen consecuencias partidarias y electorales. También facilitan y estimulan protestas por otras vías.

La democracia en sí misma es un motor activo de estos cambios. En parte porque la meta de igualdad de circunstancias (o por lo menos de oportunidades) es una generalización natural del principio de la igualdad política, pilar de la democracia. Y en parte porque la competencia política (que la democracia, incluso la *minimalista,* posibilita y estimula) produce promesas concretas de mejoras que retroalimentan (aún involuntariamente) las expectativas. La importancia de lo que solía llamarse *efecto demostración* (el impacto del ejemplo de los demás, en este caso de las condiciones de vida en las democracias ricas) también está creciendo. En este plano, las consecuencias de la democracia y de la globalización se potencian mutuamente.[26] Primero, porque la expansión de los medios de comunicación hace que el ejemplo de los demás (incluyendo cómo viven y progresan los países ricos) sea cada vez más visible y más difícil de ignorar. La penetración de la radio es hoy prácticamente universal, incluso en las zonas rurales de los países más pobres de la región, y la de la televisión está creciendo velozmente. También pesa el gran desarrollo de la emigración hacia las democracias ricas. Esto aporta información y testimonios de primera mano, o al menos cercanos, para franjas cada vez más grandes de la población. Y finalmente están las remesas, que no son solo un testimonio, un relato, sino un aporte muy significativo a los recursos de un número creciente de hogares (y a las economías de la región, especialmente las más cercanas a los EUA). Estos procesos aumentan las expectativas, las muestran viables y las legitiman. La *gente como yo* (y, para los que reciben remesas, *mi propia gente*) puede vivir mucho mejor que yo, y la ayuda que aportan a sus familias lo demuestra. Entonces *yo también* tengo derecho a vivir mucho mejor.

Un segundo factor que influye vigorosamente sobre las expectativas es la experiencia directa de la población. Cuando la gente evalúa cómo está hoy, lo hace en parte en relación con su situación de años atrás, o a la de sus padres. Los estudios psicológicos "han confirmado reiteradamente que la satisfacción de la gente depende menos del nivel de sus ingresos que de cómo están cambiando" (Friedman, 2005: 82), idea que ya tiene una larga historia. Adam Smith había observado que la mayoría de la gente parece estar más feliz "cuando está progresando, cuando la sociedad avanza [...]. La situación de la gente se hace difícil en el estancamiento, y miserable en la declinación" (en *La riqueza de las naciones,* citado en Friedman, 2005: 83).[27]

Si las expectativas están creciendo, las condiciones de vida de la gente deben mejorar (y las economías nacionales deben crecer) sostenidamente solo para no rezagarse aún más. Es necesario correr para seguir en el mismo lugar. Si esto no ocurre, la insatisfacción aumenta, se acumula, y en un orden democrático (aunque sea minimalista) esta acumulación tiene consecuencias políticas: afecta a los partidos, a los sistemas de partidos y a su institucionalización, porque los electorados insatisfechos exploran nuevas alternativas. Lo esencial es el comportamiento de los electorados (que buscan algo nuevo)

26 La referencia general sobre la globalización en América Latina es Calderón (2003).

27 El final de la cita tal vez describe en forma apropiada (aunque infelizmente) el ánimo de los argentinos (el *clima de opinión* prevaleciente) en los primeros años del siglo.

y el cambio resultante de esa búsqueda. En México el cambio fue hacia la centroderecha (Fox, el Partido Acción Nacional [PAN]), en Brasil hacia la centroizquierda (Lula, el Partido de los Trabajadores [PT]), pero en los dos casos las *búsquedas* de los electorados culminaron en grandes cambios políticos. Las expectativas insatisfechas no solo tienen consecuencias partidarias y electorales. También facilitan y estimulan protestas por otras vías. En todas las CPA identificadas al comienzo de esta discusión hubo protestas sociales amplias y desestabilizadoras (al menos en potencia), aunque sus causas circunstanciales o factores detonantes fueran diferentes. El argumento, entonces, puede resumirse como sigue. En las circunstancias de América Latina continental, hoy:

1. las *condiciones de vida* en sí mismas, en términos absolutos, no afectan directamente la estabilidad democrática. Sí la afectan, en cambio,
2. las distancias existentes entre las condiciones de vida reales ("objetivas") y las *expectativas* (sobre esas condiciones de vida) que para la mayoría de la población son legítimas y viables, y
3. la forma en que esas condiciones de vida cambian (o no) a través del tiempo.

¿Existe alguna clase de indicador relativamente simple y accesible que pueda captar los factores indicados en los puntos 2 y 3? Como ya se observó, las condiciones de vida deben mejorar, aunque solo sea para que la distancia entre estas condiciones y las expectativas (que están creciendo) no aumente. Este *progreso* (mejoramiento en las condiciones de vida), cuando es real colectivamente (cuando progresan todos, o la mayoría), significa crecimiento económico. El indicador más apropiado para esto es el crecimiento del PIB en términos per cápita (para tener en cuenta el aumento de la población).

No es un indicador perfecto. Si la economía crece (incluso en cifras per cápita), pero la distribución del ingreso se vuelve más desigual a mayor velocidad, entonces el crecimiento del PIB per cápita no puede indicar lo que realmente ocurre: que para capas importantes y tal vez mayoritarias de la población la distancia entre expectativas y condiciones de vida está aumentando, no disminuyendo. Por otra parte, y aun ignorando esta dificultad, como es difícil saber con precisión en qué medida las expectativas están creciendo, también es difícil saber cuál sería el crecimiento del PIB per cápita necesario para evitar que aumentara la distancia entre condiciones de vida y expectativas. En cambio, si el PIB per cápita *no* crece, o crece muy poco, entonces la distancia entre condiciones de vida y expectativas seguramente *sí* crece (porque las expectativas están creciendo), y en estas condiciones la insatisfacción aumenta. En síntesis, aunque el crecimiento del PIB per cápita es un indicador imperfecto de la brecha entre expectativas y realidades, al menos es un indicador metodológicamente *conservador* (para el propósito actual); es decir, que crezca no asegura que la brecha disminuya, pero si no crece, entonces es seguro que esa brecha está creciendo.

El cuadro III.1 resume las variaciones del PIB per cápita 1975-2003 (promedios anuales) para los 17 países latinoamericanos examina-

Cuadro III.1 Crecimiento del PIB per cápita y año de su valor más alto, 1975-2003

Países	Crecimiento del PIB per cápita, 1975-2003	Año del valor más alto*
Chile	4,0	2003
Colombia	1,4	1997
Costa Rica	1,3	1999
Uruguay	1,2	1998
Panamá	1,0	2003
México	0,9	2000
Brasil	0,8	2002
Paraguay**	0,6	1981
Argentina**	0,4	1998
El Salvador	0,2	1978
Guatemala	0,2	1980
Honduras	0,1	1979
Ecuador**	0,1	1988
Bolivia**	–0,3	1977
Perú**	–0,5	1981
Venezuela**	–1,1	1977
Nicaragua**	–2,8	1977

* Países ordenados según valores descendentes de sus PIB per cápita para el período 1975-2003 (ajustados según paridad de poder adquisitivo [PPA]) y año de su valor más alto en el período considerado.
** Países que en el período 2000-2007 tuvieron CPA, según la definición establecida en el texto.
Fuente: PNUD (2005*b*), sobre datos del Banco Mundial.

Cuadro III.2 Efectividad judicial-legal

Países	Efectividad judicial-legal*	
	Porcentaje	Rango
Chile	66,8	1
Uruguay	50,5	2
Costa Rica	47,2	3
Brasil	41,5	4
El Salvador	33,9	5
Colombia	30,0	6
México	29,8	7
Panamá	25,9	8
Honduras	17,6	9
Perú**	17,5	10
Nicaragua**	16,3	11
Ecuador**	15,0	12
Guatemala	14,6	13
Paraguay**	13,4	14
Bolivia**	13,2	15
Venezuela**	12,8	16
Argentina**	12,3	17

* Índice de efectividad judicial-legal hacia 2002-2003: porcentaje de empresas del país que otorgan puntaje satisfactorio a sus respectivas situaciones nacionales al responder a preguntas sobre independencia judicial, sobornos judiciales, calidad del marco legal, protección de la propiedad y efectividad parlamentaria y policial.
** Países que en el período 2000-2007 tuvieron CPA según la definición establecida en el texto.
Fuente: Kaufmann (2004).

dos aquí. Los países están ordenados según valores decrecientes de las tasas de crecimiento per cápita anual, y la lista está dividida (aproximadamente) en tres tercios. El período considerado es necesariamente extenso, porque solo en ese lapso, durante al menos una generación, cabe la experiencia vital de los que hoy son ya adultos maduros, y para los más jóvenes la comparación con la experiencia de sus padres. Este largo horizonte temporal deja un amplio espacio para que las insatisfacciones se acumulen. La necesidad de contar con un horizonte temporal relativamente extenso es lo que impide usar un indicador directo de expectativas basado en encuestas de opinión pública. A escala latinoamericana esto tal vez sería posible para los últimos 10 o 15 años, pero probablemente sea imposible (o muy difícil) para las últimas tres décadas.

Entonces: si la ausencia o lentitud del crecimiento del PIB per cápita es un indicador aceptable de las *in*satisfacciones de la población (que a su vez facilitarían la emergencia de crisis políticas agudas), a *menor* crecimiento del PIB per cápita (es decir, cuanto más grave es el problema), *mayores* deberían ser las probabilidades de una crisis aguda. Por lo tanto, todos o casi todos los países del último tercio de la lista (los de crecimiento del PIB per cápita más bajo) deberían haber experimentado CPA, y ninguno o casi ninguno de los del tercio de mayor crecimiento deberían haberlas padecido.

Los datos muestran que el vínculo es real, aunque no perfecto. Ninguno de los países del *mejor tercio* atravesó estas crisis, y casi todos los países (cinco en seis) del *peor tercio* las sufrieron. Los otros dos países que las experimentaron están en el grupo intermedio. Además, como se observa en la última columna del cuadro 1, los países que sufrieron CPA tuvieron su mejor momento (mayor crecimiento del PIB per cápita), en promedio, una generación atrás (en 1983, 20 años antes del 2003, fecha de cierre de los datos del cuadro). Los países del *mejor tercio,* en cambio, tuvieron ese mejor momento, en promedio, apenas tres años atrás. En suma, las distancias entre las expectativas de la población y las realidades sociales y económicas, tal como las registra (imperfectamente) la variación del PIB per cápita, parece estar asociada a la ocurrencia de CPA. En términos más formales, sin embargo, la diferencia entre el crecimiento promedio del PIB per cápita de los países que experimentaron CPA (–0,51) y el crecimiento promedio de los que no las experimentaron (1,11) no es significativa (T-Student) a nivel 0,05. Esto no necesariamente refuta el argumento, pero exige particular cautela en la discusión posterior.

1.3.2 Los factores políticos de las crisis agudas 2000-2007

Puesto que todos los países considerados en este ensayo son democracias *minimalistas,* el tipo de régimen (en este nivel de generalidad) es una constante, y por lo tanto no influye en la eventual ocurrencia de CPA. Para encontrar factores políticos relevantes es necesario examinar estas democracias algo más de cerca.

Buena parte de lo que *La democracia en América Latina* llama *ciudadanía cívica* (PNUD, 2004*b*: 102) es similar a una de las dos dimensiones tradicionales de la poliarquía (Dahl, 1971: 3 ss.): *oposición* (o *public contestation*). El núcleo de ambas es un conjunto de *derechos* que permiten, entre otras cosas, que la población pueda expresar libremente sus preferencias, y que esas preferencias sean políticamente significativas. Para que estos derechos (y especialmente los derechos de los miembros de la sociedad con menos recursos) puedan ser ejercidos cabalmente y sin represalias, deben estar respaldados por una justicia profesional, y sobre todo *independiente* (esto es, independiente de los gobiernos). Sin esta independencia, en estados que en principio monopolizan el ejercicio de la coacción, nada impide que los gobiernos actúen discrecionalmente, y que sus amigos sean favorecidos y sus adversarios castigados, al margen de lo que las reglas y leyes puedan establecer.

Precisamente en estos aspectos casi todos los observadores consideran que la región es deficitaria. Sin perjuicio de que en algunos países las cosas estén mejorando, "históricamente, en buena parte de la región el poder judicial se ha caracterizado por su dependencia del poder ejecutivo" (Stein et al., 2005: 81), situación especialmente problemática porque "la construcción de una judicatura independiente es un asunto complejo que usualmente lleva mucho tiempo" (ibídem: 147). Esto sugiere que, si fuera necesario elegir un único indicador de *fragilidad institucional* para países que *ya son* democracias electorales, la fortaleza e independencia de las judicaturas es una de las mejores alternativas. Este es el camino seguido aquí. Uno de los indicadores más difundidos es el *índice de efectividad judicial-legal*, diseñado y calculado por Daniel Kaufmann (2004). Este índice es, en cada país, el promedio de los porcentajes de las empresas (nacionales o radicadas en el país considerado) que responden con puntajes satisfactorios a las preguntas sobre independencia judicial, sobornos judiciales, calidad del marco legal, protección de la propiedad y efectividad parlamentaria y policial.[28]

Cuadro III.3 Fragilidad institucional (hacia 2002-2003), expectativas insatisfechas (según crecimiento del PIB per cápita 1975-2003) y crisis políticas agudas (2000-2005).* Fragilidad institucional hacia 2002-2003

	Tercio menos institucionalizado	Grupo intermedio	Tercio más institucionalizado
Tercio de mayor crecimiento del PIB per cápita	—	Panamá México	Chile Uruguay Costa Rica Colombia
	III	II	I
Grupo intermedio	Guatemala Paraguay** Argentina**	—	Brasil El Salvador
	IV	III V	II
Tercio de menor crecimiento del PIB per cápita	Ecuador** Bolivia** Venezuela**	Honduras Perú** Nicaragua**	—
	V	IV	III

* Fragilidad institucional (con efectividad judicial-legal hacia 2002-2003 como indicador) según el cuadro III.2; expectativas insatisfechas (con crecimiento del PIB per cápita 1975-2003 como indicador) según el cuadro III.1; CPA según definición del texto.
** Países que en el período 2000-2007 tuvieron CPA según la definición establecida en el texto. Dentro de cada celda los países siguen el orden descendente de institucionalización.
Zonas (grupos de celdas): I, zona "segura"; II, zona probablemente segura; III, zona intermedia (empíricamente vacía); IV, zona "de riesgo"; V, zona crítica.
Fuente: Cuadros III.1 y III.2.

El cuadro III.2 presenta los valores del índice de Kaufmann para los 17 países latinoamericanos examinados en este ensayo. La lista de países está ordenada de mayor a menor efectividad judicial-legal. La lista, como la del cuadro anterior, está dividida en tres tercios. Si el indicador es apropiado, a *menor* efectividad judicial-legal, *mayores* deberían ser las probabilidades de una crisis aguda. Todos o casi todos los países del último tercio de la lista (los de menor efectividad judicial-legal) deberían haber experimentado CPA, y ninguno o casi ninguno de los del primer tercio deberían haberlas sufrido.

Los datos muestran, nuevamente, que ese vínculo es real. Cinco de los seis países del tercio de menor efectividad judicial-legal (los del último tercio) padecieron crisis agudas (Ecuador, Paraguay, Bolivia, Venezuela y Argentina, en ese orden), y los otros dos que las atravesaron están en el tercio intermedio, precisamente en los dos últimos lugares de ese grupo (Perú y Nicaragua). Ninguno de los seis países del mejor tercio padeció estas

28 Esto incluye las problemáticas de la (in)seguridad personal y del respeto a los derechos humanos.

Cuadro III.4 Análisis de conglomerados: partición en tres grupos (*clusters*)

Composición de los grupos (*clusters*) y distancias de sus miembros a sus respectivos centros (centroides)

Cluster 1	*Cluster 1* Distancias del centro	*Cluster 2*	*Cluster 2* Distancias del centro	*Cluster 3*	*Cluster 3* Distancias del centro
Uruguay	4,440	El Salvador	1,805	Ecuador	0,532
Costa Rica	7,682	Colombia	2,285	Guatemala	0,585
Chile	12,106	México	2,420	Bolivia	1,546
		Panamá	6,322	Paraguay	1,656
		Brasil	9,280	Venezuela	2,078
				Argentina	2,562
				Perú	2,759
				Nicaragua	2,888
				Honduras	2,893

Fuente: Estimaciones basadas en los datos de los cuadros III.1 y III.2.

crisis. El único país clasificado incorrectamente es Guatemala (*falso positivo,* porque según este indicador debió padecer una crisis aguda en el período 2000-2005, que en los hechos no ocurrió). La asociación entre efectividad judicial-legal y ocurrencia de CPA parece aún más clara que la ya observada entre el crecimiento del PIB per cápita y las crisis (cuadro III.1). Esto es consistente con la primacía de los factores políticos en la explicación de la inestabilidad política en general (y democrática en particular), subrayada en la literatura ya citada.

Las diferencias de las medias de efectividad judicial-legal en los dos grupos de países, los que experimentaron CPA (*con* CPA, 14,36) y los que no las experimentaron (*sin* CPA, 35,78), apuntan en la dirección esperada (registran mucho mayor efectividad judicial-legal en los países que no padecieron CPA). En este caso, además, la diferencia entre las medias (T-Student) de los países con y sin CPA es significativa. En resumen, esta discusión más formal ratifica las conclusiones anteriores. La fragilidad institucional de las democracias latinoamericanas, tal como se refleja en su efectividad judicial-legal, está claramente asociada a la ocurrencia de CPA.

1.3.3 Explicando las crisis políticas agudas

Las expectativas insatisfechas de la población probablemente tienen consecuencias políticas diferentes según la fortaleza institucional de las democracias. Niveles de insatisfacción que tal vez serían fácilmente absorbidos en una democracia consolidada, en otras, frágiles, pueden desencadenar protestas y conflictos como los que se observan en los comienzos de las CPA. Por lo tanto, para entender cabalmente estas crisis es necesario considerar *simultáneamente* los vínculos existentes entre las fragilidades institucionales, las expectativas insatisfechas y las CPA.

La combinación de las dos clasificaciones tricotómicas (en tres tercios cada una) de los cuadros III.1 y III.2 produce las nueve celdas del cuadro III.3; en el interior de cada celda los países se ordenan según niveles descendentes de institucionalización. Las nueve celdas se pueden agrupar en cinco zonas: la zona *segura* (celda I, el cruce de los dos tercios mejores de cada una de las dos variables independientes), la zona *probablemente segura* (las dos celdas II, combinaciones de un tercio mejor y otro intermedio), la zona *intermedia* (las tres celdas III, que incluyen las dos combinaciones posibles de un mejor y un peor tercio, más el cruce de los dos tercios intermedios), la zona *de riesgo* (las dos celdas IV: las dos combinaciones posibles de un peor tercio con un tercio intermedio), y la zona *crítica* (la celda V, el cruce de los dos peores tercios). Las cinco zonas de la figura 1 son efectivamente lo que sus nombres indican. *Ninguno* de los países de las zonas segura y probablemente segura experimentó CPA en el período. La zona intermedia resultó empíricamente vacía. Los 7 países que padecieron crisis agudas están en las dos zonas problemáticas. De los 6 países de la zona de riesgo, cuatro (Paraguay, Argentina, Perú y Nicaragua) experimentaron crisis agudas. Por último, *todos* los países que están en la zona crítica (Ecuador, Bolivia y Venezuela) padecieron crisis agudas. La tipología, entonces, parece cumplir su propósito.

Sin embargo: ¿en qué medida estos resultados no dependen de formas arbitrarias de discutir la información (por ejemplo: ordenar las variables independientes en tercios y no en cuartos) o de un tratamiento también arbitrario de esas variables, que son numéricas, como si fueran puramente ordinales?

Un análisis de conglomerados (*cluster analysis*) permite una discusión más formal de los datos teniendo en cuenta, simultáneamente, las dos objeciones anteriores. Este análisis forma grupos minimizando las distancias de cada uno de los países integrantes a su *centro de gravedad* común. Una partición de los 17 países en tres grupos[29] produce los conglomerados (*clusters*) expuestos en el cuadro III.4. Como allí se observa, un *cluster* contiene solamente a Chile, Costa Rica y Uruguay, tres democracias *históricas* de la región, que son tres de los cuatro países de la zona *segura* del cuadro III.3 (todos, salvo Colombia). El segundo *cluster* incluye todos los países de la zona *probablemente segura* del cuadro III.3 más Colombia. El tercer y último *cluster* incluye nueve países: exactamente, *todos* los de las zonas *de riesgo* y *crítica* del cuadro III.3. Por lo tanto, con la única excepción de Colombia, el análisis de conglomerados reproduce fielmente la tipología del cuadro III.3 (a estos efectos también reducida a tres categorías, como los *clusters*). El *cluster* de los nueve países de las zonas *de riesgo* y *crítica* reaparece en exactamente la misma forma, aunque el número de particiones preestablecido sea cuatro, cinco o hasta seis; este es un resultado *muy* robusto.[30] En estas condiciones es razonable concluir que las CPA de las democracias latinoamericanas de principios de este siglo (2000-2007) parecen ser una consecuencia conjunta de la insatisfacción de las expectativas crecientes de la población y de la fragilidad de sus democracias en construcción.

El análisis de conglomerados presentado en el cuadro III.4 es menos intuitivo que la tipología del cuadro III.3, pero expresa mejor el argumento de las CPA: por las razones metodológicas arriba indicadas y porque, además de identificar las zonas críticas y de riesgo, también identifica correctamente a sus opuestos, las democracias *consolidadas* de la región.[31] Los tres países del primer grupo del cuadro III.4 —Chile, Costa Rica y Uruguay— son precisamente los que la literatura contemporánea identifica como las tres democracias consolidadas de América Latina. En lo que a Costa Rica y a Uruguay se refiere, este consenso tiene varios años;[32] en el caso chileno es más reciente, pero ya en el 2003, por ejemplo, Philip (2003: 11) escribía que Costa Rica sería, para "la mayor parte de los observadores, una de las tres poliarquías [democracias políticas] genuinas de América Latina (siendo las otras dos Chile y Uruguay)". Los indicadores políticos de Freedom House apoyan esta conclusión. Freedom House califica los derechos políticos y las libertades civiles empleando escalas de 1 a 7 (asignando 1 a los niveles más altos y 7 a los más bajos), y usa las dos escalas para clasificar a los países.[33] En América Latina continental solo tres países tenían un puntaje promedio perfecto de 1 (en tres ediciones consecutivas, desde el 2005 hasta el 2007 inclusive) y podían ser considerados democracias *consolidadas:* Chile, Costa Rica y Uruguay.[34]

1.4 Uruguay en su marco regional

A fines del siglo XIX y principios del XX, una combinación de ventajas tempranas, compartidas con Argentina, ayudó a que Uruguay tuviera índices económicos y so-

29 En este tipo de análisis de conglomerados el *número* de grupos que serán formados se define a priori, y en este caso la sustancia del problema sugiere tres grupos, puesto que entre los 17 países hay un grupo en el que ocurrieron CPA, un grupo de democracias estables y un grupo intermedio (los restantes países). Cuáles (y cuántos) países son asignados a esos grupos, en cambio, lo decide la rutina de cálculo, que actúa minimizando las distancias de los miembros de cada grupo con respecto a la media de *su* grupo, usualmente llamada *centroide*.

30 Un procedimiento diferente de análisis de conglomerados, el método *jerárquico,* que no especifica a priori el número de *clusters,* también identifica claramente este grupo de nueve países.

31 Colombia aparece en el segundo grupo, no en la zona *segura*.

32 En lo que a Uruguay se refiere, no menos de una década, desde que Linz y Stepan (1996, cap. 10) lo describieron como una democracia ya consolidada (aunque no exenta de riesgos). En ese mismo volumen el capítulo dedicado a Chile se titulaba "Chile: ¿transición incompleta/cerca de la consolidación?". Carlos Moreira (2003) propone una visión en algunos aspectos bastante más crítica sobre la situación de la democracia uruguaya en el período 1995-1999, en la misma época en la que Linz y Stepan escribían.

33 En tres grupos: *libres, parcialmente libres,* y *no libres.* Los dos primeros corresponden, aproximadamente, a lo que aquí se ha llamado *democracias minimalistas.*

34 Freedom House (2007), última edición disponible a la fecha de la revisión final de este informe, con datos hasta el 2006.

ciales muy favorables en la región (y en el mundo). Estas comparaciones favorables se desdibujaron (también como en Argentina) durante la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, todavía hoy el país mantiene valores relativamente elevados en materia de desarrollo humano, especialmente en la comparación latinoamericana, y sigue siendo una de las sociedades menos desiguales de la región (aunque en el plano internacional esta es una virtud apenas modesta, porque solo el África subsahariana es aún más desigual que América Latina).

Políticamente, a principios del siglo XX el país fue una de las cuatro democracias latinoamericanas de la primera ola, con algunas ventajas sobre las otras tres. Tanto en los años treinta como en los setenta esa democracia corrió la misma (mala) suerte que en casi toda la región, y la suya fue, también, una más de las construcciones o restauraciones democráticas de la tercera ola. Al cabo de estos ciclos de avances y retrocesos, hacia fines de la primera década del siglo XXI el país es una de las tres democracias consolidadas de América Latina continental, tal vez porque una combinación afortunada de ventajas iniciales le permitió acumular más capital institucional, más cultura democrática y, especialmente, más cultura política *pacífica* que a los demás países de la región.

En conjunto, esta no es una situación *excepcional,* pero es una posición decididamente favorable, con algunos rasgos distintivos que se aprecian quizás con más claridad en el plano político.

1.4.1 Nostalgia del pasado y expectativas insatisfechas

Parece difícil imaginar una señal más nítida de expectativas insatisfechas que las nostalgias uruguayas del pasado examinadas en la primera parte de este ensayo. Si el pasado fue mejor, o es *percibido* en esos términos, entonces el presente no es simplemente estancamiento, sino deterioro, declinación. Como ya se observó, esta declinación objetivamente no fue tal, salvo quizá para una minoría de la población, pero lo parecía en la comparación con las democracias prósperas y, más recientemente, con algunos vecinos latinoamericanos. El problema no estaba en la ausencia absoluta de progreso, sino en que los demás, aquellos que se tomaban como referencias, el progreso era más visible y más rápido. Durante las dos últimas décadas estas expectativas insatisfechas tuvieron consecuencias políticas, como las tuvieron en casi toda América Latina. Estas consecuencias fueron entonces parte de un proceso *latinoamericano,* pero, como se verá, asumieron formas específicamente uruguayas.[35]

1.4.2 Procesos latinoamericanos en formatos uruguayos

En muchos países la insatisfacción de las expectativas fue relativamente alta y sostenida; se fue acumulando durante más de una generación (cuadro III.1). Cuando esos procesos ocurrieron en un contexto institucional vulnerable (cuadro III.2), la situación desembocó en las CPA de los últimos años.[36] En Uruguay las expectativas insatisfechas no condujeron a una CPA. Por una parte, porque la *performance* social y económica del país entre 1975 y el 2003 fue, objetivamente, de las mejores de la región (cuadro III.1), por lo que las consecuencias de las insatisfacciones nostálgicas, como las uruguayas, deberían ser *menos* severas que las resultantes de las insatisfacciones objetivas, más *duras.* Y por otra parte, o tal vez principalmente, por las circunstancias históricas que permitieron que el Uruguay acumulara "más capital institucional, más cultura democrática, y especialmente más cultura política pacífica" que sus vecinos latinoamericanos. Desde una perspectiva regional, en suma, Uruguay no tuvo una CPA en la última década porque, pese a sus peculiares expectativas insatisfechas, estaba en la zona *segura* del cuadro III.3 y del primer grupo o *cluster* del cuadro III.4.

Aunque no hubo CPA, la acumulación de expectativas insatisfechas condujo a un *giro*

35 Quizás compartidas con Argentina, al menos parcialmente.

36 En todos los países de la zona *crítica* (tres) y en cuatro de los seis países de la zona *de riesgo* en sentido estricto cuadro III.3.

a la izquierda y a un cambio drástico, probablemente irreversible, del sistema de partidos.[37] Hasta las elecciones presidenciales de 1999 Uruguay tuvo uno de los sistemas de partidos más viejos del mundo (Sotelo, 1999), dominado casi sin interrupciones (que, cuando las hubo, fueron *de facto*) por dos de los partidos también más viejos del mundo: Colorado y Nacional. Las elecciones de 1999 convirtieron a la izquierda (el FA) en la primera fuerza política del país, aunque perdió la Presidencia en el balotaje (la segunda vuelta). Pero siguió creciendo, y en el 2004 llegó a ser la mitad política ligeramente más grande del país. Ganó la Presidencia y mayorías legislativas propias en primera vuelta, con mayoría absoluta. Esta victoria culminó una renovación de las elites políticas y de gobierno de una amplitud y profundidad probablemente desconocidas en toda la historia democrática del país. Con estos cambios Uruguay formó parte, entonces, del *giro a la izquierda* de la región. "En la última década, candidatos de izquierda han ganado las elecciones presidenciales [en Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Perú] [...]. Este es un asombroso giro de los acontecimientos para una región en la cual las victorias previas de la izquierda [...] ocurrieron tan raramente y terminaron tan desastrosamente" (Cleary, 2006: 35; la última observación se refiere a la presidencia de Salvador Allende en Chile y a la primera presidencia de Alan García en Perú).[38]

¿Cómo ocurrieron estos cambios? Un modelo de la evolución del sistema de partidos uruguayo (que mostró capacidades predictivas muy robustas) sostiene que las expectativas insatisfechas fueron un motor decisivo de estos cambios. Los dos supuestos básicos del modelo eran, primero, la incapacidad de los sucesivos gobiernos (durante las dos décadas 1985-2004) para satisfacer las expectativas de la población (de ahí su *descontento*) y, segundo, la presencia de nuevas fuerzas políticas (la izquierda, o los *desafiantes* que nunca habían sido gobierno nacional) que "se volvían cada vez más conocidas y menos intimidantes para el electorado; por lo tanto, el efecto neto del descontento fue una disminución sistemática del electorado de los partidos establecidos y un aumento igualmente sistemático del electorado de los 'desafiantes'" (González, 1999: 16). La primera versión del modelo, que fue publicada en octubre de 1999, antes de las elecciones nacionales de ese año, *posdijo* adecuadamente la votación de la izquierda en las elecciones de 1994 (también la de los dos partidos fundacionales, sumados) y predijo con similar precisión los resultados de 1999. El mismo modelo, recalculado agregando los resultados de 1999, volvió a predecir muy satisfactoriamente los resultados de las elecciones de 2004 (González y Queirolo, 2000). Las habilidades predictivas del modelo son llamativas si se tiene en cuenta su sencillez y la naturaleza de los datos que emplea: solamente la serie de los resultados históricos de las elecciones precedentes (comenzando en 1971 o en 1984). Entre los datos empleados por el modelo para predecir los resultados del 2004, los más cercanos a esa fecha fueron los de las elecciones de 1999 (datos que ya tenían cinco años). Las cosas ocurrieron *como si* los acontecimientos del período de gobierno inmediatamente anterior a cada elección fueran enteramente irrelevantes para su resultado. Las habilidades predictivas del modelo en semejantes condiciones subrayan entonces la relevancia de sus dos supuestos básicos: la incapacidad gubernamental de atender el descontento acumulativo del electorado y la creciente legitimidad y *elegibilidad* de la izquierda.

Con o sin CPA, las insatisfacciones con las situaciones prevalecientes por lo general barrieron con los gobiernos, los partidos y las elites políticas que encarnaban el *orden establecido* desde —al menos— el comienzo de la tercera ola democratizadora.

En sentido estricto no hay aquí automatismos ni destinos inevitables, aunque el ascenso de la izquierda haya ocurrido *como*

37 Aún no se sabe si el sistema está evolucionando hacia una nueva situación de equilibrio, ni, si así fuera, cómo sería la *forma* de ese nuevo equilibrio: ¿bipartidismo, *dos partidos y medio*, tres (o más) partidos? Pero sí se sabe que una restauración completa (un sistema bipartidista integrado por los dos partidos mayoritarios del pasado, los partidos *fundacionales*) es muy poco probable. Esto es lo que sugiere la historia comparada de los sistemas de partidos.

38 Otras perspectivas y argumentos sobre las características e implicaciones de este *giro a la izquierda* se encuentran en Castañeda y Navia (2007) y en un artículo de Castañeda (2006) que generó muchos debates.

si funcionara en piloto automático.[39] Hubo acciones e inacciones de los principales actores políticos, sostenidas en el tiempo y canalizadas a través de un orden democrático crecientemente consolidado. Los primeros cuatro gobiernos de la restauración democrática tuvieron logros importantes, pero no pudieron satisfacer las expectativas crecientes de la población ni superar sus nostalgias del pasado. Hubo, entonces, inacciones gubernamentales.[40] La izquierda, en cambio, actuó decisivamente. La creciente legitimidad y elegibilidad de la izquierda fue una construcción deliberada del FA que tuvo ensayos y errores, llevó muchos años y recién adquirió su forma final (y victoriosa) antes de las elecciones nacionales de octubre del 2004.[41]

Las especificidades del país sugieren que en Uruguay, tal vez más que en el resto de la región, es necesario lograr un equilibrio difícil: avanzar en la disminución de las desigualdades sin obstaculizar un crecimiento sostenido y significativo de la economía.

39 El más *automático* de los razonamientos que explicarían el ascenso de la izquierda es tal vez el llamado *argumento demográfico*. Grosso modo: solo la izquierda capta nuevos votantes, y los electores más viejos votan principalmente a los partidos fundacionales. En estas condiciones, el simple paso del tiempo aumenta la votación por la izquierda (uno de los dos grupos se va agotando por fallecimiento de sus miembros y solo el otro se renueva). Parece claro que este no es un argumento sociológico o sociodemográfico, aunque algunos analistas lo hayan interpretado en estos términos. El razonamiento describe bastante bien lo que ocurrió durante varios años en Uruguay, pero la descripción es correcta porque Uruguay ha sido, de larga data, un país de muy fuertes identificaciones partidarias. Al electorado mayor le cuesta abandonar esas identificaciones y lo hace lentamente. Cuando las identificaciones son muy fuertes es difícil votar contra ellas, y además es mucho más fácil adquirir identificaciones nuevas (cuando todavía no hay identificación alguna) que reemplazar identificaciones preexistentes por otras nuevas. Estas consideraciones (que son esencialmente políticas) son las que explicarían la adecuación empírica del *argumento demográfico*.

40 Aunque, por muchas razones que no es posible desarrollar aquí, es probable que el juicio histórico sobre los cuatro primeros gobiernos de la restauración democrática (los de los presidentes Sanguinetti, Lacalle, nuevamente Sanguinetti y Batlle) sea bastante más generoso que el hoy predominante en los círculos intelectuales uruguayos.

41 Sin pretensiones de exhaustividad, los argumentos centrales sobre este punto (junto con varias referencias convergentes con lo ya expuesto sobre el segundo tema, el de los descontentos y las expectativas insatisfechas) se pueden encontrar, por ejemplo, en Buquet y De Armas, 2004; Caetano, 2005; Fernández, 2004: 29; Garcé y Yaffé, 2004: 117 ss.; Lanzaro, 2004; Moreira, 2005, esp.: 57-60; Yaffé, 2005, esp.: 185-89.

1.4.3 Las crisis políticas agudas y los cambios de rumbo en América Latina

Los *giros a la izquierda* fueron, en rigor, un caso particular de los *cambios de rumbo* políticos de la región (aunque fueron el cambio más frecuente y también el más innovador históricamente). Con o sin CPA, las insatisfacciones con las situaciones prevalecientes por lo general barrieron con los gobiernos, los partidos y las elites políticas que encarnaban el *orden establecido* desde —al menos— el comienzo de la tercera ola democratizadora.

El único caso en el que, claramente, no hubo crisis política ni cambio de rumbo desde el comienzo de la tercera ola democratizadora hasta el presente (fines del 2007) es Chile,[42] que se diferencia del resto de la región por su tasa anual de crecimiento del PIB per cápita 1975-2003 (4,0), que prácticamente *triplica* a la del país que lo sigue —Colombia (1,4)—. Aunque también Chile debe enfrentar expectativas insatisfechas (como lo muestran los conflictos del año 2007), esta asociación entre continuidad política y vigoroso crecimiento del PIB per cápita difícilmente sea una coincidencia. Las otras dos democracias consolidadas (Costa Rica y Uruguay), cuyos PIB per cápita durante el período crecieron algo más lentamente que el Colombia, cambiaron de rumbo (aunque solo Uruguay tuvo un *giro a la izquierda* neto).

1.5 Los posibles futuros políticos uruguayos

Si los argumentos presentados en este ensayo fueran correctos en lo esencial, de ellos resultarían dos grandes conclusiones. En primer lugar, la consolidación de la democracia uruguaya no la hace inmune a fracturas o rupturas. Solo las democracias *opulentas* parecen haber llegado a esa clase de inmunidad, al menos aproximadamente. La construcción de la opulencia, aun desde la mitad del camino —donde *grosso modo* estaría Uruguay—, no se hace de un día para otro (y bien puede llevar una generación). Mientras tanto, para minimizar

42 Hay otros dos casos discutibles, Honduras y El Salvador.

riesgos, es prudente no desatender los aspectos institucionales, y especialmente los judiciales en sentido amplio. En ese frente, en principio, no todo está tan bien como podría y debería estarlo, como se muestra en la Parte II del informe.

En segundo lugar, a corto plazo la continuidad del *giro a la izquierda* uruguayo dependerá de la capacidad de la izquierda en el gobierno para responder a las expectativas insatisfechas de la población. Esto no es fácil (como lo muestran los problemas de Bachelet en Chile), pero es posible. Las especificidades del país sugieren que en Uruguay, tal vez más que en el resto de la región, es necesario lograr un equilibrio difícil: avanzar en la disminución de las desigualdades sin obstaculizar un crecimiento sostenido y significativo de la economía. No obstante, este mismo informe muestra las enormes dificultades que está teniendo el actual patrón de crecimiento para reducir desigualdades, y aun para minimizar el peso de las vulnerabilidades (viejas y nuevas). Por consiguiente, parece necesario seguir ahondando en la importancia de la política y las políticas en su capacidad para amortiguar los efectos que este tipo de crecimiento continúa produciendo en términos de las expectativas de la gente y cómo estas expectativas son canalizadas material y simbólicamente.

Capítulo 2
La construcción de un índice de desarrollo político y su aplicación al caso uruguayo en el contexto de los países de la región

El Uruguay debe ser colocado en una perspectiva latinoamericana, y sus problemas deben ser analizados en el marco de los problemas que afectan a la región, al menos desde una perspectiva política.

Una de las formas de hacerlo es a través de su comparación, en cuanto democracia, con las otras democracias de la región. Este análisis servirá para luego comparar el *ranking* de los países según el IDH con el *ranking* según el índice que se propone aquí: IDP.

Como se dijo al comienzo de este informe, más allá de que el enfoque de desarrollo humano incorpore en forma definitiva la libertad de los seres humanos, en su medición no se incluye como una dimensión la libertad política. Uno de los principales inspiradores de los estudios sobre desarrollo humano ha sostenido reiteradamente: "una persona que no pueda expresarse libremente o participar en las decisiones y los debates públicos, aunque sea muy rica, *carece* de algo que tiene razones para valorar" (Sen: 2000). Entonces, si se acepta que el desarrollo es "un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan las personas", la evaluación del desarrollo involucra de forma indispensable un análisis de las libertades políticas que disfrutan los seres humanos. Como establece el mismo Sen, aun cuando una persona "no tuviera ningún interés inmediato en ejercer la libertad de expresarse o de participar, se la privaría de sus libertades si no se le permitiera decidir sobre estas cuestiones. El desarrollo concebido como el aumento de la libertad no puede sino ocuparse de esas privaciones"; por lo tanto, "dado que las libertades políticas y civiles son elementos constitutivos de la libertad del hombre, su denegación es una desventaja en sí misma".

La libertad de las personas en este sentido no es solo la libertad negativa que implica su protección ante cualquier intento de imponerle una forma de vida, sino la libertad positiva de participar en la toma de las decisiones colectivas que implican al conjunto de la sociedad. Esta libertad se concreta en marcos institucionales democráticos, pero no se crea ni se elimina de un día para otro, sino que se construye (o se destruye) en un proceso de acumulación que realizan las personas en un marco normativo estable.

Es en función de esta necesidad de involucrar la dimensión política al estudio del desarrollo humano que se propone diseñar un índice que ilustre este componente. Si se acepta que el desarrollo es un proceso de expansión de libertades (Sen, 2000), la dimensión política de este proceso involucra una expansión sostenida de las libertades políticas, entendidas como la posibilidad de opinar y participar en los procesos de toma de decisiones de una comunidad.

Se entenderá por desarrollo político *la capacidad acumulada por una comunidad para convivir,*

resolver sus conflictos y tomar decisiones colectivas en un marco de extensión de los derechos políticos. No se trata, por tanto, de medir en qué grado una comunidad convive y resuelve sus conflictos pacíficamente en un momento determinado, sino qué potencialidad tiene para hacerlo de forma continuada sin menoscabar el disfrute de libertades políticas de los individuos. Con esto se procura remarcar los rasgos acumulativos y dinámicos del desarrollo: se trata de un proceso, no de una situación estática.

El desarrollo político, entonces, a diferencia de la democracia, no es un *estado* al que se ingresa o del que se sale, sino un proceso que puede avanzar o retroceder. Por otra parte, el desarrollo político se vincula íntimamente con la democracia, si se toma como base que esta última es la única forma universalmente aceptada de convivencia política de una comunidad, que además respeta los derechos y libertades de todos los individuos. En consecuencia, el desarrollo político podría ser considerado desde esta perspectiva como sinónimo de la capacidad democrática de una comunidad.

La democracia no puede evaluarse entonces de forma estática, sino como un proceso acumulativo que requiere de sustento sin interrupciones para ser expresión inequívoca de la libertad de los individuos.

En tanto la democracia, por su respeto a la libertad de los individuos, constituye un componente central del desarrollo político, su definición y medición son un aspecto esencial en la evaluación del desarrollo humano. Sin embargo, este trabajo no pretende innovar en ninguno de estos dos aspectos, por lo que no se propone una definición original de democracia ni elabora un nuevo índice para medirla. Aquí se toma como punto de partida una conceptualización clásica, convencional y minimalista de democracia que pone el acento en las dos dimensiones originalmente postuladas por Dahl: la competencia y la participación.

El primer aporte que pretende este trabajo consiste en priorizar la evaluación de la continuidad de aquellos rasgos que de forma más o menos consensual caracterizan a una democracia. El índice que se propone articula las dos dimensiones utilizando dos componentes (indicadores) para cada una de ellas. La *competencia política* será evaluada en términos de la vigencia de instituciones democráticas en el terreno electoral. Para ello se tomará como insumo fundamental el IDE propuesto por el PNUD (2003). La *participación*, como otra dimensión central del desarrollo político democrático, se interpreta como el involucramiento de la comunidad con la democracia en el país. Por lo tanto, no solo se entiende como la efectiva participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino también en función de las actitudes y valores que al respecto manifiestan.

De todas formas, la elaboración de un IDP con esas características debe recorrer de forma parsimoniosa una serie de pasos que conducen este trabajo. En primer lugar, definir en términos conceptuales los rasgos democráticos que favorecen el desarrollo político. Cumplido este primer paso se podrán establecer las dimensiones que forman parte del desarrollo político. En segundo término, revisar la producción de índices que se ocupan de clasificar o cuantificar la democracia. Al término de esta segunda fase se estará en condiciones de seleccionar insumos para el IDP. Finalmente, elaborar una propuesta operativa de un IDP democrático, que permita realizar una medición para un conjunto de países en un período determinado y que pueda usarse como *corrector* del IDH.

2.1 ¿Cómo evaluar la dimensión política del desarrollo humano?

¿Cómo evaluar y medir la libertad política? Un primer apunte esencial remarca que al evaluar la libertad política se deberían tomar en cuenta las particularidades históricas de cada sociedad. Es evidente que con el transcurrir de los siglos la vida humana en comunidades se transforma, y con ello también lo hace la vida política. Aun cuando siempre se entienda como libertad política el derecho de expresarse y participar en las decisiones de la vida comunitaria, esta actividad se transforma junto con la sociedad.

En el capítulo 1 de la primera parte de este informe se sintetizaron las distintas acepciones que ha tenido el término *democracia*. Se vieron las definiciones *minimalistas* (o procedimentales) y las versiones más *maximalistas*, que van de la mano con un ideal de ciudadanía *ampliada*, como se sostiene en el informe sobre *La democracia en América Latina*.

Las definiciones procedimentales de democracia han generado, en la versión de Dahl, una operacionalización más o menos sencilla. Es un sistema que cumple con dos criterios: la liberalización de la competencia política (*contestation*) y el voto popular (*participation*). Serían componentes de la democracia, para esta definición *mínima,* el que existan reglas de juego competitivas para acceder al gobierno y la posibilidad del voto se haya extendido a todo el pueblo. Así, y atendiendo a estas definiciones de democracia más restrictivas, se puede decir que democracia existe a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales que incluyen: 1) la provisión electiva y periódica de los cargos de gobierno; 2) el carácter competitivo de esas elecciones; 3) una amplia participación en esas elecciones, y 4) la legitimidad de esos procedimientos. Este listado no pretende ser exhaustivo y se fundamenta en otros elaborados por autores de gran relevancia, como Downs (1973) y Dahl (1989).[43]

En síntesis, la libertad política está asociada a la democracia, en tanto este régimen respeta el derecho a expresar opiniones y a participar en los procesos de toma de decisiones colectivas de una comunidad. Modernamente, entonces, la democracia implica la existencia de procedimientos competitivos para acceder al gobierno, en los que la libertad de todos los individuos para expresar sus preferencias debe ser respetada.

Sin embargo, la idea de *desarrollo* como expansión de la libertad política debería tomar en cuenta al menos dos aspectos más del problema: 1) el desarrollo de las instituciones políticas democráticas no se explica por el respeto de estas instituciones solo en un momento dado: desarrollo implica acumulación y sustentación en el tiempo; 2) la expansión de la libertad política no se asegura por la mera existencia de estas instituciones; para que las instituciones signifiquen una efectiva expansión de la libertad humana requieren ser vividas y sentidas como tales por los individuos.

Respecto al primer punto, un aporte de este trabajo radica en evaluar a la democracia y las libertades políticas de forma dinámica y como un proceso acumulativo. En efecto, si las elecciones competitivas, libres y periódicas son los requisitos mínimos para considerar a un país como democrático, entonces la estabilidad de estas instituciones resulta una dimensión fundamental para evaluar el desarrollo democrático. En la propia definición está implícito que una característica fundamental de toda democracia es la periodicidad de las elecciones; si esta periodicidad se viese interrumpida por un régimen autoritario, es imposible que el desarrollo democrático no se resienta.

La existencia de un alto desarrollo de las libertades políticas debería verse confirmada entonces por creencias y valores ciudadanos que respalden el ejercicio y el respeto de estos derechos para sí y para sus semejantes.

Pero, además, la periodicidad de las elecciones en indispensable para que la democracia tenga sentido como expresión de respeto a la libertad política. Si en una elección los individuos expresan sus preferencias, está implícito que el resultado tendrá carácter vinculante, sin importar quién resulte ganador. Si este compromiso se rompe en un momento, esto tiene consecuencias inmediatas de atropello a las libertades políticas individuales, pero también tendrá consecuencias para el futuro. La democracia no puede evaluarse entonces de forma estática, sino como un proceso acumulativo que requiere de sustento sin interrupciones para ser expresión inequívoca de la libertad de los individuos.

Con referencia al segundo punto, la libertad política no se asegura por la mera existencia de instituciones que contemplen la posibilidad de expresión y respeto de las preferencias individuales. Si así fuera, el concepto de libertad sería muy restringido. En efecto, para el completo goce de una libertad no solamente es necesaria la posibilidad hipotética de su disfrute, sino que además en algún momento esta libertad se concrete. Esta perspectiva, por otra parte, es coincidente con las fuentes de inspiración teórica que adopta el PNUD para el estudio del desarrollo humano.

43 Refiriéndose a los siete atributos que Dahl propone para caracterizar a la poliarquía, O'Donnell opina que los cuatro primeros "nos dicen que un aspecto básico de la poliarquía es que las elecciones son incluyentes, limpias y competitivas", y que los tres siguientes "se refieren a libertades políticas y sociales que son mínimamente necesarias [...] para que las elecciones sean limpias y competitivas" (1996: 7). En definitiva, para identificar una democracia basta verificar la existencia de elecciones "incluyentes, limpias y competitivas".

Como establece Sen, "la libertad que adoptamos aquí entraña tanto los *procesos* que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las *oportunidades* reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. La falta de libertad puede deberse a procesos inadecuados (como la violación de los derechos de voto o de otros derechos políticos o humanos) o a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir". En definitiva, desde esta perspectiva no importan únicamente las instituciones que consagran la posibilidad de emitir el sufragio, sino que la posibilidad se concrete.

Como se expresó más arriba, el desarrollo humano "consiste ante todo en permitir a las personas tener una vida que valoren y aprovechar su potencial como seres humanos". El desarrollo implica aumentar la libertad eliminando obstáculos para desarrollar ese potencial. Pero creer que la libertad política se agota en la existencia del derecho al voto sería como considerar que todas las personas tienen la libertad de disfrutar de una vida sana en la medida en que no se les prohíba asistir al médico, o que la libertad de educarse está al alcance de todos en tanto no se prohíba a nadie el asistir a la escuela.

La salud y la educación, como aspectos esenciales de la libertad de un individuo para desarrollar una vida que valore, requieren más que la ausencia de coacción que impida acudir al médico a una escuela. Estos derechos deben traducirse en la oportunidad concreta de educarse y atenderse sanitariamente; por eso el IDH evalúa estas dimensiones del desarrollo a partir de la esperanza de vida al nacer o la tasa de matriculación en el sistema educativo.

Así como los obstáculos concretos a la educación o la salud pueden ser muchas veces mucho menos notorios que la coacción abierta que impida ejercer estos derechos, del mismo modo el ejercicio de los derechos políticos en muchas sociedades se ve menoscabado por normas jurídicas o dificultades concretas que actúan como desestímulo a la participación ciudadana. Por esta razón, no resulta lógico considerar que las libertades políticas tienen el mismo desarrollo en países donde las instituciones democráticas se conservan estables con el paso del tiempo y además existe una alta participación ciudadana, que en países donde se suceden frecuentes rupturas institucionales o la participación ciudadana es muy baja.[44]

Asimismo, en países donde existe un alto grado de desarrollo de las libertades políticas, esto debería reflejarse en una cultura política ciudadana acorde. En efecto, en la medida en que la vida política consiste en una praxis colectiva, los ciudadanos de una comunidad con alto desarrollo de las libertades políticas deberían reconocer la importancia del ejercicio de este derecho, no solo para sí mismos, sino también para sus conciudadanos. La existencia de un alto desarrollo de las libertades políticas debería verse confirmada entonces por creencias y valores ciudadanos que respalden el ejercicio y el respeto de estos derechos para sí y para sus semejantes.

En síntesis, la dimensión política del desarrollo humano, entendida como un proceso de expansión de la libertad política, podría ser evaluada razonablemente en sociedades contemporáneas a partir de un análisis de tres aspectos de la vida política: 1) la existencia y estabilidad de instituciones democráticas, tal como fueron definidas en el apartado anterior; 2) la existencia de una alta participación ciudadana en el ejercicio de los derechos políticos electorales, y 3) la existencia de valores ciudadanos que actúen como sustento de estas instituciones democráticas.

2.2 *Medir la democracia:* una revisión de los índices que buscan cuantificarla

En este apartado se presenta una revisión crítica de los intentos por medir cuantitavamente el fenómeno democrático.

44 Por otra parte, si la vida democrática permite al menos que los ciudadanos manifiesten sus intereses para que estos sean representados por los gobernantes, entonces la *participación activa* de los ciudadanos en las elecciones es un requisito fundamental para que la representación realmente se concrete. Si una porción muy alta de la ciudadanía no manifiesta sus preferencias en las elecciones, ¿como puede inferirse que los representantes electos son considerados por los ciudadanos al menos como la mejor opción de gobierno posible entre las que se presentaron a la elección?

El régimen político en general y la democracia en particular han sido objeto de innumerables intentos de clasificación y medición. Por una parte, se trató de distinguir entre los regímenes democráticos y aquellos que no lo eran (autoritarios, totalitarios). Por otra parte, se habló de transiciones a la democracia y posteriormente de consolidación. Finalmente, existe una variedad importante de intentos de caracterizar peculiaridades democráticas —normalmente limitaciones— a través del uso de adjetivos (O'Donnell, Collier).

Pero una vez establecidos regímenes democráticos plenos y consolidados (poliarquías), la distinción dentro de la categoría se torna engorrosa, y la progresiva diferenciación de atributos y cualidades en unos y otros genera más confusión que claridad. En ese sentido, parece más promisorio recorrer un camino alternativo, abierto ya hace décadas, que consiste en medir, a través de indicadores cuantitativos, el grado de democracia que se puede atribuir a un país en particular en un momento determinado.

En este capítulo se revisan dos clases de índices. En primer lugar, los más conocidos y utilizados, que periódicamente actualizan sus mediciones para un conjunto de países. En segundo lugar, los que se han propuesto y han sido aplicados ocasionalmente. La selección de estos últimos deriva de su importancia específica como aportes para la elaboración del índice que este trabajo se propone.

El índice de democracia de mayor divulgación es el de Raymond D. Gastil, que produce la institución Freedom House desde comienzos de los años setenta. Aunque tiende a ser utilizado como una medida de democracia política, en realidad está destinado a evaluar las libertades que existen en cada país —año tras año— a través de dos dimensiones: los derechos políticos y las libertades civiles. Cada una de las dimensiones se evalúa a partir de un conjunto de requisitos que representan el ideal de libertad en diferentes aspectos, que son calificados por expertos de los distintos países en consideración. El puntaje de ambos indicadores varía en una escala de 1 a 7, donde el 1 representa la máxima libertad y el 7 su ausencia total. A su vez, la institución califica a los países como *libres* cuando la suma de los dos indicadores no supera el valor de 5, *parcialmente libres* cuando este valor está entre 5 y 10, y como *no libres* cuando se ubica por encima de 10.

Otro índice muy conocido y en cierto modo el más ambicioso al respecto es el que elaboraron Monty Marshall y Keith Jaggers en su Polity Project. La correspondiente base de datos contiene información anual sobre las características del régimen y del gobierno de todos los estados independientes desde el año 1800. Como parte de la información procesada, los autores incluyen un puntaje de democracia que varía de 0 a 10 y que, según ellos, refleja el grado de *apertura* de las instituciones políticas. El índice se construye a partir de la suma de cuatro indicadores que miden: 1) *competitividad de la participación:* grado en el cual quienes no pertenecen a la elite pueden acceder a estructuras institucionales para expresarse políticamente (0-3); 2) *competitividad para el reclutamiento del Poder Ejecutivo:* grado en el cual los ejecutivos son elegidos a través de elecciones competitivas (0-2); 3) *apertura de la competencia para cargos ejecutivos:* oportunidad de alcanzar el Poder Ejecutivo por quienes no pertenecen a las elites (0-1); 4) *restricciones del Ejecutivo:* independencia operativa (de facto) de la jefatura del Ejecutivo (0-4).

Una tercera fuente de información comparativa de especial relevancia está constituida por el Cross-National Time-Series Data Archive (CNTS), de Arthur S. Banks.[45] Aunque esta fuente no elabora un índice de democracia ni otro indicador similar, incluye una serie de variables políticas que suelen ser utilizadas en estudios de esta naturaleza y que pueden servir como aproximaciones al grado de democracia existente. Un ejemplo de esas variables puede ser la efectividad de la legislatura (que vale 0 cuando no existe la legislatura, 1 cuando no es efectiva, 2 cuando es parcialmente efectiva y 3 cuando es plenamente efectiva), o la legitimidad partidista (que vale 0 cuando no existen partidos legales, 1 cuando hay una significativa exclusión de partidos o grupos, 2 cuando hay

45 <http://www.databanks.sitehosting.net/www/main.htm>.

exclusiones menores y 3 cuando no existen exclusiones).

Las tres fuentes de información mencionadas hasta ahora tienen en común su referencia al marco institucional y su funcionamiento concreto como factores que permiten evaluar el régimen político imperante en un país y en un momento determinados. Una estrategia alternativa es la seguida por Tatu Vanhanen, que utiliza datos electorales para elaborar un índice de democracia. El Polyarchy Dataset abarca 187 países desde 1810 y calcula para cada año un índice de democracia, a partir de las dos clásicas dimensiones de la poliarquía de Robert Dahl: la participación y la competencia. Vanhanen mide la participación como el porcentaje de votantes en la última elección nacional respecto a la población total, y la competencia como el porcentaje de votos obtenidos por la oposición en esa misma elección. El índice de democracia se computa como el simple producto de los dos valores mencionados dividido entre 100. Para culminar el repaso de la información relevante sobre la democracia en perspectiva comparada, que se encuentra disponible y se actualiza anualmente, hay que mencionar al Latinobarómetro,[46] una encuesta que la Corporación Latinobarómetro realiza en 17 países de América Latina desde 1995, siguiendo el formato original del Eurobarómetro, y que produce un *índice de democracia* sencillo, calculado a partir de la respuesta a las preguntas sobre "apoyo a la democracia" y "satisfacción con la democracia". Un ejemplo más complejo de este índice se encuentra más adelante en esta misma parte del informe —cuando se estudia la cultura política uruguaya—, denominado *índice de apoyo público a la democracia* (IAPOD).

Un segundo conjunto de índices está constituido por propuestas académicas que se han aplicado ocasionalmente. Para comenzar parece conveniente presentar el índice de democracia política propuesto por Kenneth A. Bollen en 1980, uno de los autores más prolíficos en la materia. El *índice de Bollen* se articula a partir de dos dimensiones y utiliza tres indicadores para cada una de ellas. La primera dimensión refiere a las libertades políticas y la segunda a la soberanía popular. Como indicadores de libertades políticas incluye la libertad de prensa, la libertad de organización y la represión gubernamental. Los indicadores de soberanía popular que utiliza son la limpieza de las elecciones, el carácter electivo del Poder Ejecutivo y la efectividad del Parlamento. Los indicadores son relevados de distintas fuentes (tres de ellos del mencionado CNTS) y luego transformados linealmente a una escala de 0 a 100. El valor final del índice, que denomina POLDEM, es el simple promedio de los seis valores y el autor proporciona los puntajes para más de un centenar de países en 1960 y 1965.

Un trabajo más reciente que merece ser mencionado es el de Foweraker y Landman. Los autores pretenden comparar dos aspectos de la cuestión —los derechos *en principio* y los derechos *en la práctica*— y medir la diferencia entre ambos (*gap*). Para evaluar los derechos en la práctica utilizan diversos índices producidos con anterioridad, entre los que aparece el de Freedom House. Sobre la primera dimensión elaboran un índice a partir de un conjunto de variables del CNTS, pero las limitaciones de la fuente los conducen a proponer un Institutional-Procedural Index (IPI) que incorpora tanto los cambios constitucionales como los cambios meramente procedimentales. El índice es bastante complejo y está estructurado en tres dimensiones, adicionando a las clásicas dimensiones de la poliarquía lo que llaman *core rights* o derechos fundamentales, es decir, "aquellos derechos civiles que garantizan la libertad de la persona" (1997: 51). Los derechos fundamentales se evalúan a partir de nueve ítems y para la dimensión de la competencia se utilizan otros tantos indicadores, mientras que la participación se mide a partir de tres requisitos. Cada indicador tiene un rango de variación diferente, pero ninguno supera las tres unidades. El índice se construye aditivamente y varía de 0 a 29.

Un índice de democracia que merece una referencia puntual es el producido por Phillips Cutright (1963). El autor elaboró una puntuación acumulativa según la cual cada país recibe puntos año tras año a partir de

46 <http://www.latinobarometro.org>.

1940, siempre que tenga un Poder Ejecutivo designado a través de una elección abierta y la oposición cuente al menos con un 30% de las bancas en el Parlamento.

Otro índice que por su especificidad y originalidad debe ser tenido en cuenta es el desarrollado por Russell H. Fitzgibbon. El autor se basó en la opinión de un panel de expertos, previamente instruidos en cuanto a los criterios a utilizar, para establecer un *ranking* de democracia en el continente. Así, los diferentes países, en lugar de obtener un puntaje de forma independiente unos de otros, eran ubicados en una *tabla de posiciones* democrática. Su trabajo ha sido continuado y Kelly (1998) presentó mediciones quinquenales entre 1945 y 1995 para 20 países latinoamericanos.

También corresponde considerar un trabajo más reciente elaborado en torno a la medición de la democracia. Se trata de la propuesta de Altman y Pérez Liñán (2002) sobre la calidad de la democracia en América Latina. Estos autores desarrollan una medición de la calidad de la democracia a partir de tres dimensiones: *derechos civiles efectivos, participación efectiva* y *competencia efectiva*. Como indicador de los derechos civiles efectivos toman los puntajes de Freedom House, y para medir la participación efectiva toman la razón entre votantes y población en edad de votar. Finalmente, para establecer la competencia efectiva los autores elaboran un índice que compara el tamaño legislativo del *partido típico* del gobierno con el tamaño legislativo del *partido típico* de la oposición. Según ellos, el índice "tiende a cero cuando el gobierno (o la oposición) controlan la legislatura completa, y tiende a uno si existe un balance entre gobierno y oposición".

Finalmente, se dispone de la propia elaboración del PNUD respecto a la democracia en América Latina. Con la finalidad de medir los avances en ciudadanía política, el PNUD (2003) desarrolló su IDE. Como se aclara el propio informe, este índice "mide solo un aspecto del sistema político, que corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia". El IDE intenta cuantificar para cada país la respuesta a preguntas básicas sobre la democracia: ¿se reconoce el derecho al voto?, ¿son limpias las elecciones?, ¿son libres las elecciones?, ¿son las elecciones el medio de acceso a cargos públicos? El índice varía entre 0 y 1 y presenta los valores obtenidos para los países de América Latina entre 1992 y el 2002.

2.3 Una propuesta para la evaluación de las libertades políticas, hacia una visión más integral del desarrollo humano

La libertad política tiene mucho que ver con las dimensiones evaluadas por el IDE, pero el desarrollo de la libertad política es un concepto mucho más amplio. El propio Sen afirma: "la libertad individual es esencialmente un producto social, y existe una relación de doble sentido entre 1) los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y 2) el *uso* de las libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas, sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces".

Por lo tanto, la dimensión política del desarrollo humano en sociedades contemporáneas podría ser evaluada razonablemente a partir de un análisis de dos aspectos de la vida política. El primero tiene que ver con el primer punto reseñado por Sen: la existencia de mecanismos sociales para expandir las libertades individuales. Cuando lo que se evalúa es la dimensión política del desarrollo humano, estos mecanismos sociales tienen que ver con la democracia tal como la mide el PNUD con su IDE, pero además con la estabilidad y sustentación de estas instituciones con el correr del tiempo.

El segundo punto que señala Sen es el *uso* que se hace de las libertades individuales. A juicio de los autores de este informe, ello tiene que ver en términos políticos con dos elementos adicionales: a) una alta participación ciudadana en el ejercicio de los derechos políticos electorales que reconocen las instituciones democráticas, y b) la existencia de valores ciudadanos que actúen como sustento de estas instituciones democráticas.

La intención final en este trabajo es avanzar sobre el problema del desarrollo de la libertad política a partir de la construcción

de instrumentos sencillos, de fácil comprensión y que demuestren su utilidad empírica. Para ello se ha elaborado un IDP que evalúa la situación de estos dos grandes componentes del desarrollo de las libertades políticas: instituciones democráticas y su permanencia, y el uso y la defensa de estas instituciones por los ciudadanos.

Un índice siempre será un instrumento imperfecto; a lo sumo podrá servir como indicio de un estado de cosas, que por fuerza dejará fuera de análisis algunas dimensiones de esa realidad. Sin embargo, los beneficios que reporta contar con un índice para el ejercicio de la comparación y el debate compensan estas imperfecciones.

El índice que se propone articula las dos dimensiones utilizando dos componentes (indicadores) para cada una de ellas. El componente institucional será evaluado en términos de la vigencia de instituciones democráticas en el terreno electoral. Para ello se seleccionó como insumo el IDE propuesto por el PNUD (2003). Para evaluar la acumulación histórica realizada por una comunidad en la materia, se propone que el primer componente del índice resulte del promedio de esa medición para los últimos 50 años, asumiendo que cuanto más tiempo haya vivido una comunidad bajo la vigencia de reglas democráticas, mayor capacidad tendrá para continuar haciéndolo.

Se incorpora así un componente de larga duración que capitaliza al presente las acumulaciones políticas históricas. Como el IDE no está disponible para el período previo al año 1990, se propone sustituirlo

Cuadro III.5 Índice de desarrollo político (IDP), componentes e indicadores

Componente	Instituciones democrático-electorales estables		Una comunidad política que valora y hace uso de estas instituciones	
Indicador	Valor en el año en curso del índice de democracia electoral (IDE) (PNUD, 2007)	Cantidad de años de vigencia de las instituciones democráticas en los últimos 50 años (datos de Mainwaring 200 y PNUD, 2004)	Participación electoral sobre el total de personas habilitadas para votar en los últimos 10 años (tomado de Institute for Democracy and Electoral Assistance)	Promedio de los valores del índice de apoyo a la democracia y de satisfacción con la democracia del Latinobarómetro para el año en curso
Índice del componente	Índice de estabilidad de la democracia electoral (IEDE)		Índice de valoración de la democracia electoral (IVDE)	
Índice propuesto	Índice de desarrollo político (IDP)			

Cuadro III.6 Evolución del índice de desarrollo político (IDP) (América Latina, 1996-2006)

País / Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	0,69	0,71	0,72	0,71	0,71	0,64	0,65	0,69	0,69	0,69	0,72
Bolivia	0,56	0,59	0,58	0,58	0,59	0,58	0,60	0,58	0,59	0,59	0,65
Brasil	0,60	0,60	0,61	0,59	0,58	0,59	0,60	0,61	0,62	0,61	0,65
Chile	0,65	0,65	0,63	0,64	0,63	0,59	0,61	0,61	0,62	0,64	0,68
Colombia	0,46	0,49	0,46	0,46	0,46	0,43	0,47	0,50	0,51	0,53	0,54
Costa Rica	0,84	0,87	0,82	0,85	0,85	0,82	0,85	0,81	0,80	0,78	0,79
Ecuador	0,62	0,57	0,64	0,63	0,57	0,55	0,56	0,63	0,62	0,59	0,62
El Salvador	0,49	0,53	0,55	0,51	0,51	0,46	0,50	0,53	0,55	0,56	0,55
Guatemala	0,36	0,39	0,42	0,38	0,48	0,44	0,48	0,46	0,46	0,48	0,50
Honduras	0,57	0,64	0,62	0,64	0,64	0,62	0,66	0,63	0,62	0,59	0,63
México	0,49	0,53	0,50	0,53	0,54	0,53	0,55	0,53	0,54	0,55	0,57
Nicaragua	0,58	0,63	0,61	0,59	0,60	0,57	0,64	0,61	0,59	0,61	0,63
Panamá	0,58	0,60	0,60	0,62	0,64	0,58	0,64	0,61	0,65	0,63	0,66
Paraguay	0,45	0,43	0,51	0,39	0,49	0,48	0,49	0,49	0,50	0,51	0,52
Perú	0,56	0,55	0,55	0,56	0,48	0,63	0,63	0,62	0,61	0,62	0,67
Uruguay	0,85	0,87	0,87	0,87	0,87	0,85	0,84	0,83	0,83	0,85	0,85
Venezuela	0,71	0,72	0,70	0,70	0,71	0,69	0,63	0,71	0,72	0,73	0,75
Promedio	0,59	0,61	0,61	0,60	0,61	0,59	0,61	0,62	0,62	0,62	0,65

Fuente: Elaborado para este informe con datos de Mainwaring (2000), PNUD (2004a), Institute for Democracy and Electoral Assistance y Latinobarómetro.

Cuadro III.7 Evolución del índice de estabilidad de la democracia electoral (IEDE) (América Latina, 1996-2002)

País / Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	0,72	0,72	0,73	0,73	0,74	0,70	0,75	0,76	0,77	0,78	0,79
Bolivia	0,69	0,70	0,71	0,72	0,73	0,74	0,75	0,72	0,76	0,73	0,77
Brasil	0,70	0,70	0,71	0,71	0,72	0,72	0,73	0,73	0,74	0,74	0,75
Chile	0,70	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,68	0,72	0,80
Colombia	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,58	0,65	0,66	0,66	0,67	0,68
Costa Rica	0,98	0,99	0,99	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ecuador	0,73	0,66	0,75	0,76	0,64	0,64	0,64	0,77	0,77	0,69	0,70
El Salvador	0,58	0,59	0,60	0,61	0,62	0,63	0,64	0,65	0,66	0,67	0,68
Guatemala	0,42	0,41	0,41	0,40	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,63
Honduras	0,63	0,64	0,65	0,66	0,67	0,68	0,69	0,70	0,71	0,72	0,73
México	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,59	0,60	0,61	0,62	0,63	0,64
Nicaragua	0,59	0,60	0,61	0,62	0,63	0,60	0,61	0,66	0,67	0,68	0,69
Panamá	0,62	0,63	0,64	0,65	0,66	0,67	0,68	0,69	0,70	0,71	0,72
Paraguay	0,42	0,43	0,56	0,36	0,58	0,59	0,60	0,61	0,62	0,63	0,64
Perú	0,61	0,61	0,61	0,62	0,44	0,75	0,76	0,77	0,78	0,79	0,80
Uruguay	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89
Venezuela	0,91	0,91	0,91	0,91	0,92	0,93	0,77	0,94	0,95	0,96	0,97
Promedio	0,66	0,66	0,68	0,67	0,69	0,71	0,71	0,73	0,74	0,74	0,76

Fuente: Elaborado para este informe con datos de Mainwaring (2000), PNUD (2004*a*), Institute for Democracy and Electoral Assistance y Latinobarómetro.

Cuadro III.8 Evolución del índice de valoración de la democracia electoral (IVDE) (América Latina, 1996-2002)

País / Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	0,67	0,70	0,70	0,69	0,69	0,57	0,55	0,62	0,61	0,60	0,66
Bolivia	0,44	0,48	0,45	0,44	0,45	0,41	0,45	0,44	0,43	0,46	0,53
Brasil	0,51	0,50	0,51	0,46	0,44	0,45	0,48	0,49	0,50	0,48	0,55
Chile	0,60	0,61	0,58	0,59	0,58	0,50	0,53	0,54	0,56	0,57	0,56
Colombia	0,35	0,42	0,35	0,35	0,35	0,28	0,30	0,34	0,36	0,38	0,41
Costa Rica	0,70	0,75	0,66	0,71	0,71	0,64	0,69	0,62	0,60	0,56	0,59
Ecuador	0,50	0,48	0,54	0,51	0,51	0,46	0,48	0,49	0,47	0,48	0,54
El Salvador	0,39	0,47	0,50	0,41	0,40	0,29	0,37	0,41	0,44	0,46	0,42
Guatemala	0,31	0,36	0,42	0,35	0,35	0,26	0,33	0,29	0,30	0,34	0,37
Honduras	0,52	0,64	0,59	0,62	0,61	0,57	0,64	0,57	0,53	0,46	0,53
México	0,43	0,51	0,45	0,49	0,49	0,47	0,50	0,45	0,45	0,46	0,51
Nicaragua	0,57	0,66	0,61	0,57	0,57	0,53	0,67	0,57	0,51	0,55	0,57
Panamá	0,55	0,57	0,55	0,59	0,62	0,49	0,60	0,54	0,60	0,55	0,60
Paraguay	0,47	0,42	0,46	0,41	0,41	0,37	0,38	0,37	0,39	0,38	0,39
Perú	0,52	0,49	0,49	0,51	0,52	0,51	0,50	0,47	0,44	0,45	0,54
Uruguay	0,81	0,86	0,85	0,86	0,86	0,81	0,80	0,78	0,78	0,82	0,82
Venezuela	0,52	0,54	0,49	0,50	0,50	0,45	0,49	0,47	0,49	0,50	0,53
Promedio	0,52	0,56	0,54	0,53	0,53	0,48	0,51	0,50	0,50	0,50	0,54

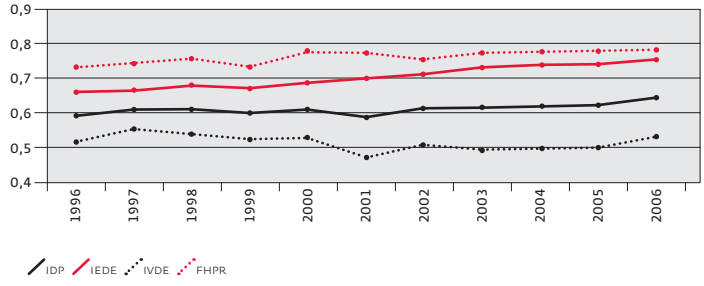
Fuente: Elaborado para este informe con datos de Mainwaring (2000), PNUD (2004*a*), Institute for Democracy and Electoral Assistance y Latinobarómetro.

para los años en que sea necesario por el índice elaborado por Mainwaring, el cual, si bien no se construye de la misma manera, tiene un comportamiento plenamente consistente con el IDE. Para los años posteriores al 2002 se ha replicado el IDE teniendo en cuenta los criterios utilizados para su construcción.

El otro componente de esta dimensión es simplemente el valor del IDE para el año de la medición. Para evaluar esta dimensión se usa el promedio simple de ambos

GRÁFICA III.1

Evolución del IDP, sus componentes y FHPR (promedios América Latina, 1996-2006)



Fuente: Elaborado para este informe con datos de Mainwaring (2000), PNUD (2004*a*), Institute for Democracy and Electoral Assistance y Latinobarómetro.

Cuadro III.9 Valor del IDH, IDP y combinado (IDHP) (América Latina 2002 y 2004)

	2002		2004		IDHP		*Ranking* 2004		
	IDH	IDP	IDH	IDP	2002	2004	X IDH	X IDP	Diferencia
Argentina	0,85	0,65	0,86	0,69	0,80	0,82	1	3	–2
Bolivia	0,68	0,60	0,69	0,60	0,66	0,67	15	15	0
Brasil	0,78	0,61	0,79	0,63	0,74	0,75	7	7	0
Chile	0,84	0,61	0,86	0,64	0,78	0,81	2	4	–2
Colombia	0,77	0,48	0,79	0,52	0,70	0,72	8	11	–3
Costa Rica	0,83	0,85	0,84	0,80	0,84	0,83	4	2	2
Ecuador	0,74	0,57	0,77	0,63	0,70	0,74	10	9	1
El Salvador	0,72	0,51	0,73	0,55	0,67	0,69	13	13	0
Guatemala	0,65	0,48	0,67	0,46	0,61	0,62	17	17	0
Honduras	0,67	0,67	0,68	0,62	0,67	0,67	16	16	0
México	0,80	0,56	0,82	0,54	0,74	0,75	5	8	–3
Nicaragua	0,67	0,64	0,70	0,59	0,66	0,67	14	14	0
Panamá	0,79	0,64	0,81	0,66	0,75	0,77	6	5	1
Paraguay	0,75	0,49	0,76	0,51	0,69	0,70	12	12	0
Perú	0,75	0,63	0,77	0,62	0,72	0,73	11	10	1
Uruguay	0,83	0,85	0,85	0,84	0,84	0,85	3	1	2
Venezuela	0,78	0,63	0,78	0,72	0,74	0,77	9	6	3

Fuente: Elaborado para este informe con datos de Mainwaring (2000), PNUD (2004*a*), Institute for Democracy and Electoral Assistance y Latinobarómetro.

valores, atribuyendo igual importancia, por tanto, al hecho de que un país cumpla con reglas democráticas en el año de la medición y a la trayectoria histórica de sus últimos 50 años. De este modo, un país que inaugura una democracia después de 50 años de dictadura arrojará el mismo valor que un país en el que un golpe de Estado haya interrumpido 50 años de vida democrática. Todos los países para los que esta dimensión arroje un valor superior a 0,5 serán necesariamente democracias en el año de la medición.

La otra dimensión del desarrollo político democrático se interpreta como el *involucramiento de la comunidad* con la democracia en el país. Se entiende entonces no solo como la efectiva participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sino también en función de las actitudes y valores que al respecto manifiestan. Por un lado, si la democracia implica que la ciudadanía elija a sus gobernantes parece inevitable considerar la tasa de participación electoral como un componente deseable del desarrollo político.

De todas formas, como no hay elecciones todos los años en todos los países y existen elecciones de diferente nivel, se propone utilizar como primer componente el promedio de participación electoral de los 10 años previos al año de la medición. Así, se incorpora también un aspecto de acumulación temporal y se evitan variaciones bruscas en el indicador que puedan obedecer a cuestiones meramente coyunturales.

Sin embargo, como la participación electoral puede, por un lado, ser objeto de interpretaciones diversas y, por otro, no reflejar de forma adecuada las actitudes y valores democráticos de una comunidad, se propone complementar la evaluación de esta dimensión con indicadores de opinión pública. Para el conjunto de países a los que se pretende evaluar la única fuente de información disponible es la encuesta de la corporación Latinobarómetro.

Se propone utilizar para evaluar este componente el promedio de las variables denominadas "apoyo a la democracia" y "satisfacción con la democracia" en el año de la medición, cifra que la propia corporación divulgó en ocasiones con la denominación *índice de democracia*. De forma análoga a la dimensión de la competencia, se propone que la evaluación de la dimensión *participación* se calcule como el promedio de ambos componentes medidos en base 1.

En suma, el IDP democrático que se propone es el valor promedio de cuatro indicadores que varían entre 0 y 1: a) el promedio del IDE para los 50 años anteriores al año de

la medición; 2) el valor del IDE para el año de la medición; 3) el promedio de la tasa de participación electoral de los últimos 10 años, y 4) el valor del *índice de democracia* de Latinobarómetro para el año de la medición.

El cálculo del IDP para 17 países de América Latina hasta el año 2006 puede apreciarse en el cuadro III.6.

La evolución por componentes del índice muestra la siguiente distribución:

En promedio para todos los países estudiados, el IDP presenta una leve mejora en el año 2006 respecto al año inicial, 1996, con dos tramos diferenciados: una fase de cierta estabilidad entre 1996 y el 2001 y un proceso de crecimiento a partir del 2002. Pero al analizar los componentes se observa que esta mejora se explica en lo fundamental por el componente institucional *índice de estabilidad de la decmocracia electoral* (IEDE), que muestra una clara tendencia de crecimiento a lo largo de todo el período estudiado, mientras que el *índice de valoración de la democracia electoral* (IVDE) presenta una evolución estable con pequeñas variaciones. Finalmente se puede comparar la evolución del IDP con el puntaje de derechos políticos que elabora Freedom House (FHPR), normalizado en una escala de 0 a1. Allí se aprecia una evolución similar, aunque no totalmente coincidente, lo que también puede reflejarse en la siguiente correlación.

La correlación entre los puntajes FHPR y el IDP propuesto para los 17 países durante el período de 11 años es altamente significativa, pero el coeficiente de correlación no es extremadamente alto, por lo que no parece tratarse de dos medidas superpuestas.

Finalmente, el IDP propuesto podría utilizarse como un componente más para el cálculo del IDH del PNUD. Para ello es importante observar el comportamiento de ambos índices en una correlación (véase el Anexo de la Parte III). Se trata nuevamente de una correlación altamente significativa, pero también con un coeficiente de correlación que no es muy alto, por lo que ambas medidas no estarían reflejando un mismo fenómeno.

En consecuencia, parece oportuno complementar el IDH con el IDP, asignándole a este último un peso específico igual al de los otros componentes (0,25%). Así los valores del IDH actuales podrían *corregirse* a partir de la inclusión de la dimensión política del desarrollo humano.

Los resultados de los años 2002 y 2004 para los 17 países de América Latina para los que se dispone de datos aparecen resumidos en el cuadro III.9.

Como puede verse en el cuadro, la corrección del IDH con el IDP afecta la posición relativa de la mayoría de los países en el *ranking*, aunque las variaciones son moderadas y solo en dos casos extremos llegan a trasladarse tres lugares. Más allá de una correlación fuerte entre los componentes del IDH y el IDP, es evidente que este último aporta información que no es redundante y permite ofrecer una visión más rica del desarrollo humano en América Latina.

Las reiteradas revisiones constitucionales uruguayas han limitado gradualmente las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su capacidad de iniciativa y de discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal.

Capítulo 3
Observando las instituciones políticas: Parlamento, Poder Ejecutivo y Poder Judicial

En lo que sigue se presenta el análisis de las instituciones centrales de la democracia uruguaya: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Cada una de estas evaluaciones tiene distintos grados de alcance y profundidad, en virtud de los datos y la información disponibles. Los estudios sobre el Parlamento son aquellos en los que más se ha avanzado en estos años y en los que la acumulación es mayor. En cambio, los estudios sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial son más o menos pioneros en este ejercicio, ya que la información y la acumulación referida a ellos son mucho más escasas. El período que se toma para la evaluación es el de la tercera ola de la democracia uruguaya, 1985-2006.

3.1 Observando al Parlamento

Como se señaló, el establecimiento y la consolidación del régimen democrático en el Uruguay no son algo ocasional ni reciente, sino el resultado de la temprana implantación de reglas institucionales de conviven-

cia política. En ese marco, el Parlamento siempre ha ocupado un lugar relevante en la estructura institucional del país, porque así lo estableció la normativa constitucional y también a causa de las modalidades del régimen político y de la composición nutrida del sistema de partidos.

Si bien esto no admite discusión, algunos indicios reclaman un análisis crítico de cómo el Legislativo uruguayo cumple sus tareas. Los estudios de opinión pública muestran sistemáticamente una evaluación del desempeño del Parlamento con saldo negativo. A esto se agrega una valoración negativa y mucho más sofisticada de ciertos sectores, que critican aspectos como el nivel de gasto que el Parlamento significa para el Estado uruguayo o la ineficiencia de los parlamentarios en el cumplimiento de sus funciones.

Cualquier evaluación de la democracia uruguaya exige un análisis del papel institucional que cumple el Parlamento, una descripción de sus funciones y un examen cuidadoso sobre la forma como este cumple con los cometidos asignados por la Constitución.

A tales efectos, el presente capítulo analiza, en su primer apartado, el papel institucional que cumple el Poder Legislativo en Uruguay, y en el segundo y el tercero evalúa empíricamente el cumplimiento de las funciones de legislación y fiscalización que desarrolla el Parlamento. El período de estudio será el comprendido entre 1985 y el 2006, que permitirá determinar los aspectos estructurales de la relación entre los poderes y, en particular, del funcionamiento cotidiano del Parlamento.

3.1.1 El Parlamento y la democracia uruguaya

Uruguay no ha escapado a la tendencia universal de concentración de prerrogativas políticas y recursos institucionales en manos del Poder Ejecutivo. La reforma constitucional de 1967 creó las condiciones para que el Ejecutivo uruguayo se transformara en el núcleo de producción política del sistema, lo que tendría consecuencias muy específicas sobre la dinámica política, en particular sobre el Parlamento y el ejercicio de sus funciones.[47]

Esta tendencia, que afecta a casi todos los sistemas democráticos y a todos los regímenes de gobierno (sean presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios), responde al encuentro de factores universales y factores locales. Por un lado, la tendencia histórica a desarrollar un Estado *hiperactivo,* que supuso la multiplicación de intervenciones y controles sobre la economía y la sociedad, tiende a fortalecer la dimensión ejecutiva del poder gubernamental. El centro presidencial adquiere entonces una relevancia nunca antes vista, y sus competencias se amplían, complejizan y concentran. El empuje desarrollista de los sesenta estimula la racionalización gubernativa mediante la creación de instituciones orientadas a la planificación y el control de la gestión estatal. En este proceso, el Parlamento comienza a perder la carrera por influir en el rumbo de los acontecimientos y el Ejecutivo se vuelve el principal actor del proceso político. Si bien en la década del noventa el impulso reformista tendió

47 La más importante novedad de este texto fue el regreso a una Presidencia de carácter unipersonal. Esta modificación vino acompañada de una serie importante de enmiendas orientadas al fortalecimiento de la posición del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. Se buscaba con ello mejorar la eficacia y la eficiencia del gobierno, otorgándole al presidente de la República instrumentos para acelerar el trámite legislativo, planificar y controlar su accionar de gobierno y coordinar el desarrollo de las líneas gubernamentales con otras dependencias estatales de carácter autónomo. Entre las nuevas prerrogativas vale destacar la potestad del Ejecutivo de enviar proyectos de ley de *urgente consideración,* la iniciativa legislativa de carácter privativo en materia de régimen jubilatorio, fijación de precios y aumento de salarios, y la creación de la OPP —con el objeto de preparar el presupuesto y controlar su ejecución— y el BCU —organismo responsable de la política monetaria—. En el mismo sentido, otra modificación importante fue la extensión del mandato de gobierno de cuatro a cinco años. Esta medida obedecía a la intención de que el gobierno tuviera más tiempo para planificar su acción y poner en marcha las políticas diseñadas. Asimismo, la nueva Constitución modificaba las normas que ordenan la relación entre los poderes, restableciendo el mecanismo de la Constitución de 1934 —suprimido en 1952— por el cual el presidente podía observar la censura de los ministros cuando fuera votada por una mayoría inferior a los dos tercios de la Asamblea General. Este procedimiento permitiría al presidente imponer su voluntad sobre la del Legislativo en caso de conflicto entre poderes, a través la disolución de las cámaras y el llamando a elecciones anticipadas (véase Chasquetti, 2002).

a reducir las actividades del Estado intervencionista, las reformas de segunda generación han traído nuevos diseños institucionales concebidos para gestionar la regulación y la evaluación de ciertos mercados.

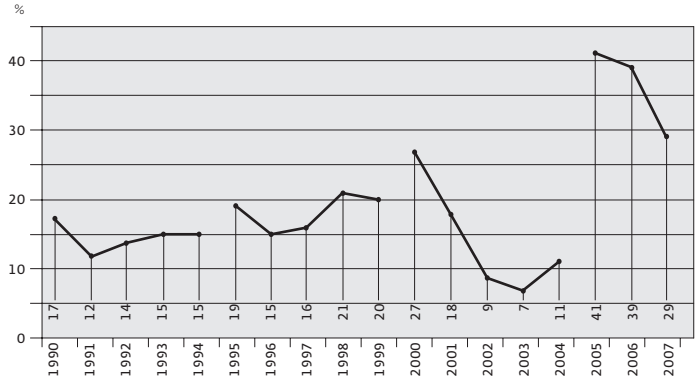
Desde otra perspectiva, las reiteradas revisiones constitucionales uruguayas han limitado gradualmente las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su capacidad de iniciativa y de discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal. Lo mismo sucedió con la imposición de tributos, las asignaciones de gasto público y el establecimiento de compromisos de deuda. Como se mencionó, la Constitución de 1967 extendió esta pauta institucional mediante un refuerzo considerable de las competencias del Ejecutivo, tanto en la conducción gubernamental (creación de la OPP y el BCU) como en el reforzamiento de su capacidad de agenda legislativa (posibilidad de enviar proyectos de ley de urgente consideración y abreviación de los tiempos para el tratamiento de los presupuestos). La reforma constitucional de 1996 volvió a retocar algunas normas, procurando dotar al presidente de mayor poder aún.[48]

La reforma del Estado y la disciplina fiscal, los principios de racionalidad en materia de presupuesto y de equilibrio económico, la redefinición del balance entre lo público y lo privado, junto con los avances de la lógica de mercado, son fenómenos que exigen nuevas líneas de conducta en la política económica y en las políticas sociales. El manejo de recursos escasos y las dificultades en la producción de bienes públicos obligan a la limitación del ejercicio gubernamental y a la modificación del papel que los parlamentarios cumplieron históricamente.

De este conjunto de factores y de las modificaciones en la normativa constitucional surge un nuevo cuadro de condiciones para el trabajo del Parlamento. Hay exigencias renovadas para su gestión, particularmente en lo vinculado al ordenamiento del proceso legislativo y a la organización del trabajo en las cámaras.

GRÁFICA III.2

Aprobación de la gestión del Parlamento



Fuentes: Equipos Mori.

3.1.1.1 La conexión partidaria y el proceso legislativo

Las tendencias reseñadas determinan cambios en la modalidad de gestión de las competencias parlamentarias. El Parlamento pos-1985 no es el Parlamento de los años cuarenta y cincuenta, como tampoco lo es el Poder Ejecutivo. Las responsabilidades y el potencial institucional han ido variando con los cambios institucionales y los aprendizajes desarrollados por los actores. Un parlamentario en la década del cincuenta era, además de representante y legislador, un proveedor de servicios a su electorado. Los parlamentarios actuales no solo no desarrollan esa tarea, sino que encuentran dificultades para acceder a las jerarquías más altas del Estado. El protagonismo de los representantes decayó, a tal punto que buena parte de ellos son relativamente desconocidos ante los ojos de la ciudadanía, tal cual lo revelan las encuestas de opinión pública. Este cambio genera un nuevo escenario donde la función parlamentaria ha mutado, afectando el desarrollo de las carreras políticas y redi-

48 La nueva Constitución, por un lado, habilitó al presidente a solicitar el voto de confianza a la Asamblea General para su gabinete, a declarar eventualmente la carencia de respaldo parlamentario del gabinete y remover a los directores de los entes autónomos. Por otro lado, reforzó los poderes efectivos del Poder Ejecutivo, al extender los plazos para el tratamiento de las leyes de urgente consideración y modificar la forma de consideración de los vetos interpuestos (por Cámara y no en la Asamblea General) (véase Chasquetti, 2002).

Cuadro III.10 ¿Qué tan bien representado se siente por el partido que votó?

Respuestas	Total	PN	PC	FA
Muy bien y Bien	46%	56%	43%	55%
Ni bien ni mal	25%	30%	29%	27%
Muy mal y Mal	13%	10%	20%	17%
No sabe	16%	4%	8%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta realizada entre los días 2 y 18 de octubre de 2007 por Grupo Radar para el programa de trabajo del Convenio Poder Legislativo-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Se utilizó una muestra representativa de la población mayor de edad residente en hogares de todas las localidades cuya población supera los 3000 habitantes. Se realizaron 900 entrevistas a individuos mayores de 18 años.

mensionando su relación con la ciudadanía.

No obstante, este fenómeno no debe empañar el hecho de que el Parlamento es un órgano institucional decisivo para la política uruguaya. El proceso legislativo sigue siendo la forma natural de toma de decisiones en nuestro sistema, y su ámbito, el Parlamento, continúa expresando los intereses más diversos del entramado económico y social. Allí se manifiesta la diversidad de puntos de vista de la ciudadanía, se controla la gestión del Ejecutivo y tienen asiento los partidos políticos, con su imprescindible ejercicio de negociación de acuerdos.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países con mayor concentración decisoria en el Ejecutivo (presidentes con poder de decreto), Uruguay sigue siendo un caso ejemplar de lo que Sartori (1994) denomina *gobierno por legislación*. Esta pauta de conducta se aplica de manera extendida a la mayor parte del accionar gubernativo y representa una forma particular de ejercicio del poder. Un repaso somero de la agenda gubernativa de las últimas cinco administraciones muestra cómo los principales emprendimientos de los presidentes fueron tramitados invariablemente en el ámbito legislativo.

Contribuye a ello el hecho de que en Uruguay la asimetría institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo se ha ido pronunciando con el paso del tiempo. La influencia decisiva que ejerce el Ejecutivo sobre el proceso legislativo da cuenta de un rediseño del funcionamiento de la relación entre los poderes, alentado por factores institucionales ya mencionados.

La relación entre los poderes presenta una *conexión* determinada por la relación del presidente con su partido o con la coalición que lo apoya. Ese vínculo subyacente a la estructura institucional está alentado en general por la búsqueda y el cultivo de una mayoría legislativa estable y disciplinada por el Ejecutivo, a los efectos de garantizar un proceso legislativo fluido y con una gran influencia de su parte. La conexión partidaria está lógicamente condicionada por variables institucionales como las prerrogativas presidenciales en materia legislativa, las reglas constitucionales que ordenan el vínculo entre poderes, y las reglas internas del Parlamento. Este cuadro determina entonces un proceso legislativo particular, en el cual el Ejecutivo alcanza —como se demostrará— buenos resultados y la asimetría entre los poderes adquiere su mayor envergadura.

3.1.1.2 Opinión pública y Parlamento

Desde la restauración de la democracia, los estudios de opinión pública han reflejado sistemáticamente un desencanto de la ciudadanía para con el Parlamento. Normalmente, las encuestas de opinión pública analizan la imagen de las instituciones a partir de la pregunta "¿cómo evalúa usted el trabajo —o la gestión— de...?", para la que ofrecen una escala de respuestas, como "muy bien", "bien", "ni bien ni mal", "mal" y "muy mal". La presentación de resultados generalmente agrupa las respuestas positivas y las negativas, de forma de comparar el estado de ánimo de la población hacia un conjunto de instituciones como el Parlamento, el Poder Judicial y la Presidencia, entre otros.

La siguiente gráfica muestra cómo la imagen del Parlamento ha ido variando con el paso del tiempo. Como se puede observar, hay dos períodos bien diferenciados. Antes del año 2000, las respuestas positivas nunca sobrepasaban la barrera del 20% de la ciudadanía. Luego de ese año comienzan a observarse ciclos vinculados a los mandatos fijos, con registros altos en el año inicial y caídas a medida que transcurre el tiempo.

Una posible respuesta a esta variación está vinculada a la evolución de las prefe-

rencias electorales de los uruguayos. Hasta 1999, el mapa electoral estuvo pautado por la existencia de tres bloques partidarios. La elección de 1994 había arrojado un triple empate, pues la diferencia entre el partido ganador y el tercero fue de solo dos puntos porcentuales. A partir de la elección de 1999, el escenario comenzó a ordenarse en dos grandes bloques: por un lado, el FA, primero con el 40% de las adhesiones y más tarde con el 50%; por otro, los partidos Colorado y Nacional, alternándose en la captación de la mayoría de ese electorado. Es posible que este cambio haya impactado la opinión sobre las instituciones. Así, los votantes del partido desafiante en crecimiento evaluaron mal a las instituciones hasta que el escenario cambió.

El cuadro III.5 presenta información de una encuesta sobre la imagen pública del Parlamento realizada en el marco del convenio entre el Poder Legislativo y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Allí se les preguntó a los encuestados cuán bien representados se sentían por el partido que habían votado. Los datos son interesantes, porque solo el 13% dijo sentirse mal o muy mal representado. El 46% de los entrevistados confesó sentirse muy bien o bien representado (56% entre los votantes del PN y 55% entre los del FA), y un 25% declaró que no se siente bien ni mal representado.

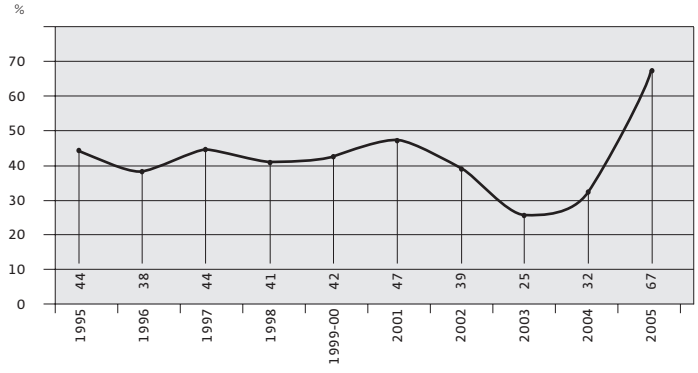
Estos datos fortalecen la idea de que la opinión de la ciudadanía sobre el Parlamento está fuertemente mediada por el voto partidario. Los ciudadanos pueden evaluar mal la gestión del Parlamento como institución, pero al mismo tiempo considerar aceptable el comportamiento de los legisladores que votaron.

El estudio anual de opinión pública realizado por la Corporación Latinobarómetro en 18 países de América Latina pregunta por el nivel de confianza en las instituciones. La serie correspondiente a Uruguay —reproducida en la siguiente gráfica— muestra una curva bastante parecida a la encontrada en las respuestas relativas a la evaluación de la gestión. El nivel de confianza en el Parlamento se mantuvo estable hasta 1999 (oscilando entre un mínimo de 38% y un máximo de 44%) y a partir del 2001 comenzaron a registrarse fluctuaciones que acompañan la evolución del mandato, con niveles altos en el primer año (47% y 67%) y bajos en los últimos (25% y 32% en el 2003 y el 2004). Es probable que el nivel de confianza responda al mismo patrón observado en la pregunta sobre la gestión del Parlamento.

Por tanto, la opinión pública uruguaya evalúa la gestión del Parlamento como así también el nivel de confianza, a partir de las preferencias partidarias existentes. El ciudadano probablemente tenderá a evaluar en forma negativa el trabajo de la institución (a veces existen razones objetivas) cuando su partido está en la oposición y, a la inversa, estará inclinado a evaluarlo positivamente si su partido está a cargo del gobierno. Por eso mismo, conviene señalar que, en un sistema político competitivo como el uruguayo, los estudios de imagen de las instituciones deben ser extremadamente cautos en sus conclusiones, pues muchas veces los resultados encubren fenómenos más profundos que

GRÁFICA III.3

Confianza en el Parlamento



Fuentes: Latinobarómetro.

Cuadro III.11 Fragmentación del sistema de partidos en el Parlamento (número efectivo de partidos políticos)

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	Promedio
Senado	2,7	3,2	3,2	3,3	2,3	2,9
Diputados	2,9	2,8	3,3	3,1	2,4	2,9

Fuente: Elaboración para este informe basada en Buquet et al. (1998) y datos de la Corte Electoral.

Cuadro III.12 Fraccionalización de los partidos (número de fracciones efectivas)

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	Promedio
Partido Colorado	1,5	2,0	1,2	2	1,8	1,7
Partido Nacional	1,2	1,9	2,4	1,8	2,5	2,0
Frente Amplio	2,6	2,3	3,5	5,3	4,9	3,7

* Calculado sobre la base de la distribución de escaños en el Senado.
Fuente: Elaboración para este informe basada en Buquet et al. (1998) y datos de la Corte Electoral.

se vinculan con la solidez y evolución de las preferencias partidarias.

Conviene entonces iniciar el análisis sobre el Parlamento como institución a partir de la evaluación del rol que los partidos políticos cumplen en su seno. La conexión partidaria que vincula ambos poderes, y que en definitiva revela el patrón de gobernabilidad del sistema, está asentada en los partidos legislativos cuyos perfiles principales serán examinados a continuación.

3.1.2 Los partidos políticos en el Parlamento

Historiadores y politólogos concuerdan en que el Parlamento uruguayo ha sido el ámbito por excelencia de los partidos políticos en Uruguay (Pivel Devoto, Real de Azúa, González, Pérez, Caetano y Rilla, Lanzaro). En el Parlamento los partidos no solo contribuyen a la producción de decisiones legislativas, sino que también desarrollan otras funciones determinadas por la Constitución, como la fiscalización del Ejecutivo y la representación de la ciudadanía. Desde ese ámbito los partidos políticos canalizan las demandas, median en los conflictos y compiten entre sí con el fin de diferenciar posiciones ante la mirada de la ciudadanía. Los partidos políticos que apoyan al gobierno promueven e impulsan la agenda del Ejecutivo, defendiendo su desempeño y comunicando a la sociedad los éxitos alcanzados. Los partidos de la oposición intentan influir en el rumbo de la legislación (promoviendo iniciativas o intentando modificar las impulsadas por el gobierno), desarrollan la fiscalización del Ejecutivo y procuran presentar ante la ciudadanía caminos alternativos. Esta dinámica gobierno-oposición se ha reproducido durante décadas en el Parlamento uruguayo, configurando partidos parlamentarios con características bien definidas.

En forma sintética, el sistema de partidos uruguayo en el Parlamento presenta cinco rasgos muy nítidos: a) un nivel de fragmentación moderada con estructuras partidarias fraccionalizadas; b) la formación de mayorías legislativas como resultado de la formación de gobiernos mayoritarios; c) niveles de polarización ideológica moderados, y d) altos niveles de disciplina en la toma de decisiones.

3.1.2.1 Fragmentación y fraccionalización partidaria en el Parlamento

Hasta la elección de 1971, el sistema de partidos tuvo un formato bipartidista, pero a raíz del surgimiento del FA en esa instancia, y del Nuevo Espacio (NE) en la elección de 1989, evolucionó hacia un formato de multipartidismo moderado, como fue señalado en la Parte I de este informe. El número efectivo de partidos (NEP) promedio en la Cámara de Diputados, durante el período 1985-1999, fue de 3,0, y en la Cámara de Senadores, de 3,1. Esto quiere decir que el escenario estuvo dominado por tres grandes partidos y un cuarto muy menor. Si bien en la elección del 2004 el NEP experimentó un brusco descenso a 2,4, como resultado del derrumbe del PC, el escenario político de la posdictadura ha estado dominado por una competencia de carácter multipartidista (véase el cuadro III.11).

Esta configuración responde en buena medida a la influencia del sistema electoral, cuyos principales dispositivos estimulan una fragmentación moderada del sistema de partidos.[49] La elección presidencial por mayoría simple (hasta 1994), la realización simultánea de elecciones presidenciales y legislativas, y la utilización de una sola hoja de votación para la Presidencia y las dos cámaras (voto conjunto) ejercieron un efecto reductor del número de agentes partidarios. Sin embargo, la utilización de la representación proporcional como criterio de asignación de

49 El sistema electoral uruguayo ha sufrido muy pocas modificaciones desde la década del veinte del siglo pasado, cuando terminaron de diseñarse sus rasgos principales.

escaños y la permisividad del sistema para el uso de la etiqueta partidaria (lema) provocaron un efecto tendiente al aumento de agentes dentro de los partidos. Los partidos, de este modo, albergan en su interior diferentes sectores o fracciones que votan unidos bajo un mismo lema, pero que también compiten entre sí por los escaños parlamentarios.[50] Esto se debió a la utilización del múltiple voto simultáneo, refinado instrumento electoral que obliga al elector a escoger en primer lugar por un partido o lema, en segundo lugar por una fracción o sublema, y en tercer lugar por una lista de candidatos a las cámaras (Buquet et al., 1998).

De esta forma, las reglas electorales contribuyeron a configurar en Uruguay un tipo de partido muy específico, caracterizado por la fraccionalización de sus estructuras internas. Para comprender el funcionamiento del sistema político en general y del Parlamento en particular, resulta imprescindible tomar en cuenta el papel que cumplen las fracciones. Desde un punto de vista organizacional, los partidos cuentan con órganos de dirección incapaces de imponer al conjunto del partido una disciplina vertical, ya que las fracciones suelen reservar para sí un gran poder de decisión. La presencia de *jefes de fracción* —muchos de ellos ubicados en el Senado— y la ausencia de *jefes de partido* determinan una competencia política compleja, con un número importante de actores en el proceso político.

El poder de los jefes de fracción radica principalmente en su capacidad de controlar el desempeño de su bancada de legisladores, y a ello contribuyen los procedimientos de selección de candidatos. La nominación y selección de estos queda casi siempre en manos de los jefes de fracción, quienes pueden favorecer o perjudicar a los dirigentes intermedios de acuerdo con el comportamiento que tengan durante los períodos interelectorales. No obstante, deben reconocerse otras fuentes alternativas de poder, como las características personales de los liderazgos, ciertas tradiciones que operan en la interna de los partidos y hasta el peso que en ciertos grupos tienen los ámbitos colectivos de decisión (congresos, juntas directivas, etcétera).

Como podrá observarse en el cuadro III.12, la fraccionalización de los partidos Colorado y Nacional se mantuvo razonablemente estable durante la mayor parte del período, acercándose al número de dos fracciones efectivas. El FA, en cambio, a medida que fue aumentando su contingente legislativo amplió también el número de fracciones que conviven en su interna.

Cuadro III.13 Composición del Parlamento 1985-2010

	1985-1990		1990-1995		1995-2000		2000-2005		2005-2010	
Cámara de Senadores										
Partido Colorado	14	45%	9	29%	11	35%	11	35%	3	10%
Partido Nacional	11	35%	13	42%	10	32%	7	23%	11	35%
Frente Amplio	6	19%	7	23%	9	29%	12	39%	17	55%
Nuevo Espacio	—	—	2	6%	1	3%	1	3%	—	—
Total	31	100%	31	100%	31	100%	31	100%	31	100%
Cámara de Diputados										
Partido Colorado	41	41%	30	30%	32	32%	33	33%	10	10%
Partido Nacional	35	35%	39	39%	31	31%	22	22%	36	36%
Frente Amplio	21	21%	31	31%	31	31%	40	40%	52	53%
UC-NE-PI*	2	2%	9	9%	5	5%	4	4%	1	1%
Total	99	100%	99	100%	99	100%	99	100%	99	100%

* 1985-1990, Unión Cívica (UC); 1900-2005, Nuevo Espacio; 2005-2010, Partido Independiente (PI).
Fuente: Elaboración para este informe basada en Buquet et al. (1998) y datos de la Corte Electoral.

Cuadro III.14 Tipo de gobiernos en Uruguay, 1985-2005

Presidente	Año de inicio	Partido	Tipo de gobierno	Apoyo legislativo del gobierno	
				Senado	Diputados
Julio María Sanguinetti	1985	PC	Partido minoritario	45%	41%
Luis Alberto Lacalle	1990	PN	Coalición mayoritaria	65%	66%
Julio María Sanguinetti	1995	PC	Coalición mayoritaria	67%	63%
Jorge Batlle	2000	PC	Coalición mayoritaria	58%	55%
Tabaré Vázquez	2005	FA	Partido mayoritario	55%	53%

Fuente: Elaboración para este informe basada en información del Banco de Datos de la FCS.

3.1.2.2 Gobiernos y mayorías legislativas

Como se ha visto, el sistema político uruguayo desarrolló, a partir de la posdictadura, un escenario de multipartidismo moderado, animado por partidos con niveles de frac-

50 Es cierto que las fracciones en los partidos existían antes de la adopción del sistema electoral; sin embargo, hay acuerdo en que las reglas electorales contribuyen a mantener los niveles de fragmentación y fraccionalización que ostenta el sistema de partidos.

Cuadro III.15 Gabinetes del período

Presidente	Año de inicio	Tipo de gabinete	Total de ministros	Ministros partido presidente	Ministros partido asociado	Ministros independientes	ICPG*	ICFG**
J. M. Sanguinetti	1985	Partido minoritario	11	8	0	3		0,899
L. A. Lacalle I	1990	Coalición mayoritaria	12	8	4	0	0,91	0,818
L. A. Lacalle II	1992	Coalición minoritaria	12	10	2	0	0,74	0,742
L. A. Lacalle III	1993	Coalición minoritaria	12	10	2	0	0,74	0,754
J. M. Sanguinetti	1995	Coalición mayoritaria	12	7	4	1	0,89	0,813
J. Batlle I	2000	Coalición mayoritaria	13	8	5	0	0,94	0,910
J. Batlle II	2002	Partido minoritario	13	12	0	1		0,839
T. Vázquez	2005	Partido mayoritario	13	12	0	1		0,801

* Índice de congruencia partidaria del gabinete.
** Índice de congruencia de fracciones en el gabinete.
Fuente: Elaboración para este informe basada en información del Banco de Datos de la FCS-UDELAR.

cionalización también moderados. En ese marco, los presidentes debieron abordar el problema de la gobernabilidad mediante la construcción de acuerdos que garantizaran mayorías en el Parlamento. Mientras el sistema de partidos tuvo un formato bipartidista, el presidente gobernaba principalmente con el apoyo de su partido. Pero cuando el sistema se transformó en multipartidista, las estrategias de formación del gobierno también cambiaron. Desde 1972 en adelante los presidentes con minorías legislativas hicieron acuerdos con el partido tradicional que perdía la elección. Aunque algunos tuvieron éxito y otros fracasaron, el sistema fue asumiendo lentamente el formato de coalición como la modalidad más apta para garantizar la gobernabilidad, a tal punto de incluir en la reforma constitucional de 1997 una serie de normas orientadas a favorecer la conformación y durabilidad de las coaliciones.[51] Con el paso del tiempo y sobre todo a partir de 1990, las coaliciones de gobierno se volvieron cada vez más sofisticadas y eficaces; favorecieron la estabilidad de los gobiernos y la aprobación de las agendas de políticas acordadas por los socios coaligados (Chasquetti, 1999; Lanzaro, 2000).

De este modo, con un Parlamento fragmentado, la formación del gobierno pasó a ser una coyuntura crítica, en la que el presidente electo acordaba apoyos legislativos y diseñaba esquemas de participación en el gabinete y la dirección de las empresas públicas. El cuadro III.14 presenta información sobre los cinco gobiernos electos desde 1985. Como podrá apreciarse, cuatro de los cinco presidentes formaron gobiernos mayoritarios al comienzo de los mandatos, y solo uno debió gobernar con su partido en minoría.[52]

Asimismo, cada acuerdo de gobierno tuvo como factor clave el diseño del gabinete. Si se observa con atención, los gabinetes de coalición guardaron una relación razonable entre la distribución de ministerios entre los socios y el número de escaños que estos controlaban en las cámaras. El *índice de congruencia*

51 La reforma constitucional de 1996 estableció algunos estatutos orientados a garantizar el mantenimiento de las coaliciones de gobierno. La posibilidad de que el presidente de la República solicite un voto de confianza para su gabinete ante la Asamblea General es un instrumento para enfrentar crisis políticas. La posibilidad de declarar la carencia de respaldo parlamentario del gabinete y remover a los directores de los entes autónomos, permitiría al presidente construir una coalición alternativa y disponer para ello de un conjunto de cargos claves de la conducción gubernativa. De este modo, la Constitución de 1996 permite a los presidentes atar la designación de los directores de entes autónomos y organismos descentralizados a la dinámica de formación de coaliciones, abandonando así la pauta histórica de coparticipación en la gestión (directores del gobierno deciden, directores de la oposición fiscalizan). En verdad, esta modificación es una creación del ex presidente Lacalle (1990-1995), cuando condicionó la participación en estos cargos al ingreso a la coalición de gobierno. Los presidentes Sanguinetti en su segundo mandato (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005) actuaron en forma similar. Las consecuencias de esta modificación en la pauta de coparticipación aún no han sido estudiadas en profundidad.

52 Pese a esto, el apoyo legislativo del presidente Julio María Sanguinetti entre 1985 y 1990 permitía al gobierno controlar la legislación que aprobaba el Parlamento, mediante la utilización (amenaza o aplicación) del instituto del veto (total o parcial).

Cuadro III.16 Posición ideológica de los partidos (promedios)*

Legisladores	1985-1990		1990-1995		1995-2000		2000-2005		2005-2010	
Partido Colorado	4,8	(40)	5,0	(20)	5,5	(29)	5.5	(37)	5.5	(10)
Partido Nacional	4,3	(31)	5,6	(20)	5,8	(28)	5.4	(27)	5.3	(32)
Frente Amplio	2,1	(24)	2,9	(25)	2,9	(29)	3.1	(49)	3.1	(49)
Apoyan al gobierno**	4,8		5,5		5,6		5,5		3,1	
Distancia máxima	2,7		2,7		2,9		2,4		2,4	

* Posición en una escala de 1 al 10, donde 1 es muy de izquierda y 10 es muy de derecha. Entre paréntesis aparece el número de casos.
** Para los períodos 1990-1995, 1995-2000 y 2000-2005, promedios ponderados según el peso de cada partido.
Fuente: Elaboración para este informe basada en González (1993) para el período 1985-1990, Alcántara (2000) para el período 1990-1995, Altman (2002) para el período 1995-2000 y Encuesta Permanente de Elites Instituto de Ciencia Política (ICP) para el período 2000-2007.

Cuadro III.17 Disciplina en el Parlamento por partido (promedios)

	1985-1990	1990-1995	1995-00	2000-05	2005-07	Promedios
Frente Amplio	100	100	92	96	100	98
Partido Colorado	91	87	99	100	100	95
Partido Nacional	94	90	99	94	100	95
Votaciones	44	33	34	26	23	

Fuente: Elaboración para este informe basada en Buquet et al. (1998), Lanzaro et al. (1999) y Koolhas (2004).

partidaria del gabinete (ICPG) permite confirmar estas afirmaciones.[53] El cuadro III.15 muestra que los presidentes electos distribuyeron los puestos del gabinete tomando en consideración el peso parlamentario de los sectores.

Las coaliciones formadas en 1990, 1995 y 2000 no solo fueron mayoritarias, sino que también estuvieron guiadas por un criterio de justicia en cuanto a la distribución de ministerios. El valor para la coalición del presidente Lacalle fue de 0,91; para la coalición del presidente Sanguinetti, 0,89, y para la coalición de l presidente Batlle, 0,94.

Si se toma a las fracciones como base de cálculo del ICFG, puede también apreciarse una importante correspondencia entre ministerios otorgados y apoyo legislativo obtenido. Esta medición es sustantiva, pues permite incluir a los gabinetes que no son de coalición (gabinetes de partidos) y confirma que en todos los casos existe una aproximación a un criterio de equidad en el reparto.

3.1.2.3 Los niveles de polarización ideológica

Una de las razones que permitieron al sistema político uruguayo resolver el problema de la gobernabilidad a través de la formación de gobiernos de coalición fue la existencia, para los partidos integrantes de la coalición, de moderados niveles de polarización ideológica durante el período. Los gabinetes de coalición estuvieron apoyados en partidos políticos parlamentarios con notables proximidades ideológicas.[54] La distancia entre los partidos coaligados en el gobierno osciló entre un máximo de 0,6, en 1990-1995, y un mínimo de 0,1, en el período 2000-2005.

Por otra parte, en los primeros 10 años de gobiernos democráticos (1985-1995) la distan-

53 El ICPG considera la relación entre la distribución de puestos en el gabinete y el peso legislativo de los sectores en él representados (Amorim Neto, 1998). Cuando no exista ningún tipo de proporcionalidad entre el número de ministros que asume cada sector y el peso que ostenta en el Legislativo, el valor del índice será 0; en cambio, cuando el gabinete presente una proporcionalidad perfecta entre ministros y peso legislativo de los sectores, el valor será 1. La fórmula es $ICPG = 1 - 1/2\ (Si - Mi)$, donde *Mi* es el porcentaje de ministerios que reciben los partidos cuando se forma el gabinete, y *Si* es el porcentaje de escaños legislativos que controlan los partidos que ingresan al gabinete. El ICFG hace lo mismo pero con relación a las fracciones partidarias.

54 La polarización ideológica suele medirse a través de encuestas a la ciudadanía o a los legisladores de los partidos. La pregunta para determinar el posicionamiento ideológico utiliza una escala del 1 al 10, en la que 1 es muy de izquierda y 10 muy de derecha. Normalmente, en las encuestas a legisladores se solicita al entrevistado que se ubique en la escala y que luego ubique a su partido y a los otros partidos. En el presente trabajo se utilizan datos referidos a la autodefinición del legislador.

cia ideológica máxima entre los partidos fue de 2,7, para ascender a 2,9 en el tercer período (1995-2000). Posteriormente, la distancia máxima disminuyó hasta 2,4 en los siguientes dos períodos, lo cual indica la existencia de un nivel moderado de polarización ideológica del sistema a lo largo del tiempo (ver cuadro III.16).

Asimismo, si se observa la evolución de los partidos, se advierte que el FA se ha desplazado un punto hacia el centro, en tanto los partidos tradicionales consolidaron su posicionamiento en el centro, luego de un inicio más volcado a la izquierda. De todas formas, las mediciones muestran que el sistema de partidos uruguayo carece de partidos posicionados en la derecha, a diferencia de lo que sucede en Brasil o Chile. Es cierto que algunas fracciones de los partidos tradicionales presentan promedios típicos de la centroderecha. Sin embargo, los posicionamientos ideológicos de otros grupos terminan trasladando esos partidos hacia el centro del espectro político. En el FA ocurre un fenómeno similar pero inverso en términos de la escala ideológica.

Entre 1985 y 2006, se presentaron en el Parlamento 6.690 proyectos de ley y se aprobaron 2.361 leyes. Cada año el Parlamento recibe, en promedio, 304 proyectos de ley y sanciona 107.

3.1.2.4 La disciplina de los partidos en la toma de decisiones

En virtud de que los gobiernos del período han gestionado su relación con el Parlamento basándose en la construcción de coaliciones mayoritarias, el grado de disciplina de los partidos en la arena parlamentaria se transformó en un aspecto crucial para la gobernabilidad del sistema. En cierto modo, para un presidente mayoritario, la disciplina de sus apoyos es un dilema institucional crucial. Esta apreciación vale para los gobiernos de coalición y también para los gobiernos de partido. De poco sirve alcanzar una mayoría legislativa si en la toma de decisiones —esto es, en las votaciones que se registran en los puntos claves del proceso parlamentario— no existe un accionar cohesionado de los apoyos presidenciales.

Varios estudios sobre comportamiento en las votaciones muestran que los partidos uruguayos han sido extremadamente disciplinados a la hora de votar leyes (Buquet et al., 1998; Lanzaro et al., 1999; Koolhas, 2004).[55] El cuadro III.17 presenta información acerca del comportamiento de los partidos en votaciones de leyes en el Senado, a partir de la aplicación del *índice Rice de disciplina*.[56]

Como puede advertirse, el FA ha sido el partido más disciplinado durante el período 1985-2007. En el período actual, cuando el FA ejerce el gobierno, sus legisladores exhiben una disciplina perfecta. Los partidos Colorado y Nacional, por su parte, logran también promedios altos, pese a que mostraron algunas diferencias internas durante el período 1990-1995. No obstante, los promedios para todo el período muestran que los partidos uruguayos se distinguen por ser organizaciones sumamente cohesionadas, que construyen su unidad de acción a partir de la negociación entre sus fracciones y pueden considerarse los conglomerados políticos más disciplinados de la región.[57]

¿Cómo explica la literatura especializada la disciplina parlamentaria? Existen por lo menos dos grandes explicaciones. La primera es de carácter institucional y se vincula con la presencia de distintos dispositivos del sistema electoral que influyen sobre la conducta de los legisladores (Shugart y Carey, 1990). En el caso uruguayo, podría señalarse

55 De todas formas, todavía se sabe poco sobre este aspecto de la política uruguaya. Las votaciones analizadas casi siempre son las que se registran en el Senado, en virtud de que es una cámara pequeña. Por otra parte, en el Parlamento uruguayo no existe la votación nominal, salvo cuando la cámara acuerda realizarla. Tampoco se sabe mucho sobre el comportamiento de los partidos en las votaciones en comisiones.

56 El índice Rice toma en cuenta la diferencia porcentual entre los votos a favor y los votos en contra del partido, eliminando el signo. De esta manera, cuando un partido vota unido el índice tendrá un valor 100, y cuando vota dividido (50% a favor y 50% en contra) el índice tendrá un valor 0. Por ejemplo, si un partido cuenta con diez legisladores y seis votan a favor y cuatro en contra, el índice asumirá el valor 20 (60-40).

57 Para Argentina, Jones (1999) analizó 78 votaciones en la Cámara de Diputados durante el período 1989-1992. La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista muestran un promedio del índice Rice de 97 y 88 respectivamente. Para Brasil, Figueiredo y Limonghi (1995) analizaron 221 votaciones en la Cámara Baja y el Congreso (reunión de ambas cámaras) durante el período 1989-1994. Para el PT, el Partido da Frente Liberal (PFL), el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) y el Partido Socialista Democrático Brasileiro (PSDB) los promedios del índice fueron 96, 78, 74 y 73 respectivamente.

la utilización de la lista cerrada y bloqueada en combinación con circunscripciones electorales grandes y medianas. Este formato brinda al liderazgo partidario el control de la selección de candidatos y el orden en las nóminas electorales, por lo cual el legislador que no acompaña los lineamientos de los líderes corre el riesgo de no ser tomado en cuenta como candidato en la siguiente elección.

La segunda explicación está centrada en factores políticos y alude principalmente a la capacidad del liderazgo partidario para negociar con cada legislador sobre políticas particulares o recursos específicos a cambio de conductas determinadas a la hora de votar (Cox y McCubbins, 1993). Esta modalidad opera con gran intensidad en sistemas electorales con circunscripciones uninominales, en los que el legislador individual goza de una importante autonomía para cultivar a un electorado particular. Para conseguir sus objetivos, el liderazgo partidario reproduce la lógica del legislador —cultivo de un electorado específico—, pero bajo los términos impuestos por el partido. La provisión de recursos y la adopción de políticas particulares a cambio del voto del legislador en temas priorizados por el partido se transforman en la modalidad más recurrente en la producción de decisiones.

El caso uruguayo parece explicarse más por factores institucionales que por factores políticos. En situaciones delicadas, en las que el accionar cohesionado del partido se pone en duda, los partidos suelen adoptar decisiones que obligan a los legisladores a actuar en forma disciplinada. La evidencia muestra que en estos 23 años de democracia son contados los casos de legisladores individuales que incumplieron dichas decisiones.

Sin embargo, las situaciones más sobresalientes de indisciplina partidaria en Uruguay están por lo general relacionadas con desavenencias entre las fracciones del partido. La evidencia empírica muestra que la indisciplina partidaria suele ser colectiva o, para ser más precisos, de fracción y no individual, a diferencia de lo que acontece en otros parlamentos del mundo. Por esa razón, la disciplina de partido se construye en Uruguay a través de la negociación de las fracciones, y los respectivos líderes de estas asumen el rol de agentes disciplinantes gracias al poder que les confieren los dispositivos electorales mencionados.

Cuadro III.18 Proyectos de ley según iniciativa de los poderes

	Ejecutivo		Legislativo		Total	
1985-1990	422	30%	991*	70%	1 413	100%
1990-1995	529	37%	995*	69%	1 434	100%
1995-2000	525	36%	918*	64%	1 443	100%
2000-2005	583	35%	1 088	65%	1 671	100%
2005-2006	265	36%	464	64%	729	100%
Total	2 324	35%	4 456	65%	6 690	100%

* 11 proyectos fueron presentados por otros organismos
(Corte Electoral, Suprema Corte de Justicia, Intendencias Municipales).
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.19 Leyes según iniciativa de los poderes

	Ejecutivo		Legislativo		Total	
1985-1990	227	61%	144	39%	371	100%
1990-1995	350	60%	236	40%	586	100%
1995-2000	348	65%	191*	35%	539	100%
2000-2005	399	64%	228*	36%	627	100%
2005-2006	158	66%	80	34%	238	100%
Total	1 482	63%	878	37%	2 361	100%

* Tres leyes fueron iniciadas por otros organismos
(Corte Electoral, Suprema Corte de Justicia, Intendencias Municipales).
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.20 Relación proyectos-leyes, 1985-2006

	Proyectos	Leyes	%	Ratio
Ejecutivo	2 324	1 482	64%	1,5
Legislativo	4 456	878	20%	5,1
Total	6 638	2 361	36%	2,8

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

3.1.3 El Parlamento en acción: la función de legislación

En el presente apartado se analizará la forma como el Parlamento cumple con una de sus principales funciones, la de legislar. Aunque esta no es su única función, es sin duda la más conocida. En una reciente encuesta realizada en el marco del Convenio entre el Poder Legislativo y la Universidad de la República (véase la referencia en la fuen-

Cuadro III.21 Años de ejercicio de cargos de autoridad en las cámaras según situación del partido

	Diputados		Senado	
	Presidencia	Vicepresidencia	Presidencia	Vicepresidencia
Partidos que integran el Poder Ejecutivo	15	12	22	18
Partidos de la oposición	7	10	0	3

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.22 Presidentes de las comisiones permanentes, 2005-2006

	2005				2006			
	Senado		Diputados		Senado		Diputados	
Frente Amplio	9	56%	9	56%	9	56%	10	62%
Partido Nacional	6	38%	6	38%	6	38%	6	38%
Partido Colorado	1	6%	1	6%	1	6%	0	0%
Total	16	100%	16	100%	16	100%	16	100%

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

te del cuadro III.10), se preguntó cuál es la principal función que cumple el Poder Legislativo en Uruguay. Un 34% afirmó "legislar", un 9% "representar", un 6% "controlar" y un 4% "debatir". Un 32% dijo no saber cuál es la función principal. La encuesta de elites realizada en el marco del *Informe de desarrollo humano* reprodujo la misma pregunta. Un 59% dijo "legislar", un 16% "controlar", un 12% "representar" y un 5% "debatir". O sea, tanto la opinión pública como las elites consideran que legislar es la principal tarea del Parlamento.

Esta función está debidamente detallada en la Constitución de la República, la cual en una serie de capítulos, secciones y artículos detalla el conjunto de reglas que ordenan el proceso legislativo. En este capítulo se pone especial atención en sus resultados —proyectos y leyes—, como así también en el propio proceso, a partir de los presupuestos analíticos detallados hasta el momento. En definitiva, se busca responder por qué el Legislativo trabaja de determinada forma, por qué el Ejecutivo tiene un conjunto de ventajas y por qué el Parlamento uruguayo ha sido en estos años una institución que contribuye al desarrollo de una relación cooperativa con el gobierno, con independencia del partido que lo ejerza.

3.1.3.1 La legislación del período

Entre 1985 y 2006, se presentaron en el Parlamento 6.690 proyectos de ley y se aprobaron 2.361 leyes. Cada año el Parlamento recibe, en promedio, 304 proyectos de ley y sanciona 107 (una ley cada 2,8 proyectos).

No obstante, los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo tienen mayor probabilidad de ser sancionados que aquellos que son presentados por los legisladores. En estos 22 años de democracia el Poder Ejecutivo presentó 2324 proyectos, de los cuales 1482 se transformaron en ley, lo que muestra que el Poder Ejecutivo aprueba una ley cada 1,5 proyectos. Pero en idéntico período los legisladores presentaron 4456 proyectos de ley y aprobaron solo 878. La ratio es una ley cada 5,1 proyectos presentados (véase el cuadro III.20).

El análisis de la información legislativa disponible desde este punto de vista muestra que el Poder Ejecutivo cuenta con una importante capacidad de imposición de proyectos de ley. Lo mismo ocurre si se limita el examen a las normas sancionadas por el Parlamento. En efecto, de las 2361 leyes del período, 1482 fueron iniciadas por el Ejecutivo (63%) y solo 878 firmadas por los legisladores (37%). Esto indica que el Poder Ejecutivo no es solo más eficiente (ya que aprueba una gran proporción de los proyectos que presenta), sino que también es más influyente que los legisladores tomados en conjunto (dado que una proporción mayoritaria de las leyes es de su autoría).

Los datos de eficiencia e influencia del Poder Ejecutivo confirman su posición dominante en el proceso legislativo. ¿Cuáles son las razones entonces para que este poder prevalezca en el proceso legislativo con tanta claridad? Existen diferentes factores de corte institucional y político que influyen decisivamente sobre la naturaleza y los resultados del proceso legislativo.

El primero tiene que ver con la Constitución de la República y las facultades que esta otorga al Poder Ejecutivo para influir decisivamente sobre el proceso legislativo: a) iniciativa legislativa exclusiva en materia

presupuestaria a ser tratada en un plazo preestablecido; b) posibilidad de enviar mensajes complementarios en cualquier punto del proceso presupuestal; c) iniciativa legislativa exclusiva en diversas materias (creación de impuestos, fijación de precios de la economía, creación de empleos públicos, creación y aumento de pensiones y jubilaciones, etcétera); d) posibilidad de enviar proyectos de ley de urgente consideración a ser tratados en un lapso específico, y e) posibilidad de vetar parcial o totalmente las leyes sancionadas, con el requerimiento de un quórum alto para que el Parlamento los pueda levantar. Estas poderosas prerrogativas transforman al Ejecutivo en un actor central del proceso legislativo, pues potencian su influencia y al mismo tiempo funcionan como un límite de la autonomía del Parlamento.

En segundo lugar aparecen las normas que regulan el proceso legislativo en las cámaras. Buena parte de los dispositivos previstos en la Constitución y recogidos en los reglamentos tiende a favorecer a la mayoría parlamentaria en funciones, pues brinda ventajas innegables para asumir la conducción y gestión de la agenda legislativa (formulación y alteración de la agenda, puesta en marcha del proceso legislativo, etcétera). Entre ellos pueden mencionarse los de mayor impacto: a) la presidencia de la Asamblea General (adonde van dirigidos los proyectos del Ejecutivo) y la presidencia del Senado son ejercidas por el vicepresidente de la República, quien normalmente participa en las reuniones del gabinete, y b) la modalidad de distribución de posiciones en la estructura institucional del Parlamento (presidencia de la Cámara de Diputados, vicepresidencias de ambas cámaras, presidencias y vicepresidencias de las comisiones, e integración del sistema de comisiones[58]) a partir de un acuerdo en el que participan todos los partidos y los puestos se asignan según el peso relativo de los interesados.[59]

El cuadro III.21 muestra que las principales autoridades de cada una de las cámaras estuvieron casi siempre en manos de los partidos que integraban el Poder Ejecutivo. Además de contar con la poderosa presidencia de la Asamblea General y la presidencia del Senado, los partidos del gobierno controlaron la presidencia de Diputados durante 15 de los 22 años, la primera vicepresidencia del Senado por 18 años y la de Diputados por 12 años. Los partidos opositores, en cambio, solo controlaron la presidencia de Diputados durante 7 años, la primera vicepresidencia del Senado durante 3 años y la de Diputados por 10 años.

Cuadro III.23 Situación del Ejecutivo en las cámaras (en años)

	Mayoría para legislar (más del 50%)	Mayoría para mantener vetos (40% al 50%)	Situación en minoría (menos del 40%)
1985-1990	0	5	0
1990-1995	2	1	2
1995-2000	5	0	0
2000-2005	3	0	2
2005-2006	2	0	0
Total	12	6	4

Fuente: Elaboración para este informe basada en información del Banco de Datos de la FCS.

Cuadro III.24 Leyes según nivel de importancia política (1985-2006)

	Alta		Mediana		Baja		Total	
1985-1990	44	12%	187	50%	140	38%	371	100%
1990-1995	33	6%	242	41%	311	53%	586	100%
1995-2000	34	6%	226	42%	279	52%	539	100%
2000-2005	35	6%	321	51%	271	43%	627	100%
2005-2006	20	8%	120	50%	98	41%	238	100%
Total	166	7%	1096	46%	1099	47%	2361	100%

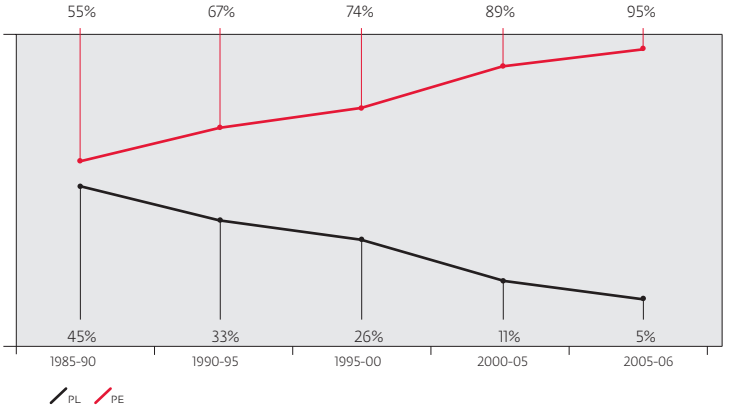
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

58 Algunas de las características del sistema de comisiones son: a) existen tres tipos de comisiones, las *permanentes* (tienden a reproducir la estructura de ministerios para favorecer el seguimiento y control), las *especiales* (para el estudio de temas específicos) y las *investigadoras* (creadas a partir de un procedimiento definido por ley); b) las presidencias y vicepresidencias de las comisiones son rotativas, con una duración de un año; c) tienen escaso soporte en materia de asesoramiento y recursos financieros.

59 La Cámara de Diputados presenta una negociación más sofisticada que el Senado. Las reglas básicas de esa transacción son: a) ningún legislador puede integrar más de una comisión; b) el presidente de la cámara no participará en ninguna comisión; c) las comisiones pueden tener entre tres y nueve miembros; d) el número de miembros de cada comisión será parte del acuerdo; e) una comisión especial integrada por un representante de cada partido y/o sector será la encargada de negociar el acuerdo. En el Senado las reglas son similares, salvo que cada legislador puede integrar hasta tres comisiones.

GRÁFICA III.4

Iniciativa de las de leyes de alta importancia



Fuente. Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Otro tanto sucede con las presidencias de las comisiones permanentes. La evidencia del período 2005-2006 muestra que el FA, partido mayoritario en ambas cámaras, controló siempre más de la mitad de las presidencias de las comisiones, entre ellas, tres de las más relevantes: Constitución y Legislación, Hacienda y Relaciones Internacionales.

En tercer lugar aparecen los factores de carácter político. Para que las normas institucionales que favorecen la influencia del Ejecutivo sobre el proceso legislativo tengan pleno impacto, resulta necesario que se cumplan dos condiciones: que el Ejecutivo cuente con una mayoría en cada cámara y que esa mayoría actúe en forma disciplinada. La evidencia empírica presentada en el capítulo anterior muestra que ambas condiciones se cumplieron durante la mayor parte del tiempo. Por un lado, la construcción de coaliciones permitió a la mayoría de los ejecutivos controlar una mayoría legislativa durante largos períodos (véase el cuadro III.23), y por otro, dichas mayorías funcionaron en forma disciplinada durante la mayor parte del tiempo (véase el cuadro III.25).

Como prueba de ello podría añadirse la constatación empírica de que durante 18 de los 22 años de democracia los ejecutivos contaron con mayorías o cuasimayorías legislativas (12 años con mayoría absoluta y 6 con mayorías relativas que oscilaron entre el 40% y el 50% de cada cámara). Como se ilustra en el cuadro III.23, solamente en 4 de los 22 años de democracia el Ejecutivo uruguayo estuvo en minoría en las cámaras.[60]

3.1.3.2 Una evaluación cualitativa sobre la legislación del período

El predominio del Ejecutivo en el proceso legislativo puede explicarse por la combinación de diferentes factores, como la existencia de mayorías legislativas disciplinadas durante largos períodos, las prerrogativas que la Constitución le otorga al presidente, y las reglas internas del Parlamento que favorecen el manejo de la agenda legislativa por la mayoría actuante. Desde esta perspectiva, puede afirmarse entonces que ha predominado la cooperación y coordinación entre poderes de gobierno a partir de la existencia de un Ejecutivo proactivo.

Esta conclusión informa sobre cómo funciona la relación entre poderes, pero dice poco sobre el tipo de decisiones que el sistema político tomó por la vía legal. Por ejemplo, el Parlamento mostró un funcionamiento extremadamente eficiente durante la crisis del 2002, al servir de arena para la negociación entre el gobierno y la oposición, actuar con una celeridad poco valorada por la opinión pública y votar leyes orientadas a enfrentar la situación crucial que vivía el país. Muchas de las leyes votadas en esa coyuntura crítica son hoy recordadas como fundamentales para la salida. Otras leyes, en cambio, han pasado inadvertidas, pese a tener en ciertos casos una importancia fundamental. Por tanto, parece necesario presentar un análisis cualitativo sobre el tipo de legislación sancionada en estos 22 años de democracia, que no solo considere la materia de la norma, sino también su impacto y trascendencia en la opinión pública.

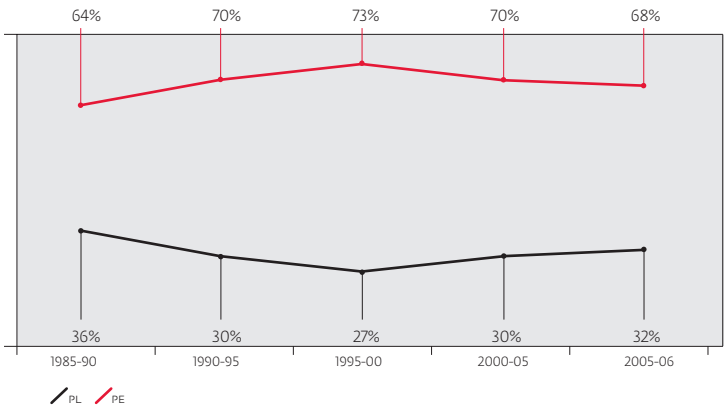
60 Este hecho se registró en la fase final de los gobiernos de Lacalle (1993-1994) y Batlle (2003-2004), y en ninguno de los casos se observó una confrontación o bloqueo entre poderes.

La aplicación del *índice de importancia política de la ley* (IIPL) a las 2361 leyes sancionadas permite clasificarlas entre normas de alta, mediana y baja importancia política (Lanzaro et al., 1999).[61] El cuadro III.24 muestra que apenas el 7% de las leyes puede considerarse de alta importancia política. El restante 93% se reparte casi en partes iguales entre normas de mediana y baja importancia política. Este fenómeno parece estar normalizado, ya que la pauta descrita se observa claramente excepto en la primera legislatura.

Las leyes de alta importancia son mayoritariamente propuestas por el Ejecutivo y responden básicamente a las preferencias de agenda de cada uno de los gobiernos del período. En la primera legislatura del período posautoritario (1985-1990) estas normas se relacionaron en su mayoría con el proceso de reinstitucionalización de la democracia uruguaya.[62] En la segunda (1990-1995) se vincularon básicamente al programa de reformas estructurales impulsado durante esa administración.[63] En la tercera legislatura (1995-2000) tuvieron especial relación con las reformas de segunda generación.[64] La legislación de alta importancia de la cuarta legislatura, anterior al período actual (2000-2005), está básicamente referida al programa acordado entre los partidos que se coaligaron en la segunda vuelta (PC y PN), así como la salida de la crisis económica del año 2002.[65] Finalmente, las leyes de importancia del gobierno del presidente Vázquez —quinta legislatura— se relacionan con el programa de gobierno del FA y los compromisos

GRÁFICA III.5

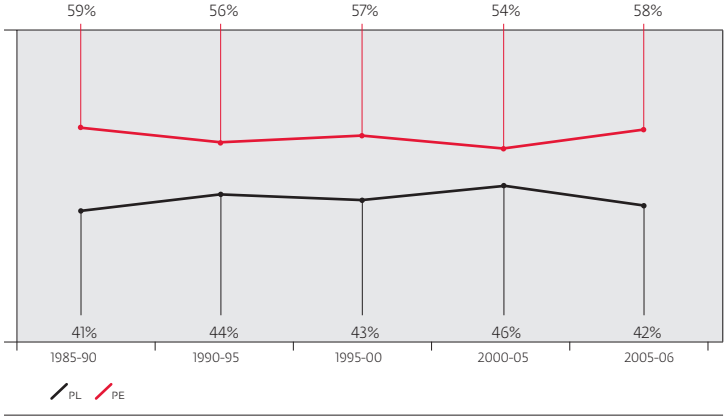
Iniciativa de las de leyes de mediana importancia



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

GRÁFICA III.6

Iniciativa de las de leyes de baja importancia



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

61 El índice considera cinco dimensiones del trámite legislativo de cada ley: a) quién la inició; b) sobre qué materia trató; c) la repercusión pública que alcanzó; d) el debate que generó en las cámaras, y d) la votación que tuvo en el Senado. Sobre la estrategia metodológica para la construcción del índice véase Lanzaro et al. (1999).

62 Entre ellas, las referidas a la derogación y convalidación de leyes y decretos del gobierno militar, la ley de Amnistía para los Presos Políticos, la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, la creación de la Asociación Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) y la creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo, entre otras.

63 Entre ellas se encuentra la legislación de Ajuste Fiscal, la ley de Empresas Públicas, la desmonopolización del mercado de seguros, la ley de Puertos, etcétera.

64 Baste citar la reforma de la seguridad social, la reforma de la Constitución, la ley de Seguridad Ciudadana, la reforma de la Enseñanza incluida en el Presupuesto Nacional, la ley de creación del Marco Regulatorio Energético, entre otros.

65 Entre ellas pueden citarse la primera y la segunda ley de urgencia, la Asociación de ANCAP con Privados, la Modificación del Régimen de Impuestos, el Fondo de Estabilidad del Sistema Bancario, el Régimen de Intermediación Financiera y Liquidación de Bancos, la ley de Reactivación Económica.

Cuadro III.25 Votaciones en el Senado

	1995-2000		2000-2005		2005-2007		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Divididas	83	15	96	15	54	17	233	16
Unanimidad	435	81	516	82	256	79	1207	81
No identificadas	21	4	15	2	15	5	51	3
Total	539	100	627	100	325	100	1491	100

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.26 Votaciones en el Senado de las leyes de alta importancia

	1995-2000		2000-2005		2005-2006		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Divididas	25	74	21	60	14	70	60	67
Unanimidad	9	26	14	40	6	30	29	33
Total	34	100	35	100	20	100	89	100

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

de campaña asumidos por este partido en la elección del 2004.[66]

Asimismo, el análisis del origen de la legislación de alta importancia muestra hasta qué punto el Ejecutivo es un actor central del proceso legislativo y cómo esa influencia aumenta con el transcurso del tiempo. En promedio, el Ejecutivo presentó el 73% de las leyes de alta importancia, guarismo muy superior al observado en el total de la legislación (10 puntos porcentuales por encima del promedio). El Ejecutivo impulsó el 55% de esta legislación en la primera legislatura, el 67% en la segunda (1990-1995), el 74% en la tercera (1995-1900), el 89% en la cuarta (2000-2005) y el 95% en el bienio 2005-2006.

Las leyes de mediana importancia son un conglomerado sustantivo que, sin llegar a la trascendencia de las anteriores, constituye un indicador relevante para comprender el tipo de políticas públicas que aprueba el Parlamento. Desde un punto de vista analítico, este grupo puede dividirse en cuatro categorías: a) leyes que ratifican convenios internacionales (internalización de normas Mercosur, entendimientos bilaterales de Uruguay con otros países y ratificación de convenios, protocolos o convenciones internacionales); b) leyes que modifican o crean reglas (regímenes, códigos, reglamentaciones, etcétera; en total 29 leyes); c) leyes de carácter sectorial (satisfacen demandas de sectores económicos o sociales específicos), y d) leyes que, pese a su escasa importancia política, generaron durante su trámite algún tipo de conflicto entre el gobierno y la oposición. Como podrá apreciarse en la gráfica, el Poder Ejecutivo mantiene en este rubro un predominio importante, entre otras cosas porque cuenta con la iniciativa exclusiva en materia de ratificación de acuerdos internacionales. De todos modos, las distancias entre los porcentajes entre uno y otro poder se mantienen prácticamente incambiadas a lo largo del tiempo, a diferencia de lo que acontece con las leyes de alta importancia. Con la excepción de una leve ampliación de la distancia en la legislatura 1995-2000, el aporte de uno y otro poder se mantuvo estable a lo largo del período.

Finalmente, el grupo de leyes de baja importancia política está integrado por leyes referidas fundamentalmente a verdaderos actos administrativos: denominación de centros educativos y hospitalarios; autorizaciones al Ejecutivo para vender, expropiar o comprar inmuebles; aprobación de pensiones graciables; declaraciones diversas, como la transformación de una villa en pueblo; autorizaciones de salida del país de tropas, buques, regimientos militares, etcétera; declaración de feriados por conmemoraciones diversas, establecimiento de días festivos de

66 Cabe citar la aprobación de la ley de Reforma Tributaria, la creación del MIDES, la aprobación del PANES, entre otros.

profesiones o de días de lucha contra enfermedades de distinto tipo, etcétera. En las iniciativas de estas leyes, el Poder Legislativo se acerca sustantivamente al Ejecutivo, ya que este es el único conjunto de normas en que este último poder no cuenta con facultades exclusivas.

3.1.3.3 Consenso parlamentario y duración del proceso legislativo

En la introducción se mencionaron dos críticas recurrentes al trabajo parlamentario. Por un lado, la referida a que en ese ámbito predominan el disenso y el enfoque de corto plazo, y que en esos términos resulta difícil elaborar y sancionar políticas públicas con características intertemporales. Por otro, la que señala que el proceso legislativo es lento para las exigencias que impone un mundo en permanente cambio. En este apartado se examinan ambas críticas a partir de un análisis empírico del nivel de consenso que tienen las leyes sancionadas y del tiempo de tramitación promedio que insume el proceso legislativo.

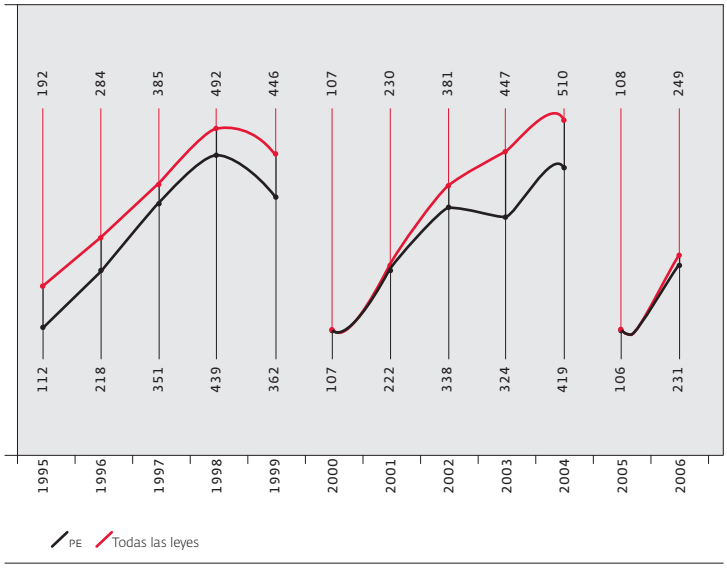
Consenso y conflicto en el proceso legislativo

Al contrario de lo que habitualmente se cree, la amplia mayoría de las normas que aprueba el Parlamento se vota por unanimidad. El cuadro III.25 muestra un resumen de las votaciones en general de los proyectos de ley en el Senado. En virtud de que el Parlamento no indica los votos en contra (se registran únicamente los votos afirmativos y el quórum), se tuvo especial cuidado en la tipificación de las votaciones divididas. Por ejemplo, muchas votaciones muestran que un senador no votó a favor de la norma, pero luego se observan unanimidades en las votaciones de los artículos. En estos casos se caracterizó la votación en general como unánime.

De este modo, los datos del cuadro muestran que aproximadamente 8 de cada 10 leyes son sancionadas con el apoyo de todos los partidos. El 81% de las 1491 leyes votadas entre 1995 y el 2007 contó con el voto unánime de todos los partidos. Las leyes aprobadas por decisión dividida representan un 16%, en

GRÁFICA III.7

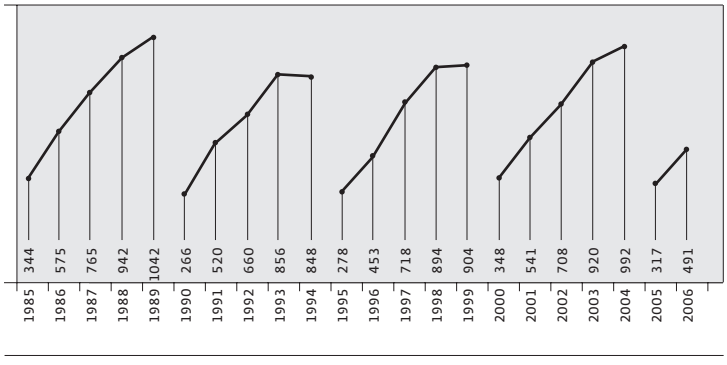
Tiempo promedio de tramitación de las leyes, 1995-2006 (en días)



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

GRÁFICA III.8

Proyectos acumulados en el Parlamento al final de cada año



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.27 Diferencias en días (todas las leyes menos leyes del Poder Ejecutivo) y leyes iniciadas por el Parlamento

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Diferencia legislación total y leyes del PE (en días)	80	66	35	53	84	0	8	42	123	91	–2	18
Leyes iniciadas por los legisladores	24%	39%	28%	37%	38%	25%	25%	37%	45%	46%	31%	35%

Test de Pearson. Coeficiente de correlación: .671. La correlación es significante al nivel 0,05 (bilateral).
Fuente. Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.28 Leyes votadas en menos de 60 días según legislatura y nivel de importancia

	1995-1996			2000-2001			2005-2006			Total		
	Total	PE	PL	Total	PE	PL	Total	PE	PL	Total	PE	PL
Alta	1	1	0	3	2	1	5	5	0	9	8	1
Mediana	5	5	0	21	17	4	14	14	0	40	36	4
Baja	14	14	0	26	21	5	17	17	0	57	52	5
Total	20	20	0	50	40	10	36	36	0	106	96	10

Fuente. Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

tanto aquellas en que no pudo identificarse la votación alcanzan un 3%.

La evidencia muestra que el nivel de consenso acerca de los resultados legislativos en Uruguay es extremadamente alto. La divergencia radica en un conjunto reducido de leyes que alcanzan votación dividida y que parecen contener la esencia de las diferencias políticas del sistema. El cuadro III.26 muestra qué sucedió con la votación de las leyes de alta importancia durante el período 1995 y 2006. Como podrá apreciarse, en este grupo de leyes las proporciones se invierten: un 67% se aprueba en votación dividida y solo un 33% alcanza la unanimidad.

Evidentemente, buena parte de las diferencias están concentradas en temas sustantivos, que a pesar de contar con un bajo peso relativo resumen el nivel de diferencias del sistema político. En el capítulo anterior se vio que la mayoría de las leyes de alta importancia eran propuestas por el Poder Ejecutivo. Estas normas son, en general, piezas cruciales de la agenda del gobierno de turno, por lo cual resulta lógico que obtengan una votación dividida. La crítica que exige un mayor grado de consenso en los temas fundamentales de la vida del país puede ser válida si se toma en cuenta este segmento de legislación. Sin embargo, el hecho de que el conjunto de las leyes consiga una aceptación tan extendida debería hacer reflexionar respecto a la validez de esa exigencia y sobre la importancia de que en un régimen democrático existan diferentes prospectos sobre los grandes temas.

La celeridad del proceso legislativo

Otra de las críticas más recurrentes al trabajo del Parlamento refiere a la celeridad del proceso legislativo. Esta opinión señala que los legisladores invierten demasiado tiempo en el proceso de toma de decisiones, debido a que deliberan excesivamente, aunque la materia en consideración no sea de importancia. Una forma de determinar si ello efectivamente es así consiste en examinar la duración promedio del proceso legislativo. Los datos que se presentan a continuación muestran que: a) la duración del proceso legislativo se incrementa con el transcurso de la legislatura, debido a la acumulación de proyectos pendientes al finalizar cada año; b) la diferencia entre el promedio del tiempo que tarda en aprobarse el conjunto de la legislación y la que propone el Ejecutivo es modesta y se incrementa a medida que los legisladores logran aumentar el peso relativo de las leyes que llevan su firma; c) pese a ello, el Ejecutivo tiene una leve ventaja en la duración del trámite legislativo, debido a los factores institucionales y políticos anotados arriba; d) aunque el Parlamento muestra un ritmo decreciente en la celeridad del trámite

legislativo, normalmente da paso a decisiones que exigen una rápida respuesta, independientemente de la trascendencia de esta.

Los promedios anuales muestran que el tiempo para sancionar una ley crece a medida que transcurre el mandato. En 1995, primer año de la legislatura, una ley se aprobaba en 192 días promedio; en el segundo año, en 284 días; en el tercero, en 385 días; en el cuarto, en 492 días, y en el quinto el promedio descendía a 446 días. Lo mismo ocurrió en las siguientes legislaturas (véase la gráfica III.7).

¿Por qué el proceso legislativo desarrolla con el paso del tiempo esta pauta incremental? La respuesta es sencilla. Al final de año legislativo, quedan pendientes en el Parlamento numerosos proyectos. El examen bicameral de nuestro Poder Legislativo conduce a que el número de proyectos pendientes crezca año a año, con lo que aumenta el promedio del tiempo para sancionar leyes. La gráfica III.7 muestra la evolución del número de proyectos pendientes al final de cada año.

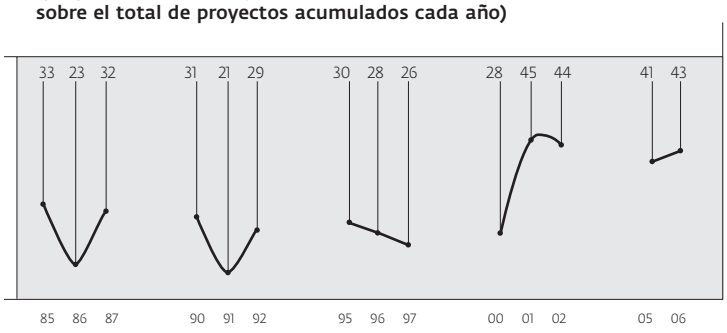
Se ha visto que las leyes propuestas por el Ejecutivo se tramitan con mayor celeridad que las que inician los legisladores, pero la mayor parte del tiempo los márgenes de tiempo favorables a este poder son modestos. Ellos no solo responden a la posición dominante del Ejecutivo en el proceso legislativo, sino también al aumento del peso relativo de las iniciativas firmadas por los legisladores. El cuadro III.27 presenta la diferencia temporal (en días) entre la tramitación de la legislación total y la de las leyes iniciadas por el Ejecutivo, junto con el peso porcentual de las leyes propuestas por los legisladores. La correlación bivariada muestra un coeficiente de asociación significativo (0, 671) entre ambas variables.

Esta constatación conduce a señalar que el Ejecutivo tiene una ventaja comparativa moderada que se mantiene estable, independientemente del partido que gobierna y del mapa parlamentario. Ahora bien, esto quiere decir que en el proceso legislativo predomina un patrón de tratamiento incremental que favorece tendencialmente al Ejecutivo. ¿Qué sucede cuando surgen situaciones de emergencia y el Parlamento debe emitir una respuesta rápida? Existe abundante evidencia que demuestra que el Parlamento cuenta con una capacidad de respuesta interesante relacionada con los intereses del Ejecutivo. Para demostrar esta afirmación se han seleccionado todas las leyes tramitadas en un lapso menor de 60 días durante los dos primeros años de cada legislatura. El cuadro III.28 las resume a partir del poder que las inició y el nivel de importancia de la norma.

Como puede apreciarse, de 106 leyes sancionadas en menos de dos meses, 96 fueron presentadas por el Ejecutivo y únicamente 10 por el Legislativo. Estos datos indican, en primer lugar, que las leyes que fueron tramitadas con celeridad respondían mayoritariamente a los intereses del Ejecutivo. Asimismo, si se toma en cuenta el nivel de importancia, se observa que 9 leyes fueron de alta trascendencia, 40 de mediana y 57 de baja. Una única ley de importancia fue propuesta por los legisladores; las restantes fueron propuestas por el Poder Ejecutivo.[67] En su gran mayoría esas leyes requerían de una

GRÁFICA III.9

Tramitación de la agenda del Ejecutivo (proyectos del Poder Ejecutivo sancionados sobre el total de proyectos acumulados cada año)



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

67 La primera es la ley de Asociación de ANCAP con Privados —posteriormente derogada por referéndum— y las restantes son el Ajuste Fiscal de 1995, la creación del COFIS, la ley de Modificación de Impuestos del 2002, la creación del MIDES, la creación del PANES, la ley de Acuerdos con Acreedores de las Cooperativas de Intermediación Financiera, el Tratado de Protección de Inversiones con Estados Unidos, y la Operación UNITAS del 2005.

Cuadro III.29 Leyes presentadas por el Poder Ejecutivo que fueron modificadas por las comisiones del Parlamento

	Leyes	Modificadas	Porcentaje
1995-2000	341	38	11%
2000-2005	399	56	14%
2005-2007*	220	62	28%

* Hasta el 31 de octubre del 2007.

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Cuadro III.30 Votaciones en el pleno del Senado de las leyes modificadas en comisiones

	Modificadas	Porcentaje sobre modificadas	Porcentaje sobre el total de leyes del PE
Votadas por unanimidad	34	55%	15%
Votación dividida	28	45%	13%
Total	62	100%	28%

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

aprobación inmediata, ya fuera para dar respuesta a situaciones específicas, ya porque tendrían un papel trascendental en el plan de gobierno del Ejecutivo.

Con las leyes de mediana importancia sucede otro tanto, pues casi siempre estuvieron orientadas a resolver problemas puntuales y de extrema urgencia.[68] En cuanto a las leyes de baja importancia, cabe destacar que también se vinculan con decisiones de urgencia.[69] En suma, si bien el Parlamento uruguayo cuenta con un *timing* de aprobación estable (que crece con el transcurso del período), existen excepciones para algunas leyes del Ejecutivo o para aprobar decisiones inmediatas referidas a situaciones de extrema gravedad.

La tramitación de la agenda del Ejecutivo

El poder de agenda del Ejecutivo sobre el Parlamento responde a tres factores: a) la existencia de una mayoría legislativa favorable al gobierno; b) las prerrogativas constitucionales en materia de legislación que tiene el Ejecutivo (iniciativa exclusiva en un amplio rango de materias, veto parcial y total, etcétera), y c) las reglas escritas y no escritas que regulan el funcionamiento de las cámaras (asignación de puestos claves, como presidencias de las cámaras, presidencias de comisiones, etcétera). La combinación de estos tres factores permite a los legisladores oficialistas imprimir un ritmo sostenido de tramitación a los proyectos del Ejecutivo.

El ritmo de tramitación de la agenda del gobierno puede evaluarse a partir del cálculo de la relación entre el número de proyectos del Ejecutivo que se mantiene pendiente al final de cada año y el número de leyes de su autoría que efectivamente vota el Parlamento. La gráfica III.9 muestra la evolución de esa relación porcentual.

Como podrá advertirse, año a año la tramitación de la agenda del Ejecutivo oscila en un rango bastante homogéneo. La legislatura 1985-1990 mostró un máximo de 33% en el primer año y un mínimo de 23% en el cuarto. La siguiente mostró un máximo de 36% en el último año del mandato y un mínimo de 21% en el segundo. La legislatura 1995-2000 mostró los mejores rendimientos en el cuarto y el quinto año, con un 37%, y el registro más bajo en el tercero, con un 26%. La legislatura 2000-2005 presentó los niveles más elevados precisamente en los años difíciles de la crisis, 2001 y 2002: un 45% y un 44% de los proyectos del gobierno fueron votados como leyes en esos años. La legislatura actual, en los dos primeros años de gobierno, presenta niveles altos, solo comparables a los observados en tiempos de crisis.

Si las reglas (prerrogativas constitucionales y estatutos internos del Parlamento) permanecieron sin cambios a lo largo del período, parece razonable creer que la evolución del ritmo de tramitación de la agenda

68 Como empresas afectadas por problemas de competitividad o cierre (extensión del seguro de desempleo para los trabajadores de Caitex, Frigorífico La Caballada, Funsa, Metzen y Sena, Nibo, etcétera), indemnizaciones a productores rurales afectados por la aftosa, partidas especiales para intendencias (Artigas), ajustes de algunos impuestos como el IRIC, autorización de la emisión de bonos y letras de tesorería, prórrogas de entrada en vigencia de determinadas leyes, enmiendas e interpretaciones de ciertas leyes votadas recientemente, recursos para la realización de elecciones, etcétera.

69 Como la autorización de operaciones del Ejército (Unitas, Salvex, Tenderex, Cruz del Sur, Ceibo, Atlasur, etcétera) y la Armada (Antártica), la autorización de salida y entrada de regimientos o buques, la aprobación de pensiones graciables para personas en situaciones de gravedad, el establecimiento de feriados por conmemoración de aniversarios, entre otros.

de gobierno depende en gran medida de la fortaleza y el grado de cohesión de los apoyos a la Presidencia. Desde esta perspectiva, los altos registros del actual período parecen estar relacionados con la presencia de un partido mayoritario. También es probable que la coalición que operó al inicio de la cuarta administración democrática (2000-2004) haya actuado monolíticamente en los difíciles años 2001 y 2002, y que la oposición haya contribuido al cumplimiento de esos objetivos favoreciendo la tramitación. La caída de los siguientes dos años en cierto modo demuestra el impacto de la ruptura de esa coalición y una cierta relajación del sistema ante la percepción de haber superado la crisis. No obstante, si bien este enfoque aclara las situaciones más recientes, no parece explicar la mejora en el rendimiento observada al final de los mandatos durante las tres primeras legislaturas de la serie.

Cuadro III.31 Pedidos de informes solicitados por legisladores, 1985-2006

	Legisladores del gobierno*	Legisladores de la oposición**	Total
1985-1990	127	2.083	2.210
	(6)	(94)	(100)
1990-1995	457	1.544	2.001
	(23)	(77)	(100)
1995-2000	690	2.012	2.702
	(26)	(74)	(100)
2000-2005	563	2.437	3.000
	(19)	(81)	(100)
2005-2006	218	794	1.012
	(22)	(78)	(100)
Total	2055	8.870	10.925
	(19)	(81)	(100)

* Porcentajes entre paréntesis.
** Partido Colorado 1985-1990, 1990-1992, 1995-2005; Partido Nacional 1990-1902, y FA 2005-2006. Frente Amplio 1985-2005, Partido Colorado 1992-1995, Partido Nacional 2002-2005, Unión Cívica 1985-1990, Nuevo Espacio 1990-2005 y Partido Independiente 2005-2006.
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

Dado que la información vertida hasta aquí muestra que el Ejecutivo es el agente más influyente del proceso legislativo, cabe preguntarse cuál es el rol institucional del propio Parlamento en este período. Si bien es cierto que en determinados períodos el Parlamento puede desempeñar un papel básicamente ratificador de la voluntad del Ejecutivo, también es cierto que tiene un papel importante en la modificación de algunas políticas impulsadas por el gobierno. El análisis del papel que cumplen las comisiones parlamentarias en el proceso legislativo muestra hasta qué grado el Parlamento modifica la voluntad del Ejecutivo.

El cuadro III.29 presenta información sobre las leyes impulsadas por el Ejecutivo durante el período 1995-2007. Allí puede observarse que las comisiones parlamentarias de las legislaturas 1995-2000 y 2000-2005 modificaron el 11% y el 14% de los proyectos de ley del Ejecutivo. Sin embargo, este guarismo asciende al 28% en el actual período, lo cual es una sorpresa por cuanto el gobierno cuenta con mayoría en ambas cámaras, pero es más llamativo aún si se toman en cuenta los números absolutos. En algo más de la mitad del período, el Parlamento actual modificó más leyes que cualquiera de los dos anteriores durante todo su mandato. Los parlamentos animados por coaliciones legislativas mayoritarias introdujeron menos cambios.

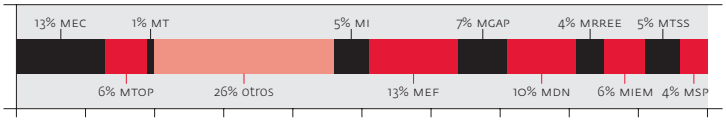
¿Cuál es la razón de este fenómeno? Existen dos posibles respuestas. O bien la mayoría que respalda al gobierno ha estado dispuesta a introducir cambios sugeridos por la oposición, o bien ha procesado su propio debate interno sobre las iniciativas del Poder Ejecutivo. En el primer caso, los proyectos de ley deberían votarse por unanimidad; en el segundo caso, deberían recibir una votación dividida. Al revisar 62 votaciones en general del Senado sobre proyectos modificados en comisiones —de cualquiera de las dos cámaras—, se aprecia que el 55% de las leyes fueron aprobadas por unanimidad y el 45% por votación dividida (cuadro III.30). Esto indicaría que más de la mitad de las modificaciones obedecen a negociaciones con la oposición. La otra proporción respondería a la resolución de las diferencias internas de la propia mayoría legislativa del partido de gobierno.

3.1.4 El Parlamento en acción: la función de fiscalización

La fiscalización es la segunda gran función del Parlamento uruguayo. Normalmente los legisladores cumplen con esta tarea a

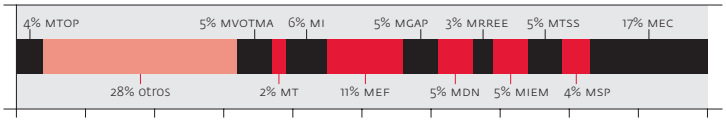
GRÁFICA III.10A

Destino de los pedidos de informe, en porcentaje, 1985-1986



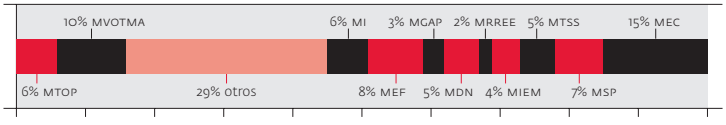
GRÁFICA III.10B

Destino de los pedidos de informe, en porcentaje, 1990-1991



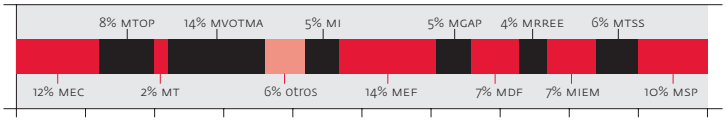
GRÁFICA III.10C

Destino de los pedidos de informe, en porcentaje, 1995-1996



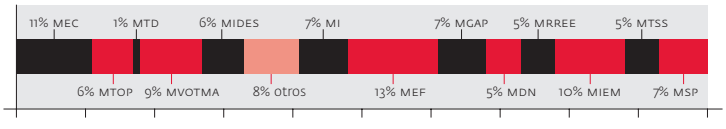
GRÁFICA III.10D

Destino de los pedidos de informe, en porcentaje, 2000-2001



GRÁFICA III.10E

Destino de los pedidos de informe, en porcentaje, 2005-2006



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

través de diferentes vías, en lo que podría ser considerado, al menos en términos analíticos, como un sistema de contralor de la gestión del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, un legislador puede solicitarle a un ministro que asista a la comisión que integra para rendir cuentas o contestar acerca de los temas que preocupan a ese cuerpo. También puede presentar un pedido de informes al ministerio o, si la gravedad del asunto lo justifica, intentar reunir un tercio de votos de la cámara para llamar a sala al ministro y eventualmente interpelarlo. La amplitud de caminos permite a los parlamentarios trazar diferentes estrategias de fiscalización. En este apartado se intentará dar cuenta de este ejercicio relevante del Parlamento uruguayo.

Desde un punto de vista formal, los mecanismos institucionales de control están claramente delineados por la Constitución de la República. Los más relevantes son sin duda los pedidos de informes, los llamados a sala y las interpelaciones.[70] Existen, no obstante, otros mecanismos de carácter informal que completan el sistema de fiscalización, como la comparecencia voluntaria de los ministros a las comisiones, las conexiones entre los presidentes de comisiones y los ministros, o las conexiones lógicas entre la bancada de gobierno y los titulares de los ministerios.

3.1.4.1 Pedidos de informes

El pedido de informes puede ser presentado por cualquier legislador y estar dirigido a uno o varios organismos dependientes del Poder Ejecutivo (ministerios, empresas públicas, agencias en general). Durante el período 1985-2006 el Parlamento envió casi 11 mil pedidos de informes, a razón de 1,4 por día. Estos números han crecido de la mano de los legisladores de los partidos de oposición, los cuales han monopolizado el uso de este instituto. Como puede apreciarse en el cuadro III.31, la proporción de pedidos de informes solicitados por legisladores opositores oscila entre el 74% (1995-2000) y el 94% (1985-1990). Los datos confirman en forma categórica el hecho de que el instituto del pedido de informe es un instrumento de fiscalización típico de la oposición.

Si se considera la orientación de los pedidos de informes a lo largo del tiempo, se po-

70 Estos institutos tienen larga data en el derecho constitucional uruguayo. El llamado a sala (artículo 50) y el pedido de informes (artículos 49 y 51) fueron incorporados en la Constitución de 1918, en tanto el instituto de la censura de los ministros (artículos 137, 138 y 139) fue aprobado en la Constitución de 1934. Al respecto, véase Chasquetti (2002).

drá observar una estructura de preferencias fiscalizadoras más o menos permanente. Para evaluar empíricamente esta tendencia se analizó el destino de los pedidos de informe durante los dos primeros años de cada una de las legislaturas.

La evidencia muestra que los destinos más requeridos por los legisladores a lo largo de cinco legislaturas han sido el MEF y el MEC. El MVOTMA, creado en la tercera legislatura, vino a sumarse a estos dos, conformando lo que se podría considerar el núcleo de interés principal en materia de fiscalización. Asimismo, en cada legislatura se manifiesta la existencia de un foco adicional de interés que supera la media de los restantes ministerios. En el primer período fue el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), en la segunda el Ministerio del Interior (MI), en la tercera y la cuarta el MSP y en la última, nuevamente, el MI.

Por otra parte, en las primeras tres legislaturas el rubro que agrupa a los entes autónomos, organismos descentralizados, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Suprema Corte de Justicia e intendencias municipales reúne algo más la cuarta parte de los pedidos de informes, lo cual indica una importante dispersión del destino de estas solicitudes. Sin embargo, en las últimas dos legislaturas este rubro descendió a menos del 10%, lo que podría interpretarse como el resultado de un proceso de centralización de los objetivos de la actividad fiscalizadora. El cambio responde a una disminución drástica del interés por las intendencias y una concentración en los ministerios responsables de los entes autónomos y servicios desconcentrados.

Finalmente, debe señalarse que los ministerios no siempre responden los pedidos de informes y, cuando lo hacen, en ocasiones remiten información que perdió relevancia o no se ajusta a los objetivos expuestos por el legislador. Por esa razón, el Parlamento sancionó en julio del 2003 la ley n.º 17673, que establece un plazo de 45 días para el envío de la respuesta y una extensión, con previa notificación a la Cámara, de 30 días. La norma aclara que el incumplimiento del plazo establecido "podrá dar lugar al ejercicio de las facultades establecidas en los artículos 119 y

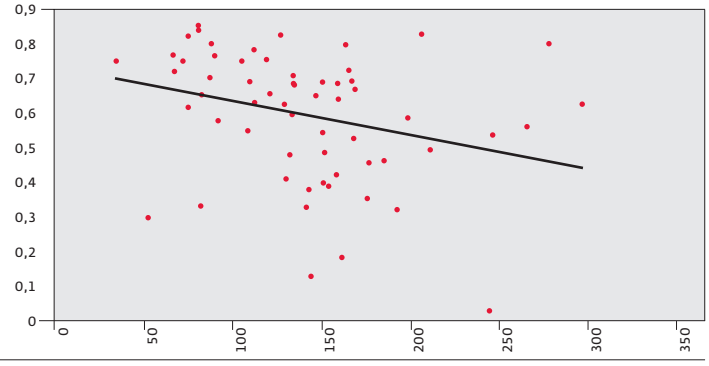
Cuadro III.32 Respuestas a los pedidos de informes y tiempo promedio de respuesta

	Pedidos	Respuesta	Porcentaje	Tiempo
1985-1986	1679	957	57%	126
1990-1991	1566	588	38%	141
1995-1996	1767	868	49%	178
2000-2001	1477	849	57%	149
2005-2006	1012	578	57%	101

Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

GRÁFICA III.11

Tiempo para responder y porcentaje de respuestas



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

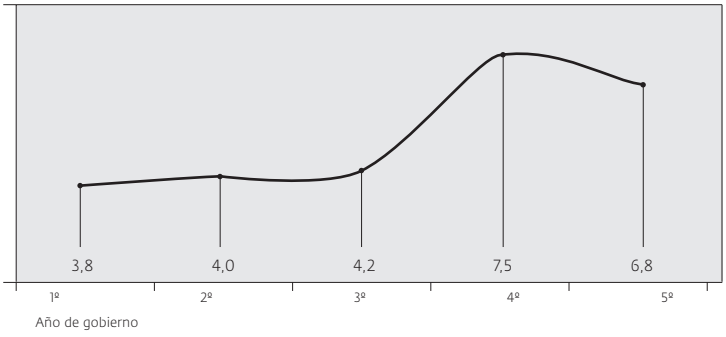
Cuadro III.33 Ministros y subsecretarios en comisión. Primeros dos años de cada administración

	1995	1996	Total	%	2000	2001	Total	%	2005	2006	Total	%
MDN	9	1	10	10%	8	3	11	9%	14	6	20	8%
MEC	4	3	7	7%	9	1	10	8%	12	12	24	10%
MEF	4	2	6	6%	8	8	16	13%	22	11	33	14%
MGAP	6	3	9	9%	8	8	16	13%	12	4	16	7%
MIEM	4	1	5	5%	2	4	6	5%	16	8	24	19%
MI	8	8	16	16%	10	4	14	12%	14	4	18	8%
MRREE	4	4	8	8%	6	6	12	10%	10	5	15	6%
MSP	6	5	11	11%	10	10	20	17%	11	6	17	7%
MTOP	7	6	13	13%	23	10	33	28%	7	7	14	6%
MTSS	2	6	8	8%	5	6	11	9%	16	8	24	10%
MVOTMA	2	3	5	5%	9	8	17	14%	8	4	12	5%
MT	1	0	1	1%	4	2	6	5%	—	—	—	—
MTD	—	—	—	—	—	—	—	—	5	6	11	5%
MDJ	—	—	—	—	1	1	2	2%	—	—	—	—
MIDES	—	—	—	—	—	—	—	—	8	4	12	5%
Total	57	42	99	100%	103	71	174	100%	157	87	240	100%

Fuente: Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, FCS, UDELAR.

GRÁFICA III.12

Llamados a sala e interpelaciones según año del mandato, promedios por año para el período 1985-2007



Fuente. Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

121 de la Constitución de la República", esto es, llamar a sala al ministro responsable y eventualmente censurarlo.

El cuadro III.32 muestra el número de pedidos de informes y de respuestas enviadas durante los dos primeros años de cada período legislativo. Como puede observarse, en tres legislaturas el nivel máximo de respuestas se ubicó en el 57% (en tres ocasiones), mientas que el mínimo se observó en el bienio 1990-1991, con un 38%.

El cuadro también ilustra acerca del tiempo promedio (en días) que insumió la respuesta. Como puede apreciarse, los ministerios del período 2005-2006 fueron los que respondieron con mayor celeridad. Estos datos indican que, en promedio, todos los gobiernos estuvieron por encima de los plazos establecidos en la ley 17673, lo cual exige una reflexión acerca de su impacto y de la pertinencia de mantener vigentes dichos plazos.

La gráfica III.11 correlaciona el porcentaje de respuestas a los pedidos de informes con el tiempo que insumen, tomando los ministerios como unidad de análisis. La gráfica muestra un plano compuesto por dos ejes —porcentajes de respuestas y promedio de tiempo (en días)—, donde se ubican 61 puntos correspondientes a los ministerios existentes entre 1985 y el 2006. Como puede observarse, los gobiernos que mejor satisfacen la demanda de información (porcentaje de respuestas) son también los que tienden a contestar con mayor celeridad. La línea de tendencia confirma la idea de que, cuantos más pedidos de informe responde un ministerio, menos tiempo le insume esa tarea. Los datos dejan entrever un evidente proceso de especialización de los ministerios en el cumplimiento de esas tareas que, obviamente, implican división de trabajo y recursos.

3.1.4.2 Comparecencia de ministros a las comisiones

El llamado a comisiones de los ministros es el componente más débil del sistema institucional de fiscalización sobre el Ejecutivo. En líneas generales, la comparecencia de un ministro puede estar originada por dos razones: porque una comisión parlamentaria lo convoca para formularle preguntas sobre diferentes asuntos públicos, o porque el propio ministro, en lo que podría ser interpretado como un acto de rendición de cuentas, solicita ser recibido para informar sobre los asuntos de su competencia. Si bien esta segunda modalidad no es la más frecuente, cuando ello acontece la comisión suele recibirlo en forma inmediata y con la mejor disposición.

Sin embargo, esta forma de contralor es débil debido a que a menudo los ministros retrasan su comparecencia o sencillamente no se presentan. En esos casos, la comisión carece de mecanismos institucionales para obligar al ministro a presentarse, por lo que el proceso de fiscalización debe seguir otras rutas (pedidos de informes o llamado del ministro a sala).

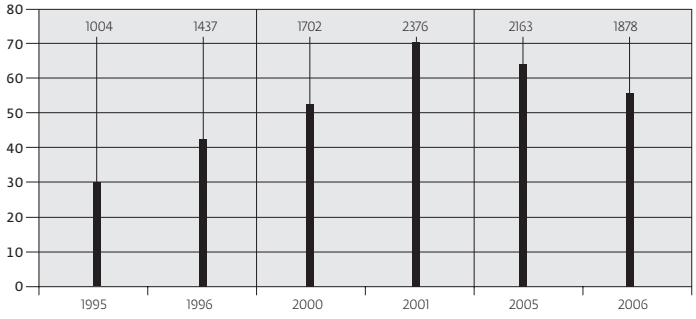
En esta sección se presenta información sobre la participación de ministros y subsecretarios en las comisiones durante los dos primeros años de las últimas tres administraciones. Vale aclarar que los datos que aquí se ofrecen no toman en cuenta los casos en que la comisión convoca al ministro y este no se presenta. Además, se computa la presencia del ministro y/o del subsecretario. En grandes líneas, la información recabada es un buen indicador del nivel de disposición del Ejecutivo para rendir cuentas ante el Parlamento, y un indicador *proxy* del ritmo fiscalizador de las comisiones.

Como podrá apreciarse en el cuadro III.33, las preferencias en materia de comparecencia de ministros en comisiones del Parlamento van cambiando de legislatura en legislatura. Sin duda, esto incide en la agenda y en la relación de los ministerios con ella. En 1995-1996 el MI fue el más convocado debido al tratamiento de la ley de Seguridad Ciudadana, una de las normas más importantes que aprobó el Parlamento en ese período. En los dos primeros años de la siguiente legislatura el ministerio más convocado fue por lejos el de Transporte y Obras Públicas (MTOP). Allí estaban presentes diferentes temas, como la playa de contenedores del Puerto de Montevideo, la licitación y obras de la empresa Consorcio del Este, el proceso de asociación de PLUNA con privados, etcétera. Finalmente, en el bienio 2005-2006 el ministerio más requerido fue el MEF, en virtud de las reformas que esta dependencia impulsó, además de la situación del comercio exterior con EUA, los empujes inflacionarios, y la situación de endeudamiento del agro, entre otros.

De todos modos, es difícil llegar a una conclusión categórica sobre las consecuencias políticas de esta dimensión de la fiscalización. Parece razonable afirmar que estas interacciones entre los poderes muestran un ejercicio activo de lo que Guillermo O'Donnell (1994) denominó *rendición de cuentas horizontal* de las instituciones democráticas uruguayas. Sin embargo, resulta imposible divorciar esta relación entre ministros y comisiones de las otras dimensiones de la fiscalización. Únicamente de este modo se podrá conocer con exactitud cuáles son la extensión y la intensidad de la fiscalización del Parlamento sobre el accionar del Poder Ejecutivo.

GRÁFICA III.13

Índice de fiscalización parlamentaria sobre los ministerios, (primeros dos años de gobierno de las últimas tres administraciones)



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo

3.1.4.3 Llamados a sala e interpelaciones

Por último, el llamado a sala de uno o varios ministros es tal vez el mecanismo más conocido y representativo del control parlamentario sobre la administración. Puede ser presentado individual o colectivamente, aunque debe contar con el apoyo previo de un tercio de la cámara.[71] El llamado debe estar ordenado a partir de un conjunto de preguntas formuladas por el o los miembros interpelantes. La interpelación es la sesión en la cual el ministro se presenta (artículos 119, 120 y 121 de la Constitución), y puede concluir, si existe voluntad para ello, en una censura (artículo 147 de la Constitución).[72]

Desde la recuperación democrática hasta la fecha hubo 90 llamados a sala: 29 en la primera legislatura, 27 en la segunda, 13 en la tercera, 21 en la cuarta y 11 en la actual (hasta el 1.º de diciembre del 2007). La evolución de estas cifras confirma la noción, muy extendida, de que la frecuencia en el uso de este instituto se relaciona estrechamente con la fortaleza que tenga la oposición. El control de un tercio de las bancas de al menos una de las dos cámaras por los partidos

71 Existe también el llamado a sala al ministro en régimen de comisión general, en el que la cámara puede actuar sin público y discutir cuestiones reservadas. Esta modalidad exige igualmente un tercio de los componentes de la cámara para traer al ministro a sala, pero no prevé la censura.

72 Desde 1985 hasta la fecha, ningún ministro fue censurado. La situación más cercana a una censura se dio cuando el 29 de agosto de 1989 el Parlamento votó una moción de desaprobación del entonces ministro del Interior, Francisco Forteza, en torno a cinco temas de su órbita (entre los que se encontraba la muerte de dos personas a raíz de sendos procedimientos policiales o *razzias*). El 4 de setiembre de 1989 la Asamblea General consideró la moción de censura y la rechazó (53 votos en contra en 85 legisladores presentes).

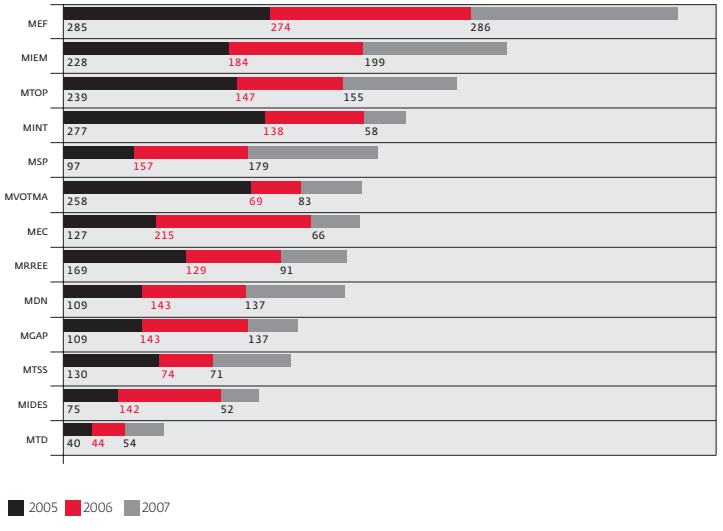
Cuadro III.34 Índice de fiscalización parlamentaria*

	2005	2006	2007
MEF	286	275	287
MIEM	229	185	199
MTOP	240	148	156
MINT	277	138	58
MSP	98	157	180
MVOTMA	259	69	84
MEC	127	215	67
MRREE	170	130	92
MDN	109	143	137
MGAP	109	143	72
MTSS	131	75	109
MIDES	76	142	53
MTD	41	44	55
Total	2163	1878	1547

* Las cifras finales del IFP no coinciden con las de la gráfica anterior debido a que aquí no se toma en cuenta la fiscalización de otros organismos distintos a los ministerios (Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, etcétera).
Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

GRÁFICA III.14

Índice de fiscalización parlamentaria, Ministerios, 2005-2007



Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del Sistema de Información Parlamentaria, Poder Legislativo.

opositores será un factor determinante para que los llamados a sala se encaminen o queden truncados.

El primer período de gobierno después de la reinstitucionalización democrática (1985-1990) no contó con mayoría legislativa, por lo que tuvo un número importante de llamados a sala. El segundo gobierno, en manos del PN (1990-1995), sufrió la ruptura de la coalición mayoritaria en el segundo año del mandato, lo que lo obligó a enfrentar el avance del control parlamentario por la oposición. El tercer gobierno —y segundo del PC (1995-2000)— controló una coalición legislativa sólida durante todo el período y por esa razón tuvo menos llamados a sala. Finalmente, el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) también sufrió la ruptura de la coalición a mitad del período, por lo que los llamados a sala aumentaron considerablemente sobre el final del mandato.

Por otra parte, si se considera la fecha en que se presentan los llamados a sala, puede observarse que aumentan a medida que se acerca la siguiente elección. La gráfica III.12 muestra la evolución de los promedios de llamados a sala para las cuatro primeras legislaturas según el año de presentación. Como se aprecia, la curva presenta una pendiente que asciende a medida que se acerca el final de los mandatos. Es probable que la aparición del ciclo electoral en el horizonte político, y por tanto de la competencia inter- e intrapartidaria, aumente la posibilidad de que el llamado a sala de los ministros prospere.

En suma, la función de fiscalización ejercida por el Parlamento uruguayo es impulsada principalmente por los legisladores de la oposición. El instrumento privilegiado es el pedido de informes, aunque el conjunto de dispositivos debe ser entendido como un sistema de contralor del Ejecutivo. La utilización de los llamados a sala guarda estrecha relación con la fortaleza de la oposición y con la proximidad de la elección nacional. Ambos casos muestran a un Parlamento que desarrolla sus funciones en forma reactiva ante un Ejecutivo que tiene un papel central en el proceso legislativo.

3.1.4.4 Una mirada integrada de las dimensiones de fiscalización

Al comienzo de este capítulo se señalaba que el Parlamento desarrolla la fiscalización sobre el Poder Ejecutivo a través de tres vías: a) los llamados a sala, interpelaciones y llamados en régimen de comisión general; b) la

comparecencia de ministros en comisiones, y c) los pedidos de informes. En este apartado final se presenta un enfoque integrado de las tres dimensiones a partir de la utilización del *índice de fiscalización parlamentaria* (IFP).

La siguiente gráfica muestra el resultado de la aplicación del IFP de ponderación para los dos primeros años de las últimas tres administraciones.[73] Como se observa, el año en que mayor presión fiscalizadora ejerció el Parlamento fue el 2001 —el año en que comenzó a desatarse la crisis—, seguido del 2005 y el 2006. Así como el Parlamento cumplió un papel sustantivo en materia de legislación vinculada a la salida de la crisis, también desarrolló un seguimiento importante de la administración en el período. El instrumento más utilizado fue el llamado a sala y el llamado en régimen de comisión general de los ministros (15 en total, entre ellos el que originó la renuncia del entonces ministro de Economía y Finanzas), como así también los pedidos de informes (755, el número más alto registrado en un año desde la recuperación de la democracia).

Asimismo, el 2005 y el 2006 también se presentan como años de gran presión parlamentaria sobre el Ejecutivo. Esto se debe a dos razones: a) niveles intermedios de llamados a sala y en régimen de comisión general, así como de pedidos de informes, y b) niveles altos de comparecencia de ministros en comisiones parlamentarias. De todos modos, la presión en el año 2006 fue menor que la del primer año de la administración Vázquez, lo cual hace pensar que tenderá a normalizarse en los niveles de los años 1996 y 2000.

Considerando ahora los valores del *índice de fiscalización para cada ministerio* durante la 46.ª legislatura (2005-2007), se advierte que el MEF ha sido el más fiscalizado, seguido por el Ministerio de Industria y Energía y el MTOP. La centralidad del MEF en el esquema general del actual gobierno, como así también las medidas específicas que impulsó en estos años (reforma de la DGI, reforma tributaria, leyes presupuestales, medidas antiinflacionarias), motivaron la fiscalización de los legisladores (véase el cuadro III.34).

La gráfica III.14 desagrega los valores por año. Ello permite observar con claridad cómo algunos ministerios crecen y decrecen en el índice. Por ejemplo, el MI era hasta el 2006 el segundo más fiscalizado luego del MEF. Sin embargo, a partir del cambio de ministro procesado en marzo del 2007, el control del Parlamento mermó drásticamente. Con el MEC sucede algo parecido, pues en el 2006 fue el segundo en recibir la presión fiscalizadora del Parlamento y luego pasó a ubicarse en los últimos lugares. Otro tanto ocurre con el MSP. A medida que la reforma de la salud avanza (presentación de propuesta, tratamiento de los proyectos de ley, votación de las tres leyes de reforma), también aumenta la presión parlamentaria sobre esta cartera.

3.1.5 Conclusiones

La información presentada muestra que ciertos rasgos institucionales y políticos vuelven al Parlamento uruguayo una pieza clave en el entramado de la política democrática.

En primer lugar, es una asamblea legislativa dominada por los partidos. Ellos conducen la institución, crean y sostienen las reglas de juego interno y garantizan el despliegue de la conexión con el Poder Ejecutivo. Esta característica determina el nivel de representatividad del Parlamento, como así también la evaluación que la opinión pública tiene sobre su trabajo.

En segundo lugar, el proceso legislativo también presenta rasgos muy específicos centrados en las reglas que lo ordenan. En esta dimensión, el Poder Ejecutivo mantiene una influencia sustantiva al contar con facultades constitucionales que le otorgan iniciativa exclusiva en áreas como el presupuesto o la tributación, la seguridad social y la creación de empleo público. Ello restringe las temáticas de políticas públicas en las que los legisladores podrían desarrollar un comportamiento independiente del gobierno, a la vez que consagra al Ejecutivo como el principal agente del sistema. Obviamente, para que esto suceda deben darse determinadas

73 Lamentablemente, por el momento no se dispone de una serie más larga debido a la dificultad que entraña el relevamiento de datos. De todos modos, estos seis años dan una idea de los niveles de presión parlamentaria sobre el Ejecutivo.

condiciones vinculadas a la construcción de apoyos mayoritarios por el Ejecutivo.

Cuando el gobierno logra esta meta, comienzan a operar a favor de la mayoría en funciones las reglas de juego que ordenan el trabajo parlamentario, lo que permite el control de la agenda de los organismos (plenos y comisiones) y el despliegue de todo el potencial que las prerrogativas constitucionales otorgan al presidente. De este modo, la combinación de iniciativa exclusiva, mayoría en las cámaras y reglas internas del Parlamento configura un proceso legislativo favorable al Ejecutivo.

Los datos empíricos muestran esa realidad. El gobierno envía al Parlamento la tercera parte de los proyectos de ley, pero llevan su firma dos terceras partes de los que se aprueban. La variable que puede alterar este esquema es, sin duda, la existencia de una mayoría en la cámara. Si esta se rompe, se resiente o se indisciplina, las metas del gobierno se verán obstaculizadas. Aquí pasan a cumplir un papel determinante los partidos políticos y en particular sus fracciones. Son los líderes de estas los que disciplinan al conjunto de legisladores y los que negocian dentro del conglomerado de gobierno las condiciones de tramitación de la agenda.

En tercer lugar, el desempeño del Parlamento muestra también otras dimensiones importantes que otorgan a la oposición un lugar y una función específicos. Se ha visto que la labor de fiscalización parlamentaria sobre el Ejecutivo recae básicamente sobre los partidos de la oposición. El despliegue de esta función se centra en tres dimensiones que actúan en forma combinada, conformando un sistema de contralor: llamados a sala de ministros, comparecencia de ministros en comisiones y pedidos de informes. La evidencia muestra que la fiscalización que realiza el Parlamento de las actividades del gobierno da cuenta de la agenda de la oposición. La elección de temas, desde una perspectiva de largo plazo, permite detectar una estructura de preferencias muy sólida, en la que los partidos opositores establecen prioridades.

Si bien es cierto que mayores niveles de fiscalización favorecen la rendición de cuentas horizontal entre poderes y mejoran la calidad del desempeño institucional de la democracia, también lo es que muchas veces los actores gubernamentales observan ese despliegue como acciones orientadas al bloqueo de sus actividades. Sin embargo, desde el punto de vista institucional el buen desarrollo de esta actividad por la oposición configura un contrapeso a las importantes ventajas con que el Ejecutivo cuenta a la hora de legislar. Asimismo, en este estudio no se ha considerado la muy trascendente función de designar autoridades que cumple el Parlamento. No obstante, para cumplir ese objetivo deben construirse en el seno de la Asamblea General mayorías especiales de dos tercios de sus integrantes (designación de ministros del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de la Corte Electoral) o, en el pleno del Senado, mayorías de tres quintos de sus componentes, en las que la oposición cumple también un papel crucial.

Finalmente, una lectura simple de las conclusiones de este trabajo puede llevar a creer que el Parlamento uruguayo despliega adecuadamente sus funciones y que muchas de las críticas que habitualmente se le formulan están asentadas en la desinformación. En parte esto es cierto, pero vale la pena señalar que algunos aspectos de su trabajo podrían ser mejorados. Una eventual reforma del Parlamento debería contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas que serán aprobadas. En otras palabras, el Parlamento uruguayo debería iniciar un proceso de cambios que conduzca a una mejora de sus productos. Para ello sería necesario fortalecer la calidad técnica de la elaboración de la ley, lo cual implica desplegar un sistema de asesorías que ayude a los legisladores. Cuando se constata que un porcentaje importante de las iniciativas del gobierno suele ser modificado o sustituido en las comisiones, es claro que apostar a la solvencia técnica de los legisladores es un punto importante en la agenda.

El Parlamento es una institución crucial para el funcionamiento de la democracia uruguaya. Lejos está de ser un organismo meramente ratificador de decisiones del Ejecutivo. En los momentos más difíciles, como la crisis

del 2002, se transformó en el ámbito natural de negociación entre los actores políticos. En su seno residen los partidos —alma máter del proceso legislativo—, se examinan las grandes decisiones de gobierno y se desarrollan hechos importantes de la vida democrática, como la fiscalización del accionar de los ministros, la negociación con actores sociales y la designación de autoridades de la estructura estatal. La evaluación de su funcionamiento muestra que el Parlamento cumple relativamente bien los objetivos que le fueron encomendados por la Constitución, y que con algo de voluntad política podría mejorar su desempeño.

3.2 Observando al Poder Ejecutivo

Como se vio en la sección dedicada al Poder Legislativo, una porción considerable de la actividad reguladora del Estado depende de la interacción del presidente y el Parlamento. Sin embargo, también es posible observar la actividad del Ejecutivo como un universo en sí mismo.

El Poder Ejecutivo está ejercido por el presidente de la República junto con el Consejo de Ministros o miembros individuales de su gabinete (artículo 168). El presidente propone la integración de su gabinete y dispone de dichos cargos cuando así lo considera pertinente. Estas son las disposiciones legales que le otorgan poder al presidente de la República como primer mandatario. Sin embargo, el proceso de gobierno revela que los presidentes no solo deben acordar sus programas tendientes a la reforma o el impulso de distintas políticas de cara al Parlamento, como se vio en el apartado anterior, sino también dentro de su propio gabinete.[74]

Este capítulo busca identificar el lugar del Poder Ejecutivo en el proceso de elaboración de políticas públicas, así como el conjunto de recursos institucionales y políticos con que cuenta. Para ello se ha procurado medir la actividad reguladora del Ejecutivo a través de la emisión de decretos durante el período 1985-2007.

3.2.1 Los instrumentos del Poder Ejecutivo

La elaboración de políticas públicas es un proceso complejo que involucra actores e instituciones de diversa índole. Este proceso ha sido escasamente estudiado en Uruguay, donde apenas se conocen las características generales de la hechura de políticas en el modo más estandarizado: la ley (Chasquetti y Moraes, 2000; Filgueira y Moraes, 1999; Bergara et al., 2006).

El rasgo más saliente del régimen de gobierno uruguayo es la existencia de un presidente institucionalmente fuerte pero políticamente débil (González, 1991; Buquet et al., 1998). La evidencia que da sustento a esta tipificación se centra en los poderes legislativos y no legislativos con los que cuenta el presidente de la República, así como en el poder político de que dispone dentro y fuera de su partido. Los poderes legislativos son el conjunto de disposiciones que le otorgan discreción o autoridad para fijar y controlar la agenda de políticas públicas que están en manos del Poder Legislativo,[75] y que fueron señalados en la primera parte de este capítulo. Entre otras cosas, el Ejecutivo está autorizado a enviar proyectos de urgente consideración para que sean tratados en plazos constitucionalmente estipulados (45 días), cuenta con iniciativa privativa en varias áreas de política, como el presupuesto o la seguridad social, y puede vetar total o parcialmente los proyectos aprobados por el Legislativo.[76]

El segundo recurso o conjunto de poderes que tiene el presidente refiere a su control

74 Nótese que los ejecutivos, y los presidentes en particular, deben desarrollar una importante tarea de persuasión (Kernell, 1993). Esto no solo es válido para los emprendimientos que no logran consenso en el Legislativo y la opinión pública, sino también para aquellas regulaciones que una vez aprobadas no son bienvenidas por importantes segmentos de la población.

75 Como muestran Mainwaring y Shugart (1997), otros presidencialismos de América Latina y el mundo no cuentan con algunos de los poderes legislativos de que dispone el presidente uruguayo.

76 Nótese que la mayoría requerida para levantar un veto del Poder Ejecutivo fue modificada en la reforma constitucional de 1997. Hasta entonces se necesitaban tres quintos de la Asamblea General para levantar las observaciones del Poder Ejecutivo, pero la reforma estableció que se requirieran tres quintos de cada cámara. De este modo, mientras que antes de 1997 era necesario un 60% de los legisladores en sala para levantar un veto, actualmente un veto puede sostenerse con solo 11 senadores (dos quintos de esa cámara). En suma, desde 1997 es notoriamente más difícil levantar un veto del Ejecutivo (véase Magar, 2002).

sobre el gabinete (o poderes no legislativos). El presidente uruguayo propone su gabinete de ministros y dispone el futuro de dichos cargos. Este poder se ha mantenido relativamente estable en la constitución desde 1830 y es un indicador básico del control que ejerce el presidente sobre sus ministros y el gabinete en su conjunto. Sin embargo, sucesivas reformas han introducido varios dispositivos de cuño parlamentarista, por los que el presidente debe compartir algunas decisiones de política con su gabinete y/o ministro/s. Así, para emitir un decreto el presidente depende de la firma del ministro de la cartera respectiva. Tampoco puede enviar proyectos de ley al Parlamento sin la firma del titular de la cartera sobre la cual legisla el proyecto. En cualquier caso, el presidente tiene el control sobre la designación y el futuro de sus ministros en el gabinete, pero debe compartir las decisiones de política pública con ellos.[77] Así, la suma de los poderes legislativos y no legislativos del presidente lo hace un agente institucionalmente fuerte. Sin embargo, hasta ahora no está claro de qué modo los presidentes hacen efectivo dicho poder.

Uruguay elige a sus representantes mediante representación proporcional y doble voto simultáneo. La combinación de estas dos reglas ha hecho (al menos en el mediano y largo plazo) que el número de partidos se sitúe en el entorno del los 3,5. A esto se suma un modelo organizativo interno de los partidos que está centrado en sus fracciones y no en estructuras administrativas o de liderazgo como ocurre con los partidos europeos.

Los constituyentes uruguayos decidieron en forma sistemática desde 1910 dividir el poder entre Ejecutivo y Legislativo no solo en el plano institucional, con la elección de un sistema presidencialista, sino que también tomaron una determinación respecto a la concentración del poder político (Martínez, 1964). La concentración o dispersión de dicho poder está determinada por las reglas electorales. Desde inicios del siglo pasado, Uruguay elige a sus representantes mediante representación proporcional y doble voto simultáneo. La combinación de estas dos reglas ha hecho (al menos en el mediano y largo plazo) que el número de partidos se sitúe en el entorno del los 3,5 (Buquet et al., 1998). A esto se suma un modelo organizativo interno de los partidos que está centrado en sus fracciones y no en estructuras administrativas o de liderazgo como ocurre con los partidos europeos. Las fracciones internas de los partidos deben cooperar para vencer a otros partidos y alcanzar el gobierno, pero también deben competir internamente para constituirse en mayorías dentro del partido. Las fracciones uruguayas son agentes más o menos estables, con estructuras de liderazgo nacional y diferentes preferencias de política pública.

El poder político de los presidentes es el producto de su poder dentro y fuera de su partido. Su poder fuera del partido, o su poder relativo en el sistema político, está dado por el porcentaje de votos o bancas que el partido tiene en el Legislativo, pero su poder dentro del partido depende del porcentaje de votos o bancas que haya logrado su fracción. A su vez, el número de partidos y fracciones en el sistema está fuertemente influido por las reglas electorales. En Uruguay estas reglas crean incentivos tendientes al multipartidismo y la estructuración de los partidos en torno a fracciones.

¿De qué modo afectan estas reglas los recursos de poder político de un presidente? Como fue señalado, es posible que un presidente no tenga mayorías parlamentarias para aprobar las políticas que propuso a la ciudadanía durante la campaña electoral. Es posible que la distribución de bancas no le sea suficiente para impulsar una iniciativa, y deba acordarla con el partido o los partidos que perdieron la elección. En caso de no lograr un acuerdo puntual o eventualmente una coalición, un presidente con fuertes poderes de control de la agenda legislativa puede verse limitado en su capacidad propositiva. En este caso, sería un presidente constitucional o institucionalmente fuerte pero políticamente débil, dado que no logra aprobar sus políticas en un Parlamento en el que carece de mayorías. El cuadro III.35 muestra el porcentaje de escaños de la fracción del presidente, y complementa la información presentada en el apartado anterior

77 Es importante destacar que el derrotero político de los ministros o su permanencia en el gabinete también depende de las preferencias del Legislativo. El Parlamento puede llamar a sala a uno o varios ministros cuando así lo disponga y eventualmente puede emitir un voto de censura con una mayoría especial. Sin embargo, no solo no ha habido casos de censura desde la reinstauración democrática, sino que la mecánica de la destitución se hace empíricamente poco probable, salvo en momentos de conflicto muy severo entre las dos ramas del gobierno.

de este mismo capítulo sobre el apoyo parlamentario del Poder Ejecutivo (cuadros III.14 y III.15).

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de escaños de la coalición de apoyo al presidente en los períodos de gobierno (incluyendo los cambios en los apoyos al interior de un período de gobierno).

Desde 1985 y hasta el 2005, los presidentes eran líderes indiscutibles de alguna fracción o sector dentro del partido ganador. Como muestra el cuadro III.36, esto no implica que el presidente sea mayoría dentro de su partido y mucho menos fuera de él. Por el contrario, desde la reinstauración democrática la regla ha sido que el presidente debe negociar dentro y fuera de su partido la aprobación de algunas políticas públicas de importancia. Dicho de otro modo, con excepción del primer período después de la transición (1985-1990), los gobiernos requirieron la formación de coaliciones integradas por los partidos Blanco y Colorado (Chasquetti, 1999). En todos estos casos el presidente de la República se constituyó siempre en un *primus solus* dentro del gabinete, dado que los representantes de los partidos o fracciones coaligadas no eran los líderes de esas fracciones o partidos. Eran, por así decirlo, representantes de las fracciones o partidos que integraban las coaliciones que se observan desde 1990 en adelante.

Esta configuración de los gabinetes muestra cambios en la presente administración. En este caso, la integración ha sido un complejo proceso de ingeniería política, fuertemente ligado a las características organizativas del partido. La integración del actual gabinete incluye a los líderes de las fracciones más importantes del partido de gobierno. A diferencia de lo ocurrido con gobiernos anteriores, en que los gabinetes nunca habían incluido a los líderes de las fracciones no presidenciales o los líderes de los partidos coaligados con el partido del presidente, en este caso toda la estructura de liderazgo del FA se encuentra representada en el gabinete. Esta configuración deja al presidente de la República ya no como un *primus solus* sino como un *primus inter pares,* dado que los jefes de fracción que forman el gabinete no deben su poder tanto al presidente como a sus propias bases de poder político y electoral. Aunque esta situación ha cambiado con el reciente nombramiento de un nuevo gabinete, puede afirmarse que actualmente el gabinete no solo es la fuente principal de innovación en política pública, sino que también se ha constituido en el *locus* físico de la negociación política.[78]

Cuadro III.35 Estatus político del presidente en el Poder Legislativo

		Porcentaje de bancas del partido del presidente		Porcentaje de bancas de la fracción del presidente	
Período	Presidente (partido)	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
1985-1990	J. M. Sanguinetti (Partido Colorado)	41%	45%	34%	32%
1990-1995	L. A. Lacalle (Partido Nacional)	39%	42%	25%	19%
1995-2000	J. M. Sanguinetti (Partido Colorado)	32%	35%	25%	23%
2000-2005	J. Batlle (Partido Colorado)	35%	33%	21%	18%
2005-2007	T. Vázquez (Frente Amplio)	53%	54%	—	—

Fuente: Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales (FCS-UDELAR).

3.2.2 Condiciones para la aprobación de políticas

En el apartado sobre el funcionamiento del Poder Legislativo se vio de qué modo distintas configuraciones políticas afectan la productividad parlamentaria. Ahora se abordarán las consecuencias que tienen esas configuraciones para otros instrumentos legales con los cuales cuenta el Poder Ejecutivo a los efectos de hacer política pública: los decretos. Las interrogantes son en qué condiciones un presidente o un Poder Ejecutivo opta por aprobar sus políticas públicas por la vía del decreto y cómo ha sido la productividad de decretos en Uruguay desde 1985.

78 La configuración es muy similar a la de los gobiernos parlamentaristas del modelo británico de Westminster. En estos casos, un partido en mayoría gobierna y el gabinete lidera la agenda de políticas o reformas, mientras que el Parlamento es un agente relativamente pasivo pero disciplinado de las propuestas del Ejecutivo.

Cuadro III.36 Estatus coalicional del gabinete

Período				Apoyo parlamentario del presi-
Presidente	Inicio	Fin	Estatus	dente al inicio de mandato
J. M. Sanguinetti (I)	1 mar. 1985	15 feb. 1990*	Partido minoritario	45%
L. A. Lacalle	1 mar. 1990	15 mar. 1991	Coalición mayoritaria	65%
	15 mar. 1991	1 may. 1991	Coalición minoritaria	42%
	1 may. 1991	15 mar. 1993	Coalición minoritaria	48%
	15 mar. 1993	15 feb. 1995*	Coalición minoritaria	31%
J. M. Sanguinetti (II)	1 mar. 1995	15 feb. 2000*	Coalición mayoritaria	65%
J. Batlle	1 mar. 2000	2 feb. 2001	Coalición mayoritaria	56.2
	2 feb. 2001	15 feb. 2005	Partido minoritario	32.8
T. Vázquez	1 mar. 2005	24 jul. 2007	Partido mayoritario	52%

Fuente: Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales (FCS-UDELAR).

El presidente uruguayo no tiene poderes de decreto, más allá de los que la ley le habilita a emitir con la firma de los ministros de las carteras concernidas.[79] Además, y tal vez más importante, el contenido de los decretos está legalmente sujeto al carácter jerárquico de normas de rango superior, como la ley o la propia Constitución de la República. En los hechos, el decreto es una herramienta jurídica de uso regular o cotidiano, de cuyo número y contenido se sabe muy poco. Por extensión, se sabe poco del flujo de decisiones que por la vía del decreto implican cambios de política pública. Visto desde la relación del Ejecutivo con el Legislativo, el decreto constituye implícita o explícitamente una acción delegada por el Parlamento, lo que no impide que un Ejecutivo lleve al límite su autoridad delegada para emitir decretos.

Dos teorías fundamentan la aprobación de políticas públicas de importancia por la vía del decreto (Carey y Shugart, 1998; Pereira et al., 2005). Por un lado, la teoría de la acción unilateral argumenta que los ejecutivos son más propensos a emplear el decreto cuando el presidente se enfrenta a legislativos con mayoría adversa. En este caso, los decretos constituyen un *by-pass* del sistema de pesos y contrapesos que establece un sistema presidencial con separación de poderes. Por otro lado, las teorías de la delegación argumentan que los presidentes son más propensos a decretar cuando están amparados en mayorías legislativas que les delegan implícita o explícitamente dicho poder.

Ningún presidente desde la reinstauración democrática se ha atribuido la autoridad de emitir decretos en áreas de política pública fundamental. A diferencia de otros legislativos de América Latina, el Parlamento uruguayo no puede delegarle ese poder al Ejecutivo, porque sencillamente no lo tiene. Por tanto, no hay delegación de poder del Legislativo al Ejecutivo en términos sustantivos o que impliquen una habilitación para realizar reformas en sectores relevantes de política pública. Por regla general, las reformas sustantivas de política pública en Uruguay se hacen por la vía de la ley, pero las disposiciones legales de la implementación de un número importante de leyes aprobadas por el Parlamento constituyen un acto delegado de este sobre el Ejecutivo. En suma, la acción delegada del Parlamento en el Ejecutivo es limitada. Dicho esto, no está claro en qué circunstancias los ejecutivos actúan sobre el Parlamento para conseguir sus objetivos de política pública. Si lo logran, la regulación por decreto está sujeta a la revisión del Parlamento y a las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por individuos ante el Poder Judicial.

Desde el 1.º de marzo de 1985 el Poder Ejecutivo ha emitido aproximadamente unos 14 mil decretos. La gráfica 1 provee información por bienios, a falta de datos anualizados para los cinco períodos de gobierno en estudio. Como puede verse, el primer gobierno usó del recurso en mayor medida que el res-

79 Artículo 68 de la Constitución de la República, <http://www.Parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

to. El tercer período de gobierno registra los valores más bajos, que se mantuvieron en el bienio siguiente. A partir del 2001 el número de decretos ha ido en ascenso, hasta llegar a los valores superiores durante la actual administración (621). ¿Qué es lo que explica la variación?

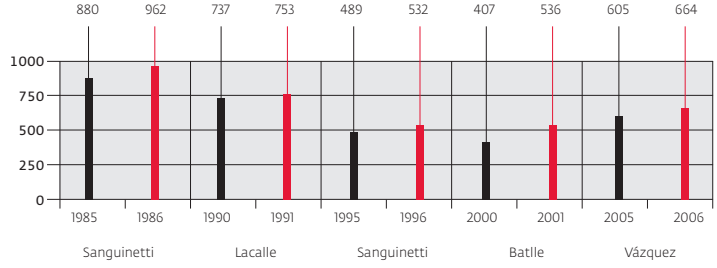
La hipótesis más convencional está vinculada al contexto histórico de cada presidencia desde 1985. Por ejemplo, el primer gobierno (1985-1990) estuvo fuertemente signado por temas vinculados a la transición política desde el régimen autoritario. Esto implicó un proceso de adecuación jurídica en varios planos que el gobierno solucionó por la vía de la ley y el decreto.

En el segundo período (1990-1994) se abrió una nueva agenda, orientada a la reforma estructural, la apertura comercial y la reforma del Estado. Este período también se inició con un paquete de leyes importantes que el Parlamento aprobó durante los primeros dos años. Sin embargo, hubo una caída en el número de decretos, que se mantuvo en el siguiente período (1995-2000). Luego del ajuste estructural de inicios de los noventa, el gobierno llevó a cabo una agenda importante de reformas de *segunda generación;* sin embargo, ello no se reflejó en el número de decretos. A modo de conclusión provisoria podría decirse que las reformas no parecen haber provocado mayores niveles de regulación por la vía del decreto.

La recesión económica iniciada en 1999 y sus primeros signos preocupantes en el 2001 fueron de la mano con un aumento en el número de decretos. Sin embargo, este fenómeno no solo se explica por la crisis. El inicio de la actual administración del FA superó los registros bienales del anterior gobierno y sitúa al período actual como el de mayor emisión de decretos para los 22 años en estudio. La actual administración presenta un claro perfil reformador en sectores como la educación, la salud y la seguridad social, así como una política orientada a la regulación de incentivos para la inversión interna y externa. No obstante, este tampoco parece ser un buen argumento para explicar el alto número de decretos emitidos.

GRÁFICA III.15

Número de decretos por bienio según gobierno, 1985-2006



Fuente: Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales (FCS-UDELAR), <http://www.fcs.edu.uy.pri>.

Hay al respecto dos aspectos que merecen explorarse. El primero está centrado en las especificidades según áreas de regulación (cuadro III.37). Al respecto es importante notar que la mayor parte de las carteras presenta un perfil temporal más o menos estable. Las excepciones a esta regla explican el alto número de decretos verificados durante el primer y el último períodos de gobierno considerados. Como puede verse en el cuadro, un porcentaje importante de los decretos para estos dos períodos (38,1% en el último) se concentra en el MTSS. La explicación de estos valores está dada por la reinstalación de los consejos de salarios, cuyos laudos fueron legalmente establecidos por la vía del decreto. Nótese, por ejemplo, que el número de decretos para el bienio de la anterior administración sería muy similar al de la actual si no fuera por el número de decretos que este ultimo debió firmar como producto de los laudos.[80]

El cuadro III.37 revela que en general no hubo cambios abruptos en el número de decretos por cartera durante los cinco gobiernos en estudio.

La variación en el número agregado de decretos es estrictamente política y no está vinculada a la agenda de reformas del gobierno. ¿Que diferencias de contexto político hacen a cada administración? ¿Cuál es el contexto político en el que trabaja el Poder Ejecutivo? Como se vio, los presidentes elec-

80 Los consejos de salarios fueron suspendidos en 1990 por resolución del Poder Ejecutivo.

Cuadro III.37 Distribución de los decretos según ministerio, 1985-2006 (en porcentajes)

	Sanguinetti I	Lacalle	Sanguinetti II	Batlle	Vázquez
	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
Consejo	7,9	9,8	7,4	7,3	7,5
Interior	3,9	6,4	2,4	4,9	3,0
Economía	32,4	27,1	32,8	35,1	21,0
Exteriores	6,3	2,1	3,6	2,8	4,1
Defensa	9,4	11,4	12,1	8,6	2,8
Transporte	7,0	1,7	5,1	6,9	3,1
Salud	5,4	3,8	3,2	9,8	4,6
Trabajo	6,6	9,7	10,4	6,4	38,1
Industria	5,6	4,4	6,2	6,6	7,7
Ganadería	11,7	15,9	10,1	6,1	5,6
Educación	2,7	4,2	4,6	2,0	1,1
Turismo	0,5	1,5	0,5	1,5	0,3
Vivienda		1,9	1,3	1,2	1,3
Presidencia	0,6	0,2	0,3	0,1	0,0
Deporte	—	—	—	0,8	—
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración para este informe basada en información del Banco de Datos, Unidad de Política y Relaciones Internacionales (FCS-UDELAR).

tos desde 1985 han sido electos por partidos que no tenían mayorías propias en el Legislativo, lo cual los ha impulsado a buscar acuerdos puntuales o coaliciones de gobierno con partidos que perdieron la elección. Los datos analizados muestran que los contextos de coalición minoritaria, y en particular de partido minoritario, parecen generar la configuración política más propicia para un alto número de decretos.

Las gráficas anteriores revelan que los gobiernos de coalición mayoritaria y de partido mayoritario emiten un promedio de decretos menor que aquellos en que el partido tiene minoría en las cámaras. Intuitivamente, parece razonable que un partido en minoría en el Parlamento sea más propenso a bloquear iniciativas de la oposición mediante decretos. Sin embargo, los contextos de partido mayoritario muestran (contraintuitivamente) un número mayor de decretos que las coaliciones mayoritarias. La explicación de estos datos es relativamente sencilla y está asociada al costo de transacción que tiene este tipo de arreglo político. Las coaliciones de partidos deben pagar mayores costos de transacción que los partidos que gozan de mayorías en el Legislativo. En principio, uno de los costos que debe enfrentar el partido de gobierno es que pueda materializarse un conjunto de políticas públicas ambicionadas por el partido que se une al gobierno. El decreto no parece ser la vía más saludable para concretar los acuerdos programáticos de una coalición. Dicho de otro modo, es razonable pensar que un partido que decide aportarle sus votos al gobierno en el Parlamento prefiera hacer política pública por la vía de la ley que por la vía del decreto, dado que este último es fácilmente reversible.

Por lo dicho, un partido de gobierno con mayoría legislativa puede delegar en el Poder Ejecutivo la hechura de políticas a menor costo que una coalición. Así, el apoyo parlamentario de un presidente, sea de su partido o de una coalición, afecta seriamente su propensión a emitir decretos. Cuanto más minoritario sea un presidente, mayor será el número de decretos.

3.2.3 Conclusiones

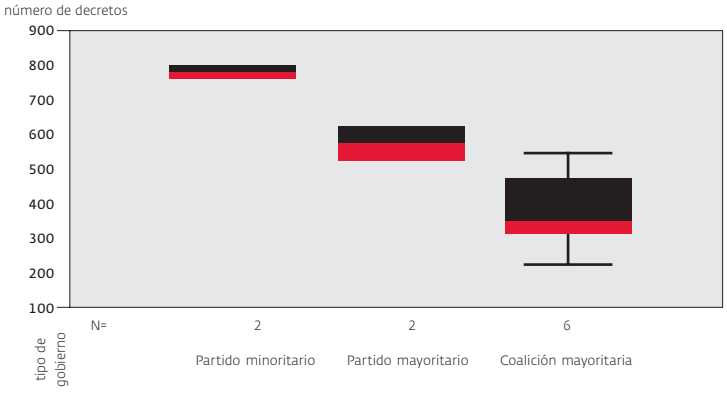
El sistema político uruguayo procesa en forma sistemática o rutinaria sus proyectos de innovación en política pública por la vía

de la ley. Esta constituye la expresión máxima que vincula a los ciudadanos con el sistema político. Si son importantes, las leyes requieren un proceso intenso de negociación que insume debate público, tiempo y recursos de presidentes y parlamentos. Los decretos se hallan fuera de esta lógica y pueden constituir un incentivo recurrente para los administradores del Ejecutivo. Si bien constituyen un escalón menor de regulación, su impacto no es menor para la *performance* del Estado, la economía y el funcionamiento de los agentes (Rama, 2003).

En un contexto regional donde el desempeño de la gestión de gobierno mediante acciones unilaterales de decreto es relativamente común, el Ejecutivo uruguayo no solo no goza de delegación alguna por el Legislativo, sino que además carece de atribuciones constitucionales para legislar por esta vía. En Uruguay, sin embargo, el decreto es un importante instrumento de política pública sometido al contralor interinstitucional y pasible de ser revertido por ciudadanos que entienden lesionados sus derechos. El decreto parece constituir un recurso importante para cualquier administración de gobierno en que las políticas públicas tiendan a ser estables y rígidas (Bergara et al., 2006). En el caso uruguayo se hace evidente que no es la densidad de la agenda de reformas la que estimula el uso del decreto, sino el grado de solidez del apoyo parlamentario de que se disponga.

GRÁFICA III.16

Número de vetos según tipo de gobierno



Fuente: Elaboración para este informe con base en información del Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, FCS, UDELAR.

3.3 Observando al Poder Judicial

Los procesos de recuperación democrática en el Cono Sur tuvieron que enfrentar la difícil solución de los conflictos desatados por las múltiples violaciones a los derechos humanos durante los gobiernos militares finalizados en los años ochenta. En general, las soluciones estuvieron signadas por fuertes debates que aún se siguen procesando, pero es llamativo que el papel de la justicia no fuera un elemento central en ese debate. Con independencia de qué opinión se tuviera de la actuación de los poderes judiciales, no parecía que constituyeran un elemento propiamente *político*.

Esa situación fue cambiando a medida que las democracias se consolidaron. Poco a poco, los tribunales fueron objeto de nuevas demandas que pusieron en evidencia el importante papel que cumplieron siempre en los estados de derecho. En los períodos postransicionales en América Latina, esas demandas pueden resumirse en dos principales: asegurar el respeto de los derechos frente a los desbordes de los gobiernos, por una parte, y asegurar la legitimidad del control político de las protestas públicas y los conflictos sociales, por otra. Como es evidente, estas demandas ubican a los poderes judiciales en situaciones de tensión, y los obligan a mantener un difícil equilibrio entre legitimación del sistema político administrativo, legitimación de las demandas de la sociedad civil y mantenimiento de su propia legitimidad.

Así, la nueva centralidad de los tribunales en materia política —una de las dimensiones de lo que se conoce como *judicialización*— pone en evidencia que los jueces son actores políticos y que ni ellos ni otros actores están siempre suficientemente preparados para asumirlo.

Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que, durante los 20 años posteriores a la recuperación democrática, el Poder Judicial no fue ajeno a incrementos de demandas y problemas para mantener sus niveles de independencia. De hecho, la comprensión de los procesos que involucran al Poder Judicial con la *performance* de la demo-

cracia implica el análisis de dos fenómenos estrechamente vinculados: la *judicialización de la política* y la *independencia de la justicia*. Conviene detenerse a analizar esos dos fenómenos para el caso de Uruguay.

3.3.1 Judicialización de la política en Uruguay

En el contexto de este trabajo, se usará la noción de *judicialización* para referirse a dos dimensiones: el papel de los tribunales en la implementación de las políticas públicas (lo que incluye la defensa de derechos de individuos o colectivos frente a las disposiciones de los gobiernos) y el papel de los tribunales en la regulación de la conducta política. Como señala Couso (2004), el principal indicador de la primera dimensión es el control de la constitucionalidad de las leyes. Para el segundo se usará como indicador la cantidad y el tipo de conflictos políticos judicializados entre 1985 y el 2006.

3.3.1.1 La judicialización como control de constitucionalidad

El uso del control de constitucionalidad como medida de *activismo* judicial es discutible, por cuanto su evaluación depende de las características intrínsecas de las leyes o normas que se estén cuestionando. En otras palabras, el activismo podría ser mayor cuando el gobierno es poco respetuoso de la Constitución, sin que ello indicara un cambio en la actitud de las cortes (Couso, 2004). En el caso de Uruguay, la actuación de los jueces por cuestiones de inconstitucionalidad es mínima, por lo que el conjunto de estas acciones puede considerarse un estimador aceptable del grado en que los afectados visualizan al Poder Judicial como vía de protección de sus derechos.[81] La gráfica III.17 presenta la evolución de la cantidad de sentencias de la Suprema Corte de Justicia, por año, y el porcentaje de aceptación.[82]

Como se observa, en el período hubo dos picos en la cantidad de sentencias: uno hacia 1997 y otro entre el 2000 y el 2004 (téngase presente que se trata de sentencias, por lo que los recursos generalmente corresponden al año anterior). El segundo pico, sin duda, está vinculado a la conflictividad desatada por la crisis, y no parece ser independiente del incremento general de procesos judiciales dado en esa época.[83] En cambio, el pico de 1996 requiere alguna explicación adicional. Es interesante observar que en ese año hubo un importante incremento en otros dos indicadores: los casos de conflictos políticos judicializados y la cantidad de notas sobre casos de corrupción (Caetano y Buquet, 2002). Los años 1995 y 1996 señalan un punto de inflexión en la relación entre Poder Judicial y política, que coincide con el fin de la primera administración nacionalista después de la dictadura.

Por el momento, cabe destacar que, a pesar del relativo incremento de las acciones de inconstitucionalidad —lo que indicaría un incremento del uso del Poder Judicial para la protección de derechos—, los porcentajes de aceptación permanecen en el entorno de una cuarta parte, aunque con variaciones anuales importantes. Tal como señala Sarlo (2005), lo que parece predominar es la presunción de constitucionalidad. Otros observadores subrayan que los jueces no hacen referencia habitual a la Constitución en sus sentencias, por lo que sus disposiciones quedan como último recurso cuando existe vacío u oscuridad de los textos infraconstitucionales.[84]

81 Sin embargo, la Constitución en Uruguay establece que el efecto de una decisión de inconstitucionalidad de la Suprema Corte —los jueces no tienen esa potestad— solo es vinculante para el caso. Eso significa que la cantidad de recursos presentados puede variar según qué tan bien les haya ido a otros casos similares. De todos modos, una estimación de correlación hecha por el autor no encuentra relación positiva entre cantidad de recursos presentados y acogidos.

82 En realidad, se usan solamente las sentencias referidas a procesos por *vía de acción*. Existe otro tipo de recurso de inconstitucionalidad —*vía de excepción*— que se aplica en el curso de procesos judiciales ordinarios; por ejemplo, cuando una de las partes entiende que una norma procesal es inconstitucional. Para los fines de este análisis ese tipo de recursos no es relevante.

83 Véase el *Anuario Estadístico 2006* de la Suprema Corte de Justicia.

84 Apreciaciones recogidas en el seminario *Interpretación del derecho y justificación de fallos: conexiones entre argumentación y democracia*, Asociación de Magistrados del Uruguay, Montevideo, 24 al 26 de mayo del 2007.

En cualquier caso, esta no es una situación extraña: en todo el mundo las cortes tienden a ser reacias a la derogación de normas emanadas de organismos legislativos o ejecutivos legítimos. Pero, para el caso de Uruguay, cabe la sospecha de que pesan también algunos dispositivos institucionales que tienen relación con la independencia del Poder Judicial.

Si se considera el tipo de normas que han sido recusadas por inconstitucionales, se observa que se concentran claramente en cuatro tipos: normas que imponen impuestos, tasas u otros gravámenes; normas que fijan sistemas de reajustes de pasividades; normas que establecen regímenes de refinanciación de deudas o suspensión de ejecuciones judiciales, y normas que regulan la carrera de los funcionarios públicos. Quienes presentan los recursos suelen estar respaldados o representados por colectivos (gremios, organizaciones de jubilados) y en general persiguen un propósito muy definido: evitar el aumento de gravámenes o la reducción de ingresos, o bien los obstáculos al cobro de adeudos. Prácticamente no aparecen recursos destinados a la protección de otro tipo de derechos.

3.3.1.2 La judicialización de los conflictos políticos

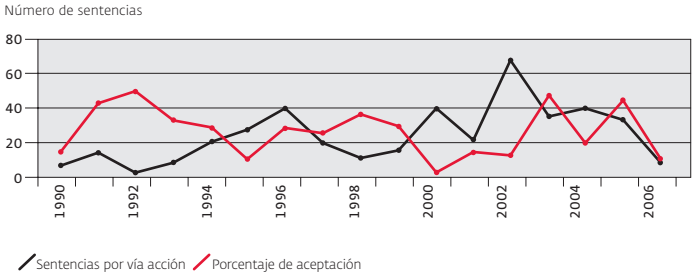
La noción de judicialización comenzó a usarse en Uruguay hacia mediados de la década de 1990, y con un significado muy limitado: la actuación de los jueces en casos de corrupción de funcionarios de alto nivel. Sin embargo, si se acepta un concepto un poco más amplio de *lo político,* se observa que la actuación de los jueces ha sido importante en otras temáticas y, sobre todo, que no comenzó en 1995.

La gráfica III.18 muestra la evolución de los casos de conflictos políticos judicializados entre 1985 y el 2006.[85]

Como se observa, la cantidad de casos varía en un rango relativamente amplio, con un pico de 26 en el 2006 y un mínimo de 4 en 1994. Sin embargo, la tendencia es creciente,

GRÁFICA III.17

Sentencias de recursos de inconstitucionalidad (vía de acción). Casos por año y porcentaje de aceptación



Fuente: Elaboración para este informe sobre datos de Base Jaime Zudáñez (SCJ).

como se observa en la curva ajustada. Esta conclusión debe ser tomada con cuidado, dado que los casos son muy diferentes en sus características y complejidad. Para verificar si las tendencias se mantienen se optó por quitar todos los casos vinculados a juicios por violaciones de derechos humanos durante la dictadura, tras lo cual no se advierten modificaciones sustantivas en la evolución.[86] Así, en primera instancia, la noción de que existe un incremento paulatino de la actividad judicial en las últimas dos décadas se sostiene.

No obstante, cuando se analiza el tipo de casos comprendidos en esta evolución, se nota que las tendencias varían de una categoría a otra. La gráfica III.17 representa la cantidad de casos por período presidencial y por temática predominante.

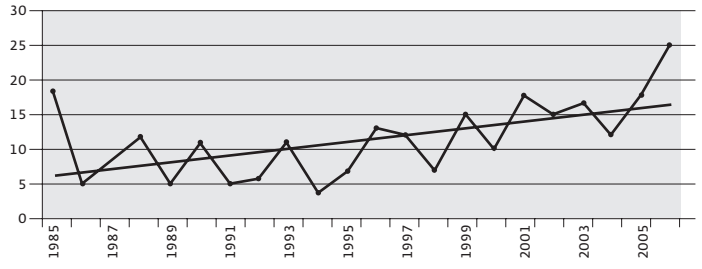
Ahora parece más claro que la evolución creciente responde a incrementos en la cantidad de casos judiciales por corrupción o irregularidades ocurridas especialmente a partir de 1995. Aunque menos influyente por su cantidad, se nota un crecimiento de los casos que implican protección de derechos (especialmente intereses difusos, muy importantes a partir del 2000). Asimismo, requiere un análisis más detallado lo que sucede con los casos de control de comunicación (especialmente delitos de difamación e injurias) y control de protesta. En conjunto, esta categoría, que refleja la actividad del Poder Judicial como regulador de la protesta y la

85 En el Anexo A se describe la metodología usada en el relevamiento de casos.

86 Debido a que es muy difícil estimar la cantidad real de denuncias presentadas en 1986 por violaciones a derechos humanos. Es más confiable la cuantificación del resto.

GRÁFICA III.18

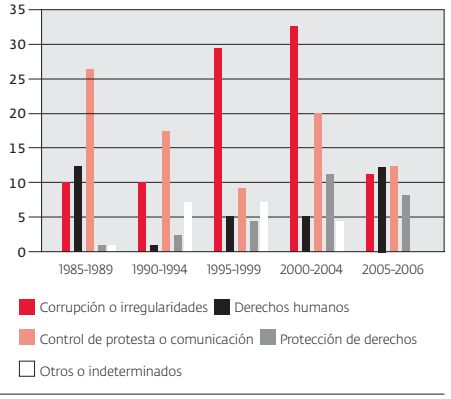
Casos de conflictos políticos llevados a la justicia, 1985-2006



Fuente: Elaboración sobre datos de Trujillo, 2007.

GRÁFICA III.19

Conflictos políticos llevados a la justicia, según tipo, por período de gobierno



Fuente: Trujillo, 2007.

expresión pública —el derecho en su función represiva, podría decirse— tendió a disminuir a lo largo de la década de los noventa para luego experimentar un nuevo pico entre el 2000 y el 2004.

Es claro, entonces, que la tendencia a la judicialización esconde diversos procesos cuya descripción obliga a separar los tipos. En el siguiente apartado se analizan los casos de corrupción o irregularidades llevados a la justicia.

3.3.1.3 Casos de corrupción o irregularidades en la actividad política

Este tipo de casos es el que explica la aparición del término *judicialización* en la agenda pública, hacia 1996, y con ello una fuerte discusión respecto a las relaciones entre jueces y sistema político. Dos acotaciones deben ser realizadas aquí. La primera es que la existencia de casos de esta índole no era desconocida, y el recurso a los tribunales para aclararlos ya se estaba ensayando en los 10 primeros años de democracia. Hacia 1996 se produjo un incremento de la cantidad de casos iniciados. La segunda acotación es que el mero incremento de casos no es la mejor explicación del ingreso del tema en la agenda; lo que sucedió en esos años fue que aparecieron casos de *alta complejidad* e *importancia*. La complejidad está dada, en primer lugar, por el hecho de que algunos de esos casos superponían varios procesos judiciales diferentes, incluyendo contrademandas. En segundo lugar, porque su índole se volvía menos clara: en ocasiones se trataba de complejos delitos financieros. La importancia refiere al nivel de los implicados (aparecieron ex ministros siendo objeto de investigación y proceso judicial) y al alcance nacional de los temas (hasta entonces, los casos más importantes referían a irregularidades en el seno de los gobiernos municipales).

Todos estos elementos combinados llevaron a que los casos judiciales, además de atraer la atención de los medios, se prolongaran, de tal forma que se superponían en su aparición pública. Este fenómeno tuvo su punto más alto entre 1995 y 1997.

Varios factores pueden proponerse para explicar este hecho:

1) La existencia, hacia inicios de la década de 1990, de un *clima cultural* favorable a la denuncia de hechos de corrupción en el seno de la administración pública, entre otras cosas por la repercusión local de hechos de corrupción de funcionarios de alto nivel en los países de la región.
2) Los *medios de comunicación*. Cabe pensar que la aparición de la televisión, especialmente, dotó a los procesos judiciales de una visibilidad y una repercusión que antes no tenían, lo que a su vez alienta la presentación de demandas. Así, el papel simbólico de la justicia, señalado en varias ocasiones, podría entenderse en un aspecto como función mediática de la justicia, en términos de difusión de ca-

sos que, en ausencia de medios masivos de comunicación, no tendrían la misma repercusión.

3) La *fragmentación del sistema de partidos*. En general, cuanto mayor es la fragmentación del sistema de partidos, más posibilidades tienen los jueces de encontrar apoyos para sus decisiones (Da Ros, 2006; Ferejohn, 2002). Los análisis de Buquet et al. (1998) señalan que la fragmentación del sistema de partidos en Uruguay es moderada, lo mismo que la fraccionalización en sectores dentro de cada partido.[87] De ese modo, no cabría esperar condiciones muy favorables para el ejercicio de la función judicial en materia de corrupción. El hecho de que sí haya casos de procesamiento por esos temas lleva a observar de cerca las formas en que se concretan las causas judiciales, y así se encuentra que la promoción o el apoyo de por lo menos un sector partidario parece imprescindible para que la causa prospere. Las observaciones realizadas sugieren además que para este fenómeno los conflictos intrapartidarios son al menos tan importantes como los interpartidarios. Es interesante observar que en varios casos las primeras denuncias surgieron de las propias internas partidarias, y luego fueron activadas por actores de otros partidos.

   De los casos analizados, aproximadamente la mitad tiene origen intrapartidario y la otra mitad origen interpartidario. Parece posible afirmar, entonces, que la moderada fragmentación del sistema de partidos, que amortiguaría la autonomía de los jueces, es compensada por los conflictos intrapartidarios o intracoalición. De forma general, esta hipótesis explica la multiplicación de conflictos judicializados como consecuencia de racionalidades agregadas de actores que persiguen objetivos de corto plazo.

4) La *actitud de los jueces y de los fiscales*. Contra la opinión de muchos actores políticos, no se dio en Uruguay, por lo menos hasta el 2003, algo que pueda llamarse *activismo de los jueces*. El dato más importante al respecto es la escasa cantidad de casos promovidos de oficio por los jueces.[88] El proceso de judicialización de casos de irregularidades cometidas por funcionarios de alto nivel se explica, en su mayor parte, por la dinámica interna del sistema político.

   Sin embargo, se debe matizar esta última afirmación. En primer lugar, la inexistencia de *activismo* no significa que los jueces no hayan ganado grados de libertad frente al sistema político, como ya se ha visto, ni que esa mayor libertad no se traduzca en acciones más incisivas. En segundo lugar, el punto crucial es, más que la actividad de los jueces, la actividad de los fiscales. El tema es delicado por cuanto los fiscales dependen funcionalmente del Poder Ejecutivo, a través de la Fiscalía de Corte. En principio, se entiende que los fiscales gozan de autonomía técnica para decidir en qué casos es adecuado llevar adelante la actividad acusatoria, pero es posible afirmar que el fiscal de Corte tiene formas más o menos eficaces de orientar la acción de los fiscales. Esto no significa que, en general, los fiscales no hayan defendido su autonomía, y de hecho eso explica la continuación de casos claves en materia de derechos humanos y control de corrupción, más allá de la opinión que pudiera inferirse tenía el gobierno de la época.

5) El papel de *las redes y el clientelismo*. Una hipótesis importante señala la continuidad entre el fenómeno de la pequeña corrupción administrativa y la corrupción política. La difusión de casos importantes de corrupción en el seno de organizaciones complejas tiene que pensarse como consecuencia de la ruptura de los compromisos que mantenían las irregularidades en reserva. Ya se ha señalado a la conflictividad intra- e interpartidaria como ele-

87 Véase también el primer apartado del presente capítulo.

88 Solamente se han identificado tres casos: intento de soborno de ediles de Maldonado, en 1992; inicio del caso Berríos, en 1993, e investigaciones por distribución de la publicidad oficial, en 1999. En este último caso también hubo una actuación importante del fiscal. Por supuesto, son más numerosos los casos iniciados de oficio por los fiscales.

mento disparador en muchos de los casos relevados.

Conviene agregar algunos elementos adicionales. Una investigación sobre la financiación de campañas electorales afirma que el tema es particularmente *opaco* (Casas, 2003). El mismo autor observa que entre los elencos políticos no se considera ilegítimo hacer pequeños favores a las empresas contribuyentes, aunque nunca se admiten compromisos más serios, como favorecer a una empresa en una licitación. Sin embargo, la frontera entre lo que es legítimo y lo que no lo es puede volverse difusa y favorecer a los empresarios mejor vinculados.

En el período democrático iniciado en 1985, la justicia comenzó a adquirir una importancia mayor de la que tenía tradicionalmente para el sistema político.

Algunas hipótesis señalan, simplemente, que la magnitud de algunos hechos pudo haber superado el umbral de tolerancia que la cultura organizacional admite. Conviene recordar que en la investigación de Caetano y Buquet para la Junta Asesora en Materia Económica y Financiera del Estado (JAMEFE) —la *junta anticorrupción*— (2002), un 8% de los empresarios encuestados decía haber pagado un soborno en el último año, y un 11% se abstenía de contestar. También en el año 2002, un responsable de la organización Uruguay Transparente relataba que se habían recibido unas cuatro mil denuncias de corrupción, de las cuales un 10% se había confirmado por los técnicos de la institución, que en su mayoría consistían en casos de amiguismo o clientelismo en licitaciones pequeñas. Es interesante que en la misma nota se destacara que ninguno de estos casos se presentó a la prensa, sino que *se conversaba* con los jerarcas a fin de corregir esos hechos, antes que denunciarlos a la justicia.[89]

Al lado de estas demostraciones de una cultura tolerante para la *irregularidad justificada,* valga la expresión, se encuentran manifestaciones de severo rechazo contra otras irregularidades que, evidentemente, no se consideran justificadas. Se deduce de esto que en ocasiones los actores que presencian los hechos entienden que la irregularidad superó un límite aceptable, y de la transgresión justificada de la norma se ha pasado a la falta ética. ¿Qué es lo que hace que ciertos hechos se interpreten así? La respuesta requeriría una indagación aparte, pero es posible sugerir como hipótesis que el mandato cultural indica que está bien usar los recursos públicos de manera no reglamentaria *siempre y cuando no sea en provecho propio y con el propósito de enriquecimiento*.

3.3.1.3 Las tendencias a la judicialización y las respuestas del Poder Judicial

En el período democrático iniciado en 1985, la justicia comenzó a adquirir una importancia mayor de la que tenía tradicionalmente para el sistema político. El principal indicador de este hecho fue el incremento cualitativo y cuantitativo de los conflictos políticos judicializados. En general, esto se produjo a pesar de las preferencias de la organización judicial y no debido a ellas. Por tanto, puede concluirse que el origen del fenómeno está fuera del sistema judicial, y en consecuencia se infiere la existencia de presiones hacia la judicialización. Hay que preguntarse qué sucedió para que diversos actores hayan estado motivados a llevar sus conflictos políticos hasta los tribunales aunque estos no hicieran esfuerzos para atraerlos. Ya se han señalado algunos posibles elementos explicativos para los casos de las acciones judiciales originadas en situaciones de corrupción o irregularidades de funcionarios de alto nivel, pero algunas consideraciones semejantes pueden hacerse para casos vinculados a otras temáticas: para el caso de la protección de intereses difusos, siguiendo a Beck (1988); para el caso de los juicios por derechos humanos, la importancia de actores no nacionales en la apertura de los casos —lo que de alguna manera también tiene que ver con la globalización—; para los casos de control de la protesta, la dificultad de encuadrar a "nuevos" movimientos sociales en los mecanismos clásicos de representación.[90]

89 *Brecha*, Montevideo, 19 de abril del 2002.

90 Una descripción más detallada de los casos comprendidos entre 1990 y 2003 se encuentra en Trujillo (2007).

Con independencia de los factores coyunturales que llevaron a judicializar los conflictos, las tendencias reseñadas evidencian la existencia de tensiones estructurales que están en la raíz del proceso de judicialización política.

Si bien cada uno de estos elementos, por separado, puede tener influencia discutible, al observarlos en su conjunto comienzan a dibujar una imagen bastante nítida: el Uruguay ha entrado en una época en que las formas de resolución de conflictos que funcionaron hasta la década del sesenta han perdido eficacia, y en su defecto se ha debido recurrir a los tribunales. Para decirlo en términos de Real de Azúa, si el Uruguay se caracterizó durante décadas por el hecho de que "los conflictos sociales y políticos no llegan a la explosión, de que toda tensión se 'compone' o 'compromete', al final, en un acuerdo" (Real de Azúa, 2000:12), en el presente parecería que esos mismos compromisos comienzan a depender cada vez más de la acción del Poder Judicial. Al menos por su efecto dilatorio del conflicto, al introducirlo en procesos altamente institucionalizados y, al mismo tiempo, al reducir la demanda colectiva a demanda particular.

De ser correcta esta hipótesis, se entendería por qué la nueva centralidad del Poder Judicial se acompaña de nuevas presiones contra el ejercicio de su independencia.

3.3.2 Independencia del Poder Judicial

Siguiendo una tradición muy extendida, dentro de la noción de *independencia* del Poder Judicial se pueden distinguir dos aspectos, vinculados pero diferentes: la *independencia externa* y la *independencia interna*. La primera refiere a la independencia del Poder Judicial como institución en su conjunto; la segunda, a la independencia de cada uno de los jueces. *Independencia,* según las interpretaciones corrientes, significa que la única motivación de los fallos está dada por las normas de derecho. Como evidentemente esto nunca se da en forma absoluta, el estudio de la independencia judicial pasa por el estudio de los obstáculos que los jueces enfrentan para aplicar el derecho sin otras consideraciones. Obsérvese que la ausencia de independencia externa tiende a implicar disminución de la independencia interna, toda vez que los organismos rectores del Poder Judicial —en el caso de Uruguay, la Suprema Corte de Justicia— siempre disponen de mecanismos de contralor sobre las decisiones de los jueces.

Desde la perspectiva externa, entonces, hay dos elementos que pueden considerarse limitantes de la independencia: la falta de autonomía presupuestal y la superposición de funciones de la Suprema Corte de Justicia.

La ausencia de autonomía presupuestal fue objeto de un importante debate a la salida de la dictadura. Durante la votación del primer presupuesto democrático, el gobierno del PC vetó el presupuesto del Poder Judicial, aprobado en la propuesta presupuestaria aprobada en el Parlamento y basado, principalmente, en la propuesta de la Suprema Corte. Según la interpretación de esta última, el Poder Ejecutivo no estaba facultado a hacer esto, que implica una injerencia en los asuntos de otro poder del Estado. Fuera así o no, lo cierto es que el Parlamento terminó aceptando el veto, y desde entonces los márgenes de autonomía financiera han quedado de hecho recortados. En 1999, distintos operadores del sistema judicial promovieron un plebiscito para reinstalar la autonomía presupuestaria, pero fue rechazado por escaso margen (Sarlo, 2005).

Desde la perspectiva externa, entonces, hay dos elementos que pueden considerarse limitantes de la independencia: la falta de autonomía presupuestal y la superposición de funciones de la Suprema Corte de Justicia.

Estrechamente vinculada a la anterior, la segunda limitación radica en la superposición de funciones de la Suprema Corte de Justicia. En efecto, el órgano supremo del Poder Judicial es, al mismo tiempo, organismo rector en lo administrativo, tribunal constitucional y tribunal de casación. En su primera función, es el que debe negociar con los otros poderes del Estado el presupuesto judicial. Como se observó, la limitación introducida con el presupuesto de 1986 restringe la autonomía en ese aspecto, y, al menos potencialmente, podría afectar la calidad de los fallos en materias políticamente delicadas.

Las restricciones desde el punto de vista externo se pueden traducir en restricciones desde el punto de vista interno, a través de los mecanismos disciplinarios, formales e informales,

que la Suprema Corte puede utilizar. Sobre este punto es esencial tomar como referencia la investigación que publicaron Amarillo y Urioste en 1990. Aunque las conclusiones fueron duramente cuestionadas por algunos magistrados, no caben demasiadas dudas sobre la corrección de los hallazgos —a tal punto que motivaron algunas innovaciones importantes en la organización judicial—. En sus entrevistas, los autores relevaron varios tipos de restricciones a la independencia de los jueces: la informalidad del sistema de reclutamiento, la ausencia de criterios transparentes para el ascenso y la sanción de los jueces, la dependencia de la policía para las actuaciones en materia penal, la falta de recursos para la realización de investigaciones de delitos complejos —particularmente los de *cuello blanco*— y, en general, la ausencia de respaldo institucional en situaciones de enfrentamiento con otras instituciones del Estado —por ejemplo, en asuntos vinculados a la investigación de violaciones de derechos humanos— (Amarillo y Urioste, 1990).

Es difícil establecer si estas situaciones se han dado con mayor o menor frecuencia a partir de 1990, pero lo que sí parece haber sucedido es que las presiones sobre el Poder Judicial se han vuelto más visibles; en especial, con el cambio de gobierno en el 2005 y sobre todo con referencia al cambio de política en materia de regulación de relaciones laborales. En ese contexto, la intervención del Poder Ejecutivo, a través de la Suprema Corte, para solicitar informalmente alguna demora en la ejecución de un fallo de desalojo de una fábrica ocupada desató una aguda polémica. Sin embargo, las comunicaciones informales entre dirigentes políticos, ministros de la Suprema Corte y jueces de menor nivel no parecen ser inusuales, especialmente cuando se trata de asuntos de amplia repercusión; de nuevo, el ejemplo más claro son las intervenciones del gobierno en materia de persecución penal a militares responsables de violaciones de derechos humanos. Pero con mayor frecuencia aparecen las críticas del Poder Ejecutivo a la política criminal aplicada por los jueces.

Aun cuando esa enumeración dista de ser exhaustiva, parece mostrar que las situaciones de controversia que pueden haber afectado la independencia del Poder Judicial tienen tres fuentes: el Poder Ejecutivo, la Policía y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el mismo carácter público de estas situaciones puede ser interpretado a la inversa, como un signo de las dificultades del Ejecutivo para controlar las actividades de los jueces, especialmente si se considera que, por sus características organizacionales, el Poder Judicial uruguayo no es proclive al activismo ni a la innovación.[91]

Si esta interpretación fuera correcta, sería congruente con lo observado en el apartado anterior y señalaría que, más allá de la voluntad de los agentes, el Poder Judicial parece adquirir márgenes de libertad acotados pero crecientes, y potencialmente, por lo tanto, un mayor peso en la generación de políticas públicas. Sin embargo, ello no necesariamente se traduce en la percepción de la opinión pública, aunque sí parece haber sido captado por los integrantes de las elites, como se verá en el siguiente apartado.

3.3.3 El Poder Judicial frente a la opinión pública y de las elites

En la gráfica III.20 se observa la distribución de las opiniones de los entrevistados sobre el desempeño del Poder Judicial. El balance es negativo, especialmente en Montevideo, pero sobre todo debe prestarse atención al hecho de que alrededor de uno de cada cinco encuestados no logra formarse opinión sobre el tema.

Además de una evaluación negativa en cuanto al desempeño, los encuestados no encuentran, en su mayoría, que el Poder Judicial haya mejorado respecto a los primeros años tras la dictadura. Sin embargo, esa opinión es diferente en los integrantes de la elite.[92]

En cambio, la opinión pública le concede al Poder Judicial un nivel de influencia más alto que el que le dan las elites.

91 Características señaladas, en general, para todos los sistemas judiciales inspirados en el modelo continental europeo (Guarnieri y Pederzoli, 1999).

92 La comparación, en este y otros gráficos, de los resultados de la encuesta de opinión pública con la encuesta de elite debe ser hecha con precaución, por cuanto la segunda no es una muestra probabilística.

En general, la percepción de las elites sobre distintas dimensiones de funcionamiento e imagen del Poder Judicial resulta más favorable que la que surge del sondeo de opinión pública. A continuación se profundiza en las respuestas de las elites sobre otros aspectos de la actividad judicial. La gráfica III.21 ubica la opinión de las elites sobre el Poder Judicial en el conjunto de las instituciones.

Como se observa en la gráfica III.24, entre dos tercios y tres cuartos de los entrevistados de la elite señalan que el Poder Judicial actúa con imparcialidad y autonomía. Esta percepción parece congruente con las observaciones antes mencionadas.

La opinión de las elites es muy negativa cuando se pregunta por la lentitud o rapidez de los trámites en el Poder Judicial: es prácticamente unánime la opinión de que el funcionamiento es lento o muy lento. Pero, fuera de esto, la imagen que se obtiene de la encuesta de elite es positiva.

A lo anterior se suma que la opinión de las elites sobre el Poder Judicial parece venir mejorando desde el 2001.[93]

Algo similar ocurre con los niveles de influencia que las elites le conceden al Poder Judicial.

Asimismo, es sugerente que las tendencias observadas en los niveles de influencia sean inversas a la evolución de las opiniones negativas (gráfica III.26).

Por otra parte, tampoco es tan mala la percepción de la opinión pública sobre el Poder Judicial. Si bien a lo largo de la década de los noventa aparecen señales de deterioro en la confianza en el Poder Judicial, según datos disponibles[94] —que muestran que la "poca confianza" saltó de 30,8% en 1993 a 66,7% en 1999—, existe evidencia que sugiere que estas dependen principalmente del desempeño —o de la percepción del desempeño— de los jueces en el control de la criminalidad.[95]

Cuando se indaga la opinión de la población en términos de confianza e influencia los resultados son positivos, aunque esto requiere cierto análisis. El nivel de influencia que se le concede al Poder Judicial es bastante alto, aunque menor que el del conjunto de instituciones de gobierno. Al mismo tiempo, el nivel de confianza es bastante alto, pero menor que el que obtienen organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el presidente o la Presidencia. Así observada, la posición del Poder Judicial frente a la opinión pública parece ser más bien neutra. Esto condice también con el alto porcentaje de encuestados que no pueden manifestar opinión sobre el desempeño del Poder Judicial. En otras palabras, continúa siendo un poder poco visible para el conjunto de la población.

Probablemente, no se deban sacar demasiadas conclusiones de estos hechos. La buena *performance* de 1993 puede responder a que se trató de un período relativamente tranquilo en cuanto a actividad judicial presente en los medios: en ese año no hubo casos demasiado llamativos ni intervenciones fuertes en materia política. El pico de 1999, en cambio, ocurrió cuando los jueces eran muy visibles por razones diversas, incluyendo casos de corrupción o de derechos humanos. Pero, de nuevo, no parece que para el público estas temáticas sean demasiado significativas. Lo decisivo parece ser el acento en la responsabilidad de los jueces al aplicar penas a delincuentes, que en los años 1998 y 1999 fue reiteradamente señalada desde el Poder Ejecutivo. Esta hipótesis debería ser mejor investigada, pero, si fuera correcta, podría interpretarse que el discurso del gobierno entrante en el 2005, al dejar de subrayar este hecho para concentrarse en otros aspectos de la política criminal —por lo menos durante los dos primeros años—, podría explicar la relativa

93 Es posible discutir la validez de construir una serie con datos de muestras no probabilísticas. Sin embargo, puede argumentarse que los datos permiten igualmente captar la tendencia, al menos en forma aproximada.

94 Los datos corresponden a una encuesta encargada por *Búsqueda*, publicada el 28 de octubre de 1993, y a una encuesta de Equipos Mori para el Programa de Seguridad Ciudadana en 1999. En la encuesta PNUD 2007 este porcentaje se reduce al 48,8%. Si bien las cifras no son estrictamente comparables, los sondeos de las que se extraen tuvieron diseños suficientemente próximos como para hacer válida la observación de la tendencia.

95 Según se puede deducir de un estudio cualitativo realizado por Equipos Mori en 1998 (*Búsqueda*, Montevideo, 29 de octubre de 1998).

mejora de la confianza en el Poder Judicial en el 2007.

En tal caso cabría concluir que la cara visible del Poder Judicial es el área penal, y la opinión pública parece estar determinada por su rendimiento —o la percepción de su rendimiento— en ese aspecto.

Diferente es la situación con las elites, probablemente más atentas al desempeño de los jueces en otras dimensiones de la vida política y social. Entre ellas, el incremento probable del grado de influencia que le conceden parece ir de la mano con una mejora de la imagen que ofrece el Poder Judicial en términos de independencia y transparencia.

En general, la percepción de las elites sobre distintas dimensiones de funcionamiento e imagen del Poder Judicial resulta más favorable que la que surge del sondeo de opinión pública.

3.3.4 Conclusiones

Las observaciones parecen indicar que el Poder Judicial viene adquiriendo mayor protagonismo en la vida política uruguaya, y que la nueva centralidad de este poder del Estado se traduce en nuevos desafíos para los jueces. No parece que estos desafíos hayan sido habituales antes de 1968-1973, lo que explicaría los numerosos casos de debates públicos que afectan la independencia externa e interna, y que muestran una trama compleja de relaciones entre políticos y magistrados.

Sin embargo, es claro que la actuación autónoma del Poder Judicial no se ha producido frente a consensos fuertes del sistema político ni frente a una combinación de mayorías políticas y actores con fuerte poder de veto: el caso de las investigaciones de las violaciones de derechos humanos en la dictadura es paradigmático. Por el contrario, la autonomía del Poder Judicial frente al sistema político crece cuando alivia las tensiones internas de este —el caso del control del comportamiento de funcionarios de alto nivel— o asume los costos que los partidos o el gobierno no pueden o no quieren asumir —la política carcelaria, el control de la protesta, diversas situaciones de endeudamiento—. Estas situaciones son más probables cuando no existen consensos fuertes en el sistema político, o cuando las decisiones afectan a grupos corporativos fuertes, o chocan contra intereses muy legitimados culturalmente.

La reacción de los jueces parece traducirse en dos tendencias opuestas. Por un lado, un regreso a posturas estrictamente legalistas, que en un contexto de mayor autonomía resultan en la configuración de jueces *guardianes* (Guarnieri y Pederzoli, 1999). Por otro, en una preocupación por la necesidad de asegurar la comunicación con la opinión pública, lo que implica un énfasis nuevo en la argumentación jurídica de los fallos. Así, las tensiones *sobre* el Poder Judicial se deberían traducir, más temprano o más tarde, en tensiones *dentro* del Poder Judicial, y del sistema judicial por entero.

Mientras esto no sucede, el balance que hacen los actores con mayor influencia en la vida pública resulta positivo, y puede interpretarse como el anverso de actuaciones percibidas como imparciales en temas muy espinosos. Es probable que esta imagen positiva actúe mejorando las condiciones para la independencia judicial más allá de la persistencia de defectos en el diseño institucional del Poder Judicial y del sistema judicial en su conjunto.

3.4 Observando la cultura política: los valores y preferencias de los ciudadanos

Hasta aquí se ha analizado el funcionamiento de las instituciones del sistema político uruguayo y se ha ubicado al Uruguay en el contexto latinoamericano, en términos de la *calidad* de su democracia.

Sin embargo, ningún análisis sobre la calidad de los sistemas democráticos puede estar completo sin una referencia a los valores sobre los que descansa el sistema. Así, el buen funcionamiento de las instituciones depende de la legitimidad que estas posean ante la opinión pública, y esa legitimidad estará fuertemente influida por creencias y valores estables, así como por evaluaciones de corto plazo.

Como fue dicho en la primera parte del informe, y también en el segundo capítulo de esta, a lo largo del siglo XX la cultura política de los uruguayos aparece como un distintivo de su configuración política. Sin embargo, como también se señaló en el primer

capítulo de esta parte, la insatisfacción de los ciudadanos es un elemento central para entender las crisis políticas que han afectado a buena parte de los sistemas democráticos que se consolidaron en el Uruguay de la tercera ola. Los uruguayos no han sido inmunes a las crisis económicas, se ha visto que el crecimiento económico del país ha distado de ser estable y sostenido.

¿Cuán satisfechos están los ciudadanos uruguayos con su democracia y con sus instituciones? ¿Qué expectativas tienen? ¿Cuáles son sus preferencias en opciones de política? ¿Cuánta confianza exhiben en el sistema político?

A estas preguntas pretende responder este capítulo, y para ello se utiliza la base de datos generada por una encuesta de cultura política realizada en el marco de este informe. El estudio se basa en una encuesta a una muestra nacional de 1200 casos, que incluyó zonas rurales. La encuesta tomó en cuenta las dimensiones más usadas en los estudios de cultura política que se realizan habitualmente, incluyendo los nacionales, los latinoamericanos (Latinobarómetro) y los internacionales (Encuesta Mundial de Valores), a los efectos de poder realizar análisis comparativos.

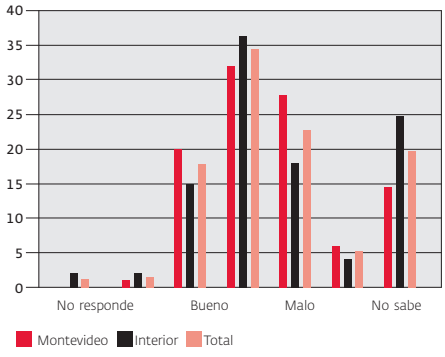
3.4.1 El contexto nacional

Como se ha constatado en estudios anteriores, los uruguayos tienden a tener visiones poco optimistas sobre la situación económica, y por lo general peores que las que resultan de una evaluación sobre su situación económica particular. Este enfoque, que ha sido considerado *sociocéntrico* —una evaluación más guiada por lo que se supone les pasa a *los otros*— por oposición a un enfoque *egocéntrico* —más centrado en lo que se supone que ocurre con el propio entrevistado, con uno mismo—, se puede percibir al analizar los datos agregados de diferentes variables y una tabulación cruzada entre ambas.[96]

96 Algunos cambios recientes pueden haber introducido modificaciones en estas perspectivas, ya que la encuesta no toma en cuenta el período de crecimiento de precios que se verificó iniciado el segundo semestre del 2007. De todas formas, no deberían esperarse variaciones sustanciales.

GRÁFICA III.20

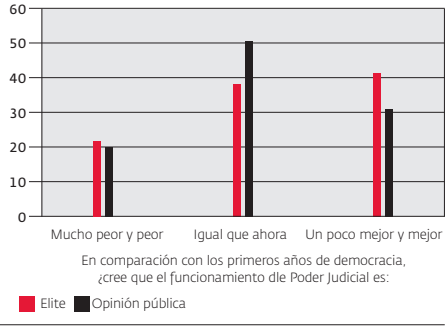
Opinión sobre desempeño del Poder Judicial



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.21

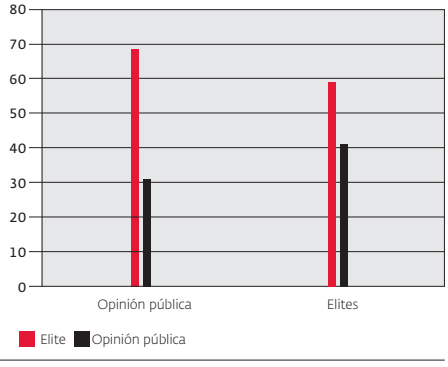
Percepción del cambio del funcionamiento del Poder Judicial, en opinión pública y elites



Fuente: Encuesta de opinión pública y encuesta de elites realizadas para este informe.

GRÁFICA III.22

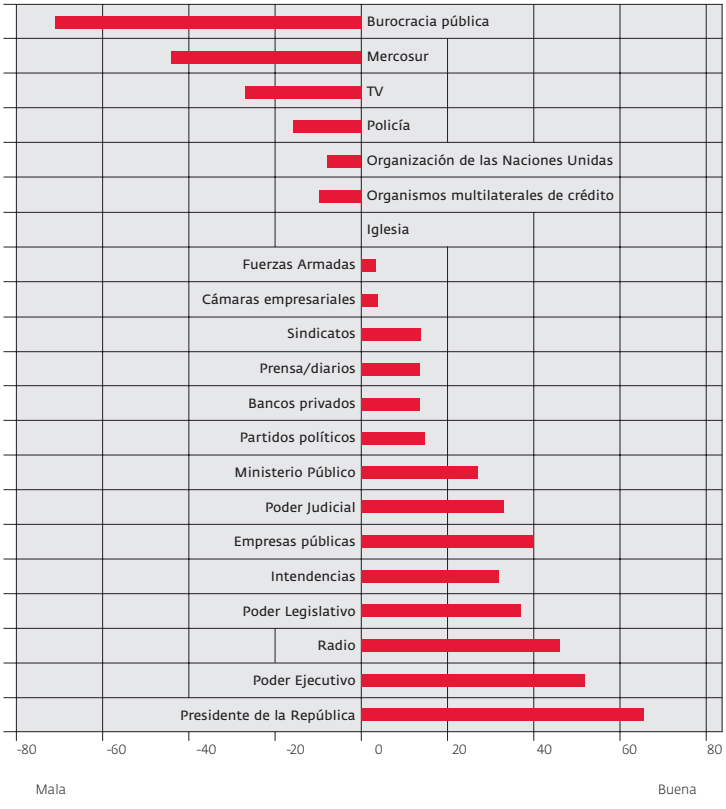
Influencia del Poder Judicial



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.23

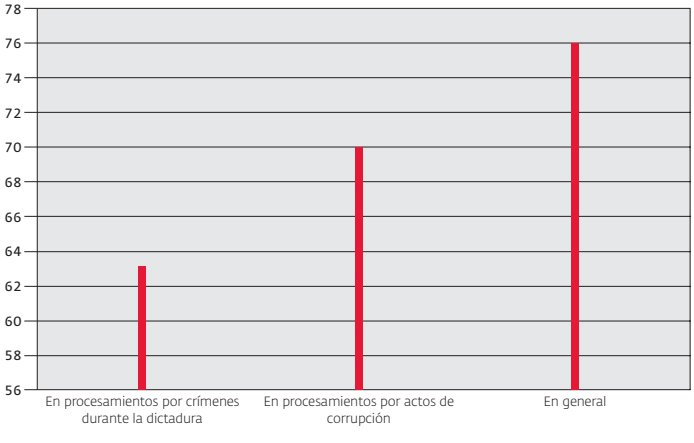
Opiniones de la elite: diferencia absoluta entre "buena y muy buena" menos "mala y muy mala"



Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

GRÁFICA III.24

Opinión de las elites sobre actuación del Poder Judicial
Actúa con imparcialidad y autonomía



Fuente. Encuesta de elites realizada para este informe.

En efecto, si bien las proporciones de personas que consideran que la situación económica del país y la suya propia son "regulares" están en guarismos similares —cerca de la mitad de la población—, las diferencias se verifican al observar el tamaño de los sesgos negativos y positivos de las opiniones. Allí, los juicios positivos sobre la situación económica del país no llegan a la quinta parte (17,5% "buena" y 0,8% "muy buena"), mientras que casi son un tercio los que consideran favorablemente la situación de la economía familiar (30,3% "buena" y 0,8% "muy buena"). *Esto se explica porque más de la mitad de los entrevistados que consideran buena su situación económica creen que la situación económica del país es mala.*

Un análisis de los indicadores individuales según variables básicas muestra algunas brechas resaltables. Entre las personas de estratos sociales medio-alto y alto, casi tres de cada diez (29,3%) ven la economía nacional atravesando por un buen período, algo que solo ocurre con menos de la sexta parte de quienes integran familias de estratos sociales más bajos (16,1%). Algo similar ocurre cuando se toman en cuenta los juicios de las personas que se identifican con la izquierda y centroizquierda frente a las de derecha y centroderecha; en esos casos las percepciones positivas entre los dos primeros grupos son entre una vez y media y tres veces mayores que entre los dos segundos grupos. *El comportamiento del indicador sugiere que existe un claro prisma político para evaluar la marcha de la economía nacional, y con algunas variantes la misma situación se identifica al considerar la evaluación de la economía familiar.*

Las perspectivas económicas son sistemáticamente mejores que la evaluación de la situación actual, ya sea que se considere la economía familiar o la del país. Aunque las opiniones están divididas, en general se verifica un juicio prospectivo más favorable. Casi un tercio de la población cree que la situación económica futura del país será mucho mejor (1,5%) o un poco mejor (30,1%), mientras que algo menos de la quinta parte cree que la evolución será un poco peor (14,4%) o mucho peor (6,9%). La situación económica familiar es pronosticada como más positiva que la actual por algo menos de

un tercio del total (1,9% cree que será mucho mejor y 29,1% que será algo mejor), mientras que los que esperan una evolución negativa son poco más de la décima parte. En todos los grupos de la población se percibe un futuro económico mejor que el actual —aunque en grados diversos—, tanto para la familia como para el país; la única excepción es la opinión de los votantes de centroderecha y derecha respecto al futuro de la economía del país.

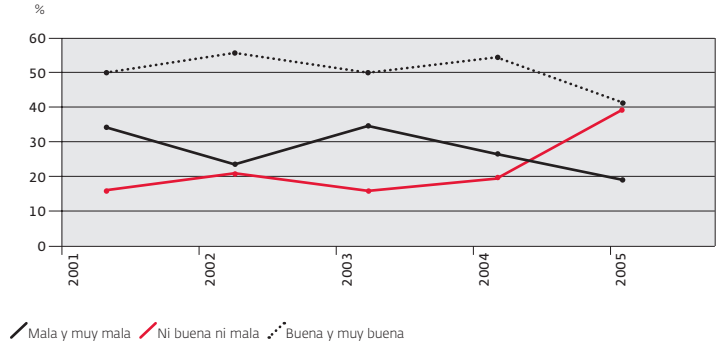
Analizadas de forma aislada, estas percepciones pueden sugerir una visión extremadamente negativa de la realidad económica nacional. Sin embargo, la información comparativa permite afirmar que, aunque los uruguayos han tenido un sesgo históricamente pesimista para mirar su economía, *justamente en el momento actual se encuentran en una coyuntura que podría considerarse particular, bastante menos negativa que la de la mayor parte de la última década.*[97] Algunas mediciones que combinan las visiones de evolución y perspectivas muestran que *desde fines del 2004 las expectativas económicas se ubicaron en algunos de sus niveles más favorables, lo que sin duda está asociado al cambio de ánimo de buena parte los electores, especialmente aquellos que se identificaban con la izquierda, y ese cambio es el resultado directo del acceso del* FA *al gobierno*. Aunque en el largo plazo se ha demostrado que estos indicadores parecen correlacionar con ciertos aspectos de la economía —como la evolución del producto—, estas variantes recientes muestran la importancia clave de las visiones político-partidarias sobre el tema.

Si bien la evaluación y las perspectivas sean algo mejores, la identificación de los principales problemas del país sigue estando sesgada hacia los temas económicos, sobre todo hacia cuestiones específicas derivadas de esa situación, o vinculadas con ella. El desempleo es mencionado como el problema principal por la tercera parte de la población (33,3%), y como uno de los dos problemas fundamentales por más de cuatro de cada diez personas (43,4%). El segundo lugar en el *ranking* es para la economía y los temas

97 Los datos sobre indicadores como el *índice de confianza de los consumidores* de Equipos Mori abonan esta afirmación. Véase <www.equipos.com.uy>.

GRÁFICA III.25

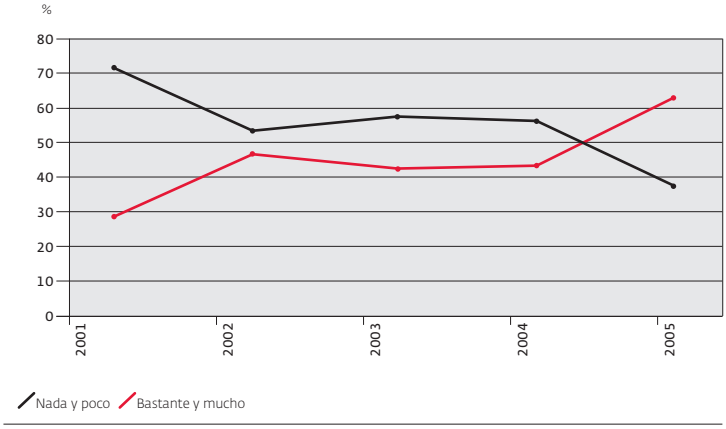
Evolución de la opinión de las elites sobre el Poder Judicial, 2001-2007



Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

GRÁFICA III.26

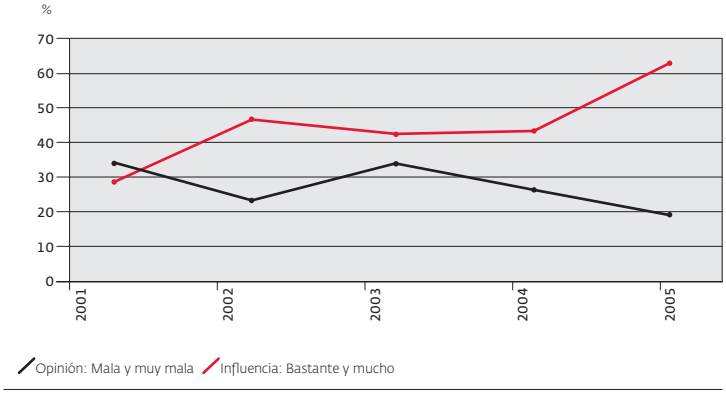
Percepción de las elites de la influencia del Poder Judicial en la vida política del país, 2001-2007



Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

GRÁFICA III.27

Tendencia de opiniones negativas y percepción de influencia del Poder Judicial en elites, 2001-2007



Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

de producción, aunque con énfasis menor (en el entorno de 5 a 8 puntos porcentuales menos), y en ese mismo paquete podrían incluirse —aun cuando no se trata de problemas exclusivamente económicos— la pobreza y la marginalidad (que abarcan cerca de una décima parte de las menciones como problema principal y una séptima parte del total de encuestados los considera uno de los dos problemas más importantes).

La única cuestión no estrictamente económica que se *cuela* en este panorama es la inseguridad, principal problema para la décima parte de los entrevistados y uno de los dos más importantes para un quinto del total. Algunos problemas vinculados con el sistema político aparecen como preocupación fundamental para pequeños sectores, pero no crecen en el número de menciones cuando se toman en cuenta los dos principales problemas del país. Esto es lo que ocurre con el mal funcionamiento del gobierno (un 4% lo considera el problema principal y solo un 1,9% adicional el segundo problema) y con la calidad y el comportamientos de los dirigentes políticos y los partidos (un 2,4% lo menciona como problema principal y solo un 1,9% adicional como segundo problema). En cambio, otras cuestiones crecen a partir de las menciones que obtienen como segundo problema del país; es especialmente el caso de la salud (0,9% en la primera mención y 5,7% en la suma de las dos primeras) y de la educación (1,3% en la primera mención y 4,6% en la suma) (gráfica III.30).

En perspectiva histórica, la principal variación es que la desocupación es ahora menos notoria como problema central, ya que cuatro años atrás sus guarismos llegaron a ser el doble de los actuales. Los otros dos aspectos importantes son el incremento del peso de la inseguridad y de la pobreza y la marginalidad.[98] Por otra parte, la información histórica también muestra que la aparición de algunos aspectos sociales como segunda mención en el listado de problemas del país no es algo original de este estudio, sino que suele ocurrir de manera habitual.

La visión sobre la importancia de estos problemas muestra matices si se consideran las prioridades de grupos específicos de la población. El desempleo es el problema que aparece mencionado en primer lugar en todos los grupos analizados, con la única excepción de los electores que se identifican con la derecha; entre estos, los temas de economía y producción superan en menciones al desempleo por una diferencia de alrededor de 4 puntos porcentuales. Pero también es cierto que entre las personas con mayor nivel educativo y las que pertenecen a familias de estratos sociales altos los niveles de importancia asignados al desempleo son solo levemente inferiores a los que asignan a los temas económico-productivos (con diferencias de 1 o 2 puntos).

Otras variantes tienen que ver con el peso relativo que se le otorga a un problema dentro de determinado sector, y en ese sentido el ejemplo más claro es la situación de la educación. Entre las personas de nivel educativo más alto, un 4,0% considera que es el principal problema del país, cifra que baja al 1,5% entre las personas de nivel educativo medio y directamente desaparece de las menciones en el nivel educativo bajo. También se observan diferencias en el peso que se asigna a factores como el mal funcionamiento del gobierno entre los electores de derecha (7,1%, entre 3 y 5 puntos por encima de los otros grupos) y a los problemas relacionados con la acción de los dirigentes políticos y partidos entre los jóvenes (lo ve como principal problema un 4,3%, entre 1,5 y 3 puntos por encima del resto de los grupos). A diferencia de otros estudios, no se observa aquí una preocupación tan segmentada sobre el tema de la seguridad pública, aunque sí se advierte que se trata de una preocupación claramente mayor en Montevideo (11,6%) que en el resto del país (7,8%).[99]

98 En términos estrictos, las comparaciones son solamente primarias, ya que en este caso se utiliza una pregunta abierta y los resultados de referencia aluden, por lo general, a preguntas cerradas, con listado de respuestas predeterminado.

99 Las diferencias se hacen más notorias si en lugar de considerar el corte por zona entre Montevideo y el interior del país se definen dos categorías: el Área Metropolitana (Montevideo y entorno cercano) y el resto del país.

La información del estudio de elites muestra similitudes y diferencias con la visión de la opinión pública. Las elites son claramente más optimistas que los ciudadanos al evaluar la situación económica actual del país, y si bien los problemas económicos son también para ellas los más importantes, estos adquieren una especificidad diferente según el tipo grupo que se considere. Porcentajes que oscilan entre 50% (sindicalistas) y más del 90% (gobernantes) consideran bueno el momento por el que pasa la economía nacional. La preocupación central por el desempleo es un rasgo que gobernantes y sindicalistas comparten con la opinión pública (35,3% y 35% respectivamente lo ven como el principal problema). Los legisladores muestran un sesgo más marcado hacia las cuestiones de pobreza, exclusión y desintegración social (26,5%) y los empresarios destacan por su preocupación por la falta de planificación y de políticas de largo plazo (17,5%). La menor cantidad de menciones a la economía como principal problema del país es consistente con una visión más positiva de la situación económica nacional.

3.4.2 Algunos elementos del ser nacional

Los uruguayos se sienten mayoritariamente orgullosos de su nacionalidad, y este orgullo, aun cuando comprende grados diversos, abarca a más de ocho de cada diez personas: más de la mitad (55,3%) dice sentirse muy orgulloso de ser uruguayo y más de un cuarto adicional (28,2%) bastante orgulloso. El orgullo aumenta a medida que aumenta la edad y a medida que disminuye el nivel educativo y socioeconómico de los entrevistados. También es mayor en las personas que se identifican con la derecha, entre quienes además se percibe una diferencia de énfasis, ya que se trata del único grupo en que la proporción de personas muy orgullosas de su nacionalidad alcanza a siete de cada diez.

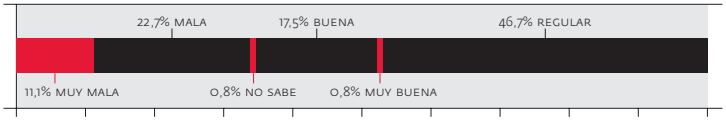
Los motivos principales de esa satisfacción parecen tener que ver tanto con algunas cuestiones genéricas como con aspectos concretos. El principal motivo de orgullo refiere a la cultura, la idiosincrasia y la forma de ser nacional (23,6%), y en segundo lugar a cosas tales como la seguridad, tranquilidad y paz (14,2%) y una cuestión que podría denominarse *las raíces,* que alude a cosas tales como el lugar de nacimiento y las relaciones sociales que en él se generan (13,9%). Al menos explícitamente no aparece una proporción alta de menciones al sistema democrático (que es citado solo por un 3,3% del total), pero podría hipotetizarse que una parte de esas referencias están vinculadas con la mención a la idiosincrasia nacional.

Por oposición, los motivos por los que molesta ser uruguayo, aun cuando no abarcan a sectores tan amplios de la población (uno de cada diez ciudadanos), aluden con mayor frecuencia a factores políticos, ya sea genérica o específicamente. Los otros factores están vinculados a la inseguridad pública o a problemas sociales como el desempleo, la pobreza y la situación de la infancia.

La cultura, la idiosincrasia y la forma de ser son algo claramente más valorado como motivo de orgullo por los montevideanos (30,4%) que por quienes viven en el interior (18,4%), y también aparecen niveles altos de menciones a este factor entre las personas de educación y nivel socioeconómico altos. Estas menciones se reducen drásticamente entre las personas que se identifican con la derecha. Para ellas, el principal motivo de orgullo es la tranquilidad, seguridad y paz del país, y en segundo lugar *las raíces* (nacer en Uruguay, la familia y el barrio). Entre las personas que habitan en el interior del país, las que tienen menor nivel educativo y las que integran sectores sociales más bajos, la mención a la solidaridad y el humanismo pesan bastante más que en otros grupos como motivo de orgullo nacional. La inseguridad, la violencia y los delitos son aspectos que molestan preferentemente a las personas de edades altas y educación baja. La mediocridad y el estancamiento, por su parte, son más señalados por quienes tienen alta educación, pertenecen a los estratos sociales más elevados y los que se identifican con la izquierda.

GRÁFICA III.28

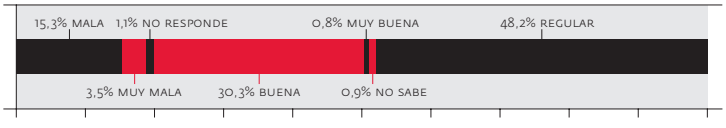
Situación económica actual del país



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.29

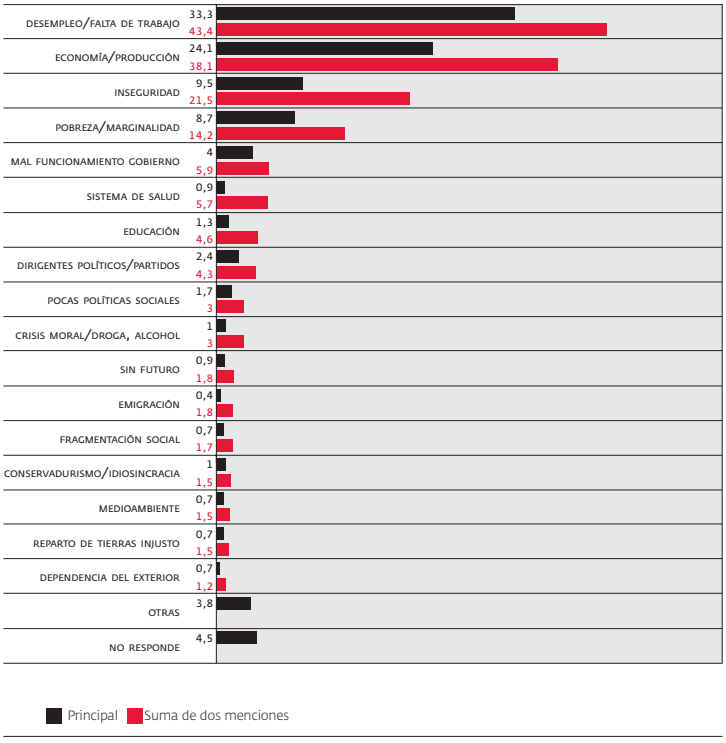
Situación económica actual personal y familiar



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.30

Principal problema del país



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

3.4.2.1 La confianza interpersonal

La confianza interpersonal es un factor que algunos autores[100] han considerado fundamental en la trama de una sociedad democrática. También aparece como un indicador particularmente importante para conocer las visiones de los uruguayos sobre sí mismos. Medida a través de un indicador clásico en este tipo de estudios, muestra un nivel relativamente bajo si se la observa en términos absolutos, pero todo indica que es más elevado que el que se constata a escala latinoamericana.[101] Los datos se muestran en el siguiente cuadro:

El análisis por variables básicas sugiere que la confianza interpersonal puede considerarse un indicador razonable de capital social. Los datos indican que, llamativamente, es más alta en Montevideo, crece con el nivel educativo y con el estrato social y se muestra también mayor entre las personas de izquierda y centroizquierda. Estos datos son interesantes porque aparecen como ejemplo contrafáctico de cierta tendencia del *saber popular* tendiente a considerar que la confianza interpersonal está relacionada con ámbitos de tamaño más pequeño. Por el contrario, todo sugiere que está mayormente vinculada a la frecuencia, intensidad y densidad de las interacciones, como parecen marcarlo los factores educativos, sociales y político-ideológicos.

100 El referente más importante es Putnam (1996, 2001), quien estima que la confianza interpersonal es un indicador básico del capital social, y este es a su vez un factor fundamental en el rendimiento institucional y la fortaleza de la vida democrática. El itinerario intelectual de Putnam tiene relaciones directas con varios autores que emplearon el término *capital social*, especialmente en la teoría sociológica. Es el caso de Bourdieu (2001) y Coleman (2001). El primero lo consideró como "el conjunto de los recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento [...] (Bourdieu, 2001: 84). Coleman lo definió como un elemento que se produce mediante cambios en las relaciones entre las personas que facilitan la acción, y lo consideró como un capital distinto del financiero y el humano, por su calidad de bien público y porque se articula a partir de obligaciones y expectativas compartidas (Coleman, 2001).

101 Un análisis comparativo de datos recientes puede verse en Canzani (2007*b*).

La confianza interpersonal es marcadamente más alta cuando se evalúa respecto a personas con las que se tienen vínculos más intensos y/o interacción más variada (85,2%), pero aún sigue siendo relativamente baja cuando se evalúa respecto a grupos como los vecinos e incluso compañeros de trabajo, valores que sugerirían también ciertos déficits de integración que deberían analizarse con más detenimiento. Entre quienes manifiestan poco o nada de confianza hacia el prójimo se encuentran el 19,7% de los que conocemos personalmente, el 24,5% de nuestros vecinos, el 25,9% de los compañeros de estudio y/o trabajo, el 49,1% de la gente de otra nacionalidad, el 49,4% de las personas de otra religión y el 73,3% de la gente que se acaba de conocer (cuadro III.41).

3.4.2.2 La participación social

La participación social es otro elemento analizado habitualmente como indicador de densidad de la trama social. Sin embargo, los datos relevados muestran que los valores son relativamente bajos, y este juicio se puede extender incluso a una visión comparativa en el contexto regional. La mayoría de las organizaciones chequeadas en el estudio exhibe niveles de participación que no superan el 30% de la población. Las más abarcadoras son las organizaciones religiosas e iglesias, las organizaciones educativas y culturales y, en menor medida, las de apoyo y beneficencia y las culturales, barriales y de fomento. Algo diferente es el caso de la participación en actividades cívicas y de movilización política, en las que algunos ítems reciben niveles más altos, como es el caso de la firma de peticiones y la asistencia a manifestaciones (gráficas III.31 y III.32).

La participación en actividades cívicas y políticas es más baja que la participación llamada genéricamente *social,* pero este resultado muestra una situación habitual en este tipo de estudios, fundamentalmente porque la primera suele suponer un mayor nivel de involucramiento personal, e incluso en determinadas circunstancias puede conllevar cierto riesgo. El análisis también muestra que cierta cantidad de personas tomaron parte o emprendieron estas acciones en el pasado pero ya no lo hacen, proporción que en algunos casos puede llegar a casi una décima parte del total.

Si se mira el conjunto, puede afirmarse que hay distintos ámbitos de participación que obedecen a caracterizaciones también diferentes. Si bien ninguno aparece como exclusivo de un sector particular de la población, organizaciones como los sindicatos están claramente asociadas a la población que se identifica con la izquierda, las organizaciones religiosas son más propias de un público de mayor edad y con perfiles ideológicos de centroderecha y derecha, y las comisiones de fomento, barriales y locales muestran un perfil claramente más abarcador y universalista.

Porcentajes que oscilan entre 50% (sindicalistas) y más del 90% (gobernantes) consideran bueno el momento por el que pasa la economía nacional.

Los indicadores de participación en acciones cívicas y políticas tienen un perfil más definido. Prácticamente en todos los casos es más alta entre los montevideanos, los hombres, las personas de edades medias y altas, y crece con la educación y el nivel socioeconómico, a la vez que está fuertemente asociada a las personas que se ubican en la izquierda y la centroizquierda.

El análisis de la información muestra, sin embargo, una situación relativamente atípica, ya que, en términos comparativos, los niveles relativamente bajos de participación social no condicen con los valores supuestamente más elevados de *capital social* que sugerían los indicadores de confianza interpersonal. Una de las explicaciones podría estar dada por una especie de *compensación* generada a través de ciertos tipos de participación política, lo que reforzaría una tesis histórica sobre las identidades *politicocéntricas* uruguayas,[102] especialmente aquellas vinculadas a los partidos de izquierda. Aunque el estudio no permite una confirmación plena, todo sugiere que algo de ello parece existir entre la población uruguaya. Si a esto se suma el potencial que parece tener la presencia de ciudadanos de izquierda en algunos ámbitos claves de participación social, bien podría postularse que el predominio de una visión de izquierda —o, para ser más precisos, de lo

102 El trabajo clásico sobre este punto es de Beisso y Castagnola (1987).

Cuadro III.38 Nivel de orgullo por ser uruguayo

Muy orgulloso	55
Bastante orgulloso	27
Poco orgulloso	12
Nada orgulloso	3
No soy uruguayo	2
No responde	1
Total	100

Cuadro III.39 Motivos de orgullo y motivos de molestia del ser uruguayo

Motivos de orgullo	%	Motivos de molestia	%
Cultura, idiosincrasia, nuestra forma de ser	23,6	Inseguridad, violencia, delitos	10,8
Seguridad, tranquilidad, paz	14,2	Dirigentes políticos, partidos	10,2
Haber nacido en Uruguay, la familia, el barrio	13,9	Mediocridad, estancamiento, falta de desarrollo	6,4
La libertad	6,3	Nada	6,4
Solidaridad, humanismo	5,3	El gobierno de izquierda	5,3
Geografía, bellezas naturales, paisajes, lugares	5,1	Desempleo	5,1
La democracia	3,3	Pobreza, niños o familias en la calle	4,7
Nivel educativo de la gente	2,9	Desesperanza, desánimo, tristeza	4,3
Nada	1,6	Idiosincrasia, complejo de inferioridad o soberbia	4,0
Todo	1,4	Desigualdad social y económica	3,6
Otros	7,0	Decadencia de valores	2,4
No responde	15,2	No hay voluntad de trabajar, *viveza criolla*	2,3
		Burocracia, peso del Estado, funcionarios públicos	2,1
		Otros/No responde	32,6
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

que en el país se entiende por ello— es, precisamente, uno de los rasgos resaltables de la cultura política uruguaya actual.

Por último, un aspecto relevante es la religiosidad de la población uruguaya. Aunque no existen estudios sistemáticos sobre este tema, siempre se ha afirmado que, en términos comparativos, la sociedad uruguaya se distingue como una de las menos religiosas del continente. Los datos sobre participación en organizaciones religiosas muestran niveles bajos —el 13% manifiesta ser miembro de alguna organización de este tipo y un 17,3% adicional indica que participa sin ser miembro formal, lo que deja fuera del vínculo con organizaciones religiosas a siete de cada diez uruguayos adultos.

Desde una perspectiva más laxa —la noción de pertenencia— los resultados sugieren niveles algo más elevados de religiosidad, aunque no necesariamente de participación. Según el indicador que se tome en consideración, la delimitación puede ser diferente. Algo más de cuatro de cada diez personas (44,6%) dicen pertenecer a un grupo religioso, si bien quienes se consideran religiosos son un grupo aún más elevado: dos tercios del total (64,2%). Solo poco más de una décima parte de la población (11,9%) se definen decididamente como *ateos*. Las creencias y las prácticas religiosas aparecen con más nitidez en grupos como las mujeres, las personas de más de edad, las de menor nivel educativo relativo, las de estratos sociales más bajos y entre electores que se identifican con la centroderecha y la derecha.

Los datos de las fuentes sistemáticas disponibles toman información que no es estrictamente comparable porque utilizan una pregunta algo diferente,[103] pero a lo largo de una década sugieren un nivel de creencias religiosas que es al menos 10 puntos menor en Uruguay que en el Cono Sur, y aún más diferente —entre 12 y 25 puntos menor— si se compara con el conjunto de América Latina.

3.4.2.3 Las orientaciones hacia la política

Casi cuatro de cada diez personas (38,4%) declaran estar muy o bastante interesadas en la política, y una proporción similar (34,2%) manifiesta que habla de política frecuentemente con sus amigos, aun cuando solo la décima parte de la población dice que intenta convencer a otros de adoptar su posición, y una proporción todavía menor —una vigésima parte— dice trabajar de manera habitual por un candidato o partido.[104] De todas

103 El Latinobarómetro utiliza una pregunta redactada de manera diferente e incluye una categoría de creencia —genérica— en un ser superior. Para más detalles véase <www.latinobarómetro.org>.

104 Es importante anotar que este indicador puede estar afectado por la relativa lejanía de la compaña electoral.

maneras, puede afirmarse que el nivel de interés es alto en el contexto latinoamericano, y alto también respecto a la media nacional, al menos en una perspectiva comparada (Canzani, 2001).[105]

El interés en la política y los otros indicadores relacionados discriminan según algunas características relevantes: se encuentran ciudadanos algo más interesados en Montevideo que en el resto del país, y más entre los hombres que entre las mujeres. Las diferencias son más marcadas por educación y estrato social, a tal punto que pueden encontrarse niveles de interés e involucramiento en discusiones políticas que son una vez y media superiores entre las personas de educación alta respecto a las de educación baja y entre las personas de estratos altos respecto a las de estratos bajos.

Diferente y particular es la relación con la edad. Los niveles de interés en la política son algo más bajos entre los jóvenes que en el resto de los grupos y algo similar ocurre con el grado en que se discute de política. De todas formas, el corte generacional parece claramente menos relevante que el social.

El interés y la activación política son marcadamente diferentes según la autoidentificación ideológica y según el voto, factores que sin duda aparecen relacionados. El grado de cercanía a la política es mucho más elevado entre quienes se alinean a la izquierda —casi el triple que entre quienes se ubican a la derecha—. Estos datos también confirman que el corte ideológico es más contundente que el corte político (cuando se analizan por voto partidario), lo que sin duda se debe al hecho de que los grupos políticos son menos homogéneos en términos de creencias que los conglomerados ideológicos, fenómeno señalado como un cambio relevante sobre todo a partir del crecimiento del FA hacia el centro del espectro político (Canzani, 2005).

Estos elementos sugerirían que buena parte de la matriz identitaria de tipo *politicocéntrica* quizá no sea una adecuada descripción del conjunto —o incluso de la mayoría— de la población uruguaya, y que en todo caso esa visión se adapta mejor a las identidades políticas de izquierda.

De todas maneras, la importancia de la política en la configuración de estas identidades parece confirmarse cuando se analizan algunos indicadores de comportamiento electoral. Cuatro de cada diez personas (41,5%) manifiestan haber sufragado siempre por el mismo partido, y solo una décima parte (9,5%) declara que ha variado su voto en más de una oportunidad.[106]

Cuadro III.40 Confianza interpersonal

Se puede confiar en la mayoría de las personas	18,4
No se puede ser tan confiado	75,5
No sabe	5,3
No responde	0,8
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.41 Confianza en tipos de personas

	Confía completamente	Confía algo	Confía poco	No confía nada	No responde	Total
Familia	85,2	9,7	3,5	1,2	0,5	100,0
Vecinos	27,0	47,4	16,6	7,9	1,0	100,0
Gente que conoce personalmente	35,7	43,2	14,6	5,1	1,5	100,0
Compañeros de trabajo/ estudio	20,3	39,2	17,8	8,1	14,6	100,0
Gente que conoce por primera vez	2,6	22,2	38,2	35,1	1,9	100,0
Gente de otra religión	6,2	35,8	29,4	20,0	8,7	100,0
Gente de otra nacionalidad	7,1	34,6	30,5	18,6	9,2	100,0

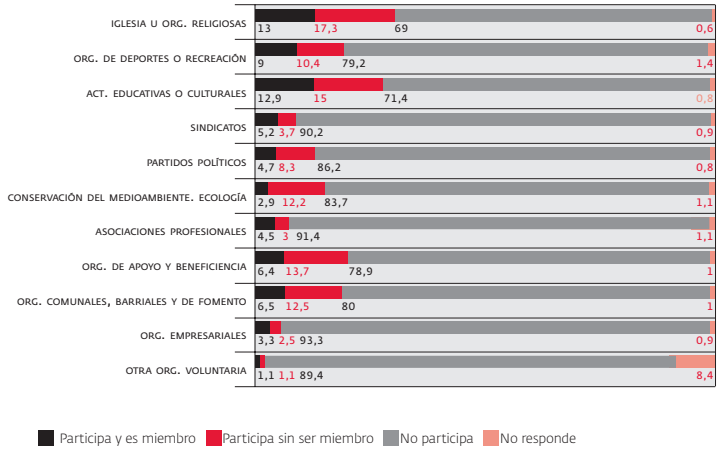
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

105 La proporción de personas "muy interesadas" en política alcanza el 12%, y la de "algo interesadas", el 26,4%. Quienes discuten muy frecuentemente de política son el 10,9% y quienes lo hacen frecuentemente son el 23,2%.

106 Esto no puede considerarse un efecto espurio de la concurrencia electoral, dado que en Uruguay el voto es obligatorio y participa de las elecciones la enorme mayoría del padrón electoral. Los porcentajes calculados se incrementarían en torno a una décima parte si se calcularan sobre el total de personas que concurrieron efectivamente a más de una elección.

GRÁFICA III.31

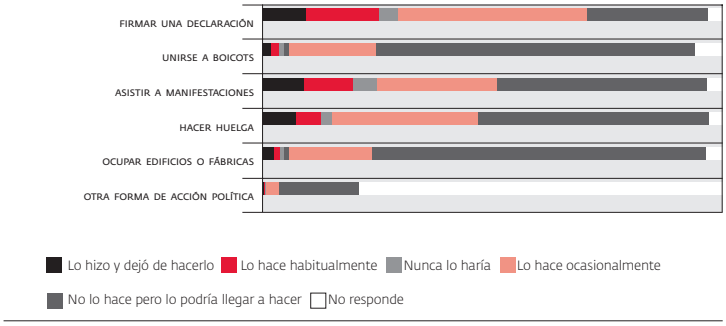
Participación en organizaciones voluntarias



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.32

Participación en acciones políticas



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Por otra parte, al menos desde el punto de vista del discurso, una proporción muy importante de los votantes justifica su elección en aspectos programáticos o partidarios, frente a aquellos que declaran inclinarse por el factor personal encarnado en los líderes políticos, como muestra la gráfica III.34. Las respuestas indican que algo más de un tercio del total (36,7%) señala como factor fundamental el programa, un quinto (22%) menciona el partido, mientras un 12,9% cita al candidato o líder y una décima parte (11,7%) expresa que vota "porque es obligatorio".

3.4.3 La democracia: visiones sobre el sistema, las instituciones y el funcionamiento

El estudio incluyó una amplia gama de indicadores que refieren al sistema democrático y aluden a un conjunto relativamente amplio de dimensiones. Más allá de que cada uno de ellos puede ser válido para describir algún aspecto particular, en este apartado se intenta resumir los resultados en torno a algunos aspectos conceptuales que parecen especialmente relevantes para describir la cultura política en el Uruguay.[107]

El primero de esos aspectos es el nivel de apoyo público a la democracia. Como argumenta uno de los estudios que se toma como referencia empírica para este trabajo (PNUD, 2004*a*):

El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o, por lo menos, la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar.

El grado en que efectivamente puede medirse el apoyo público a la democracia, su relación con el desarrollo humano y el grado en que se puede realizar esta medición a través de encuestas han sido objeto de una discusión reciente, aun cuando todavía se está lejos de lograr consenso sobre el tema, especialmente en los aspectos empíricos y las definiciones operativas.[108]

Algunos autores argumentan fuertemente respecto a que el apoyo público a la democracia desempeña un papel fundamental en la extensión del sistema y que puede medirse a través de encuestas, y señalan como in-

107 Algunos de los elementos que aquí se presentan y discuten sobre apoyo público a la democracia están relacionados con elaboraciones realizadas en un trabajo previo (Canzani, 2007*a*).

108 Un detalle extenso de la discusión realizada en el taller *Candidate Indicators for the* UNDP *Democracy Support Index* (DSI), Vanderbilt University, 5 y 6 de mayo del 2006, ilustra sobre este aspecto.

dicadores claves aquellos referidos a la preferencia de sistemas democráticos por sobre los autoritarios y aquellos relacionados con las cuestiones de autorrealización personal[109] (Inglehart y Wenzel, 2006).

Otros afirman que el público de masas, el *demos*, ocupa un papel central en la teoría democrática, y que las actitudes ciudadanas y la participación son elementos claves en términos de fortalecer la estabilidad de un sistema democrático o debilitarla. Así, proponen avanzar midiendo la legitimidad de estos elementos y emplear indicadores relacionados con una dimensión más genérica, vinculada a la comunidad y el régimen político, y otra más específica, vinculada a la visión del público sobre el funcionamiento del gobierno (Booth, 2006).

Pero hay también quienes polemizan afirmando que los diversos significados del término democracia son distintos para diferentes tipos de personas, y que es cuestionable por tanto utilizar esa palabra en los reactivos que se utilizan en un cuestionario. Se sostiene que es necesario buscar indicadores que eviten las llamadas *"d-words"* (pregunta que incluyen el término democracia), aun cuando se reconozca que la medición de las actitudes políticas de las masas es en realidad un camino razonable para medir las actitudes políticas sobre el sistema democrático, proponiendo que se realicen relevamientos previos para conocer el significado de democracia, como requisito para estudios de este tipo (Bratton, 2006).[110]

Cuadro III.42 Pertenencia a algún grupo religioso

Pertenece	44,6
No pertenece	55,4
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

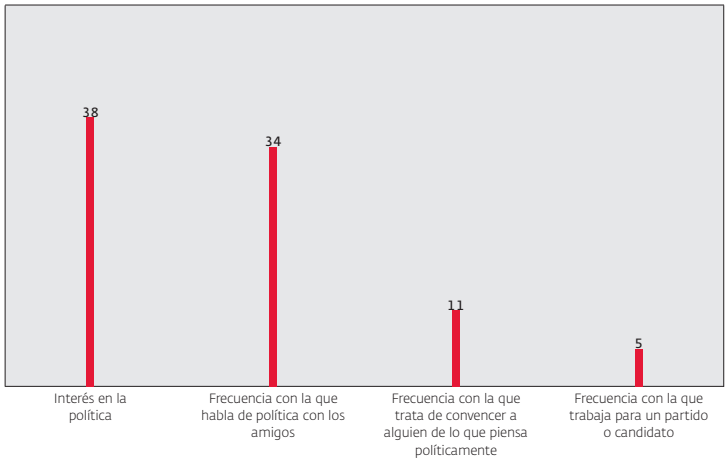
Cuadro III.43 ¿Cuál es su religión? Serie comparativa

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
América Latina	91,9	91,7	92,0	91,5	91,4	88,9	91,2	89,6	89,5
Cono Sur	90,2	88,0	87,8	87,5	87,5	87,0	89,5	87,5	85,8
Uruguay	80,3	75,3	77,4	77,7	76,0	76,5	77,7	70,6	65,0

* Se presenta el porcentaje de personas que tienen alguna religión o son creyentes.
Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro.

GRÁFICA III.33

Interés en la política



* Suma de respuestas "Muy interesado" y "Algo interesado"
** Suma de respuestas "Muy frecuentemente" y "Frecuentemente"
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

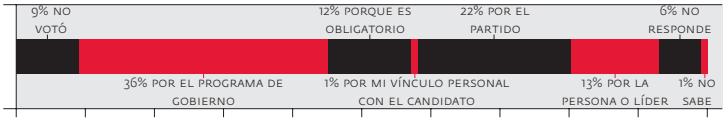
Vargas Cullel (2006) argumenta, en una orientación similar, sobre la multidimensionalidad del concepto y la necesidad de indagar con una batería de indicadores variados, y critica el manejo común de la relación entre satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático y su combinación con el apoyo al sistema como un indicador clave. Su visión, al igual que la de Bratton, está directamente relacionada con la propuesta de Seligson (2006), quien insiste en limitar los indicadores a los de uso más clásico, evitando el término *democracia* y orientando la indagación más hacia las instituciones básicas

109 El esquema de análisis de cambio de valores popularizado en diversos trabajos de Inglehart —desde valores de tipo predominantemente materialista a otros de tipo predominantemente posmaterialistas— comprende como uno de sus ejes la autorrealización personal. Esta se considera vinculada con el otorgamiento de un peso fundamental a la calidad de vida y el lugar del individuo en la sociedad, contra necesidades más materiales como la alimentación y la seguridad personal.

110 Bratton cuestiona el uso indiscriminado que se ha hecho de la pregunta formulada originariamente por Juan Linz, que plantea el nivel de aceptación de alternativas al sistema democrático. La insistencia en la definición del significado de la democracia proviene de la experiencia de Bratton con el Afrobarómetro, el primer estudio sistemático de opinión pública que se realiza regularmente en África.

GRÁFICA III.34

Motivo del voto en elecciones nacionales, en porcentaje



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

del sistema democrático, la percepción del grado en que se respetan los derechos ciudadanos, el orgullo nacional respecto al sistema político y el apoyo al sistema político.[111]

Rohrschneider (2006) también propone trabajar combinando dimensiones de ideales y realidades constitucionales, por un lado, con cuestiones de confianza en las instituciones, satisfacción con la democracia y satisfacción con el rendimiento de los cargos ejecutivos, por otro.

Otros planteos más complejos (Norris, 2006) identifican cinco dimensiones con diversos tipo de preguntas asociadas: comunidad política (por ejemplo: identidad geográfica y orgullo nacional), principios del régimen (por ejemplo: preferencia por la democracia sobre los regímenes autoritarios), desempeño del régimen (por ejemplo: evaluación del gobierno y del funcionamiento democrático), instituciones del régimen (por ejemplo: nivel de confianza en esas instituciones) y actores políticos (por ejemplo: evaluación y popularidad de los líderes de gobierno). El objetivo manifiesto es evitar versiones mínimas de índices de democracia y desarrollar propuestas que comprendan lo mejor posible la multidimensionalidad del fenómeno.[112]

Aunque estas posturas validan la perspectiva que asumiremos en este trabajo, no debe omitirse la importancia de otros factores que son seguramente claves y que para nada se consideran irrelevantes en el apoyo público a la democracia, como el grado en que se encuentran institucionalizados los partidos como mecanismos de representación (Alcántara, 2004), el grado en que los modelos económicos más generales aplicados en una sociedad reflejan la visión del elector promedio (Stiglitz, 2004) o la importancia del nivel de legitimidad pública que surge de la relación y el reconocimiento de un proyecto de Estado nación verdaderamente comprehensivo (Calderón, 2004).

Estas observaciones no hacen más que confirmar la complejidad del asunto, pero tienden a aceptar que es posible —e incluso necesario— estudiar el apoyo público a la democracia a través de encuestas de opinión, al menos como un componente relevante del concepto.[113]

Es en esa dirección que el estudio ya mencionado del PNUD maneja como uno de los elementos centrales del análisis una clasificación de orientaciones hacia la democracia elaborada a partir de un índice. Como se puede ver en el esquema que aparece a continuación, el análisis se basa en la definición de tres dimensiones que aglutinan 11 indicadores. La primera dimensión, denominada "Apoyo a la democracia como sistema", comprende cinco indicadores: la preferencia por el sistema democrático ante otras alternativas, la elección entre democracia y desarrollo, la necesidad de la democracia como requisito para el desarrollo, la aceptación de un gobierno

111 La serie de *auditorías de la democracia* realizadas en el marco del proyecto LAPOP (Latin American Public Opinion Project) ejemplifica con claridad este planteo. Una de las razones por las que se descartó trabajar con buena parte de los indicadores allí propuestos es que, en el momento de comenzar el estudio, la información solo estaba disponible para algunos países latinoamericanos y no se había realizado aún la encuesta para Uruguay. Para una revisión del avance del proyecto LAPOP y sus publicaciones puede verse <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop> (chequeado el 19/12/2007).

112 Al igual que Inglehart y Welzel, Norris trabaja con la información proveniente del World Values Surveys, probablemente la más importante encuesta comparativa regular de opinión pública a escala mundial. El estudio en sus diferentes *olas* también muestra problemas de cobertura en América Latina. Para Uruguay se realizó solo dos veces en los últimos 11 años (1996 y 2007). La información de la última medición aún no se ha hecho pública. Véase <http://www.worldvaluessurvey.org/> (chequeado el 19/12/07).

113 Argumentos como el de Taylor (2002) van aún más lejos, y valoran las encuestas de opinión pública como instrumento para el buen gobierno.

autoritario en caso de que sea capaz de solucionar los problemas nacionales, y el juicio sobre la democracia como medio para la solución de los problemas nacionales. La segunda dimensión, denominada "Apoyo a las instituciones representativas", comprende dos indicadores: los partidos como elemento indispensable para la democracia y el Parlamento como elemento indispensable para la democracia. Finalmente, la tercera, denominada "Dimensión delegativa", comprende cuatro indicadores: la aceptación de la actuación del presidente no limitada a la leyes, la aceptación de que este ponga orden por la fuerza, la aceptación de que controle los medios de comunicación y la aceptación de que gobierne dejando de lado Parlamento y partidos. El cuadro adjunto resume el esquema y las preguntas correspondientes.

En este estudio se trabajó buscando una medida similar, que pudiera responder a los requisitos de validez necesarios, y a la vez procurando que fuera en cierta forma equivalente al índice mencionado. La decisión finalmente adoptada fue la construcción de un índice sumatorio simple, denominado aquí IAPD, que permite ordenar los casos en un continuo que puede variar desde 1 —el mínimo apoyo público a la democracia— hasta 4 —el máximo apoyo público a la democracia.[114]

Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro III.44. Como puede verse allí, estos muestran que el valor medio[115] es de 3,1, claramente hacia el extremo democrático de la escala, cuyo punto medio se sitúa en 2,5. La otra cuestión que aparece como relevante es que, aun cuando existen ciertas diferencias, estos niveles son relativamente similares en distintos grupos de la población, y en todos los casos muestran un sesgo positivo. El valor menor que se registra comprende a las personas de nivel socioeconómico bajo, con 3,01, y el valor mayor a las personas de nivel educativo alto, con 3,28, lo que hace que la mayor diferencia entre grupos sea menor que la décima parte de la extensión del índice.

Al menos de manera primaria, podría concluirse entonces que el apoyo público a la democracia que hoy existe en Uruguay es elevado —aun cuando está lejos de ser total— y extendido —porque alcanza a diferentes grupos de la población—. Esto no resulta llamativo, en tanto esta característica ha sido mencionada en más de una oportunidad por diferentes autores. Más recientemente, se han realizado cálculos utilizando una metodología similar (Canzani, 2007), y los resultados muestran que en el conjunto de América Latina y la región —Cono Sur— Uruguay es significativamente diferente en su nivel de apoyo público a la democracia.[116]

Si se toman esos datos como referencia —aun cuando corresponden al año 2002— y se calcula una versión modificada y algo más restringida del IAPD,[117] se puede fortalecer el énfasis con que se realiza esta afirmación. El valor medio que arroja el índice calculado con esa estructura levemente diferente es de 3,10 para Uruguay,[118] 2,63 para el Cono Sur y 2,7 para América Latina. Según el puntaje del índice global, Uruguay aparece en la segunda posición en América Latina —después de Costa Rica—, en idéntica posición si se toma en cuenta la dimensión de apoyo al sistema —conjuntamente con Venezuela— y en el primer lugar si se considera la dimensión de apoyo a las instituciones. Los puntajes del índice

114 En el caso de los indicadores dicotómicos se consideraron las dos respuestas como 1 y 4 según la orientación de la escala, y en el caso de indicadores de tres valores, como 1, 2, 5 y 4.

115 El análisis de las varianzas de la distribución muestra realizado para trabajos anteriores de similares características (Canzani, 2007*a*) revela que la media es un descriptor de buena calidad de los resultados globales por país y de las diferentes categorías de análisis.

116 Lo mismo ocurre con Costa Rica.

117 Los resultados toman como base el mismo estudio utilizado por PNUD, aunque debe advertirse que se maneja un conjunto de indicadores algo más restringido —solamente los correspondientes a las dimensiones de *apoyo al sistema* y *apoyo a las instituciones*— y se establece una metodología de cálculo diferente. Los resultados corresponden a un trabajo de campo realizado en el año 2002.

118 El idéntico puntaje logrado por Uruguay en los dos índices no permite suponer que exista una estabilidad total en las valoraciones de la población, ya que se trata de cálculos diferentes. De todas formas, sugiere cierta permanencia en niveles similares.

en los otros países muestran que existe variación, ya que más de un punto separa al primero del último.

La aplicación de un *test* de significación muestra que las diferencias de las medias de Uruguay respecto a América Latina, Uruguay respecto al Cono Sur y Uruguay respecto a cada uno de los otros países del estudio son muy significativas.[119]

El estudio también sugiere que esas variaciones no son el mero resultado de una población con características sociodemográficas diferentes, ya que un análisis realizado aislando algunos factores muestra que las diferencias con América Latina como conjunto y el Cono Sur como región se mantienen de forma sistemática. Las distancias se mantienen también al procesar la información por sexo, edad, nivel educativo, ingreso subjetivo, tamaño del hábitat, evaluación de la gestión del presidente y autoidentificación ideológica: en ninguno de los 25 subgrupos de análisis creados las diferencias van en sentido diferente al del total, y en todos los casos son significativas.

Pero la conclusión se ve todavía más fortalecida si se toma en cuenta que las diferencias se mantienen no solo en el nivel global, sino también en el nivel de esos mismos grupos en cada uno de los países analizados. La relevancia de comparar grupos de la población que son similares por país es que, en cierta medida, así se iguala una característica concreta de los sujetos, lo cual no es posible en la comparación global entre países.

Explicado de una manera más sencilla: podría ocurrir que las diferencias constatadas en el apoyo público a la democracia entre, por ejemplo, Uruguay y Paraguay se debieran a la diferente composición de la población de cada país. Si, como el estudio demuestra, el apoyo a la democracia aumenta a medida que aumenta la educación, y la población uruguaya es promedialmente más educada que la paraguaya, la diferencia entre los puntajes globales que corresponden a uno y otro país podría deberse a las diferencias de composición de su población. En otras palabras, la diferencia sería el resultado de un mayor nivel educativo de la población uruguaya.

Pero el análisis muestra que cuando se igualan esas características las diferencias se mantienen. Si se elaborara un *ranking* de los niveles de apoyo público a la democracia para cada uno de los grupos analizados por país, Uruguay ocuparía el segundo lugar —o, en su defecto, el primero— en cada una de las categorías analizadas. Los datos indican una sola excepción: entre las personas que se autoidentifican ideológicamente con la derecha, Uruguay aparece en la cuarta posición, aunque aun así la media uruguaya en ese grupo es mayor que el promedio latinoamericano y del Cono Sur en esa categoría.

Aunque no se pretende proyectar aquí los datos a un momento distinto de aquel en que fueron relevados, podría argumentarse que las diferencias encontradas entre Uruguay y América Latina y Uruguay y el Cono Sur se deben a coyunturas especiales por las que atraviesa un país o una región. Pero esa postura parece encontrar poca evidencia empírica, ya que buena parte de los indicadores utilizados en el índice y para los que se tiene información histórica sugiere que las diferencias son consistentes y regulares.

La base de datos histórica del Latinobarómetro permite apoyar esta afirmación a partir de algunos indicadores. El primero es el que alude a la preferencia por la democracia como sistema ante otras alternativas, en que el porcentaje para Uruguay se encuentra regularmente por encima del continente y la región. En el año 2002 la diferencia era de 23 y 22 puntos porcentuales respectivamente, y entre 1996 y el 2004 nunca fue menor de 20 puntos (gráfica III.36).

El segundo indicador refiere a la aceptación de un gobierno no democrático en caso

119 La prueba utilizada es el T de Student, un estadístico que registra las diferencias significativas entre las medias de dos muestras que se suponen representativas de dos grupos de observaciones. Los estadísticos fueron calculados sobre la base de datos disponibles del Latinobarómetro, usando el *software* SPSS 13.0 for Windows. Los valores de los *tests* se presentan en el anexo 2 de este informe.

de que resolviera los problemas del país. En el año 2002 el porcentaje que contemplaba esa posibilidad en Uruguay era 24 puntos menor que el de América Latina y 22 puntos menor que el del Cono Sur, y en los dos años siguientes la variación entre Uruguay y los dos agregados utilizados para la comparación nunca fue menor de 19 puntos porcentuales (gráfica III.36).

Los indicadores tercero y cuarto están vinculados con el grado en que se aceptaría una democracia sin Parlamento o sin partidos políticos. En Uruguay, la proporción de personas que consideran que no puede haber democracia sin Parlamento era 17 puntos superior al promedio latinoamericano en el 2002, y en los tres años anteriores la diferencia nunca fue inferior a los 11 puntos. Respecto al Cono Sur, la diferencia se encontraba en 14 puntos en el 2002, y en los tres años anteriores nunca bajó de los 8 puntos. A su vez, quienes rechazaban la alternativa de una democracia sin partidos políticos eran en Uruguay una proporción 22 puntos superior al promedio latinoamericano, y en los tres años anteriores esa diferencia se ubicó, como mínimo, en 20 puntos. Respecto al Cono Sur, la proporción en Uruguay era 20 puntos superior en 2002, y en los años anteriores nunca bajó de 14 puntos (gráficas III.37 y III.38).

La información permite suponer que las diferencias significativas encontradas en el nivel de apoyo público a la democracia entre Uruguay y América Latina y Uruguay y el Cono Sur no se deben a coyunturas sociales, económicas o políticas de corto plazo.

Cierto es que los niveles de extrema confianza con el sistema en Uruguay no son tan altos —en términos porcentuales— como los registrados en otros indicadores, pero estos muestran una relación particular con los indicadores de satisfacción que resulta interesante analizar. Si bien la confianza en el sistema alcanza a más de siete de cada diez uruguayos, la calificación de mucha confianza solo se ubica en el entorno de un tercio de la población (30,8%), aunque también es muy bajo el extremo negativo —apenas uno de cada 20 ciudadanos (5,4%) manifiesta no tener ninguna confianza en el sistema—. La satisfacción con el funcionamiento democrático es algo inferior, ya que abarca a algo más de la mitad de los entrevistados (9,5% muy satisfechos y 47,2% más bien satisfechos), pero existe una proporción que, aun insatisfecha con la democracia, mantiene confianza en el sistema —un quinto del total de la población—, mientras que no se verifica lo contrario, ya que la enorme mayoría de los disconformes son, a su vez, personas sin

Dimensión	Indicador	Pregunta
Apoyo a la democracia como sistema	Preferencia por democracia como sistema	¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno", "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático", "A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".
	Alternativa democracia o desarrollo	Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico, ¿qué diría que es más importante?
	Democracia indispensable para el desarrollo	¿Usted cree que la democracia es indispensable como sistema de gobierno para que este país pueda ser un país desarrollado? ¿O usted cree que no es indispensable; que es posible llegar a ser un país desarrollado con otro sistema de gobierno que no sea la democracia?
	Aceptación de un gobierno autoritario si soluciona problemas	¿Está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación?: "No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos".
	Democracia soluciona problemas	Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos en el país. Otras personas dicen que la democracia no soluciona los problemas. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
Apoyo a las instituciones representativas	Partidos políticos como elemento indispensable de la democracia	Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que otra gente dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
	Parlamento como elemento indispensable de la democracia	Hay gente que dice que sin Parlamento no puede haber democracia, mientras que otra gente dice que la democracia puede funcionar sin Parlamento. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
Dimensión delegativa	Presidente no se limite a las leyes	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente "no se limite a lo que dicen las leyes"?
	Presidente ponga orden por la fuerza	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente "ponga orden por la fuerza"?
	Presidente controle medios de comunicación	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente "controle los medios de comunicación"?
	Presidente deje de lado al Parlamento y los partidos	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente "deje de lado al Parlamento y los partidos"?

Fuente: Elaboración para este informe con datos de PNUD (2004*a*).

Cuadro III.44 Índice de apoyo público a la democracia (2007)

	IAPD
Total	3,10
Zona	
Montevideo	3,11
Interior	3,09
Sexo	
Masculino	3,12
Femenino	3,09
Edad	
18 a 29 años	3,00
30 a 39 años	3,14
40 a 49 años	3,08
50 a 59 años	3,13
60 y más	3,15
Nivel educativo	
Primaria	3,04
Secundaria	3,07
Terciaria	3,28
Nivel socioeconómico	
Bajo	3,01
Medio	3,13
Alto	3,26
Autoidentificación ideológica	
Izquierda	3,08
Centroizquierda	3,23
Centro	3,10
Centroderecha	3,03
Derecha	3,05
No sabe, no responde	3,06

Puntajes promedios sobre escala 4 (extremo democrático) a 1 (extremo no democrático).
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

confianza hacia el sistema democrático (cuadro III.47).[120]

Los datos también muestran que la media de satisfacción con la democracia es de sesgo positivo, quizás incluso algo más elevada que lo que a primera vista sugeriría la pregunta anterior. El valor promedio es de 7,3 en una escala de 1 a 10, y, aun cuando existe cierta heterogeneidad, el sesgo se presenta en todos los grupos de la población. El puntaje más bajo —6,5, registrado entre quienes se definen en la derecha— está definitivamente inclinado hacia el lado positivo de la escala. De todas formas, es razonable pensar que esa variación tenga una influencia importante de los cambios políticos recientes en el país, ya que se trata de la primera vez que gobierna Uruguay un partido político que se autodefine claramente como de izquierda.

No obstante, aunque la opinión pública uruguaya se muestra claramente orientada hacia valores democráticos, la visión de las elites aparece más marcada en este aspecto. Aspectos como la preferencia por el sistema democrático y la consideración del Parlamento y los partidos políticos como elementos indispensables para un sistema de este tipo recogen opiniones casi unánimes. Sin embargo, dos diferencias son llamativas y resaltables. La primera refiere al juicio de algunos sindicalistas, para un quinto de los cuales podría haber democracia sin Parlamento y sin partidos. La segunda es que la posibilidad de una democracia sin partidos es aceptada como una alternativa por uno de cada quince legisladores (6,6%) y uno de cada diez empresarios.

Las elites se muestran también más satisfechas con el funcionamiento de la democracia. El porcentaje de satisfechos en la población total, que representa algo más de la mitad (56,6%), se trasmuta en valores claramente más altos entre los sindicalistas y empresarios (65%), y más aun en otras elites (76%), legisladores (82%) y gobernantes (94,1%). Estas posturas, sin embargo, no deberían considerarse sin tomar en cuenta que algunos protagonistas políticos están lejos de clasificar con puntajes altos el nivel de democracia del actual gobierno. Esta evaluación, aunque minoritaria, comprende a algunos sindicalistas, varios empresarios y legisladores, en este último grupo concentrados casi exclusivamente en partidos de la oposición.

Los datos también sugieren, sin embargo, una orientación —minoritaria, pero relativamente nueva en Uruguay— con indicios

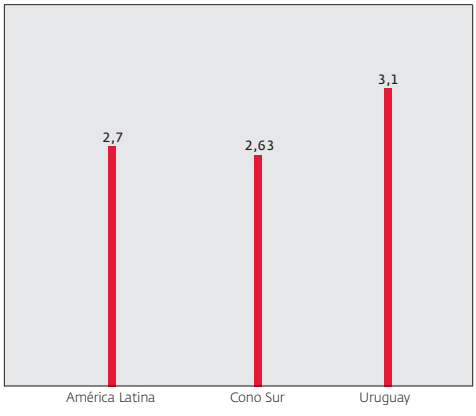
120 El Latinobarómetro 2007 muestra a Uruguay como el país de América Latina con mayor satisfacción con la democracia. El porcentaje de muy y bastante satisfechos es 66%, algo mayor que el registrado en la encuesta, pero la escala no es idéntica. Moreira (1997, 2005) ha señalado la existencia de los *demócratas insatisfechos* para el caso uruguayo, una situación que se explicaba básicamente por la ubicación del FA fuera del gobierno.

que podrían ser considerados tanto de *presidencialismo fuerte* como de *delegatividad,* según el término popularizado por O'Donnell (1999). Este autor lo empleó para aludir a democracias que, si bien cumplen con los criterios de democracia de Dahl, no son representativas en sentido estricto, porque las crisis que han vivido las llevan a una práctica política en la que sustituyen la representación por la delegación. Ello se da en situaciones de relativamente baja consolidación institucional y se traduce en el otorgamiento de una especie de *cheque en blanco* al titular del Poder Ejecutivo que le permite pasar fácilmente por encima de los otros poderes, aun cuando se mantienen los criterios básicos de tipo procedimental en el momento de la elección e, incluso, en eventuales reelecciones.[121]

Cierto es que el caso uruguayo está lejos de ese extremo, por cuanto la mayoría rechaza la actuación del presidente al margen de otras opiniones y el otorgarle cualquier tipo de carta blanca, pero existen porcentajes importantes que se muestran proclives a aceptar esta situación (cuadros III.48 y III.49). Quizás la interpretación más plausible sea la existencia de cierto clima de opinión generado a partir del ascenso de la izquierda al poder y la actuación de Tabaré Vázquez como presidente. En los hechos, es la primera vez en muchos años que un presidente accede al cargo con tan alta proporción de votos,[122] y también la primera vez que en los últimos 20 años un presidente a esta altura de su mandato —mitad del período constitucional— obtiene porcentajes tan altos de aprobación de su gestión.[123] La proporción de personas ubicadas en la izquierda y la centroizquierda que apoyarían un poder presidencial más fuerte —expresado en que el presidente tuviera libertad para tomar decisiones o tuviera todo el poder necesario— representa, se-

GRÁFICA III.35

Índice de apoyo público a la democracia en América Latina, Cono Sur y Uruguay



Fuentes: Elaboración propia en base a Latinobarometro 2002.

Cuadro III.45 Ranking de países según valor medio del IAPD y sus dimensiones

	IAPD		Dimensión apoyo al sistema		Dimensión apoyo a instituciones	
	Valor	*Ranking*	Valor	*Ranking*	Valor	*Ranking*
Costa Rica	3,18	1	3,12	1	3,29	2
Uruguay	3,10	2	2,98	2	3,39	1
Venezuela	2,93	3	2,98	2	2,80	11
Nicaragua	2,85	4	2,83	4	2,93	7
Perú	2,85	4	2,78	5	3,08	3
Honduras	2,83	6	2,77	6	3,04	5
El Salvador	2,79	7	2,72	7	3,06	4
Argentina	2,69	8	2,67	9	2,75	12
Panamá	2,69	8	2,70	8	2,66	13
México	2,68	10	2,63	12	2,81	8
Bolivia	2,68	10	2,65	10	2,81	8
Chile	2,64	12	2,54	13	2,94	6
Guatemala	2,62	13	2,63	11	2,62	14
Brasil	2,56	14	2,48	15	2,81	8
Ecuador	2,36	15	2,54	14	1,91	17
Colombia	2,30	16	2,41	16	2,07	16
Paraguay	2,15	17	2,03	17	2,47	15

Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro 2002.

121 Los ejemplos que parecen calzar más adecuadamente con el modelo mencionado por el autor son los segundos períodos de gobierno de Fujimori en Perú y Menem en Argentina.

122 Vázquez fue electo con el 51% de los votos totales, una proporción que en Uruguay un candidato a presidente no alcanzaba desde hacía medio siglo.

123 Según los estudios de opinión pública, a fines del 2007 Vázquez se ubicaba en niveles de aprobación de entre 41% y 45%.

Cuadro III.46 IAPD según variables básicas

	América Latina	Cono Sur	Uruguay
Total	2,70	2,63	3,10
Sexo			
Masculino	2,72	2,65	3,11
Femenino	2,68	2,60	3,09
Edad			
25 y menos	2,65	2,53	2,97
26 a 35	2,68	2,61	3,16
36 a 50	2,70	2,60	3,04
51 y más	2,78	2,76	3,17
Educación			
Primaria	2,67	2,53	3,03
Secundaria	2,69	2,63	3,13
Terciaria	2,81	2,85	3,28
Ingreso subjetivo			
Les alcanza bien, pueden ahorrar	2,74	2,53	3,13
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	2,72	2,61	3,15
No les alcanza, tienen dificultades	2,70	2,68	3,15
No les alcanza, tienen grandes dificultades	2,67	2,58	2,93
Tamaño de hábitat			
Hasta 5000	2,71	2,49	—
5000-10000	2,89	2,44	3,34
10001-50000	2,76	2,63	3,08
50001-100000	2,70	2,62	3,17
100001 y más	2,66	2,60	—
Capital	2,63	2,70	3,08
Evaluación gestión presidente			
Aprueba	2,84	2,85	3,11
No aprueba	2,60	2,53	3,09
Autoidentificación ideológica			
Izquierda	2,69	2,68	3,06
Centroizquierda	2,79	2,86	3,26
Centro	2,72	2,64	3,16
Centroderecha	2,74	2,64	3,06
Derecha	2,75	2,54	2,91

Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro 2002.

gún el indicador, entre la tercera y la cuarta parte del total.

Una parte de estas posiciones más notoriamente presidencialistas puede tener que ver con la forma en que se perciben las actuales relaciones entre presidente y Parlamento y el grado en que se evalúa la gestión parlamentaria. Existe una división de opiniones sobre las relaciones entre ambos actores que no sugiere ningún desequilibrio grave, aunque sí problemas: si bien son más los que consideran que el presidente predomina sobre el Parlamento (18,8%) que los que creen que se da la situación inversa (6,7%), una mayoría relativa de la población (39,8%) se ubica en un punto intermedio y considera que la relación es equilibrada. Pero algo más de la mitad está de acuerdo con que el Parlamento es "improductivo y trabaja a un ritmo inadecuado para el país", aun cuando parece percibirse cierta mejoría de la gestión parlamentaria respecto a la forma en que se funcionaba en los primeros momentos de retorno a la democracia —tres de cada diez uruguayos creen que funciona mejor ahora, una proporción similar cree que funciona igual que antes y solo uno de cada diez considera que funciona peor ahora.

En este mismo contexto, es necesario considerar que, aun con las disconformidades manifestadas, Uruguay parece ser uno de los casos más evidentes en que el Parlamento mantiene una imagen pública buena, un aspecto en el que probablemente también influyen cambios políticos recientes, como es el caso del acceso de la izquierda al poder en una situación de mayoría parlamentaria propia. Y, como ya fue mencionado, uno de los países donde en mayor medida se considera a la institución como un componente clave de la democracia.

La visión sobre otro elemento fundamental del régimen democrático, el Poder Judicial, muestra luces y sombras, tanto porque se puede afirmar que existe cierta disconformidad básica, expresada en un nivel relativamente bajo de juicios francamente positivos, como porque existe una percepción de escasa mejora de su funcionamiento, una imagen que, más allá de matices, comparten tanto quienes han tenido contacto con el sistema como quienes carecen de esa experiencia. Sobre esto ya se ha hecho una exposición detallada en el apartado 2 del capítulo anterior (*Observando al Poder Judicial*).

De todas maneras, un detalle importante es que la visión sobre el Poder Judicial es relativamente similar en distintos grupos de la ciudadanía, ya sea que los cortes se realicen por variables sociodemográficas o por variables ideológico-políticas. Ello sugiere que no

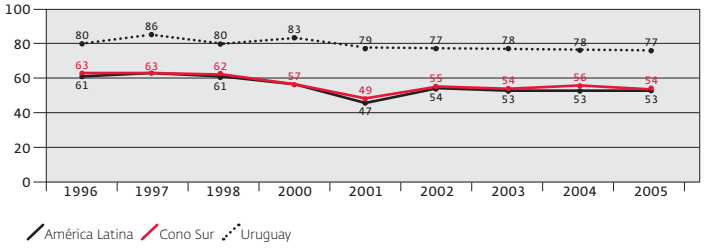
se perciben sectores sociales o grupos políticos que se consideren excluidos o especialmente perjudicados por el sistema de justicia, el cual, en todo caso, presenta algunos problemas de funcionamiento que afectan de similar manera a toda la población.

En ese marco, importa también describir la forma en que la población considera que funcionan algunos aspectos específicos del sistema democrático, como las relaciones que mantienen el gobierno y la oposición. En ese aspecto se verifican opiniones diversas, pero a la vez se marca el predominio de una postura que considera importante privilegiar la búsqueda de acuerdos. Si bien la opinión que encuadra a la mayoría relativa de los ciudadanos (40%) es que el accionar de la oposición no es ni bueno ni malo, otras porciones del electorado —en el entorno de una quinta parte cada una— creen que ese accionar es definitivamente bueno o malo. Contra lo que podría esperarse, el resultado no se explica totalmente por la simpatía política de los entrevistados. Si bien entre los votantes nacionalistas —la primera minoría— hay una calificación algo más positiva de la forma en que actúa la oposición, en todos los grupos de la población predomina el juicio intermedio.

Los datos disponibles sobre el accionar de la oposición y el gobierno permiten postular la existencia de cierta insatisfacción con el accionar concreto de ambos en la actual dinámica política (véase el Anexo de la Parte III). Ni los opositores están totalmente satisfechos con la forma en que parecen encarar las relaciones con el gobierno los partidos que los representan, ni los partidarios del gobierno parecen aprobar totalmente el estilo en que este se vincula con la oposición. Ello está probablemente vinculado a los valores de *consensualismo* que predominan en la cultura política en su conjunto, los que ya han sido remarcados en otros estudios. Si bien con algunas diferencias, las opiniones de las elites también se muestran divididas respecto al comportamiento de la oposición. Los legisladores se reparten en todo el espectro de opiniones, aunque con cierto sesgo hacia la evaluación positiva, una postura contraria a la que predomina entre gobernantes y sindicalistas, quienes evalúan de forma negativa —los primeros— y muy negativa —los segundos— la forma en que se comportan estos grupos políticos.

GRÁFICA III.36

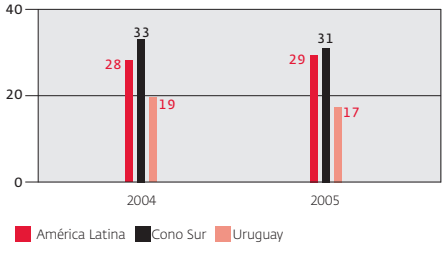
Apoyo a la democracia
(porcentaje que prefiere democracia ante otros sistemas)



Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro.

GRÁFICA III.37

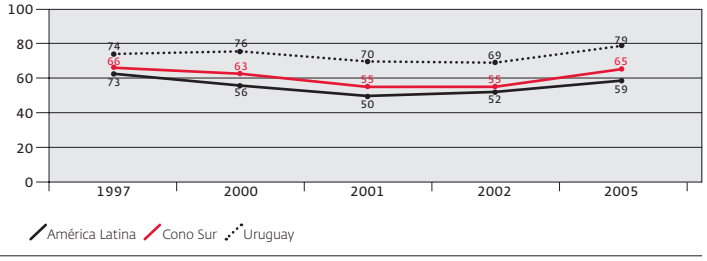
Apoyo a gobierno militar
si soluciona problemas
(porcentaje que apoyaría gobierno militar)



Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro.

GRÁFICA III.38

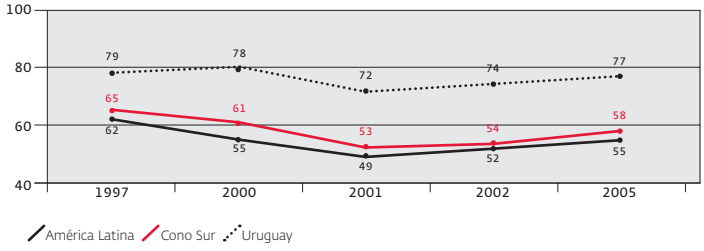
Apoyo al Parlamento
(porcentaje que cree que sin Congreso no puede haber democracia)



Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro.

GRÁFICA III.39

Apoyo a partidos políticos (porcentaje que cree que sin partidos no puede haber democracia)



Fuente: Elaboración para este informe basada en el Latinobarómetro.

Cuadro III.47 Confianza en la democracia en Uruguay por satisfacción con funcionamiento de la democracia

Confianza en la democracia en Uruguay	Nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Uruguay					
	Muy satisfecho	Más bien satisfecho	No muy satisfecho	Nada satisfecho	No responde	Total
Mucha confianza	7,7	16,3	5,9	0,6	0,2	30,8
Algo de confianza	1,3	25,1	14,7	1,6	0,7	43,4
Poca confianza	0,3	4,6	9,9	2,0	0,5	17,3
Ninguna confianza	0,0	0,4	2,1	2,8	0,1	5,4
No responde	0,1	0,7	0,7	0,2	1,5	3,1
Total	9,5	47,2	33,2	7,2	3,0	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

3.4.3.1 La confianza en las instituciones del sistema

En los estudios sobre los sistemas democráticos es común analizar los niveles de confianza en las principales instituciones sociales, en tanto se consideran un indicador de la salud del sistema democrático. Los resultados generales muestran que el panorama es variado y que esas variaciones están asociadas fundamentalmente con el tipo de instituciones de que se trata y, adicionalmente, con las posturas ideológicas de los encuestados frente a esos actores sociales.

Una originalidad del Uruguay es el alto nivel de confianza de algunas instituciones políticas. El presidente y el gobierno de la República obtienen niveles de confianza de 61% y 60% respectivamente (sumando "mucho" y "algo" de confianza), guarismos apenas superados por la radio (61,8%) y superiores a los de la televisión (56,9%) y los diarios (52,7%).[124] Las otras instituciones con imagen global positiva —niveles mayores de confianza que de desconfianza[125]— son el Poder Judicial (50,4%), el Parlamento (49,2%) y las intendencias municipales (48,7%). Las dos instituciones propiamente políticas que no entran en esta dimensión de confianza mayoritaria son los partidos políticos y la burocracia pública, aunque ambas situaciones son bien diferentes. Mientras que los partidos reciben la confianza del 44,8% de la población y la desconfianza del 50,1%, la burocracia pública apenas logra la confianza de un quinto de la población total (21%) (gráfica III.40).

Ya con sesgo negativo —aunque muy leve— aparecen la Iglesia (47,6% de confianza y 48,2% de desconfianza)[126] y en una situación algo menos favorable las empresas públicas y los bancos (44,7% y 45,6% de confianza respectivamente). En niveles similares de confianza está la policía (42,3%), si bien el nivel de desconfianza que suscita ya es más alto (53,2%). Con guarismos de confianza cercanos a la tercera parte del total aparecen los sindicatos (35,6%), las grandes empresas (35,3%) y las fuerzas armadas (33,4%).

El conjunto de las valoraciones institucionales pinta un panorama de la sociedad y la democracia uruguaya: confianza relativamente alta en los actores institucionales, especialmente en aquellos vinculados con la gestión política del Estado, que incluyen niveles nada despreciables de confianza hacia los partidos políticos, combinados con niveles altos —aunque no tan elevados como en otros países— de confianza en los medios masivos de comunicación. A su vez, surge nítido el menor nivel de confianza de la

124 Este *ranking* podría incluso discutirse porque los niveles de *mucha confianza* son superiores para el gobierno y la Presidencia de la República que para las radios, pero aquí se eligió un nivel de análisis agregado, dada la cantidad de instituciones consideradas.

125 A los efectos de estos comentarios, se hablará de *desconfianza* para la suma de las categorías "poca confianza" y "nada de confianza".

126 El nivel de confianza registrado por la Iglesia en Uruguay probablemente configure una situación singular en América Latina. Estos datos se vinculan claramente con los comentarios referidos a las creencias religiosas de los uruguayos.

RECUADRO III.1

La democracia y las instituciones políticas en la visión de las elites

Preferencias por la democracia según segmento de elite

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	100,0	97,1	97,5	97,5	100,0
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser aceptable			2,5		
No sabe / No contesta		2,9		2,5	

Apoyo a partidos políticos según segmento de elite

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Sin partidos políticos no puede haber democracia	93,4	97,1	90,0	75,0	96,0
La democracia puede funcionar sin partidos	6,6	2,9	10,0	22,5	
No sabe / No contesta				2,5	4,0

Apoyo al Parlamento según segmento de elite

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Sin Parlamento no puede haber democracia	98,4	97,1	95,0	77,5	100,0
La democracia puede funcionar sin Parlamento	1,6	2,9	5,0	20,0	
No sabe / No contesta				2,5	

Iglesia respecto al que suele encontrarse en América Latina, y el bajo nivel de confianza que también reciben las fuerzas armadas. Un análisis de algunos antecedentes históricos sobre las valoraciones institucionales sugiere, al menos, dos variantes importantes. La primera es el aumento de la confianza en el presidente y el gobierno, seguramente resultado de los cambios políticos recientes, que influyen en que una parte más importante de la población se sienta directamente representada por esos actores. La segunda es la caída del nivel de confianza en los sindicatos, que durante el período de reapertura democrática y hasta entrada la década de los noventa aparecían con niveles mucho más elevados.

El estudio también midió niveles de confianza hacia otro tipo de instituciones. Como puede verse (gráfica III.41), es mayoritaria la confianza en las organizaciones humanitarias y caritativas, medioambientales y de mujeres, pero resulta minoritaria la confian-

Cuadro III.48 ¿Con cuál de las frases está más de acuerdo?

El presidente debe tomar en cuenta otras opiniones	59,1
El presidente debe tener libertad para tomar decisiones	20,9
No sabe	18,4
No responde	1,6
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.49 ¿Con cuál de las frases está más de acuerdo?

Nuestros presidentes deben tener todo el poder necesario	29,8
Se debe limitar el poder de nuestros presidentes	49,0
No sabe	19,8
No responde	1,5
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

RECUADRO III.2

Satisfacción y evaluación de la democracia según segmento de elite

Grado de democracia del gobierno uruguayo actual

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
1 - Muy bajo					
2		2,9			
3	3,3		7,5		
4	3,3	5,9	2,5		4,0
5	14,8		20,0	5,0	4,0
6	4,9		10,0	20,0	8,0
7	9,8	8,8	17,5	27,5	20,0
8	23,0	26,5	17,5	27,5	32,0
9	21,3	17,6	17,5	5,0	20,0
10 - Muy alto	19,7	35,3	7,5	15,0	12,0
No sabe / No contesta		2,9			

Satisfacción con el funcionamiento de la democracia

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Muy satisfecho	24,6	35,3	12,5	2,5	8,0
Más bien satisfecho	57,4	58,8	52,5	62,5	68,0
No muy satisfecho	18,0	5,9	30,0	35,0	20,0
Nada satisfecho			5,0		
No sabe / No contesta					4,0
Porcentaje de satisfechos	82,0	94,1	65,0	65,0	76,0

za en las organizaciones como el Mercosur y los organismos financieros internacionales.

Una mirada general de los indicadores de confianza sugeriría un juicio relativamente optimista sobre la democracia uruguaya, pero este puede ser matizado cuando esos valores se comparan con la influencia que se les reconoce a esas instituciones. Los datos muestran que existen algunas disonancias importantes, especialmente porque algunas instituciones que suscitan niveles relativamente bajos de confianza son consideradas especialmente influyentes. Los casos más notorios son los de la burocracia pública, los actores de la esfera económica —bancos, grandes empresas, empresas públicas— y los sindicatos (gráfica III.42).

Algo similar ocurre cuando se analiza el nivel de influencia de las organizaciones internacionales. En ese caso, las organizaciones de beneficencia, medioambientales o de mujeres son consideradas de escasa influencia. Por oposición, instituciones como los organismos financieros internacionales aparecen como bastante más poderosas que valoradas. La excepción es el Mercosur, que obtiene un nivel relativamente bajo de confianza y es visto solo como un poco más influyente (gráfica III.42). El juicio, seguramente, está influido por las fuertes polémicas públicas sobre el proceso de inserción internacional del Uruguay y su participación en el Mercosur, así como también por sucesos concretos —como el conflicto con Argentina por las papeleras— que inclinan a mu-

chos uruguayos a pensar que el organismo de integración regional tiene poca capacidad de imponer sus puntos de vista.

La visión de la opinión pública sobre el nivel de influencia de las instituciones es relativamente consistente con la visión de la mayoría de las elites, si de elaborar un *ranking* de influencia se tratara, pero hay algunas diferencias de cierta relevancia. En general, las elites perciben a la mayoría de las instituciones típicamente políticas con un nivel de influencia algo mayor que el que les reconoce la opinión pública, pero describen su influencia de una manera más matizada. Si se suman las proporciones correspondientes a los valores de "mucha" y "bastante" influencia, la incidencia que las elites otorgan a muchas instituciones es mayor que la que les reconoce la opinión pública. Esto ocurre con el Poder Ejecutivo, el Legislativo, las intendencias departamentales, el presidente, la burocracia pública, los partidos políticos y los sindicatos. En contraposición, la opinión pública califica como actores de mayor influencia al Poder Judicial, la Iglesia, las grandes empresas, la policía, el Mercosur y, muy especialmente, las grandes empresas, los bancos, los organismos internacionales y multilaterales y las fuerzas armadas. Aunque es difícil generalizar, parecería que los ciudadanos atribuyen mayor poder e influencia a aquellas organizaciones ubicadas más lejos del control político.

Finalmente, el estudio también incluyó un análisis de las cuestiones que los uruguayos consideran características esenciales de la democracia. Se presentó una lista y se pidió a los entrevistados que señalaran el nivel de importancia de diferentes conceptos como elementos sustantivos de un sistema democrático. Entre las diversas formas de analizar los resultados, aquí se optó por presentar el promedio de valoración asignada a cada ítem. Se trata de una escala numérica de 1 a 10; cuanto más cerca de 10 esté el puntaje, más sustancial al sistema democrático es considerado ese elemento.

En primer lugar, "la gente elige a sus líderes a través de elecciones libres" obtiene un promedio de 9,1; luego se encuentra la mención a una dimensión de democracia directa —"la gente puede cambiar las leyes a través de referéndum" (8,8) y en tercer lugar una dimensión de género —"las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres" (8,4)—, seguida por la existencia de garantías civiles —"los derechos civiles protegen la libertad de la gente en contra de la opresión" (8,0)— (gráfica III.43).

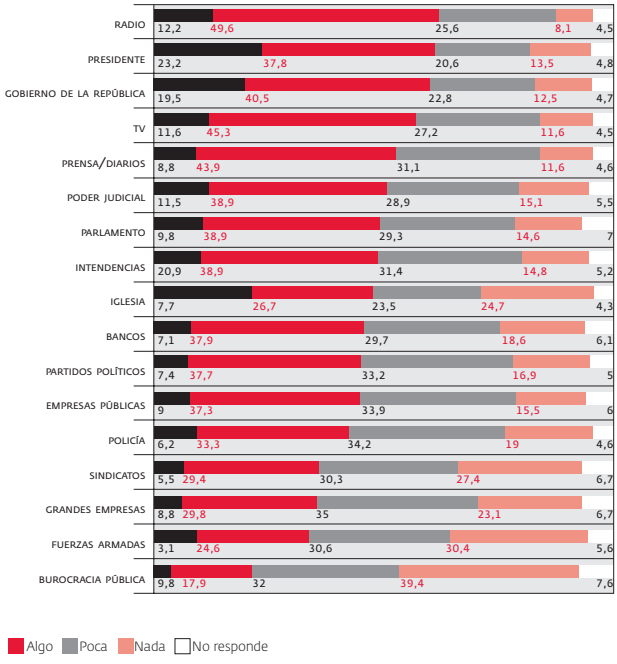
Un poco por debajo de ese nivel aparece "el Estado vela por la seguridad de sus ciudadanos" (7,7), luego "la economía prospera" (6,8), "la gente recibe asistencia del gobierno cuando está desempleada" y "la gente recibe asistencia del gobierno cuando es pobre" (ambas 6,4), mientras que la dimensión de seguridad —"los criminales son severamente castigados"— se ubica en un promedio inferior (6,0). Están por debajo de la media de las escala las frases "los gobiernos cobran impuestos a los ricos y subsidian a los pobres" (5,2) y "el ejército toma el poder cuando el gobierno es incompetente" (2,9), si bien en este último caso la ubicación se debe a que, justamente, esa no sería una característica de la democracia (gráfica III.43).

Los resultados muestran que sigue teniendo un papel predominante la concepción más procedimental de la democracia, asociada al ejercicio del derecho del voto para la elección libre de autoridades, pero que los uruguayos también incluyen mayoritariamente algunos rasgos sobre institutos de democracia directa, igualdad de género, derechos civiles más generales y seguridad pública. También aparecen, aunque de manera menos clara —lo que indica que hay cierta proporción de gente que no cree que sean componentes esenciales— las dimensiones asociadas al crecimiento económico y a la asistencia a las personas en situación de necesidad.

Los indicadores hasta aquí presentados muestran la complejidad de la imagen de la democracia en Uruguay, y por eso mismo quizás es adecuado finalizar la descripción y el análisis con el juicio general de los ciudadanos. Una pregunta planteada pedía a los entrevistados que resumieran cuán democrático creían que era el gobierno en Uruguay. Los datos muestran que el promedio de las calificaciones tiene un sesgo marcadamente positivo

GRÁFICA III.40

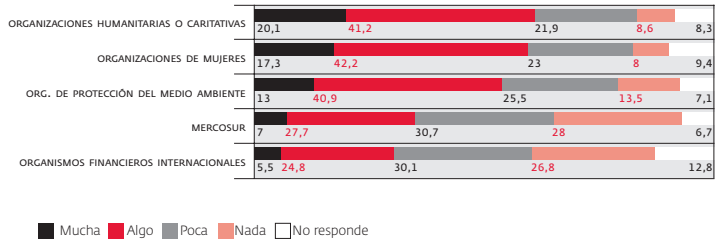
Confianza en instituciones (I)



Fuente. Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.41

Confianza en instituciones (II)



Fuente. Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

—7,31— que, a pesar de variaciones, se mantiene en todos los grupos de la población. Nuevamente, el corte más diferenciador, donde se ubican los valores extremos, es el que se traza a partir de las identidades ideológicas: 8,15 entre los electores de centroizquierda y 6,46 entre los de derecha (véase el Anexo de la Parte III).

3.4.3.2 El Estado: roles, funciones e imagen

Si el lugar que ocupa el Estado en una sociedad es un elemento básico para caracterizarla, la visión que tienen los ciudadanos sobre su rol y su funcionamiento es clave para conocer la cultura política de un país.

O'Donnell (2004) considera que una definición de Estado[127] comprende al menos tres dimensiones: un conjunto de burocracias que tienen funciones asignadas para lograr o proteger algún bien o interés público general; un sistema legal, como conjunto de reglas que penetran y codeterminan relaciones sociales, y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio. La primera dimensión refiere fundamentalmente a la eficacia, la segunda a la eficiencia y la tercera a la credibilidad del Estado, pero el autor apunta que estas tres dimensiones "son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro deber ser establecida empíricamente" (O'Donnell, 2004).

Tanto la sociedad como la cultura política uruguaya se han visto siempre como *estatalistas,* por varios motivos. En términos de Mann (1986), sería posible afirmar que el Estado uruguayo tiene un alto poder infraestructural, que no es otra cosa que la capacidad de penetrar con sus servicios —primarios y secundarios— en todo el territorio. Existe un amplio consenso respecto a que en el país se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales (Filgueira, 1998). Lo mismo podría afirmarse respecto al alcance de áreas claves de la actividad estatal, como la policía, la justicia y la educación pública. Y, aunque los datos al respecto son primarios, el nivel de orgullo nacional y la fuerte y recurrente postura de reivindicación del Estado en asuntos

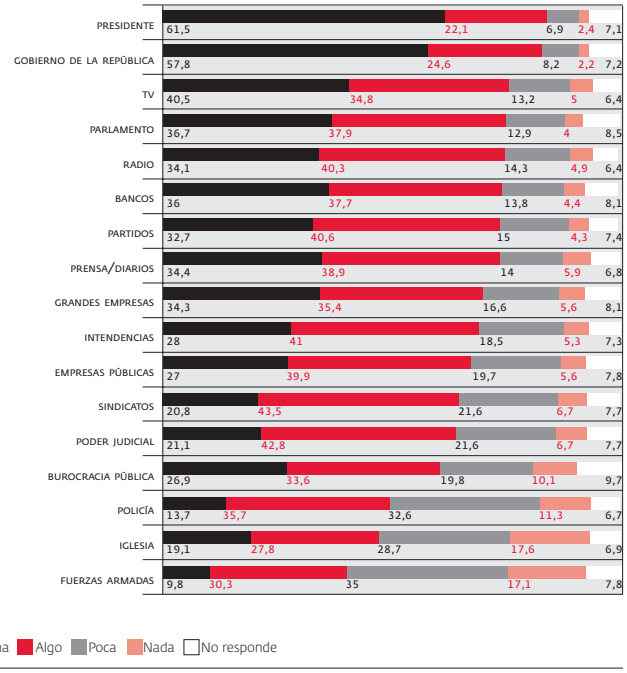
127 En la definición del propio autor, Estado es "Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre algún territorio" (O'Donnell, 2004: 150).

económicos y sociales podrían interpretarse también como indicadores de la credibilidad del Estado como figura que de alguna manera encarna la idea de nación (Canzani, 2007).

Una cuestión más general refiere al grado en que se le asignan al Estado funciones sobre el bienestar social de la población y la producción económica. Una primera escala aplicada en el estudio sugiere un conjunto de opiniones relativamente matizadas, que indicarían que en diversos aspectos el promedio de la población se encuentra a mitad de camino entre la asignación de responsabilidades al Estado o a los propios individuos y al sector privado. En una escala de 1 a 10, donde el 1 está representado por la frase "cada cual se debe hacer cargo de su propio bienestar" y el 10 por la frase "el gobierno debe asumir la responsabilidad del bienestar de la gente", el puntaje promedio de respuestas se ubica en 5,2, apenas diferente del punto medio de la escala (5,5) y corrido una pizca hacia el extremo representado por la respuesta *no estatista*. En un continuo donde el 1 está representado por la frase "el Estado tiene que producir la riqueza" y el 10 por la frase "la empresa privada tiene que producir la riqueza", el promedio de opiniones se ubica en 4,8, en este caso más volcado al extremo *estatista* de la disyuntiva. Cuando la afirmación que aparece con el valor 1 es "el Estado debe tener más responsabilidad para asegurar que todos tengan sustento" y con el valor 10 "los individuos deben tener más responsabilidad para sostenerse a sí mismos", el promedio de las opiniones se ubica en 5,3, en este caso también muy levemente inclinado hacia el extremo *estatista*. Finalmente, cuando en el valor 1 de la escala aparece la frase "debe aumentar la propiedad privada de los negocios y la industria" y en el valor 10 "debe aumentar la propiedad gubernamental de los negocios y la industria", el valor medio de las opiniones se ubica en 5,4, prácticamente el medio. Al menos en términos aislados, esos valores no sugieren un estatismo importante sino, en todo caso, cierta preocupación por el rol del Estado en la economía y en el sustento de la gente (gráfica III.45).

GRÁFICA III.42

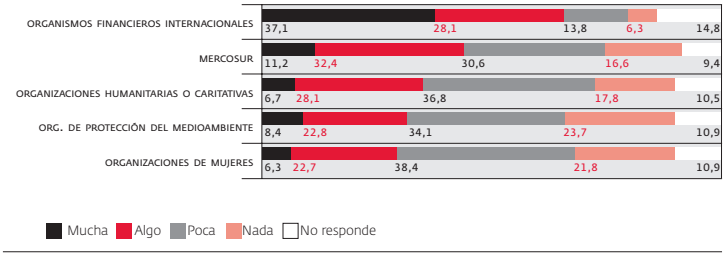
Grado de influencia de instituciones (I)



Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

GRÁFICA III.43

Grado de influencia de instituciones (II)

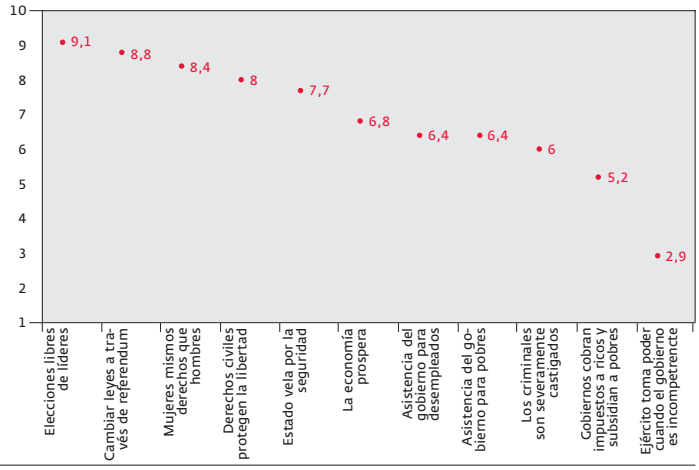


Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Sin embargo, los resultados son bastante diferentes en otros indicadores. Un segundo aspecto, recurrente en estudios de este tipo, sobre todo a partir de los flujos privatizadores de la década del ochenta, refiere al conjunto de actividades estratégicas que deberían estar en manos del Estado. En este caso las orientaciones son bastante más claras y concluyentes. Proporciones claramente mayoritarias creen que deberían estar en manos estatales la educación básica (87,4%), el agua y el saneamiento (84,2%), la seguridad social

GRÁFICA III.44

Características de la democracia



Medias de escala:
1 = No es característica esencial
10 = Es característica esencial
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

(83,5%), la educación superior (82,3%), la salud (78,3%), los servicios eléctricos (76,9%), los combustibles (70,5%) y las telecomunicaciones (66,7%).

Un índice aditivo —suma de la cantidad de actividades que cada individuo considera deberían estar mayoritariamente en manos del Estado— permite calcular que el promedio para toda la población es de 6,3, en una escala que va de un mínimo de 1 a un máximo de 8. Pero lo más llamativo es la baja variación respecto al promedio, que va desde un mínimo de 5,8 entre las personas de nivel socioeconómico alto a un 7,0 entre los electores de izquierda. *Estos valores sugieren que la predisposición a la prioridad del Estado en el manejo de las actividades económicas y de servicios sociales que pueden considerarse estratégicas es una cuestión que, más allá de algunos matices, abarca al conjunto de la población uruguaya sin grandes distinciones.*

Para construir la imagen que la población tiene del Estado, también puede considerarse relevante la relación que este entabla con el ciudadano a través de las instituciones públicas que brindan servicios. Los resultados indican que más la mitad de la población acudió alguna vez a una institución pública para gestionar una certificación, permiso o trámite; más de la tercera parte lo hizo por trámites relacionados con la gestión de servicios; más de la cuarta parte para pagar impuestos; una quinta parte para solicitar información, y algo más de la décima parte para tramitar o gestionar ayudas o apoyos de programas sociales. El nivel de penetración de los gobiernos locales es menor, salvo en el caso del pago de impuestos, que alcanza a más de un tercio del total (cuadro III.50).

Los indicadores que describen la experiencia de atención en instituciones públicas muestran una situación que está lejos de ser crítica, pero también lejos de lo que podría considerarse una atención de calidad. Los principales problemas mencionados son los tiempos de espera y la atención, la exigencia de trámites innecesarios y la información no disponible, incompleta y/o inadecuada. Las alusión a un trato inadecuado en niveles más críticos —maltrato verbal, reclamo de dinero, discriminación, descortesía o falta de respeto— es claramente menor, aunque no deja de ser un llamado de atención sobre la calidad del servicio. Con pequeñas variantes, la situación parece repetirse cuando los ciudadanos se vinculan a las administraciones municipales (cuadros III.51 y III.52).[128]

3.4.4 Algunas orientaciones en términos de valores

El estudio también relevó las opiniones de los uruguayos sobre los factores que determinan el éxito en la vida, el grado en que el progreso económico personal es considerado un camino individual o colectivo y las formas posibles para alcanzarlo. Según los datos recabados, entre los uruguayos predomina la idea de que la riqueza puede crecer de manera tal que alcance a todas las personas, así como se tiende a rechazar la concepción de que solo se puede acumular riqueza a expensas de otros. Las discrepancias surgen en el momento de estimar la importancia

128 Los indicadores presentados no pueden considerarse como una evaluación del funcionamiento de la administración pública, ya que el estudio no permite desagregar los resultados según el tipo de institución o el gobierno municipal de que se trata. Muchos estudios han mostrado que existe una extrema variabilidad en el funcionamiento de estos organismos, especialmente en términos de calidad de atención.

del trabajo duro para el éxito personal. La mayoría tiende a confiar en la competencia como algo que estimula y ayuda a desarrollar nuevas ideas, y se inclina a aceptar diferenciaciones de ingreso ante lo que suponen son distribuciones diferentes de talentos y habilidades entre las personas (gráfica III.47).

Sin embargo, se muestran preocupados por el nivel de desigualdad en el Uruguay: tres cuartas partes de los encuestados consideran que es un país muy (22,5%) o bastante (49%) desigual, y la mayoría (58,8%) cree que esa desigualdad ha crecido de manera importante en los últimos diez años y también —aunque esto se afirma con menos contundencia— en los últimos dos años. Tales visiones son básicamente compartidas por los diferentes grupos sociales (véase una descripción de estos resultados, entre las elites, en la segunda parte de este informe).

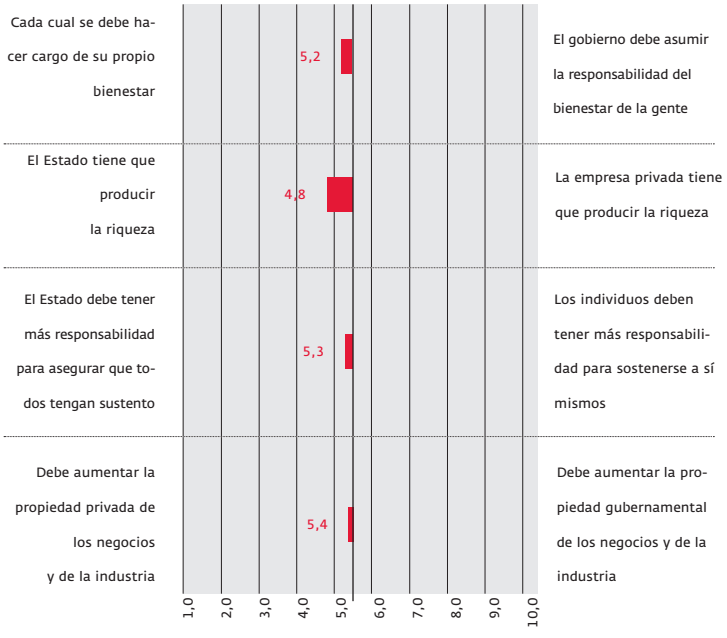
Con distintos énfasis, la distribución de la riqueza en el Uruguay es considerada injusta por siete de cada diez ciudadanos, y esta proporción se incrementa a medida que se desciende en la escala social. Las desigualdades en la distribución del ingreso son también consideradas como un obstáculo para el desarrollo del país por dos de cada tres personas, y la visión sobre este problema se agrava si se toma en cuenta que para una clara mayoría de la población (78,2%) las personas no tienen las mismas oportunidades de salir de la pobreza (cuadros III.55 III.56 y III.57).

Si a esto se suma que en opinión del 65,6% de los entrevistados la desigualdad es un obstáculo muy importante para el desarrollo y que el 78,2% piensa que no existen iguales oportunidades para que las personas salgan de su situación de pobreza (véase el Anexo de la Parte III), puede afirmarse que, aun cuando aparecen posturas que consideran que la riqueza podría crecer hasta alcanzar a todos, existe un sentimiento más o menos generalizado respecto a que Uruguay es un país con inequidades importantes que crecieron en la última década y que mantienen su influencia hasta el presente, y que las opiniones sobre el efecto de los cambios recientes en estos ámbitos son aún poco claras.

Las elites tienden a considerar la evolución del ingreso y la desigualdad en el Uruguay con más matices que la opinión pública. En los hechos, la opinión mayoritaria —excepto entre los empresarios— es que la sociedad uruguaya es bastante desigual y, aunque en algunos grupos hay opiniones divididas, tiende a predominar la visión de un aumento de la desigualdad durante la última década, pero las elites se diferencian del conjunto de los ciudadanos en que están claramente más inclinadas a percibir un descenso de la desigualdad en los últimos dos años. La imagen de este último cambio es vigorosa incluso entre los empresarios, de los que más de ocho de cada diez entrevistados manifiestan ese juicio. Por otra parte, es claramente mayoritaria la consideración de la desigualdad como un elemento que obstaculiza el desarrollo del país; los porcentajes van desde el 60% de los empresarios hasta el 82,5% de los sindicalistas.

GRÁFICA III.45

Escalas de estatismo (medias)



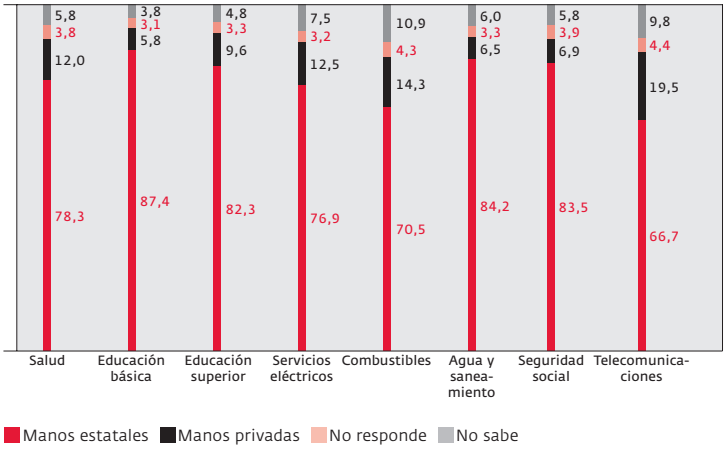
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

3.4.5 Conclusiones

El estudio permite concluir que la cultura política uruguaya se encuentra en un mo-

GRÁFICA III.46

Actividades estratégicas que deberían estar en manos de...



Fuente. Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.50 Porcentaje de personas que acudieron a alguna institución pública o intendencia

	Institución	Intendencia
A tramitar alguna certificación, permiso o autorización	54,3	31,1
A realizar trámites relacionados con servicios públicos de agua, electricidad, telefonía	36,2	13,8
A tramitar o gestionar alguna ayuda o beneficio que se da por medio de los programas sociales del Estado	11,7	7,1
A pagar impuestos	26,8	39,5
A solicitar alguna información de interés público	20,1	19,6

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

mento particular, en el que rasgos de fuerte permanencia se combinan con indicios de algunos cambios, aun cuando estos sean de evolución y consecuencias inciertas.

Por un lado, la sociedad parece encontrarse en un momento particular, en el que se ha moderado el ya clásico escepticismo sobre la situación y el futuro de la economía nacional. Si bien persisten quejas sobre el presente y dudas sobre el futuro, el horizonte se ve de manera bastante más auspiciosa que a lo largo de la última década.

Eso no impide que los problemas asociados a la economía sigan siendo considerados los más importantes para el país, pero se verifica un desplazamiento del foco de preocupación, desde el nivel de empleo hacia las condiciones de trabajo y los niveles de ingreso. También surgen con más fuerza los temas ligados a la distribución —pobreza y marginalidad— y la seguridad pública. En este contexto, el funcionamiento del sistema político y/o la acción de sus representantes no son vistos como un problema importante por el conjunto, aunque sí por las personas que se ubican en la derecha del espectro ideológico, y también suscita cierta desconfianza de los jóvenes.

La mayoría de los uruguayos está orgullosos de su nacionalidad, por motivos que tienen que ver con su cultura, su idiosincrasia, sus costumbres, su forma de vida y lo que podrían denominarse sus *raíces*, aunque el sentimiento de orgullo es más fuerte entre las personas de educación baja y estratos bajos y menor entre los más educados y de estratos sociales más altos. Los cambios políticos recientes también muestran su importancia, a tal punto que algunos se muestran *molestos* por tener un gobierno de izquierda.

En términos comparativos, la sociedad uruguaya revela un nivel de confianza interpersonal importante, aunque existen ciertos déficits respecto a las personas *diferentes*, como las de otras nacionalidades. La confianza interpersonal se combina con un nivel de participación social relativamente bajo, pero que parece compensarse con grados más altos de movilización cívica, interés e involucramiento político, una cuestión que confirma las interpretaciones más generales sobre la existencia de identidades sociales fuertemente articuladas por la política.

Ningún ámbito de participación social aparece como exclusivo de un sector de la población —lo que habla de cierto nivel básico de integración social—, pero sí existen organizaciones más *típicas* de determinados grupos. Es el caso de los sindicatos, claramente asociados a población que se identifica con la izquierda, o las organizaciones religiosas, más cercanas a un público de mayor edad y de perfiles ideológicos de centroderecha y derecha. Por contraposición, lo barrial y local aparece como lo más amplio y universalista. La participación cívica y política se encuentra más sesgada, y en ella prevalecen los montevideanos, los hombres, las personas de edades medias y altas, educación alta, estratos sociales medios y altos, y especialmente quienes se ubican en la izquierda y la centroizquierda.

Cuadro III.51 Experiencias en la atención en instituciones públicas

	Casi siempre	A menudo	Algunas veces	Nunca	No respuesta	No asistió	Total
Tuvo que hacer largas fila para ser atendido	16,2	7,8	12,7	17,6	0,6	45,1	100,0
Lo hicieron realizar trámites innecesarios	7,5	6,4	11,1	29,1	0,7	45,1	100,0
El funcionario que lo atendió le dio información incompleta y poco clara	6,3	6,6	13,1	28,1	0,8	45,1	100,0
Le negaron información o le costó mucho obtenerla	3,7	4,7	8,3	37,1	1,0	45,1	100,0
Lo hicieron esperar innecesariamente	9,4	7,0	11,5	26,1	0,8	45,1	100,0
Fue maltratado verbalmente por el que lo atendió	1,8	1,9	4,4	46,1	0,7	45,1	100,0
Le pidieron una propina	0,2	0,6	0,7	52,4	0,9	45,1	100,0
Fue acosado por intermediarios que cobran comisiones	0,4	1,2	1,5	50,8	0,9	45,1	100,0
Se sintió discriminado o humillado	0,9	1,4	4,2	47,4	0,9	45,1	100,0
Fueron descorteses e irrespetuosos en el trato	1,8	2,4	8,5	41,3	0,9	45,1	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.52 Experiencias en la atención en intendencias municipales

	Casi siempre	A menudo	Algunas veces	Nunca	No respuesta	No asistió	Total
Tuvo que hacer largas filas para ser atendido	14,7	8,5	13,8	15,8	0,9	46,3	100,0
Lo hicieron realizar trámites innecesarios	6,2	5,8	10,4	30,2	1,1	46,3	100,0
El funcionario que lo atendió le dio información incompleta y poco clara	6,1	6,9	11,0	28,7	1,1	46,3	100,0
Le negaron información o le costó mucho obtenerla	3,6	4,5	6,7	37,8	1,1	46,3	100,0
Lo hicieron esperar innecesariamente	8,4	7,5	9,7	27,0	1,0	46,3	100,0
Fue maltratado verbalmente por el que lo atendió	1,6	1,9	4,0	45,2	1,0	46,3	100,0
Le pidieron una propina	0,1	0,8	0,7	51,0	1,0	46,3	100,0
Fue acosado por intermediarios que cobran comisiones	0,1	0,9	0,6	50,9	1,0	46,3	100,0
Se sintió discriminado o humillado	0,9	1,4	3,5	46,8	1,0	46,3	100,0
Fueron descorteses e irrespetuosos en el trato	2,1	1,9	7,1	41,5	1,1	46,3	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Aunque es imposible afirmar si ello es causa o consecuencia, se encuentra una sociedad con escaso peso de lo religioso, especialmente en los grupos que tienen más posibilidades de formar opinión e imponer sus puntos de vista.

La importancia de la política también se mide en lo electoral, no solo a través de los indicadores más generales de participación, sino también por la existencia de tradiciones y lealtades partidarias consistentes, que abarcan grupos importantes de la población y que son especialmente relevantes entre las personas que se identifican con la izquierda. Es probable que eso también explique la mayor recurrencia a argumentos como el programa y el partido para explicar el voto, frente a otros factores como el propio candi-

RECUADRO III.3

La transformación democrática del Estado

La reforma del Estado para acercarla a los ciudadanos

Una ciudadanía social fuerte y activa es una condición necesaria y un fin prioritario del desarrollo humano, y su construcción requiere avanzar en las capacidades económicas y sociales de la población. La generación de crecimiento económico democrático e inclusivo, en parte sustentado en las reformas en curso de los sistemas de salud, tributario y de protección social, precisa para su exitosa implementación de una reforma del Estado capaz de consolidar un Estado fuerte, eficiente y cercano a las necesidades del ciudadano.

La llamada *transformación democrática del Estado* es impulsada desde la OPP en conjunto con la Oficina Nacional de Servicio Civil y el MEF, y coordinada con los demás ministerios, empresas públicas y gobiernos departamentales en los casos en que corresponde. Comprende un conjunto de acciones tendientes al fortalecimiento del núcleo estratégico de funciones estatales —capacidad de regulación, formulación, implementación y evaluación de políticas— y al empoderamiento ciudadano, fomentando la transparencia y la participación en la gestión pública. Para esto se han definido dos grandes líneas de trabajo estrechamente vinculadas: en primer término, la descentralización y participación ciudadana, y en segundo término, la modernización de la gestión del Estado.

En la primera línea de acción, se ha avanzado en la descentralización política del Estado con la redacción de un proyecto de ley que crea un tercer nivel de gobierno local y electivo en poblaciones con más de 2000 habitantes. El objetivo de este proyecto es otorgar voz a ciudadanos del interior profundo, jerarquizando asimismo la participación social en las políticas públicas.

Este proceso se complementa, en el plano de la modernización de la gestión estatal, con la desconcentración administrativa del Estado a través de los Centros de Atención al Ciudadano. Estos constituyen, por un lado, una herramienta de información y accesibilidad, al acercar a los habitantes de pequeños centros poblados los trámites y servicios necesarios, con el consiguiente ahorro de tiempo y costos de transporte. Por otro lado, son una herramienta de desburocratización, en tanto simplifican y mejoran trámites y servicios sobre la base de acciones institucionales con coordinación nacional y departamental

La modernización de la gestión de la Administración Central se centra en el incremento de la capacidad de evaluación, el rejuvenecimiento de los recursos humanos y su adecuación a los cargos y funciones requeridos. El objetivo es alcanzar la transformación de diez ministerios antes del 2009, para lo que ya se han firmado cartas de compromiso con cuatro de ellos.

Parte de los compromisos con los ministerios consiste en desarrollar conjuntamente sistemas de indicadores que les permitan evaluar los resultados de sus políticas, modernizar los sistemas de gestión de información y mejorar los sistemas de reporte de indicadores a la OPP, como instrumento de monitoreo transversal de la acción estatal, también orientado al control ciudadano.

El Sistema de Evaluación y el Plan estratégico de gestión (PEC-SEV) constituyen un marco de análisis del cual surgen estados demostrativos anuales. Lejos de ser estratégicos, estos especifican metas anuales aún disociadas de los procesos de asignación del gasto en instancias presupuestales y de

rendición de cuentas. En este sentido, la OPP, en colaboración con el MEF y demás ministerios, trabaja para presentar a fin de año un documento estratégico acotado y pertinente que fundamente las necesidades ministeriales, con un plan de acción, indicadores y metas claras, para todos los casos en que se solicite aumento de recursos.

Otra parte del trabajo con los organismos ministeriales son los planes de readecuación de su personal a las funciones necesarias, con el objetivo de fortalecer la carrera funcional, con una proporción de personal más pequeña. Esto implica acciones, trabajo conjunto y compromisos en cinco áreas fundamentales: personal a capacitar y reconvertir, plan de retiros incentivados, plan de retiros por edad de cargos excedentarios, movilidad horizontal de trabajadores y cronograma de nuevos ingresos.

Para los que ingresan a realizar tareas no permanentes o prestar funciones en áreas periféricas y fluctuantes, se prevé la creación de nuevas figuras contractuales: la del contrato a término reformulado y la del empleado público.

Asimismo, en la vinculación del sistema de indicadores de resultados con los incentivos salariales se avanza en una propuesta de salario variable que combine indicadores de meta y producto, para los incentivos colectivos, e indicadores de desempeño y compromiso, para los incentivos individuales.

En el área de fortalecimiento de los institutos, agencias ejecutivas y empresas públicas, se está en proceso de definir cuál es el núcleo de actividades estratégicas y periféricas tradicionales que deben permanecer en el derecho público, cuáles son las actividades periféricas que aun integrando la propiedad pública pueden realizarse en el marco del derecho privado, y cuáles deben subcontratarse, a fin de dotar a las empresas de margen de maniobra para adaptarse a un entorno altamente dinámico.

Debe tenerse en cuenta que los años de prohibición del ingreso a la función pública y las políticas de congelamiento de salarios han devenido en el envejecimiento de los recursos humanos estatales y en la escasez de profesionales altamente calificados. Por todo esto, se ha generado una fuerte inercia institucional que implica que la Transformación democrática del Estado sea un proceso de construcción lenta, cuyos tempranos resultados no serán inmediatos sino que se visualizarán a partir del año 2009.

Conrado Ramos

GRÁFICA III.47

Medias en escalas de opinión sobre el esfuerzo personal, la competencia y la distribución de la riqueza

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

dato presidencial o los líderes políticos de un partido.

Uno de los rasgos claramente distintivos de la cultura política uruguaya es el alto, extendido y homogéneo nivel de apoyo público a la democracia, especialmente si se lo compara con América Latina y el Cono Sur. Esa distancia no parece deberse a las diferencias sociales, de evaluación política coyuntural o de posturas ideológicas, lo que permitiría postular la existencia de una cultura política democrática particular y con raíces históricas relativamente profundas.

De todas formas, también se encuentran indicios de un incipiente *presidencialismo fuerte,* el cual, si bien está lejos de los rasgos de *delegativismo,* quizás se manifieste como resultado de las dificultades de entendimiento gobierno-oposición. El reclamo de mejores relaciones en este aspecto es probablemente un resultado directo de recientes situaciones de conflicto o falta de acuerdos.

Otro indicador relevante de fortaleza del sistema democrático son los altos niveles de confianza en los actores políticos institucionales —presidente y gobierno— y, aunque en menor, medida también el Parlamento, el Poder Judicial y las intendencias, así como relativamente altos niveles de confianza en actores políticos como los partidos. El lado menos positivo es el reconocimiento de niveles de influencia elevados para instituciones sobre las cuales se tiene poca confianza, como la burocracia pública, los actores de la esfera económica —bancos, grandes empresas y empresas públicas— y los sindicatos.

La visión más procedimental de la democracia, asociada al ejercicio del derecho del voto para la elección libre de autoridades, sigue siendo predominante, pero todo indica que para importantes sectores de la población comienzan a agregarse rasgos sobre institutos de democracia directa, igualdad de género, derechos civiles y seguridad pública, así como también, aunque en menor medida, elementos de protección social.

Los uruguayos no se revelan estatistas extremos en términos de valores generales, no rechazan categóricamente la competencia como factor de innovación y mejora ni creen que el Estado deba ser el principal y último responsable del bienestar de la población. Sí se encuentran claramente inclinados a una fuerte participación del Estado en la economía y a que la mayoría de las actividades estratégicas estén en sus manos, una cuestión que con matices abarca a todos los grupos de población.

Finalmente, la sociedad muestra una preocupación importante por la desigualdad. Considera que esta creció en la última década —si bien menos en los últimos dos años— y la percibe como un obstáculo para el desarrollo del país.

Estos elementos muestran las continuidades —mayoritarias— y los cambios —incipientes— en la conformación de una cultura política uruguaya que sigue siendo profundamente democrática y parece estar actualizándose y reacomodándose a los cambios sociales y políticos, de origen externo e interno, que el país ha experimentado y seguramente seguirá experimentando en los próximos años.

3.5 Entre las instituciones y la cultura: el déficit de género de la democracia uruguaya

La observación genérica de las instituciones y la cultura política de los uruguayos, como lo había anticipado la construcción del IDP (que combinaba ambas dimensiones), arroja un resultado positivo de la democracia uruguaya. Sin embargo, los resultados agregados suelen ocultar algunos déficits que es importante incluir en el presente informe. Uno de ellos es el déficit de género, evidenciado por los índices que miden la participación política de las mujeres. Su impacto en términos del desarrollo humano es de consideración.

Como se señaló en la primera parte de este informe, el desempeño de Uruguay en los índices elaborados por el PNUD para medir el grado de igualdad entre hombres y mujeres en términos de capacidades básicas (el IDG) y de la utilización de esas capacidades para aprovechar las oportunidades de la vida (el IPG) es relativamente bueno, salvo en el indicador *participación política,* que se mide con referencia al porcentaje de bancas parlamentarias ocupadas por mujeres. En esta sección se propone explorar la relación entre democracia, desarrollo e igualdad de género, partiendo de la base de que la participación política constituye una dimensión importante del desarrollo humano y planteando la importancia de entender la participación política no solo en términos numéricos —acceso a cargos de poder— sino también en términos de la construcción de agencia.

Cuadro III.53 Evaluación de Uruguay en términos de desigualdad social y económica

Nivel socioeconómico	Total	Alto	Medio	Bajo
Muy desigual	22,5	10,6	21,9	25,9
Bastante desigual	49,0	66,4	47,2	47,3
Poco desigual	20,6	19,2	24,9	15,7
Nada desigual	1,2		0,2	2,8
No sabe	6,6	3,9	5,8	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.54 Percepción de la evolución de la desigualdad social y económica en Uruguay

En los últimos 10 años	
Mucho mayor	20,9
Algo mayor	37,9
Algo menor	23,8
Mucho menor	2,9
No sabe	14,4
Total	100,0
En los últimos 2 años	
Mucho mayor	13,2
Algo mayor	33,7
Algo menor	32,9
Mucho menor	3,9
No sabe	16,3
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

Cuadro III.55 Opinión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay

Estrato socioeconómico	Total	Alto	Medio	Bajo
Justa	3,9	1,5	3,6	4,9
Ni justa ni injusta	22,8	38,4	25,9	15,5
Injusta	53,4	51,4	52,3	55,3
Muy injusta	16,5	6,6	15,6	19,8
No responde	3,3	2,2	2,5	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe.

3.5.1 La participación y representación política de las mujeres, la calidad de la democracia y el desarrollo humano: algunas reflexiones conceptuales

La participación política es una dimensión relevante que debe ser considerada en el enfoque del desarrollo humano, como se ha visto. El *Informe de desarrollo humano 2002* afirma como punto de partida: "la libertad política y la participación en la vida de la propia comunidad son capacidades tan importantes para el desarrollo humano como poder leer y escribir o tener una buena salud" (PNUD, 2002: 52), un supuesto que se refleja también en las reformulaciones feministas del enfoque de capacidades de Sen (ver Robeyns 2002, Costantini y Monni 2006). En este sentido, hay consenso en que la democracia es la forma de gobierno más apropiada para convertir esta capacidad en un funcionamiento efectivo. La Declaración Universal sobre la Democracia, de la Unión Interparlamentaria, afirma: "La democracia está basada en

RECUADRO III.4

Visiones sobre la desigualdad: la percepción de las elites

Evaluación de Uruguay en términos de desigualdad social y económica

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Muy desigual	13,1	11,8	5,0	22,5	8,0
Bastante desigual	55,7	52,9	42,5	57,5	44,0
Poco desigual	31,1	32,4	52,5	17,5	48,0
Nada desigual					
No sabe / No contesta		2,9		2,5	

Desigualdad en Uruguay respecto a diez años atrás

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Mucho mayor	11,5	5,9	12,5	20,0	20,0
Algo mayor	37,7	38,2	55,0	20,0	44,0
Algo menor	42,6	47,1	20,0	57,5	24,0
Mucho menor	1,6	2,9	2,5	2,5	
No sabe / No contesta	6,6	5,9	10,0		12,0

Desigualdad en Uruguay respecto a dos años atrás

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Mucho mayor			5,0		4,0
Algo mayor	21,3	14,7	32,5	15,0	16,0
Algo menor	67,2	79,4	47,5	77,5	60,0
Mucho menor	9,8	2,9	2,5	7,5	
No sabe / No contesta	1,6	2,9	12,5		20,0

Desigualdad como obstáculo para el desarrollo del país

	Legislador	Gobernante	Empresario	Sindicalista	Otros
Es un obstáculo muy importante	75,4	73,5	60,0	82,5	76,0
Es un obstáculo poco importante	14,8	11,8	25,0	7,5	24,0
No es un obstáculo	9,8	5,9	15,0	7,5	
No sabe / No contesta		8,8		2,5	

dos principios centrales: la participación y la *accountability*. Cada uno debe tener el derecho a participar en el manejo de las cosas públicas. Sin duda, las instituciones y los procesos esenciales a cualquier democracia deben incluír la participación de todos los miembros de una sociedad. Ellos deben defender la diversidad, el pluralismo y el drecho a ser diferentes dentro de una sociedad tolerante" (citado en PNUD, 2002: 55).

Estas definiciones implican que la meta de la participación política no es solamente una cuestión de justicia, en el sentido señalado por Anne Phillips (1995), dado que, si los procesos de selección de nuestros representantes electos no fueran cruzados por las mismas dinámicas de poder que están presentes en la sociedad, se podría esperar que las asambleas electas reflejaran más o menos fielmente la composición de la so-

ciedad. Como se señaló en la primera parte, la participación política además implica el empoderamiento de las personas y el consiguiente fortalecimiento de su agencia para hacer efectivos sus derechos formales, así como también para promover la erradicación de normas y prácticas discriminatorias que limitan su participación en el proceso de desarrollo y en los beneficios de este.

¿Qué pasa cuando el tema de la participación política se considera más concretamente en el contexto de las democracias liberales, donde la participación política en los ámbitos de toma de decisiones se da a través de mecanismos formales de representación? De alguna manera, los dos aspectos mencionados que se consideran relevantes para el desarrollo humano corresponden al doble significado implícito en el concepto de la representación: por un lado, la presencia de miembros de determinado grupo en ámbitos de toma de decisiones; por otro, la consolidación de sus intereses en el proceso de toma de decisiones. Para los grupos excluidos de los ámbitos de poder esta dualidad de la noción de representación se traduce en una tensión significativa. La primera dimensión implica que la integración de los cuerpos electivos debe reflejar la composición de la sociedad que representan; las mujeres, entonces, deberían constituir aproximadamente la mitad. Pero, según la segunda, es suficiente que el cuerpo tome en cuenta los intereses de todo el electorado; por ende, no es necesaria la presencia femenina para que los intereses de las mujeres estén representados.

Aunque en su discurso en general los representantes afirman representar a la sociedad en su conjunto, o a todo el electorado, la lógica de los procedimientos formales de representación implica que haya mayor afinidad con algunos sectores que con otros. En aquellos sistemas en los cuales la representación se basa principalmente en la *política de las ideas* (Phillips, 1995) —es decir, en principio el electorado vota por el partido político con el cual se siente más identificado en términos de compartir un conjunto de ideas políticas—, parece esperable que los representantes representen mejor a las personas que los voten. Los sistemas electorales como el uruguayo, que requieren que los candidatos provengan de la circunscripción por la cual son electos o vivan en ella, parten de la base de que tal candidato conocerá *mejor* las necesidades y opiniones de la gente de esa zona. En cambio, hay menos aceptación de que la pertenencia a determinado grupo social —por ejemplo, por género o etnia— sea una característica que merezca ser representada de la misma manera.

De ahí que una línea de teoría política feminista se ha dedicado a argumentar la relevancia de la *política de la presencia* para las mujeres. Autoras como Phillips (1995, 1999) y Mansbridge (2001) han argumentado que en sociedades organizadas sobre la base de relaciones históricas de dominación y subordinación —como son las relaciones de género— es cuestionable si una elite política compuesta mayoritariamente por integrantes del grupo dominante (en este caso, los hombres) tiene la objetividad y la neutralidad implícitas en la segunda dimensión del concepto de representación. De hecho, numerosos estudios empíricos muestran que en la mayoría de los casos la incorporación de los temas y la perspectiva de género en la agenda legislativa y las políticas públicas se debe a la agencia individual o colectiva de las propias mujeres.[129]

La participación, entonces, es un fin en sí mismo, pero también es el medio de alcanzar otro fin: la igualdad de género en las instituciones, estructuras, relaciones y prácticas —incluyendo al Estado y el sistema político— que le dan a cada sociedad su forma particular. Las lecturas feministas del Estado han concluido que la relación entre este y las relaciones de género es *evolutiva, dialéctica* y *dinámica* (Waylen, 1998: 7). Por un lado, como aparato de regulación social el Estado desempeña un papel central en la construcción, perpetuación y transformación de los roles y relaciones —y por lo tanto las desigualdades— de género, a través de la legislación, las políticas públicas y los discursos. Por otro lado, las desigualdades de género se reflejan en el aparato estatal y activamente lo consti-

129 Véanse, por ejemplo, Sinkkonen y Haavio-Mannila, 1981; Skard y Haavio-Mannila, 1985; Tremblay, 1998; Tremblay y Pelletier, 2000, y Trimble, 1997 y 1998.

tuyen, por lo que este no es neutro al género. El acceso a cargos de poder dentro del Estado tiene, entonces, una doble importancia. Primero, porque si el grupo excluido no logra constituirse en una *masa crítica* dentro de las estructuras del Estado, difícilmente se logrará "un cambio cualitativo en las relaciones de poder" que haga "posible que el grupo minoritario empiece a cambiar la estructura de poder y, por lo tanto, su propio estatus como minoría" (Dahlerup, 1993: 176-177). Segundo, porque el Estado es el agente más poderoso, en términos de su autoridad, de alcance en el territorio y de recursos humanos y económicos, para corregir las desigualdades que existen en la sociedad. En suma, como afirma el *Human Development Report 2002,* "mejorar la calidad de la participación femenina en la hechura de políticas es tan importante como incrementar el número de mujeres elegidas" (PNUD, 2002: 70).

La participación es un fin en sí mismo, pero también es el medio de alcanzar otro fin: la igualdad de género en las instituciones, estructuras, relaciones y prácticas incluyendo al Estado y el sistema político.

No obstante esta jerarquización de la participación en las definiciones de la democracia elaboradas por el PNUD y la UIP, en general los índices cuantitativos que apuntan a medir de alguna manera la calidad o el grado de consolidación de la democracia, como el IDE desarrollado por el propio PNUD, parten de una definición minimalista y procedimental de la democracia, y establecen parámetros mínimos (sufragio universal, elecciones libres y limpias, y elecciones como el medio de acceso a cargos públicos) para determinar si un régimen es democrático o no (PNUD, 2004*a*). Pero, como señala Anne Phillips (1999: 2): "La democracia nunca es solo un sistema para organizar la elección del gobierno. También incluye la profunda convicción de que los ciudadanos son intrínsecamente iguales". Desde una perspectiva feminista, se pueden señalar tres aspectos problemáticos del IDE. Primero, se centra fundamentalmente en aspectos relacionados con el efectivo funcionamiento de las instituciones y los procedimientos del régimen electoral, razón por la cual no jerarquiza como dimensión central de la democracia la construcción de una ciudadanía activa y efectiva. Segundo, la variable elegida para medir el ejercicio de la ciudadanía política (que todos los adultos en un país tengan el derecho al voto), por un lado, mide solo una dimensión de esta, dejando de lado el derecho a ser elegido, y, por otro lado, mide solo la existencia del derecho formal, pero no dice nada sobre el ejercicio efectivo de ese derecho. Tercero, la variable *elecciones libres* se basa en la idea de que "las elecciones son consideradas 'libres' cuando se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza" (PNUD, 2004*a:* 77, nota del cuadro 5); por lo tanto, ignora las restricciones de hecho generadas por las relaciones desiguales de poder que existen en la sociedad y que hacen que determinados sectores estén sistemáticamente excluidos de competir en condiciones de igualdad (por ejemplo, el hecho de que las mujeres no aparezcan en lugares *salibles* de las listas electorales), lo que restringe la oferta electoral en un sentido muy distinto, por ejemplo, a la proscripción de determinados partidos políticos.

El propio PNUD (2004*a:* 48), en su estudio sobre la democracia en América Latina, reconoce que la principal limitación del IDE es que su enfoque procedimentalista reduce la ciudadanía a la actividad electoral:

> Cuando se coloca la ciudadanía como fundamento de la democracia, cambia la manera de evaluarla. En efecto, se abre una dimensión diferente de reflexión y de acción si el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política. [...] La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

Partiendo de esta premisa, el informe analiza una serie de otros elementos propios de la ciudadanía política —participación electoral, competencia electoral y selección de candidatos, representación electoral, mecanismos de *accountability* y de democracia directa—, además de incluir una evaluación de los avances en el terreno de la ciudadanía civil y social. En suma, es imprescindible que las mediciones cuantitativas de calidad o consolidación democrática se complementen

con evaluaciones cualitativas de los aspectos más complejos, que permitan dar cuenta de los avances u obstáculos en lo que refiere a la construcción de una ciudadanía activa, y a la representación efectiva de los intereses de todos los grupos sociales en la agenda político-pública.

Si la participación política se debe entender en estos dos términos —presencia y agencia—, ¿cuáles pueden ser los indicadores relevantes para medir el grado de igualdad de género? La dimensión numérica de la participación es mucho más fácil de medir, ya que implica simplemente comparar el acceso de las mujeres y de los hombres a cargos políticos a lo largo del tiempo. En un escenario como el uruguayo, donde los niveles de representación femenina en ámbitos de decisión son generalmente bajos (véanse las estadísticas presentadas en la sección 2.2 de la primera parte), otro indicador relevante sería la existencia de mecanismos de acción afirmativa para garantizar o acelerar el acceso de las mujeres a cargos de decisión, en tanto expresión clara de un compromiso de promover la paridad de género en la representación. Por otro lado, la dimensión de agencia de la participación es más compleja de evaluar, ya que implica examinar si existen condiciones más allá de la simple presencia femenina para lograr que desde el Estado se generen políticas públicas que apunten a erradicar las prácticas discriminatorias y las desigualdades sociales resultantes de las relaciones de poder basadas en el género, y a promover relaciones de género equitativas, basadas en el mutuo respeto, la complementariedad, el reparto equitativo tanto de las cargas como de los beneficios del trabajo remunerado y no remunerado, y el acceso y el control igualitario sobre los recursos.

3.5.2 Mecanismos de acción afirmativa

El aumento del número de mujeres titulares de ministerios en el actual gobierno es un importante paso hacia un mayor equilibrio de género en la representación política. Además, aumenta la visibilidad de las mujeres políticas y establece un antecedente importante contra el cual será medido el grado de equidad de género de futuros gabinetes. Sin embargo, cabe señalar que no hay ninguna garantía de que la tendencia se mantenga, ni siquiera en lo que queda de la actual administración. Estas designaciones se pueden interpretar, por un lado, como un reconocimiento de que el partido de gobierno cuenta con figuras femeninas destacadas que reúnen las características y capacidades consideradas necesarias para desempeñarse en cargos ministeriales, y, por otro, que en el partido de gobierno y en la sociedad en su conjunto no existen actitudes significativas de rechazo hacia las mujeres en cuanto tales, que en niveles altos podrían hacer que su designación pusiera en peligro la unidad del partido o el nivel de apoyo al gobierno. Pero, en última instancia, esto depende de la voluntad política del presidente. En el caso del actual gobierno, la ausencia de un discurso del presidente que construya estas designaciones como expresión de una política activa de acción afirmativa hace pensar que ellas no responden a la asunción de un compromiso explícito con la equidad de género.

A pesar de su pobre desempeño en materia del acceso de mujeres a cargos electivos, Uruguay es uno de los pocos países de América Latina que siguen sin establecer por ley ningún mecanismo para garantizar y acelerar este acceso. Por ejemplo, la cuota por sexo en las listas electorales se aplica actualmente en 11 países latinoamericanos[130] y, aunque ha tenido resultados dispares, su impacto global es claramente positivo. Antes de aprobarse estos mecanismos la tasa promedio de representación femenina apenas alcanzaba un 9%; después de su aprobación el porcentaje promedio es de 22%, mientras que en los países latinoamericanos que no han adoptado una medida de este tipo el promedio es de 14% (Llanos y Sample, 2008).

La adopción de tales medidas es legitima-

130 Se ha adoptado una cuota de un tercio en Argentina (1991), México (1996), Brasil, Panamá, Perú, República Dominicana (1997) y Honduras (2000). En 1996 Costa Rica aprobó una cuota de 40% y Paraguay de 20%. En 1997 Bolivia adoptó una cuota de 30% para la Cámara Baja y de 25% para el Senado. Ecuador adoptó en 1997 una cuota de 30% que aumenta progresivamente un 5% en cada elección hasta llegar a la paridad (en las elecciones del 2005 se aplicó un 45%).

da y recomendada en acuerdos internacionales ratificados por Uruguay. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979, ratificada por Uruguay en 1981) establece en su artículo 2 la obligación del Estado de "asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica" del "principio de la igualdad del hombre y de la mujer", y en el artículo 7 especifica que esto incluye "garantizar [...] a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho" a ser electas. Además, el artículo 4 de la CEDAW afirma que las "medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerarán discriminación".

El aumento del número de mujeres titulares de ministerios en el actual gobierno es un importante paso hacia un mayor equilibrio de género en la representación política. Además, aumenta la visibilidad de las mujeres políticas y establece un antecedente importante contra el cual será medido el grado de equidad de género de futuros gabinetes.

La Plataforma de Acción Mundial emanada de la IV Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas (Beijing, 1995) incluye un capítulo específico (el G) sobre "La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones", en el que recomienda adoptar "medidas positivas" para superar la exclusión de las mujeres de los ámbitos de poder y fija como meta la "representación paritaria" de hombres y mujeres (párrafos 186 y 190). Estas recomendaciones fueron reiteradas en el Consenso de Quito, declaración final de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 6-9 de agosto del 2007), donde los estados firmantes acordaron "Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas" (artículo *ii*).

En suma, estos instrumentos legales internacionales explicitan la necesidad de una intervención activa del Estado para garantizar que la igualdad de iure se traduzca en una igualdad real, en términos de las condiciones de punto de partida y las oportunidades que tengan hombres y mujeres para ejercer efectivamente sus derechos políticos. Este punto no es menor, por cuanto en el debate público y parlamentario en Uruguay el argumento normativo principal al que recurren los opositores a la cuota es justamente que esta contraviene la igualdad establecida en el artículo 8 de la Constitución uruguaya: "Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o virtudes".

Desde 1988 se han presentado al Parlamento cinco proyectos de ley de cuotas, de los cuales solo uno (del 2002) llegó a debatirse en el plenario de la Cámara de Representantes. Pese a recibir una amplia mayoría de votos a favor (64 en 80) cuando se votó la discusión general, en la discusión en particular el artículo que establecía la cuota no recibió apoyo suficiente (44 de los 66 votos), puesto que requería una mayoría especial de dos tercios sobre el total de la Cámara por tratarse de un proyecto que reformaba la legislación electoral. Actualmente hay un proyecto de cuotificación que fue presentado el 8 de marzo del 2006, simultáneamente en el Senado y la Cámara de Representantes, pero que todavía no ha llegado a tratarse en comisión, paso previo a su discusión en las cámaras.

La efectividad de la cuota como mecanismo para garantizar o acelerar el acceso de las mujeres a cargos en el sistema electoral uruguayo merece un comentario. La adopción de un sistema de cuotificación aplicado a las listas electorales no resolvería definitivamente la representación paritaria de hombres y mujeres, debido a que, como se ha demostrado con las simulaciones hechas en anteriores estudios (véanse Botinelli, 1997; Moreira y Johnson, 2003; Johnson, 2005, 2008), el impacto de la cuota sería matizado por ciertas características del sistema electoral: por un lado, las circunscripciones chicas (donde directamente una cuota mínima de un tercio no tendría impacto alguno) y, por otro, el grado de fraccionalización, que hace que aun en las circunscripciones mayores en general cada lista gane pocas bancas. Esta realidad de que una cuota mínima de un tercio en las listas electorales no se traduciría en un tercio de mujeres electas ha servido como argumento para los opositores a la cuota, pero es importante no perder de vista

que la cuota sí aumentaría la representación femenina, y que para algunos órganos —el Senado, las juntas departamentales, las convenciones nacionales y los órganos directivos partidarios— el aumento sería de entre un 7% y un 33%.

A diferencia de lo que ocurre en los países europeos, en el Uruguay son muy pocas las fuerzas políticas que han adoptado voluntariamente la cuota, y esta medida suele ser rechazada por los partidos de todo el espectro ideológico. El Partido Socialista (PS), integrante de la coalición de gobierno, fue el primero —y por muchos años el único— de los sectores con representación parlamentaria en adoptar la cuota como medida permanente[131] en la confección de sus listas electorales y en la composición de sus órganos directivos. En su Congreso de 1992 aprobó una cuota basada en un criterio de representación *especular:* tanto los organismos de dirección de carácter permanente como las listas electorales del PS deberían "estar integrados por un porcentaje de mujeres como mínimo igual al porcentaje de afiliadas al PS en la jurisdicción correspondiente" (artículo 48 de los estatutos). Este porcentaje ha variado entre el 36% en 1992 y el 43% en el 2005. Aunque la aplicación de la cuota en el PS no ha estado libre de problemas (véase Johnson, 2007), el impacto en la interna es indiscutible: antes de adoptar la cuota no había ninguna mujer en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y las mujeres no llegaban al 12% del Comité Central (CC); actualmente su participación es del 43% del CEN y el 39% del CC. Recién en el 2006 la Vertiente Artiguista (VA), otro sector del FA, aprobó un mecanismo permanente similiar, aplicable a sus elecciones internas y listas electorales, que también ha dado un resultado importante: en la XXVI Asamblea Nacional fueron electas 14 mujeres (35%) a la Directiva Nacional y también por primera vez una mujer resultó electa como presidenta del sector.

131 Tanto el NE en 1998 y el 2004 como el PI en el 2004 adoptaron una cuota temporaria de un tercio, aplicable a sus listas para las elecciones próximas inmediatas. Aunque en ambos casos la medida contaba con el apoyo del líder máximo del sector, no se logró impulsar en la interna su aprobación como criterio permanente.

3.5.3 Más allá de los números: aspectos sustantivos de la representación política de las mujeres

Como se argumentó más arriba, el propósito de evaluar el déficit de la democracia uruguaya respecto a la representación de las mujeres va más allá de su dimensión cuantitativa. En esta sección se aborda el tema de la representación política en su dimensión sustantiva, es decir, evaluando hasta qué punto los intereses de género de las mujeres estén representados en el Estado uruguayo. El análisis se centra primero en el marco legal nacional y luego en el grado de institucionalidad de género en el Estado. Asimismo, considerando la importancia de la agencia para el logro del desarrollo humano con equidad de género, en la última parte de esta sección se examinan dos casos de incidencia colectiva desde la sociedad civil organizada.

3.5.3.1 El género en la agenda legislativa: la bancada bicameral femenina

Desde el retorno a la democracia se ha logrado la aprobación de una serie de leyes que defienden los derechos de las mujeres en áreas importantes de la vida. Las más importantes se detallan en el cuadro III.37.

Estas leyes brindan un marco legal comprehensivo en materia de derechos laborales y atención y prevención de la violencia doméstica, y asimismo atienden a algunas dimensiones relacionadas con la salud reproductiva de la mujer y la paternidad responsable. La aprobación de la ley de Igualdad de Derechos, en el 2007, señaló la elaboración de un marco formal para el diseño y la implementación de políticas de género, a aplicarse a través de la creación de un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (véase la sección 4.2). En cambio, otros proyectos que trataban dos de los temas más polémicos de la agenda feminista no tuvieron suerte. El proyecto de ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva, que incluía la despenalización del aborto, se presentó en el 2001 y en diciembre del 2003 logró la aprobación de la Cámara de Representantes. En la actual legislatura el proyecto fue presen-

RECUADRO III.5

La subrepresentación femenina en cargos de poder ¿es vista como un déficit de la democracia uruguaya?

Aunque los datos presentados en la sección 2.2 de la Parte I muestran que en el Uruguay las mujeres sistemáticamente tienen menos acceso a cargos políticos electivos y designados que los hombres, ello no implica que la sociedad uruguaya necesariamente perciba la situación como injusta. Aquí se presenta una aproximación a esta pregunta desde la perspectiva de las elites y del público en general, recabada en las encuestas de opinión realizadas en el marco de este informe.

¿Existe igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a cargos de poder?

En primer término simplemente se preguntó si se consideraba que en Uruguay se les da a las mujeres la misma oportunidad de acceder a cargos públicos que a los hombres. Solo el 32% de la elite considera que las mujeres tienen la misma oportunidad que los hombres de ocupar cargos públicos. ¿A qué se debe esto? Según las elites, a que el sistema político las discrimina, los hombres no les dan espacio y, finalmente, a que las mujeres no tienen tiempo para la política. Nótese en el cuadro que el 19% opina que ya hay mujeres en cargos políticos. Si se elimina esta opción de la lista, los porcentajes de las tres razones anteriores agrupan al 98% de quienes dieron una razón.

A diferencia de la respuesta de las elites, la mayoría del público entrevistado considera que las mujeres tienen la misma oportunidad que los hombres de acceder a cargos públicos (49,3%, contra un 44,4% que considera que no). Es interesante notar que existen diferencias de opinión en todas las variables: una mayoría de las mujeres, junto con las personas más jóvenes, las de nivel educativo terciario y socioeconómico alto, las que viven en Montevideo y se definen de izquierda consideran que las mujeres no tienen las mismas oportunidades. En cambio, los hombres, las personas del interior, las mayores de 40 años, las de nivel educativo y socioeconómico bajo y las que se definen de derecha mayoritariamente opinan que sí existe igualdad de oportunidades para las mujeres. La variable en que existe mayor discrepancia es la de autoidentificación ideológica,[1] mientras que la menor diferencia de opinión se registra entre los sexos.

En la opinión pública, exceptuando un 40,3% que no dio razón de las bajas tasas de participación femenina porque considera que las mujeres sí acceden a cargos públicos, los dos motivos que recabaron más menciones fueron que los hombres no les dan espacio a las mujeres (36%) y que el sistema político las discrimina (33,1%). En cambio, las dos respuestas que remiten a una pauta cultural más conservadora respecto a los roles de género —la política no es un lugar para las mujeres y las mujeres no están capacitadas para la política— tuvieron muy pocas menciones (1,7% y 3,4% respectivamente). Tampoco hubo muchas adhesiones (4,8%) a la quinta razón —las mujeres no tienen tiempo—. Estos resultados coinciden con los estudios académicos, que encuentran las causas del bajo nivel de representación política femenina, por un lado, en el sistema electoral y el sistema de partidos, particularmente en los procedimientos de selección de candidaturas, y, por otro lado, en una cultura política marcada por un sesgo de género mayor que el de la cultura uruguaya en general (véanse Johnson 2000, 2005; Moreira, 2001; Moreira y Johnson, 2003; Pérez, 2006). Finalmente, cabe mencionar que un 12,5% de las personas entrevistadas no quiso o no pudo nombrar ninguna razón de por qué hay tan pocas mujeres en cargos políticos, lo que parece indicar que para un sector no menor de la población este tema todavía no suscita reflexión.

1 El hecho de que las personas que se definen de izquierda perciban más la falta de igualdad de oportunidades para las mujeres explica la diferencia entre los resultados de la encuesta de opinión pública y la encuesta de elites, ya que un 60% de los entrevistados en esta provenían del FA.

¿Las mujeres se interesan y participan menos que los hombres?

Los resultados de la encuesta de opinión pública realizada en el marco de este informe permiten, además, testear la hipótesis de que las bajas tasas de representación femenina se deben a que las mujeres tienen menos interés en la política o tienen comportamientos menos participativos que los varones en actividades u organizaciones vinculadas a la res publica.

Las mujeres dicen estar algo menos interesadas en política que los hombres (12,1 puntos de diferencia), al tiempo que manifiestan en menor medida que esta actividad suele ser un tema de conversación (10,3 puntos). Sin embargo, las diferencias más grandes no se generan por el sexo, sino por el nivel educativo, el nivel socioeconómico y la autoidentificación ideológica, variables en las que se registran diferencias de más de 30 puntos porcentuales en los dos indicadores. Las personas con educación terciaria, nivel socioeconómico alto y de izquierda son las más interesadas en política.

En cuanto a la participación en organizaciones sociales y políticas, las diferencias por sexo son mínimas: los hombres participan algo más que las mujeres en sindicatos (3,7 puntos más), organizaciones empresariales (2,8), deportivas o recreativas (1,7), mientras que las mujeres participan más que los hombres en organizaciones comunales, barriales o de fomento (0,4), profesionales (2,0), de apoyo y beneficencia (3,8), de conservación del medioambiente (4,5) y en actividades culturales y educativas (6,4). En todos estos indicadores las mayores diferencias responden al nivel educativo o socioeconómico y no al sexo. El único caso en que la diferencia en el nivel de participación de mujeres y hombres es significativa (18,7 puntos) son las organizaciones religiosas. No obstante, aun en este indicador otras variables arrojan diferencias mayores: edad (las personas de 60 años o más participan un 20,5% más que las más jóvenes) y autoidentificación ideológica (hay un 35,3% de diferencia entre el nivel de participación de personas de derecha y personas de centroizquierda).

Las mujeres dicen participar menos que los hombres en la actividad de los partidos políticos, específicamente, así como en otros tipos de actividades políticas, como firmar peticiones, asistir a manifestaciones o hacer huelga, pero otra vez la variación por sexo no es significativa (5,1 puntos porcentuales), sino que las diferencias más importantes responden al nivel educativo o a la autoidentificación ideológica. En este tipo de preguntas, las mayores diferencias entre hombres y mujeres aparecen en aquellas actividades que exigen más tiempo o que son de acción directa, como ocupar edificios o fábricas.

En suma, respecto al interés en la política o los hábitos de participación en este tipo de actividad no se encuentran características propias de cada sexo que puedan explicar las diferencias significativas en las tasas de representación de mujeres y hombres en cargos de poder.

A pesar de los avances en la elaboración del marco jurídico, la persistencia de nociones patriarcales acerca de la mujer y su rol ha representado un obstáculo para la sanción de proyectos más radicales

Razón por la que no hay suficientes mujeres en cargos políticos

Hay mujeres en los cargos políticos	19%
Porque ese no es su lugar	1%
Porque los hombres no les dan espacio	30%
Porque el sistema político las discrimina	39%
Porque las mujeres no tienen tiempo para la política	11%
Porque las mujeres no están capacitadas	1%
Total	100%

Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

tado de nuevo y en octubre del 2007 se logró su media sanción, esta vez en el Senado. El otro tema que ha suscitado resistencias en un Parlamento dominado por los hombres es el de la cuota (véase la sección 3.4).

A pesar de los avances en la elaboración del marco jurídico, la persistencia de nociones patriarcales acerca de la mujer y su rol ha representado un obstáculo para la sanción de proyectos más radicales. También existen otros obstáculos de corte estructural o técnico. Ha sido difícil presentar proyectos que creen nuevos servicios estatales para satisfacer las necesidades de las mujeres, ya que cualquier proyecto que implique un aumento del gasto público debe, o bien iniciarse en el Poder Ejecutivo, o bien identificar cómo se financiarían los servicios de partidas presupuestales existentes. Asimismo, los proyectos que intentan aplicar soluciones integrales a problemas de género se han visto trancados por dificultades relacionadas con la duplicación de competencias, la falta de una adecuada coordinación entre los ministerios o dudas sobre qué organismo estatal tendría la autoridad en ciertos temas. Finalmente, otra dificultad se debe al hecho de que no ha habido una revisión sistemática de la legislación nacional para eliminar los elementos discriminatorios que persisten.

A pesar de los avances en la elaboración del marco jurídico, la persistencia de nociones patriarcales acerca de la mujer y su rol ha representado un obstáculo para la sanción de proyectos más radicales.

Dados los bajos niveles de representación femenina en el Parlamento, sumados al hecho de que no todas las comisiones parlamentarias tienen miembros informados o preocupados por los temas de género, el movimiento de mujeres ha buscado maneras de incidir, aprovechando canales de control ciudadano para hacer un seguimiento de los proyectos legislativos bajo estudio. En varias ocasiones, sectores del movimiento han asesorado a las comisiones sobre proyectos con dimensión de género; no obstante, su participación en la agenda legislativa ha sido generalmente reactiva. Además, aunque es común que las comisiones inviten a expertos para dar su opinión sobre los proyectos que tienen a estudio, en el caso de las organizaciones de mujeres y feministas en general han sido ellas mismas quienes solicitan una audiencia. Por otra parte, aunque varios legisladores han mostrado una evidente preocupación por eliminar artículos discriminatorios de la legislación vigente y por redactar nuevas leyes para cubrir las lagunas, raramente buscan asesoramiento del movimiento de mujeres.

Otro actor colectivo cuya agencia ha sido clave para los avances legislativos en materia de género desde el 2000 es la Bancada Femenina, creada el 8 de marzo de ese año a iniciativa de tres nuevas diputadas (una de cada uno de los partidos grandes), quienes ya venían actuando en otras instancias de coordinación interpartidaria. Ellas habían sido en su momento coordinadoras por sus respectivos partidos de la Red de Mujeres Políticas, creada en 1992 con alcance nacional, cuyo objetivo era formar a líderes políticas con una conciencia y una agenda de género y promover esa agenda dentro de sus respectivos partidos. La Bancada Femenina se conformó como una coordinación horizontal,[132] transversal, interpartidaria y abierta a toda diputada, titular o suplente, y logró rápidamente consolidar una identidad colectiva de género en el ámbito parlamentario, recurriendo a la experiencia acumulada de varias de sus integrantes en la articulación interpartidaria y la construcción de la unidad en la diversidad en la Red de Mujeres Políticas. A partir del año 2000, y en su nueva conformación bicameral a partir del 2005, la Bancada Femenina ha promovido iniciativas legislativas de género, a pesar de tratar temas potencialmente divisorios, como la cuota y la despenalización del aborto, sobre los cuales no existe consenso entre las legisladoras.

El papel determinante que han desempeñado las legisladoras a título individual o a través de la Bancada Femenina en la aprobación de leyes que promueven la igualdad de oportunidades y la equidad de derechos para las mujeres es un elemento que retroalimenta la discusión planteada sobre la representación numérica. La comparación

132 "[...] una de las características de la bancada femenina es que no tiene coordinadora ni presidenta; todas somos lo que somos, mujeres legisladoras, todas iguales, trabajando juntas", diputada Glenda Rondán (PC) en el encuentro sobre *Coordinación de políticas sociales* organizado por la Bancada Femenina con ministros y representantes de otros organismos del Poder Ejecutivo (30 de abril del 2003).

RECUADRO III.5

Los mecanismos de acción afirmativa en la visión de las elites y en la opinión pública

Aunque las elites consideran que los hombres les restan espacio a las mujeres y, sobre todo, que el sistema político las discrimina, se muestran renuentes a promover políticas desde el Estado. De hecho, el 87% opina que el Estado debe tener políticas que permitan compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares, pero para ambos sexos. La ley de cuotas para equiparar la participación femenina en el Poder Legislativo obtiene una adhesión del 22% de los encuestados, menos de los que se inclinan por no hacer nada (23%) o por promover la igualdad de género desde los partidos políticos (55%).

La última dimensión en la que indagó la encuesta de opinión pública revela que, entre las personas que consideran que a las mujeres no se les da la misma oportunidad de acceder a cargos públicos —poco menos de la mitad—, existe una clara apertura a la necesidad de tomar alguna medida de acción afirmativa para revertir la situación. Mientras que casi un 50% opina que ya existe la igualdad de oportunidades, un 40,3% del resto opina que el Estado debería intervenir para que las mujeres accedan a cargos públicos, y solo un 2,4% se expresa en contra. Al igual que con las respuestas a la pregunta sobre igualdad de oportunidades, el mayor grado de apoyo a la acción afirmativa se encuentra en los sectores Montevideo, entre las mujeres, en el nivel educativo terciario y socioeconómico alto, en la franja etaria más joven y en la izquierda.

El Estado debe tener políticas que permitan compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares

No debe tener políticas	6%
Políticas para ambos	87%
Políticas solo para las mujeres	8%
Total	100%

Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

Desequilibrio en la representación de mujeres en el Poder Legislativo

No hacer nada	23%
Deben promover los partidos	55%
Ley de cuotas	22%
Total	100%

Fuente: Encuesta de elites realizada para este informe.

realizada por Johnson (2006) entre la actuación parlamentaria de hombres y mujeres en la XLV legislatura muestra que, aunque las legisladoras constituían solo un 11,5% del Parlamento, alcanzaron la misma tasa de presentación de iniciativas legislativas con contenido de género que los legisladores (un 38,8%), mientras que el 22,4% restante fueron iniciativas promovidas conjuntamente por hombres y mujeres.[133] La incidencia de las parlamentarias también tiene implicaciones para el tema que se trata en la próxima sección, en tanto la Bancada Femenina impulsó la aprobación de artículos en las leyes de Presupuesto del 2000 y el 2005 que dotaban de recursos a diversos organismos y programas estatales vinculados a temas de género.

3.5.3.2 La institucionalidad de género en el Estado uruguayo: el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)

Aunque la presencia en cargos ejecutivos de mujeres comprometidas con incorporar una perspectiva de género en su trabajo es

133 Como universo de análisis se tomaron las 67 exposiciones verbales y escritas y proyectos de ley con contenido de género presentados durante los cinco años del período.

Cuadro III.56 Principales leyes de género aprobadas

Número	Ley	Año aprobación
16045	Igualdad de oportunidades y trato en el trabajo	1989
16063	Ratificación de las Convenciones 100, 111, 156 de la OIT	1989
16707	Especificación de la violencia doméstica en el Código Penal	1995
16735	Ratificación de la convención Interamericana sobre violencia contra la mujer, Belén do Pará	1995
17242	Ley de licencia para los exámenes ginecotológicos	2000
17338	Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW	2001
17386	Ley de acompañamiento en el parto	2001
17514	Prevención, detección, atención y erradicación de la violencia doméstica	2002
17957	Registro de deudores alimentarios	2006
18065	Regulación del trabajo doméstico	2006
18104	Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres	2007

una condición necesaria para la incorporación de esa perspectiva en el proceso de elaboración de las políticas públicas, en sí misma no asegura su institucionalización. Para eso se requieren estructuras institucionales específicas, un marco normativo claro y mecanismos o canales formales de incidencia en el resto del aparato estatal. En este sentido, la Plataforma de Acción de Beijing (párrafo 201) afirma:

> Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:
>
> a. Ocupen una posición en las más altas instancias posibles de gobierno, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro o ministra del gabinete.
> b. Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, empezando por los niveles más básicos de participación popular.
> c. Se disponga de suficientes recursos a nivel presupuestario y de personal profesional capacitado.
> d. Haya oportunidades para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales.

La necesidad de acciones concretas para fortalecer la institucionalidad de género en el Estado fue reiterada en el Consenso de Quito, que recomienda:

> Adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos.

El Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM), organismo estatal rector de las políticas públicas para las mujeres, creado originalmente en 1987 en la órbita del MEC, tuvo hasta el 2004 un funcionamiento poco eficaz, debido en parte a factores de fondo —en particular, su bajo rango institucional, sus primero inexistentes y luego escasos recursos económicos, y la falta de mecanismos institucionales para la participación de las organizaciones sociales de mujeres—, pero también por una evidente falta de voluntad política de sus interlocutores estatales y la no jerarquización de los cometidos del INFM en sucesivas agendas de gobierno. La reconversión por la ley de Presupuesto Nacional del INFM en el INAMU y su traslado a la órbita del MIDES, aunque planteaba serios desafíos al implicar un proceso de reinstitucionalización dentro de un organismo que recién estaba construyendo su propia institucionalidad, tenía la ventaja de disociarlo de su antecesor y ubicarlo en una posición más estratégica para incidir en las políticas sociales. De todas formas, un monitoreo del INAMU realizado por la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía concluye:

> El INAMU continúa siendo un organismo subordinado y de baja jerarquía dentro del Estado, y está aún lejos de los parámetros que fijan las recomendaciones internacionales, así como de las demandas y propuestas hechas desde el movimiento de mujeres (Pérez, 2007: 39).

Desde su instalación se ha afirmado el rol rector del INAMU en las políticas de género para la totalidad del Estado uruguayo, planteando la necesidad de una estrategia

de transversalización de la perspectiva de género. Al faltar un marco normativo nacional para las políticas públicas de género, en los primeros tres años de gestión la operacionalización de esta estrategia dependía principalmente de la capacidad de la directora del INAMU para lograr el compromiso de los ministros en la fijación de algunas metas —en general muy acotadas— orientadas a promover la equidad de género en sus respectivos sectores.[134] A la vez, se relevaron los mecanismos de género existentes dentro de los organismos del Estado a fin de *mapear* los potenciales puntos de entrada para la articulación de políticas de género, y se trabajó para consolidar la articulación intersectorial en torno a algunos temas prioritarios, como la violencia doméstica. También se instaló en el INAMU la Secretaría de la Mujer Afrodescendiente, cuyo cometido es promover la interseccionalidad entre género y raza-etnia en las políticas públicas. El INAMU tiene referentes en todos los departamentos del interior y en varios ha apoyado el fortalecimiento o la creación de oficinas de la mujer o de género en las intendencias municipales. También ha buscado generar conciencia e insumos para la incorporación de la dimensión y la perspectiva de género en el quehacer del Estado, diseñando en conjunto con el INE un sistema de indicadores de género, brindando formación especializada para funcionarios y autoridades y promoviendo múltiples instancias de debate y diálogo sobre temas como institucionalidad de género, reforma del Estado y equidad de género, y políticas públicas de género.

Un esfuerzo importante en los primeros años se dedicó a lograr un marco normativo nacional para las políticas de género. Primero se publicó y distribuyó el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, elaborado en el período anterior para reglamentar la ley 17514. Pero sin duda la conquista más importante a este respecto fue la elaboración del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, producto de un proceso participativo que abarcó todo el territorio nacional e incluyó instancias de consulta política con organismos y actores del ámbito estatal y de consulta popular con la participación de mujeres organizadas y no organizadas de la sociedad civil.

134 El 8 de marzo del 2005 el INAMU convocó a los ministros a participar en la presentación pública de sus iniciativas y en la misma fecha del año siguiente fueron convocados de nuevo para dar cuenta de los avances logrados.

3.5.3.3 Incidencia desde la sociedad civil

Este elemento de la representación sustantiva relacionado con la participación ciudadana, entendida como la capacidad de incidencia de los distintos grupos organizados de la sociedad civil en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, es el tema de esta última sección. Una evaluación de los avances en materia de institucionalidad de género en Uruguay no puede ignorar el papel desempeñado por un movimiento de mujeres con vocación y capacidad de incidencia política. Sus esfuerzos han contribuido, primero, a reconfigurar como cuestiones políticas, de interés para la sociedad en su conjunto, ciertos temas de la agenda de género tradicionalmente excluidos de la agenda político-pública por considerarse asuntos privados y personales (por ejemplo, violencia doméstica, derechos sexuales y reproductivos o el propio tema del acceso de las mujeres a cargos de poder político).

En segundo lugar, su larga trayectoria de prestación directa de servicios no brindados por el Estado —por ejemplo, atención a mujeres víctimas de violencia doméstica, difusión de información sobre salud sexual y reproductiva, bolsas de empleo para mujeres jefas de hogar— hacen que en muchas materias sea en la sociedad civil y no en el Estado donde se encuentra el mayor acervo de conocimientos técnicos y experiencias prácticas necesarios para la elaboración de políticas de género. Como afirma Diani (1992: 3), los movimientos sociales son "redes de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/u organizaciones, abocados a un conflicto político y/o cultural, sobre la base de una identidad colectiva compartida", y dado que no existen estudios actualizados

sobre el movimiento de mujeres uruguayo,[135] supera ampliamente el alcance de este artículo dar cuenta cabal de la relevancia de este movimiento para la superación del déficit de género en la democracia uruguaya. No obstante, sí se pueden señalar algunos elementos destacados relativos a dos instancias de articulación amplia que existen dentro del movimiento: la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres) y la Coordinadora de Organizaciones Sociales en Defensa de la ley de Salud Reproductiva.

CNS Mujeres se creó en el período que siguió a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, a raíz del compromiso asumido por feministas que habían participado en el Foro paralelo de las organizaciones no gubernamentales, de hacer una devolución de los acuerdos de Beijing a aquellas organizaciones nacionales y locales de mujeres que no habían participado en el proceso. Su razón de ser fundamental es, entonces, el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en diversos acuerdos internacionales, en particular la Plataforma Mundial de Acción de Beijing, y de las políticas públicas en general. Su accionar comprende distintas líneas de trabajo: la formación para una ciudadanía activa, la investigación y producción de informes de monitoreo de las políticas públicas y la institucionalidad de género en el Estado uruguayo, el desarrollo de estrategias de interlocución y presión política. Respecto a esto último, en el contexto de las dos últimas elecciones nacionales CNS Mujeres publicó y presentó a los partidos políticos su Agenda de las Mujeres, en la que formuló un diagnóstico y una serie de propuestas en siete áreas temáticas.[136] También ha reclamado la creación de espacios de consulta y participación ciudadana en el Estado que reconozcan el aporte específico que puede hacer el movimiento con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de las políticas públicas. En este sentido, la llegada al gobierno del FA ha generado una mayor apertura a la participación ciudadana, y CNS Mujeres ha logrado consolidar su condición de interlocutor válido frente al Estado, participando en distintos mecanismos de diálogo social, aun cuando su evaluación de esos mecanismos no ha sido del todo favorable (véase Pérez, 2006).

Por su parte, la Coordinadora de Organizaciones Sociales en Defensa de la ley de Salud Reproductiva es una articulación que, como indica su nombre, no se compone exclusivamente de organizaciones de mujeres.[137] De hecho es el resultado de una estrategia consciente perseguida por las organizaciones feministas de construir un frente social lo más amplio posible en apoyo al proyecto de ley que, entre otras cosas, propone la despenalización del aborto. En los hechos, aunque las mujeres políticas tuvieron un papel importante en poner el tema en la agenda legislativa y cuidar en lo posible el pasaje del proyecto por el proceso laberíntico de tratamiento parlamentario, la Coordinadora y otras organizaciones feministas cumplieron una función crucial en tareas de *lobby* e incidencia en la discusión parlamentaria, así como en el debate público más amplio, en particular en los medios masivos de comunicación.

135 Johnson (2000) incluye una reconstrucción y un análisis de la emergencia y consolidación del movimiento de mujeres de *segunda ola*, que abarca desde sus raíces en el período de dictadura hasta mediados de los 1990.

136 Ciudadanía, participación y representación política; pobreza y exclusión social; trabajo; educación; derechos sexuales y derechos reproductivos; violencia de género; mecanismos estatales para la equidad de género.

137 MYSU (Mujer y Salud en Uruguay); CLADEM Uruguay; CNS (Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía); Comisión de Género y Equidad, PIT-CNT; Mujer Ahora; Cátedra Libre de Salud Reproductiva, Sexualidad y Género, Facultad de Psicología, Universidad de la República; GRECMU (Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer en el Uruguay); Juventud Socialista; Juventud de la Vertiente Artiguista; Cotidiano Mujer; Consejo de Estudios y Difusión de las Culturas y Religiones Africanas y Amerindias; Red Género y Familia; Red de Jóvenes DESYR; REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres); Católicas por el Derecho a Decidir; Casa de la Mujer de la Unión; Grupo de Bioética de la Iglesia Valdense; Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES, Sección Uruguay); pastor Bolioli, Iglesia Evangélica Metodista del Uruguay, <http://www.chasque.net/frontpage/aborto/default.htm>.

3.5.4 Conclusiones

En términos generales, la participación política femenina en Uruguay actualmente presenta un panorama con luces y sombras. Por un lado, el acceso de mujeres a cargos electivos, tanto nacionales como departamentales, parece estancado en niveles bajos, cuando no inexistentes —en el caso de los cargos ejecutivos electivos—. En el Parlamento se ha señalado que el estancamiento puede indicar que se ha llegado al *techo de cristal*,[138] aunque evidentemente esta es una hipótesis que solo se podrá probar en la medida en que se celebren más elecciones. Por otro lado, en el actual gobierno se ha consolidado una importante presencia de mujeres en cargos designados del Poder Ejecutivo. Respecto a la dimensión sustantiva de la representación —en términos de la representación de los intereses de género de las mujeres—, con el cambio de gobierno ha habido algunos avances en la institucionalidad de género, aunque esta sigue siendo claramente frágil. En general, tanto el estancamiento en las tasas de representación femenina en los cargos electivos —y la resistencia a adoptar mecanismos concretos para corregir esta situación— como los problemas para lograr una institucionalidad de género adecuada parecen indicar que todavía la equidad de género no está instalada en el ámbito político uruguayo como una dimensión intrínseca del desarrollo humano. En cambio, se evidencia la importancia de la agencia colectiva de las propias mujeres, tanto políticas como de la sociedad civil, en la promoción de iniciativas que buscan expandir sus capacidades y el disfrute efectivo de sus derechos.

Conclusiones a la Parte III

A principios del siglo XX, el Uruguay fue una de las cuatro democracias latinoamericanas de la primera ola, con algunas ventajas sobre las otras tres. Tanto en los años treinta como en los setenta esa democracia corrió la misma (mala) suerte que en casi toda la región. La suya fue, también, una más de las construcciones o restauraciones democráticas de la tercera ola. Al cabo de estos ciclos de avances y retrocesos, hacia fines de la primera década del siglo XXI el país es una de las tres democracias consolidadas de América Latina continental, tal vez porque una combinación afortunada de ventajas iniciales le permitió acumular más capital institucional, más cultura democrática y especialmente más cultura política *pacífica* que a los demás países de la región. El IDP, construido para este informe, muestra que, si el IDH fuera corregido por este índice, el Uruguay mejoraría en el *ranking* de los países de la región.

Sin embargo, las democracias siempre están en construcción, y es necesario observarlas a lo largo del tiempo. Este informe desarrolla un análisis de las instituciones democráticas, la cultura política y los déficits democráticos en el Uruguay.

El análisis del caso uruguayo en el concierto de los países de la región muestra que la consolidación de la democracia no la hace inmune a fracturas o rupturas. Solo las democracias *opulentas* parecen haber llegado a esa clase de inmunidad, al menos aproximadamente. La construcción de la opulencia, aun desde la mitad del camino, donde *grosso modo* estaría Uruguay, no se puede hacer de un día para otro (y hasta puede llevar una generación). Mientras tanto, para minimizar riesgos, es prudente no desatender los temas institucionales ni los que hacen a la profundización de una cultura política democrática (algo que necesariamente está sujeto a los vaivenes generacionales).

A corto plazo la continuidad del *giro a la izquierda* uruguayo dependerá de la capacidad de la izquierda en el gobierno para atender las expectativas insatisfechas de la población. Esto no es fácil (como lo muestran los problemas de Bachelet en Chile), pero es posible. Las especificidades uruguayas sugieren que en el país, tal vez más que en el resto de la región, es necesario lograr un equilibrio difícil: avanzar en la disminución de las des-

138 El *techo de cristal* es un término que se usa para referirse a la barrera invisible e informal generada por sesgos actitudinales u organizacionales que impide que las mujeres o miembros de otros grupos marginados avancen hacia posiciones de liderazgo en cualquier jerarquía institucional.

igualdades sin dificultar, al mismo tiempo, un crecimiento sostenido y significativo de la economía. Sin embargo, el propio informe muestra las enormes dificultades que está teniendo el actual patrón de crecimiento uruguayo para reducir desigualdades e incluso para minimizar el peso de las vulnerabilidades (viejas y nuevas). Por consiguiente, parece necesario seguir ahondando en la importancia de la política y las políticas en su capacidad para amortiguar los efectos que este tipo de crecimiento continúa produciendo en términos de las expectativas de la gente y cómo estas expectativas son canalizadas material y simbólicamente.

El análisis de las instituciones muestra que estas son centrales en el proceso político uruguayo. En buena medida ello está vinculado a la existencia de partidos fuertes y consolidados. De hecho, el Parlamento uruguayo es una asamblea legislativa dominada por los partidos. Estos conducen la institución, crean y sostienen las reglas de juego interno y garantizan el despliegue de la conexión con el Poder Ejecutivo. Esta característica determina el nivel de representatividad del Parlamento, así como la evaluación que la opinión pública tiene sobre su trabajo.

Sin embargo, como en otros países de América Latina, el Poder Ejecutivo mantiene una influencia sustantiva al contar con facultades constitucionales que le otorgan iniciativa exclusiva en áreas como el presupuesto, la tributación, la seguridad social y la creación de empleo público. Esto restringe las temáticas de políticas públicas en las que los legisladores podrían desarrollar un comportamiento independiente del gobierno y transforma al Ejecutivo en el principal agente del sistema.

La combinación de iniciativa exclusiva, mayoría en la cámara y reglas internas del Parlamento configura un proceso legislativo favorable al Ejecutivo. Los datos empíricos muestran esa realidad. El gobierno envía al Parlamento la tercera parte de los proyectos de ley, pero dos terceras partes de los que se aprueban. En esto desempeñan un papel central los partidos políticos y en particular sus fracciones. Son los líderes de estas los que disciplinan al conjunto de legisladores y los que negocian dentro del conglomerado de gobierno las condiciones de tramitación de la agenda.

Una de las principales funciones que cumple el Parlamento uruguayo es la labor de fiscalización sobre el Ejecutivo. Los mayores niveles de fiscalización favorecen la rendición de cuentas horizontal entre poderes y mejoran la calidad del desempeño institucional de la democracia. Así, desde el punto de vista institucional el buen desarrollo de esta actividad por la oposición ha configurado históricamente un contrapeso a las importantes ventajas con que el Ejecutivo cuenta a la hora de legislar.

Asimismo, en los momentos más difíciles, como la crisis del 2002, el Parlamento se transformó en el ámbito natural de negociación entre los actores políticos. La evaluación de su funcionamiento muestra que cumple relativamente bien con los objetivos que le fueron encomendados por la Constitución y que con algo de voluntad política podría mejorar su desempeño.

El análisis del Poder Ejecutivo a través de los decretos muestra que el estatus presidencial tiene importantes limitaciones, a pesar de su iniciativa en materia legislativa. En particular, existen importantes frenos al gobierno *por decreto,* que en América Latina tiende a asociarse con el aumento de poder en los ejecutivos. En el Uruguay, ningún presidente desde la reinstauración democrática se ha atribuido la autoridad para emitir decretos en áreas de política pública fundamental. A diferencia de otros legislativos de América Latina, el Parlamento uruguayo no puede delegarle ese poder al Ejecutivo, porque sencillamente no lo tiene. Por tanto, no hay delegación de poder del Legislativo al Ejecutivo en términos sustantivos o que redunden en la aprobación de reformas en sectores relevantes de política pública. Por regla general, las reformas sustantivas de política pública en Uruguay se hacen por la vía de la ley, pero las disposiciones legales de la implementación de un número importante de leyes aprobadas por el Parlamento constituyen un acto delegado de este último sobre el Ejecutivo.

Así, en un contexto regional donde la gestión de gobierno mediante acciones unilate-

rales de decreto es relativamente común, el Ejecutivo uruguayo no solo no goza de delegación alguna por parte del Legislativo, sino que tampoco tiene atribuciones constitucionales para legislar por esta vía.

En cuanto al Poder Judicial, el Uruguay ha entrado en una época en que las formas de resolución de conflictos que funcionaron hasta la década del sesenta han perdido eficacia, y en su defecto se ha debido recurrir a los tribunales. Para decirlo en términos de Real de Azúa, si el país se caracterizó durante décadas por el hecho de que "los conflictos sociales y políticos no llegan a la explosión, de que toda tensión se 'compone' o 'compromete', al final, en un acuerdo" (Real de Azúa, 2000: 12), en el presente parecería que esos mismos compromisos comienzan a depender cada vez más de la acción del Poder Judicial. Al menos por su efecto dilatorio del conflicto, al introducirlo en procesos altamente institucionalizados y, al mismo tiempo, al reducir la demanda colectiva a demanda particular.

Las observaciones parecen indicar que el Poder Judicial en Uruguay viene adquiriendo mayor protagonismo en la vida política, y que este se traduce en nuevos desafíos para los jueces. No parece que estos desafíos hayan sido habituales antes de 1968-1973. En ese contexto se entienden los numerosos casos de debates públicos que afectan la independencia judicial externa e interna, y que muestran una trama compleja de relaciones entre políticos y magistrados.

Sin embargo, es claro que la actuación autónoma del Poder Judicial no se ha producido frente a consensos fuertes del sistema político ni frente a una combinación de mayorías políticas y actores con fuerte poder de veto. Un caso paradigmático al respecto es la investigación de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura. En cambio, la autonomía del Poder Judicial frente al sistema político crece cuando alivia las tensiones internas del sistema político —el control del comportamiento de funcionarios de alto nivel— o asume los costos que los partidos o el gobierno no pueden o no quieren asumir —la política carcelaria, el control de la protesta, diversas situaciones de endeudamiento—. Estas situaciones son más probables cuando no existen consensos fuertes en el sistema político, cuando las decisiones afectan a grupos corporativos fuertes o cuando chocan contra intereses muy legitimados culturalmente.

La reacción de los jueces parece traducirse en dos tendencias opuestas. Por un lado, un regreso a posturas estrictamente legalistas, que en un contexto de mayor autonomía resultan en la configuración de jueces *guardianes* (Guarnieri y Pederzoli, 1999). Por otro, en una preocupación por la necesidad de asegurar la comunicación con la opinión pública, lo que implica un énfasis nuevo en la argumentación jurídica de los fallos. Así, las tensiones *sobre* el Poder Judicial se deberían traducir, más temprano o más tarde, en tensiones *dentro* del Poder Judicial, y del sistema judicial por entero.

Mientras esto no suceda, el balance que hacen los actores con mayor influencia en la vida pública resulta positivo, y puede interpretarse como el anverso de actuaciones percibidas como imparciales en temas muy espinosos. Quizá esta imagen positiva actúe mejorando las condiciones para la independencia judicial más allá de la persistencia de defectos en el diseño institucional del Poder Judicial y del sistema judicial en su conjunto.

Los aspectos de cultura política considerados en el informe permiten concluir que la cultura política uruguaya se encuentra en un momento particular, en el que rasgos con fuerte permanencia se combinan con indicios de cambios, aun cuando estos últimos son de origen diferente y pueden avanzar en direcciones distintas, con consecuencias inciertas.

Por un lado, la sociedad parece encontrarse en un momento particular, en el que cierto escepticismo ya clásico sobre la situación y el futuro de la economía nacional se encuentra moderado. Si bien persisten quejas sobre el presente y dudas sobre el futuro, el horizonte se ve de manera bastante más auspiciosa que en diferentes momentos a lo largo de la última década.

Ello no impide que los problemas económicos del país sigan siendo considerados los

más importantes, pero se verifica cierto giro desde una preocupación más centrada en el nivel de empleo hacia una más volcada a las condiciones de trabajo y los niveles de ingreso. También surgen con más fuerza otros temas, como los de la distribución —pobreza y marginalidad— y la seguridad pública. En este contexto, el funcionamiento del sistema político y la acción de sus representantes no son vistos como un problema globalmente importante.

En términos comparativos, la sociedad uruguaya exhibe un nivel de confianza interpersonal importante, aunque hay ciertos déficits respecto a algunos grupos *diferentes,* como los de otras nacionalidades. La confianza interpersonal se combina con un nivel de participación social relativamente bajo, pero que parece compensarse con grados más altos de movilización cívica, interés e involucramiento político, una cuestión que confirma las interpretaciones más generales sobre la existencia de identidades sociales fuertemente articuladas por la política. La participación cívica y política se encuentra sesgada hacia los montevideanos, los hombres, las personas de edades medias y altas, educación alta, estratos sociales medios y altos, y especialmente quienes se ubican en la izquierda y la centroizquierda.

La importancia de la política también se mide en lo electoral, no solo a través de los indicadores de participación más generales, sino también por la existencia de tradiciones y lealtades partidarias consistentes que abarcan grupos importantes de la población, y que son especialmente relevantes entre las personas que se identifican con la izquierda.

Uno de los rasgos claramente distintivos de la cultura política uruguaya es el nivel de apoyo público a la democracia, que se revela alto, extendido y homogéneo, especialmente si se lo compara con América Latina y el Cono Sur. El análisis sugiere que las diferencias encontradas entre Uruguay y esos dos contextos no se deben a las diferencias sociales, de evaluación política coyuntural o de posturas ideológicas, lo que permitiría postular la existencia de una cultura política democrática particular y con raíces históricas relativamente profundas.

Pese a ello, se encuentran indicios de un incipiente *presidencialismo fuerte* que, si bien está lejos de llegar al *delegativismo,* justifican un llamado de atención. Junto con ellos se manifiestan los reclamos de mejores relaciones entre gobierno y oposición.

Otro indicador relevante de fortaleza del sistema democrático son los altos niveles de confianza en los actores políticos institucionales —presidente y gobierno— y, aunque en menor medida, también el Parlamento, el Poder Judicial y las intendencias municipales, así como relativamente altos (en términos comparativos) niveles de confianza en actores políticos como los partidos. El lado menos positivo en este sentido es el reconocimiento de niveles de influencia elevados para instituciones en las cuales se tiene poca confianza, como la burocracia pública, los actores de la esfera económica —bancos, grandes empresas y empresas públicas— y los sindicatos.

La visión más procedimental de la democracia, asociada al ejercicio del derecho del voto para la elección libre de autoridades, sigue siendo predominante, pero todo indica que para importantes sectores de la población comienzan a agregarse rasgos sobre institutos de democracia directa, igualdad de género, derechos civiles, seguridad pública y, aunque en menor medida, también elementos de protección social.

Los uruguayos no se muestran como estatistas extremos en términos de valores generales, no rechazan categóricamente la competencia como factor de innovación y mejora ni creen que el Estado deba ser el responsable principal y último del bienestar de la población; pero sí se encuentran claramente inclinados a una fuerte participación del Estado en la economía y a que en sus manos esté la mayoría de las actividades estratégicas, una cuestión que más allá de matices abarca a todos los grupos de la población.

Finalmente, se advierte una preocupación importante por la desigualdad, que se considera aumentó en la última década —si bien menos en los últimos dos años— y se percibe como un obstáculo para el desarrollo del país.

Estos elementos muestran las continuidades —mayoritarias— y los cambios —incipientes— en la conformación de una cultura política uruguaya que sigue siendo profundamente democrática y parece estar actualizándose y acomodándose a los cambios sociales y políticos, de origen externo e interno, que el país ha experimentado —y seguramente seguirá experimentando— en los próximos años.

Esta parte del informe concluye con un llamado de atención sobre uno de los déficits más importantes de la democracia uruguaya en el período reciente: el *déficit de género.* En términos generales, el panorama de la participación política femenina en el Uruguay presenta luces y sombras. Por un lado, el acceso de mujeres a cargos electivos parece estancado en niveles bajos, cuando no inexistentes —es el caso de los cargos ejecutivos electivos nacionales y departamentales—. En el Parlamento se ha señalado que el estancamiento puede indicar que se ha llegado al *techo de cristal,* aunque para probar esta hipótesis deberán celebrarse más elecciones. Por otro lado, en el actual gobierno se ha consolidado una importante presencia de mujeres en cargos designados del Poder Ejecutivo.

Respecto a la dimensión sustantiva de la representación —en términos de la representación de los intereses de las mujeres—, con el cambio de gobierno ha habido algunos avances en la institucionalidad de género, aunque esta sigue siendo claramente frágil. En general, el estancamiento en las tasas de representación femenina en los cargos electivos y la resistencia a adoptar mecanismos concretos para corregir esta situación, así como los problemas para lograr una institucionalidad de género adecuada, parecen indicar que la equidad de género aún no está instalada en el ámbito político uruguayo como una dimensión intrínseca del desarrollo humano. En cambio, lo que sí se evidencia es la importancia de la agencia colectiva de las propias mujeres, tanto políticas como de la sociedad civil, en la promoción de iniciativas que buscan expandir las capacidades de las mujeres y el disfrute efectivo de sus derechos.

Bibliografía

Achard, D., J. I. García Peluffo y L. E. González (2001): *América Latina a principios del siglo XXI: Integración, identidad y globalización*. Bogotá: Alfaomega Colombiana, PNUD y BID-INTAL.

Alcántara, M. (2000): *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid: Tecnos.

— (2004): "Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros", en PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires: Taurus.

Almond, G., y S. Verba (2001): "La cultura cívica: actitudes políticas y democracia en cinco naciones", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel.

Altman, D. (2002): "Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)", en *Cuadernos del* CLAEH, n.º 85 ("Un mapa del sistema de partidos uruguayo [1986-1997]"), Montevideo, pp. 89-110.

Altman, D., y A. Pérez-Liñán (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries", en *Democratization*, vol. 9, n.º 2, pp. 85-100.

Amarillo, M. H., y F. Urioste (1990): *Uruguay. Independencia del Poder Judicial y de los jueces*, Ginebra: CIJA-CIJ, 1990.

Amorim Neto, O. (1998): "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", Ponencia presentada en el Meeting of the Latin American Studies Association, Illinois, 24-26 de setiembre de 1998.

Arocena, R. (2007): "Escenarios para el país del futuro", en R. Arocena y G. Caetano (coords.): *Uruguay: Agenda 2020*, Montevideo: Taurus.

Barkan, S. (1986): "La justice et les mouvements sociaux", en *Sociologie et Sociétés*, vol. XVIII, n.º 1, abril, pp. 153-161.

Beck, U. (1988): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós, 1988.

Beisso, R., y J. L. Castagnola (1987): "Identidades sociales y cultura política en Uruguay. Discusión de una hipótesis", en *Cuadernos del* CLAEH, n.º 44, Montevideo.

Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasquetti, D. Buquet y J. A. Moraes (2006): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*, Washington: Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper R-510.

Bjornlund, E. C. (2004): *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Blichner, L., y A. Molander (2005): *What is juridification?*, Oslo: University of Oslo, Centre for European Studies, Working Paper n.º 14, disponible en <http://www.arena.uio.no>.

Bobbio, N. (1994): *El futuro de la democracia*, Buenos Aires: Planeta-Agostini.

Bollen, K. (1991): "Political democracy: conceptual and measurement traps", en A. Inkeles (ed.): *On Measuring Democracy: Its consequences and concomitants*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Booth, J. A. (2006): "A proposal for leading indicators of stable democracy", taller *Candidate Indicators for the* UNDP *Democracy Support Index* (DSI), Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

Botinelli, Ó. A. (1997): "Mujeres: candidatas por cuota", en *El Observador*, Montevideo, 5 de octubre de 1997, disponible en <http://www.factum.edu.uy/estpol/confirma/1997/con97013.html>.

Bratton, M. (2006): "Bitting the democracy bullet. Measuring Proximate Political Attitudes", taller *Candidate Indicators for the* UNDP *Democracy Support Index* (DSI), Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

Buquet, D. (2007): «El Poder Ejecutivo». *Informe de Coyuntura 2006*, Montevideo: Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR) y EBO (en prensa).

Buquet, D., D. Chasquetti y J. A. Moraes (1998): *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?*, Montevideo: UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

Buquet, D., y G. De Armas (2004): "La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica", en J. Lanzaro (ed.): *La izquierda uruguaya, entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: ICP y Fin de Siglo.

Burdman, J., A. Valenzuela, R. Fraga, A. Allamand y P. Figueroa (2004): "Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo", conclusiones del seminario de Santiago de Chile (7-8 de junio de 2004) realizado en

el marco del proyecto *Global Trends 2020* del National Intelligence Council de los Estados Unidos.

Caetano, G. (2005): "Introducción general: Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda", en G. Caetano (comp.): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Caetano, G., y D. Buquet (coords.) (2002): *Estudio panorámico sobre el fenómeno de la corrupción en Uruguay. Informe final del Convenio entre la Universidad de la República (icp) y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado,* Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

Caetano, G., y R. Pérez (coords.) (1998): *Parlamento y presupuesto,* Montevideo: claeh.

Caetano, G., R. Pérez y J. Rilla (1987): "La partidocracia uruguaya", en *Cuadernos del* claeh, n.º 44, Montevideo.

Calderón, F. (coord.) (2003): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells* (2 vols.): México: pnud-Bolivia y Fondo de Cultura Económica.

— (2004): "Notas sobre la crisis de legitimidad del estado y la democracia", en pnud: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate,* Buenos Aires: Taurus.

Canzani, A. (2000*a*): "Mensajes en una botella. Analizando las elecciones de 1999-2000", en *Elecciones 1999-2000,* Montevideo: icp y Ediciones de la Banda Oriental.

— (2000*b*): "Significados del desencanto político en una democracia 'dura'. Tendencias recientes en Uruguay y el contexto latinoamericano", en *Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay),* n.º 15, Montevideo.

— (2005*a*): "Cómo llegar a buen puerto. Un análisis desde la opinión pública de la trayectoria del ep-fa", en *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005,* Montevideo, icp y ebo.

— (2005*b*): *Lo que queda por hacer. Opinión pública, gobierno y democracia en el Cono Sur*, monografía final de la Maestría en Ciencia Política, Universidad Internacional de Andalucía.

— (2007*a*): *¿Diferente, igual o parecido? El soporte público a la democracia en Uruguay y América Latina desde la perspectiva de los ciudadanos*, trabajo tutelado en el marco del Programa de Doctorado Gobierno y Democracia, Universidad de Salamanca, Universidad Internacional de Andalucía.

— (2007*b*): *¿Qué se puede hacer con la caja de herramientas? Algunos elementos sobre teoría de la democracia, soporte público y cultura política en el Cono Sur,* trabajo tutelado en el marco del Programa de Doctorado Gobierno y Democracia, Universidad de Salamanca, Universidad Internacional de Andalucía.

Carey, J. (1998): "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", ponencia presentada en la Reunión de lasa, Chicago.

Carey, J. M., y M. Soberg Shugart (1998): *Executive Decree Authority,* Cambridge: Cambridge University Press.

Casas, K. (2003): "Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay", en *Cuadernos del* claeh, n.º 86-87, Montevideo, pp. 117-154.

Castañeda, J. (2006): "Latin America's Left Turn", en *Foreign Affairs,* n.º 85 (mayo-junio), pp. 28-43.

Castañeda, J., y P. Navia (2007): "The Year of the Ballot", en *Current History,* febrero, pp. 51-57.

Castellano, E. (1996): "Uruguay: Un caso de bienestar de partidos", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 9, Montevideo: icp.

Cavarozzi, M. (2007): *Latin American Democracy after the Lost "Half Decade" (1997-2002). How to Rescue Political Science from the "Third Wave of Democratization",* San Martín (Argentina): Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Documento de Trabajo n.º 29

Chasquetti, D. (1999): "Compartiendo el Gobierno. Multipartidismo y coaliciones en Uruguay. 1971-1996", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* n.º 10, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

— (2002): "El proceso constitucional en el Uruguay del siglo xx", en *El Uruguay del siglo xx.* Montevideo: ebo.

Chasquetti, D., y D. Buquet (2004): "La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso", en *Política,* n.º 42, Universidad de Chile, otoño.

Chasquetti, D., y A. Garcé (2005): "Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político", en D. Buquet (coord.): *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*, Montevideo: ebo.

Chasquetti, D., y J. A. Moraes (2000): "Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo", en J. Lanzaro (comp.): *La segunda transición en Uruguay,* Montevideo: fcu, pp. 297-338.

Cleary, M. R. (2006): "A 'Left Turn' in Latin America? Explaining the Left's Resurgence", en *Journal of Democracy,* vol. 17, n.º 4, octubre, pp. 35-49.

Coleman, J. (2001): "Capital social y creación de capital humano", en *Zona Abierta,* n.º 94-95, Madrid.

Collier, D., y L. Levitsky (1997): "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", en *World Politics*, vol. 49, n.º 3, pp. 431-451.

Coppedge, M., y W. Reinick (1991): "Measuring polyarchy", en A. Inkeles (ed.): *On Measuring Democracy: Its consequences and concomitants,* New Brunswick: Transaction Publishers.

Costantini, V., y S. Monni (2006): "Gender disparities in Italy from a human development perspective", <http://www.capabilityapproach.com/pubs/6_2_Costantini-Monni.pdf>.

Couso, J. (2004): "Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política", en *Revista de Ciencia Política*, vol. xxiv, n.º 2, pp. 29-48.

Cox, G., y M. McCubbins (1993): *Legislative Leviathan,* Berkeley: University of California Press.

Cutright, Ph. (1963): "National political development: Measurement and analysis", en *American Sociological Review*, vol. 28, 1963.

Da Ros, L. (2006): "Tribunais como árbitros ou como instrumentos da oposição: judicialização da política em novas poliorquias à luz do caso brasileiro", ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 30-31 de octubre.

Dahl, R. A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition,* New Haven y Londres: Yale University Press.

— (1989): *La poliarquía. Participación y oposición,* Madrid: Tecnos.

— (1992): *La democracia y sus críticos,* Buenos Aires: Paidós.

Dahlerup, D. (1993): "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' en la política escandinava", en *Debate Feminista*, año 4, vol. 8 (setiembre).

De Armas, G., y F. Filgueira (2007): "En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del siglo xxi", en R. Arocena y G. Caetano (coords.), *Uruguay: Agenda 2020*, Montevideo: Taurus.

Diani, M. (1992): "The concept of social movement", en *Sociological Review*, vol. 40, n.º 1.

Downs, A. (1973): *Teoría económica de la democracia,* Madrid: Aguilar.

Ferejohn, J. (2002): "Judicializing Politics, Politicizing law", <http://www.law.duke.edu/journals/GSLCP-Ferejohn>.

Fernández, N. (2004): *Quién es quién en el gobierno de la izquierda,* Montevideo: Fin de Siglo.

Figuieredo, A., y F. Limonghi (1995): "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte", en *Novos Estudos,* n.º 38, San Pablo: cebrap.

Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en B. Roberts (ed.): *Ciudadanía y política sociales,* San José (Costa Rica): flacso, ssrc.

Filgueira, F., y J. A. Moraes (1999): *Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: Understanding institutional reform in Uruguay,* Washington: Inter American Development Bank, Latin American Research Network, wpr 351.

Fitzgibbon, R. (1967): "Measuring political change in Latin America", *Journal of Politics,* n.º 19, pp. 129-166.

FLACSO (2004): *Gobernabilidad en América Latina: Informe regional 2004,* Santiago de Chile: flacso.

Foweraker, J., y T. Landman (2000): *Citizenship rights and social movements: a comparative and statistical analysis,* Oxford: Oxford University Press.

Freedom House (2007): *Freedom in the World: Country Ratings 1972-2007,* disponible en <www.freedomhouse.org>.

Friedler, R. (2007): "Hacia una nueva corporalidad", en R. Arocena y G. Caetano (coords.), *Uruguay: Agenda 2020*, Montevideo: Taurus.

Friedman, B. M. (2005): *The Moral Consequences of Economic Growth,* Nueva York: Alfred A. Knopf, Borzoi Books.

Garcé, A., y J. Yaffé (2004): *La era progresista,* Montevideo: Fin de Siglo.

— (2007): "Los partidos políticos", en *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*, Montevideo: icp y ebo, Informe de Coyuntura.

Gastil, R. (1991): "The comparative survey of freedom: Experiences and suggestions", en A. Inkeles (ed.): *On Measuring Democracy: Its consequences and concomitants,* New Brunswick: Transaction Publishers.

Glynn, C. J., et al. (1999): *Public opinion,* Colorado: Westview Press.

Goldstone, J. A., R. H. Bates, T. R. Gurr, M. Lustik, M. G. Marshall, J. Ufelder y M. Woodward (2005): "A Global Forecasting Model of Political Instability", ponencia presentada al 2005 Meeting of the American Political Studies Association, Washington, 1-4 de setiembre.

González, L. E. (1991): *Political Structures and Democracy in Uruguay,* Notre Dame (eua): University of Notre Dame Press.

— (1993): *Estructuras políticas en Uruguay,* Montevideo: fcu.

— (1999): "Introducción: los partidos establecidos y sus desafiantes", en L. E. González et al.: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo: Universidad Católica, Fundación Banco de Boston y Fundación de Cultura Universitaria.

— (2006): "Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo", en D. Achard y L. E. González (eds.): *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009,* Tegucigalpa: pnud.

González, L. E., y R. Queirolo (2000): "Las elecciones nacionales del 2004: posibles escenarios", en Instituto de Ciencia Política: *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, col. Política Viva.

Guarnieri, C., y P. Pederzoli (1999): *Los jueces y la política: Poder Judicial y democracia,* Madrid: Taurus, 1999.

Gurr, T., K. Jaggers y W. Moore (1991): "The transformation of the western state: The growth of democracy, autocracy, and state power since 1800", en A. Inkeles

(ed.): *On Measuring Democracy: Its consequences and concomitants,* New Brunswick: Transaction Publishers.

Huntington, S. P. (1994): *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós, Estado y Sociedad (la edición original inglesa es de 1991).

Inglehart, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo xxi.

Inglehart, R., y Ch. Wenzel (2006): "Public Support for Democracy. A Core Component of Human Development", taller *Candidate Indicators for the* undp *Democracy Support Index (dsi)*, Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

Johnson, N. (2000): "¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 12, pp. 69-96.

— (2006): "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay, 2000-2005", en *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*, n.º 46 (otoño).

— (2008): "La cuota en Uruguay: una medida resistida", en N. Archenti y M. I. Tula (eds.): *Sistemas electorales y representación: Cuotas de género en América Latina*, Buenos Aires: Claridad.

Johnson, N., con la colaboración de V. Pérez (2005): *La política de la ausencia: Las elecciones uruguayas (2004-2005), las mujeres y la equidad de género*, Montevideo: cns Mujeres e icp.

Jones, M. (1999): *Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress,* Buenos Aires: cedi, Serie Documentos de Trabajo, n.º 14.

Kaufmann, D. (2004): "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", World Bank, *Global Competitiveness Report 2004/2005*, 83-102.

Kelly, P. (1998): "Measuring democracy in Latin America", en P. Kelly (ed.): *Assessing Democracy in Latin America,* Boulder: Westview Press.

Kernell, S. (1993): *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership,* Washington: Brookings Institution.

Koolhas, M. (2004): *Coaliciones de gobierno en Uruguay, 1990-2003,* tesis de grado, Montevideo: udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política.

Landman, T., y J. Häuserman (2003): *Map-Making and Analysis of The Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance,* Luxemburgo: Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (eurostat).

Lanzaro, J. (2004): "La izquierda se acerca a los uruguayos, y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio", en J. Lanzaro (coord.): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno,* Montevideo: Fin de Siglo.

— (coord.) (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno,* Montevideo: Fin de Siglo.

— (ed.) (2000): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: clacso-eudeba.

Lanzaro, J., D. Buquet, D. Chasquetti y J. A. Moraes (1999): *Estudio sobre la Producción Legislativa en Uruguay,* Montevideo: Poder Legislativo, Programa de Evaluación de la Producción Legislativa en Uruguay, 1985-2000.

Linz, J. J. (1987): *La quiebra de las democracias,* Madrid: Alianza Editorial. Versión española de la primera parte ("Crisis, Breakdown and Reequilibration") de J. J. Linz y A. Stepan (comps.): *Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Linz, J. J., y A. Stepan (eds.) (1978): *Breakdown of Democratic Regimes,* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

— (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe,* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lipset, S. M. (1995): "Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia", en *Este País*, mayo.

Llanos, B., y K. Sample (2008): *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Estocolmo: idea Internacional.

Magar, E., y J. A. Moraes (2002): "The Pulse of Uruguayan Politics", ponencia presentada en el Annual National Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.

— (2007): "Of Coalition and Speed: Passage and Duration of Statutes in Uruguay's Parliament, 1985-2000", inédito.

Mainwaring, S. (2000): "La capacidad de supervivencia democrática en América Latina", en E. López y S. Mainwaring: *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones,* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 137-209.

Mainwaring, S., y A. Pérez-Liñán (2005): "Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions", en F. Hagopian y S. Mainwaring (eds.): *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Nueva York: Cambridge University Press.

Mainwaring, S., y M. Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, M. (1986): "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", en J. Hall (ed.): *States in History,* Boston: Basil Blackwell.

Mansbridge, J. (2001): "The descriptive political representation of gender: an anti-essentialist argument", en J. Klausen y Ch. S. Maier (comps.): *Has liberalism failed*

women? Assuring equal representation in Europe and the United States, Nueva York: Palgrave.

Manza, J., et al. (2002): *Navigation Public Opinion*, Nueva York: Oxford University Press.

Marshall, M., y K. Jaggers (2001): *Polity IV Project, University of Maryland*, <www.bsos.umd.edu/cidcm/polity/>.

Martínez, M. C. (1964): *Ante la nueva Constitución:* Montevideo: Biblioteca Nacional.

Martínez, P. (2006): "Subordinación vs. autonomía: La selección de candidatos en Canelones. 1999-2004" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* n.º 15, pp. 107-128. Montevideo: icp y Cauce.

Monestier, F. (2001): "Familia e identidad partidaria: razones para el éxito de una nueva tradición política en Uruguay", en *Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay),* n.º 16, Montevideo.

Moreira, Carlos (2003): *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999,* México: flacso y Porrúa.

Moreira, Constanza (1997): *Democracia y desarrollo en Uruguay,* Montevideo: Trilce.

— (1998): "La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político-partidario", ponencia presentada al Congreso de lasa, setiembre, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Moreira.pdf>.

— (2001): "¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000)", en S. Mallo y M. Serna (orgs.): *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea,* Montevideo: ebo.

— (2004): *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay,* Montevideo: Trilce.

— (2005): "El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay", en D. Buquet (coord.): *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005,* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política.

Moreira, Constanza, y N. Johnson (2003): *Democracia, equidad y género: Aportes al debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*, Montevideo: fesur, Documento de Análisis y Propuesta n.º 1.

Munck, G. L. (1996): "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Ágora,* n.º 5, Buenos Aires.

— (2000): "Measuring Democracy: An Assessment of Alternative Data Sets", ponencia presentada al Annual Meeting of the American Political Science Association.

— (2005): "Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems", en D. Narayan (ed.): *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives,* Washington: Banco Mundial, pp. 427-459.

Munck, G. L., y J. Verkuilen (2002): "Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos", en *Política y Gobierno,* vol. 9, n.º 2, pp. 403-441.

Neustadt, R. (1960): *Presidential Power,* Nueva York: Macmillan.

Nolte, D. (2005): "América Latina: ¿instituciones políticas en crisis?", en *Diálogo Político* vol. 22, n.º 2, junio, pp. 197-221.

Norris, P. (2006): "Support for Democracy. Multidimensional concepts and survey measures", taller *Candidate Indicators for the* undp *Democracy Support Index (dsi)*, Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

O'Donnell, G. (1993): "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización,* Buenos Aires: Paidós.

— (1997): "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización,* Buenos Aires: Paidós.

— (1999): "Horizontal Accountability in New Democracies", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

— (2004): "Acerca del Estado en América Latina. Diez tesis para discusión", en pnud: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate,* Buenos Aires: Taurus.

O'Donnell, G., y Ph. C. Schmitter (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies,* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, G., Ph. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (4 vols.), Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ocampo, J. A. (2004): "Economía y democracia", en pnud: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate,* Buenos Aires: Taurus.

Oskamp, S. (1991): *Attitudes and opinion*, Nueva Jersey: Prentice Hall.

Pereira, C., T. Power y L. Rennó (2005): "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case", en *The Journal of Politics* vol. 1, pp. 178-200.

Pérez, R. (1992): "El parlamentarismo en la tradición en la constitución uruguaya", en C. Pareja, M. Peixoto y R. Pérez: *La alternativa parlamentarista,* Montevideo: claeh.

Pérez, V. (2006): *A un año de gobierno progresista no son suficientes. Mujeres en altos cargos de confianza política; mecanismos de participación social*, Montevideo: CNS Mujeres.

— (2007): *Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres (período 2005-2006)*, Montevideo: CNS Mujeres.

Philip, G. (2003): *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?*, Cambrigde (GB): Polity Press.

Phillips, A. (1995): *The politics of presence*, Oxford: Oxford University Press.

— (1999): *Which equalities matter?*, Cambridge: Polity Press.

Pivel Devoto, J., y A. Ranieri (1956): *Historia de la República Oriental del Uruguay.* Montevideo: Medina.

PNUD (2002): *Human Development Report. Deepening democracy in a fragmented world*, Nueva York: PNUD y Oxford University Press (traducción al español: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe de desarrollo humano 2002*, disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro_hdr_entero.pdf>).

— (2004*a*): *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York: PNUD.

— (2004*b*): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires: Taurus.

— (2005*a*): *Desarrollo humano en Uruguay 2005*, Montevideo: PNUD.

— (2005*b*): *Informe sobre desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada, Madrid*: PNUD y Mundi-Prensa.

Przeworski, A. (1997): "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n.º 3, pp. 3-36.

Przeworski, A., M. E. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1959-1990*, Nueva York: Cambridge University Press.

Putnam, R. (1996): *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro: Getulio Vargas.

— (2001): "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", en *Zona Abierta*, n.º 94-95, Madrid.

Rama, M. (2003): "Política comercial endógena en Uruguay", en D. Aboal y. J. A. Moraes. *Economía política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*, Montevideo: Trilce.

Real de Azúa, C. (1988): *Partidos políticos y poder en el Uruguay*, Montevideo: Facultad de Humanidades.

— (2000): *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?*, Montevideo: EBO.

Rice, S. (1959): "Measuring cohesion in Legislative Groups", en H. Wahlke y H. Eulau (eds.): *Legislative Behaviour*, Glenkoe: Free Press.

Robeyns, I. (2002): "Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities", en *Feminist Economics*, vol. 2.

Rohrschneider, R. (2006): "Institutional Support and Democratic values. Developing Indicators for Global Democratic Index", taller *Candidate Indicators for the UNDP Democracy Support Index (DSI)*, Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

Rojo, R. E. (2003): "El Poder Judicial y los derechos humanos en la Argentina", ponencia presentada en el seminario *Perspectivas para a democracia e os direitos humanos na América Latina*, USINOS, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pos Graduação em Ciências Humanas, Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania.

Rossel, C. (2002): "Cultura democrática y opinión pública en Uruguay: hacia la construcción de una tipología", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 13, Montevideo: EBO.

Saltos, N. (1999): *Ética y corrupción. Estudio de casos*, informe final del proyecto "Ética y corrupción. Proyecto anticorrupción y responsabilidad", Quito: Banco Mundial.

Samuels, D. (2002): "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil", en S. Morgestern y B. Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.

Sarlo, Ó. L. (2005): "El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1985-2005)", en G. Caetano (comp.): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.

Sartori, G. (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: FCE.

Schlesinger, J. A. (1966): *Ambition and politics*, Chicago: Rand McNally, American Politics Research Series.

Schumpeter, J. (1947): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Nueva York: Harper.

Seligson, M., et al. (2006): *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*, USAI, LAPOP, Vanderbilt University, Ciudadanía, <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/jF06U8/Bolivia_Audtoria_de_la_Democracia__2006_v14d.pdf>.

Selios, L. (2006): "Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto", en *América Latina Hoy*, vol. 44, diciembre, Salamanca.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.

— (2006): *El valor de la democracia*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural.

Shugart, M. S., y J. Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sinkkonen, S., y E. Haavio-Mannila (1981) "The impact of the women's movement and legislative activity of

women MPS on social development", en M. RENDEL (ed.): *Women, Power and Political Systems*. Nueva York: St Martin's Press, pp. 195-215.

SKARD, T., E. HAAVIO-MANNILA et al. (1985): "Women in parliament", en E. HAAVIO-MANNILA et al.: *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics,* Oxford: Pergamon Press, pp. 51-80.

SOTELO RICO, M. (1999): "La longevidad de los partidos tradicionales uruguayos desde una perspectiva comparada", en L. E. GONZÁLEZ et al.: *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo: Universidad Católica, Fundación Banco de Boston y Fundación de Cultura Universitaria.

STEIN, E., M. TOMASSI, K. ECHEBARRÍA, E. LORA y M. PAYNE (coords.) (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America,* Washington: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

STIGLITZ, J. E. (2004): "Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas", en PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate,* Buenos Aires: Taurus.

TAYLOR, H. (2002): "The Value of Polls in Promoting Good Goverment and Democracy", en J. MANZA et al.: *Navigating Public Opinion. Polls, Policy and the Future of American Democracy*", Nueva York: Oxford University Press.

TREMBLAY, M. (1998): "Do female MPS substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament", en *Canadian Journal of Political Science,* vol. 31, n.º 3, pp. 435-465.

TREMBLAY, M., y R. PELLETIER (2000): "More feminists or more women? Descriptive and substantive representation of women in the 1997 Canadian federal elections", en *International Political Science Review,* vol. 21, n.º 4, pp. 381-405.

TRIMBLE, L. (1997): "Feminist politics in the Alberta legislature, 1972-1994", en J. ARSCOTT y L. TRIMBLE (eds.): *In the Presence of Women: Representation in Canadian Governments*, Toronto: Harcourt Brace.

— (1998): "Who's represented? Gender and diversity in the Alberta legislature", en M. TREMBLAY y C. ANDREW (eds.): *Women and Political Representation in Canada*. Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 259-289.

TRUJILLO, H. (2007): *Judicialización de la política en Uruguay, 1990-2003,* informe final del proyecto de investigación, Montevideo: UDELAR, Facultad de Derecho, CSIC.

VALENZUELA, A. (2004): "Latin American Presidencies Interrupted", en *Journal of Democracy,* vol. 15, n.º 4, octubre, pp. 5-19.

VANGER, M. (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay: The creator of his times, 1902-1907,* Cambridge: Harvard University Press.

VANHANEN, T. (2000): *The Polyarchy Dataset: Vanhanen's Index of Democracy,* <http://www.svt.ntnu.no/iss/data/vanhanen>.

VARGAS CULLEL, J. (2006): "Citizen Support for Democracy: Some Thought on New Measurement and Linkages between Theory and Indicators", taller *Candidate Indicators for the UNDP Democracy Support Index (DSI)*, Nashville: Vanderbilt University, 5-6 de mayo.

WAYLEN, G. (1998): "Gender, feminism and the state: An overview", en V. RANDALL y G. WAYLEN (eds.): *Gender, Politics and the State*, Londres: Routledge.

YAFFÉ, J. (2005): *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay,* Montevideo: ICP y Linardi y Risso.

YERIC, J. L., y J. R. TODD (1996): *Public Opinion. The visible politics,* Itasca: Peacock Publishers.

ZALLER, J. (1992): *The nature and the origins of mass opinion*, Cambridge (RU): Cambridge University Press.

Índice de cuadros

Parte I

48 Cuadro I.1 Uruguay 1900-2006: tasas de crecimiento por períodos (estimadas por regresión logarítmica)
51 Cuadro I.2 Tasas de crecimiento anual PIB real 1960-2007 (estimadas por regresión logarítmica)
62 Cuadro I.3 Estructura del PIB a precios corrientes, 1985-2006
63 Cuadro I.4 Tasas de crecimiento anual del PIB real total y sectorial (en porcentajes) (estimadas por regresión logarítmica)
64 Cuadro I.5 Precios relativos del sector respecto al deflactor implícito del PIB (tasas de crecimiento anual en porcentajes, calculadas por regresión logarítmica)
65 Cuadro I.6 Clasificación de ramas industriales
68 Cuadro I.7 Clasificación de ramas industriales años 2003-2004 (CIIU Rev. 3)
69 Cuadro I.8 Estructura del valor de producción industrial (en porcentajes)
76 Cuadro I.9 Distribución del PIB, la masa de ingresos laborales y el excedente de explotación (EE) por sector de actividad, 1991, 1995, 1998, 2002 y 2006
83 Cuadro I.10 Variación de IDH de los países de América Latina. 2000-2005
84 Cuadro I.11 Componentes sin estandarizar del IDH y diferencias con respecto a Uruguay. Países seleccionados 2005
86 Cuadro I.12 Componentes del IDH para los años 1986, 1991, 1996 y 2000-2005
86 Cuadro I.13 Descomposición de la evolución del IDH. Contribución de cada componente estandarizado ponderado por su peso en el IDH
87 Cuadro I.14 Ordenamiento de los departamentos en 1991, 1996, 2002 y 2005
91 Cuadro I.15 IDG y ordenamiento para IDG e IDH para países de América Latina, 2005
92 Cuadro I.16 Evolución del IDG e IDG modificado (brecha de ingreso total y brecha por hora) y sus componentes, 1991, 1996-2005
94 Cuadro I.17 Posición en el ordenamiento del IDH e IPG y valor del IPG de países de América Latina, 2005
100 Cuadro I.18 Evolución de la representación femenina en las juntas departamentales, 1984-2005
102 Cuadro I.19 Prevalencia de enfermedades crónicas por tramo de edad. Total país. 2006
109 Cuadro I.20 Promedio de años aprobados de educación formal por quintil de ingreso per cápita. Población de 22 años y más. Localidades de más de 5000 habitantes. 1986, 1991, 1996, 2002 y 2006
109 Cuadro I.21 Promedio de años aprobados de educación formal por las personas de entre 25 y 29 años. Localidades de 5000 habitantes y más
120 Cuadro I.22 Índices de desigualdad y distribución del ingreso por quintiles per cápita con valor locativo. Localidades de 5000 habitantes y más, 1986-2006
122 Cuadro I.23 Descomposición de los cambios en el nivel de pobreza en crecimiento medio de los ingresos de los hogares, desigualdad y cambios en los precios de los bienes incluidos en la línea de pobreza. 1991-2006
128 Cuadro I.24 Participación de las principales fuentes de ingreso en el ingreso per cápita de los hogares por decil. Localidades de 5000 habitantes y más, 1986, 1991, 2003, 2006 y 2007
129 Cuadro I.25 Evolución del valor real promedio por perceptor de ingresos laborales y transferencias según decil de ingreso per cápita del hogar con valor locativo, 1999-2007. Localidades de 5000 habitantes y más

Parte II

151 Cuadro II.1 Tasas de crecimiento de exportaciones, importaciones y PIB, 1990-2006 (en porcentajes)
154 Cuadro II.2 Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica (promedios en millones de dólares y en porcentajes)
154 Cuadro II.3 Tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes según intensidad tecnológica (en porcentajes)
162 Cuadro II.4 Exportaciones según propiedad del capital de las empresas (en millones de dólares y en porcentajes)
164 Cuadro II.5 Ejemplos de estrategias comerciales e IED
190 Cuadro II.6 Porcentaje de trabajadores que cobran menos que el SMN por categoría ocupacional, 2006
192 Cuadro II.7 Variaciones estimadas del ingreso por hora promedio y efectos del aumento en el SMN, 2004-2005 y 2004-2006. Ocupados en localidades de 5000 habitantes y más
193 Cuadro II.8 Variaciones del índice de Gini de los ingresos por hora de los asalariados, 2004-2005 y 2004-2006. Localidades de 5000 habitantes y más
196 Cuadro II.9 Variación de la tasa de empleo y desempleo
203 Cuadro II.10 Composición del GPS y peso de las transferencias del gobierno central en el gasto en seguridad social, 1986-2005, años elegidos (en porcentajes)
204 Cuadro II.11 Proporción del gasto en el PIB y número de beneficiarios de las principales transferencias de ingresos del Estado, 1991-2007, años seleccionados
204 Cuadro II.12 Valor promedio en relación a las jubilaciones y número de beneficiarios por prestación, 2006
205 Cuadro II.13 Estructura de las Asignaciones Familiares por tipo de régimen y quintil de ingreso per cápita del hogar, 2006
206 Cuadro II.14 Percepción de transferencias públicas por quintil de ingreso sin valor locativo1 y tipo de transferencia. Hogares con menores de 18 años. Total del país, 2006
207 Cuadro II.15 Cobertura de Asignaciones Familiares e Ingreso Ciudadano en los sectores de menores ingresos e impacto estático en la pobreza e indigencia. Localidades de más de 5000 habitantes, 2006
209 Cuadro II.16 Tabla para la determinación del monto de la prestación por Asignación Familiar por hogar según presencia de niños menores de 6 años, niños que asisten al sistema primario y niños que asisten a enseñanza media (en pesos uruguayos)
211 Cuadro II.17 Pobreza y desigualdad según hipótesis de asistencia y población objetivo. Total de hogares

Parte III

245 Cuadro III.1 Crecimiento del PIB per cápita y año de su valor más alto, 1975-2003
246 Cuadro III.2 Efectividad judicial-legal
247 Cuadro III.3 Fragilidad institucional (hacia 2002-2003), expectativas insatisfechas (según crecimiento del PIB per cápita 1975-2003) y crisis políticas agudas (2000-2005)
248 Cuadro III.4 Análisis de conglomerados: partición en tres grupos (*clusters*)
260 Cuadro III.5 Índice de desarrollo de la democracia electoral (IDDE), componentes e indicadores
260 Cuadro III.6 Evolución del índice de desarrollo político (IDP) (América Latina, 1996-2006)
261 Cuadro III.7 Evolución del índice de estabilidad de la democracia electoral (IEDE) (América Latina, 1996-2002)
261 Cuadro III.8 Evolución del índice de valoración de la democracia electoral (IVDE) (América Latina, 1996-2002)
262 Cuadro III.9 Valor del IDH, IDP y combinado (IDHP) (América Latina 2002 y 2004)
266 Cuadro III.10 ¿Qué tan bien representado se siente por el partido que votó?
267 Cuadro III.11 Fragmentación del sistema de partidos en el Parlamento
268 Cuadro III.12 Fraccionalización de los partidos
269 Cuadro III.13 Composición del Parlamento 1985-2010

269 Cuadro III.14 Tipo de gobiernos en Uruguay, 1985-2005
270 Cuadro III.15 Gabinetes del período
271 Cuadro III.16 Posición ideológica de los partidos (promedios)
271 Cuadro III.17 Disciplina en el Parlamento por partido (promedios)
273 Cuadro III.18 Proyectos de ley según iniciativa de los poderes
273 Cuadro III.19 Leyes según iniciativa de los poderes
273 Cuadro III.20 Relación proyectos-leyes, 1985-2006
274 Cuadro III.21 Años de ejercicio de cargos de autoridad en las Cámaras según situación del partido
274 Cuadro III.22 Presidentes de las comisiones permanentes, 2005-2006
275 Cuadro III.23 Situación del Ejecutivo en las cámaras (en años)
275 Cuadro III.24 Leyes según nivel de importancia política (1985-2006)
278 Cuadro III.25 Votaciones en el Senado
278 Cuadro III.26 Votaciones en el Senado de las leyes de alta importancia
280 Cuadro III.27 Diferencias en días (todas las leyes menos leyes del Poder Ejecutivo) y leyes iniciadas por el Parlamento
280 Cuadro III.28 Leyes votadas en menos de 60 días según legislatura y nivel de importancia
282 Cuadro III.29 Leyes presentadas por el Poder Ejecutivo que fueron modificadas por las comisiones del Parlamento
282 Cuadro III.30 Votaciones en el pleno del Senado de las leyes modificadas en comisiones
283 Cuadro III.31 Pedidos de informes solicitados por legisladores, 1985-2006
285 Cuadro III.32 Respuestas a los pedidos de informes y tiempo promedio de respuesta
285 Cuadro III.33 Ministros y subsecretarios en comisión. Primeros dos años de cada administración
288 Cuadro III.34 Índice de fiscalización parlamentaria
293 Cuadro III.35 Estatus político del presidente en el Poder Legislativo
294 Cuadro III.36 Estatus coalicional del gabinete
296 Cuadro III.37 Distribución de los decretos según ministerio, 1985-2006 (en porcentajes)
314 Cuadro III.38 Nivel de orgullo por ser uruguayo
314 Cuadro III.39 Motivos de orgullo y motivos de molestia del ser uruguayo
315 Cuadro III.40 Confianza interpersonal
315 Cuadro III.41 Confianza en tipos de personas
317 Cuadro III.42 Pertenencia a algún grupo religioso
317 Cuadro III.43 ¿Cuál es su religión? Serie comparativa
322 Cuadro III.44 Índice de apoyo público a la democracia (2007)
323 Cuadro III.45 Ranking de países según valor medio del IAPD y sus dimensiones
324 Cuadro III.46 IAPD según variables básicas
326 Cuadro III.47 Confianza en la democracia en Uruguay por satisfacción con funcionamiento de la democracia
327 Cuadro III.48 ¿Con cuál de las frases está más de acuerdo?
327 Cuadro III.49 ¿Con cuál de las frases está más de acuerdo?
334 Cuadro III.50 Porcentaje de personas que acudieron a alguna institución pública o intendencia
335 Cuadro III.51 Experiencias en la atención en instituciones públicas
335 Cuadro III.52 Experiencias en la atención en intendencias municipales
339 Cuadro III.53 Evaluación de Uruguay en términos de desigualdad social y económica
339 Cuadro III.54 Percepción de la evolución de la desigualdad social y económica en Uruguay
339 Cuadro III.55 Opinión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay
350 Cuadro III.56 Principales leyes de género aprobadas

Índice de gráficas

Parte I

47 Gráfica I.1 PIB per cápita de Uruguay con relación al promedio de Alemania, EUA, Francia e Inglaterra, 1870-2002
52 Gráfica I.2 PIB uruguayo a precios constantes
57 Gráfica I.3 Evolución de las dimensiones del IDH en el siglo XX en Uruguay
61 Gráfica I.4 PIB de los sectores predominantemente transables
74 Gráfica I.5 Masa salarial y excedente como porcentaje del PIB (PIB a precios constantes de 1983)
74 Gráfica I.6 Evolución de las distintas fuentes de ingreso como porcentaje del PIB y del PIB a precios constantes de 1983 - Índices de PIB a pesos constantes y masa real de ingresos laborales (1991 = 100)
75 Gráfica I.7 Evolución de los componentes de la masa de ingresos laborales como porcentaje del PIB
75 Gráfica I.8 Masa de ingresos laborales y excedente de explotación como porcentaje del PIB total y por sectores - PIB total y sectorial en miles de pesos constantes de 1983 (total, Industria manufacturera, Construcción, Comercio, restaurantes y hoteles, y Transporte y comunicaciones)
78 Gráfica I.9 Evolución de la masa salarial real, salarios reales y empleo (1991 = 100)
79 Gráfica I.10 Evolución de la masa salarial por sectores seleccionados, 1991-2006 (Industria manufacturera, Construcción, Comercio, restaurantes y hoteles, y Transporte y comunicaciones)
82 Gráfica I.11 Ubicación del IDH de Uruguay en el contexto internacional, 2005
83 Gráfica I.12 Variación del IDH en el largo plazo. Países seleccionados, 1975-2005
86 Gráfica I.13 Evolución del IDH y de sus componentes estandarizados. Uruguay, 1985-2005 (1985 = 100)
88 Gráfica I.14 Evolución de los componentes del IDH para distintos años por departamento (esperanza de vida, tasa bruta de matriculación combinada, alfabetización e ingreso)
92 Gráfica I.15 Evolución del IDH y el IDG
94 Gráfica I.16 Evolución del IPG y sus componentes (1991 = 100)
96 Gráfica I.17 Evolución del porcentaje de mujeres electas como titulares al Parlamento uruguayo, 1984-2004
96 Gráfica I.18 Tasa de representación femenina en las cámaras bajas o únicas de los parlamentos latinoamericanos, 2007
98 Gráfica I.19 Porcentaje de mujeres en ministerios y subsecretarias, 1985-2007
98 Gráfica I.20 Representación femenina en cargos ministeriales, América Latina
99 Gráfica I.21 IPG departamental
101 Gráfica I.22 Evolución de los componentes del IPGD por departamentos
101 Gráfica I.23 Evolución de la presencia femenina en el Parlamento y las juntas departamentales, 1984-2005
102 Gráfica I.24 Evolución de la tasa de mortalidad infantil 1986-2007, neonatal, posneonatal y total, en porcentajes
102 Gráfica I.25 Incidencia de limitaciones permanentes por tramos de edad. Total del país, 2006
103 Gráfica I.26 Proporción de personas que en los últimos 30 días se sintieron enfermas, por tramo de edades. Total, primer y quinto quintil de ingreso per cápita (sin valor locativo). Total del país, 2006
104 Gráfica. I.27 Proporción de población sin cobertura de salud, 1991-2006
104 Gráfica I.28 Proporción de personas que utilizan servicios de las IAMC y el MSP por tramo de edad. Total del país
108 Gráfica I.29 Años de educación promedio según sexo. Localidades de más de 5000 habitantes, 1986-2006
109 Gráfica I.30 Promedio de años de educación aprobados por tramo de edad, 1986-2006

110 Gráfica I.31 Distribución de los años de escolarización aprobados por región en personas de 18 a 22 años, 2006
111 Gráfica I.32 Tasas de asistencia al sistema educativo de niños de tres a cinco años por quintil y región, 1991-2006
112 Gráfica I.33 Tasas específicas de matriculación por quintiles en jóvenes de 12 a 17 años, por sexo. Localidades 5000 habitantes y más, 1986-2006
113 Gráfica I.34 Tasas específicas de matriculación por quintiles en jóvenes de 18 a 22 años por sexo. Localidades 5000 habitantes y más, 1986-2006
116 Gráfica I.35 Proporción de mujeres que tienen hijos según tramo de edad, por quintil de ingreso per cápita (sin valor locativo)
116 Gráfica I.36 Incidencia de la indigencia en áreas de 5000 habitantes y más, 1991-2007
119 Gráfica I.37 Evolución de la incidencia de la pobreza según línea de pobreza INE 1997. Localidades de 5000 habitantes y más, 1991-2007
Incidencia de la pobreza según línea de pobreza INE 2002. Localidades de 5000 habitantes y más, 1991-2007
120 Gráfica I.38 Variación del ingreso promedio de los hogares 2006-2007 según deflactor utilizado. Localidades de 5000 habitantes y más (base diciembre 2006 = 100)
120 Gráfica I.39 Variación del ingreso per cápita entre por veintil de ingreso y por región, 2006-2007
121 Gráfica I.40 Crecimiento, pobreza y desigualdad

Parte II

151 Gráfica II.1 Comercio exterior de bienes 1990-2006 (en millones de dólares)
153 Gráfica II.2 Exportaciones por principales destinos (en porcentajes)
153 Gráfica II.3 Importaciones por principales orígenes (en porcentajes)
154 Gráfica II.4 Exportaciones de bienes según intensidad tecnológica por principales destinos (en porcentajes sobre el total exportado)
155 Gráfica II.5 Exportaciones totales a Argentina y Brasil 1991-2006 (promedios en porcentajes)
155 Gráfica II.6 Exportaciones totales a Argentina y Brasil por categorías de bienes 1991-2006 (promedios en porcentajes)
155 Gráfica II.7 Exportaciones totales por categorías de bienes según país de destino 1991-2006 (promedios en porcentajes sobre el total)
160 Gráfica II.8 Flujos de IED 1990-2000 (en millones de dólares)
161 Gráfica II.9 Flujos de IED y relación IED/PIB 2000-2006 (en millones de dólares y en porcentajes)
186 Gráfica II.10 Evolución de los ingresos laborales promedio (1986 = 100)
187 Gráfica II.11 Variación de los ingresos reales, 2004-2006
188 Gráfica II.12 Variación de los ingresos reales 2004-2006
189 Gráfica II.13 Evolución del SMN en términos reales (1969 = 100)
189 Gráfica II.14 Proporción de asalariados que ganan menos de un salario mínimo, 1991-2006
191 Gráfica II.15 Funciones de densidad kernel de las remuneraciones horarias de los asalariados
194 Gráfica II.16 Evolución del empleo y salario mínimo
195 Gráfica II.17 Evolución del empleo y salario mínimo, jóvenes de 14 a 22 años
202 Gráfica II.18 Evolución de la tasa de empleo y la asistencia al sistema educativo
203 Gráfica II.19 Evolución del gasto público social entre 1986 y el 2006 (en porcentaje del PIB y del gasto público), 1986-2006 (1986 = 100)
205 Gráfica II.20 Distribución del logaritmo del ingreso per cápita de los hogares perceptores de transferencias públicas de ingreso, 1986, 1991, 2006
205 Gráfica II.21 Proporción de hogares que no reciben transferencias públicas por quintil de ingreso per capita según presencia de menores de 18 años, 2006
207 Gráfica II.22 Logaritmo del ingreso per cápita de los perceptores de asignaciones familiares e Ingreso Ciudadano

Parte III

262 Gráfica III.1 Evolución del IDP, sus componentes y FHPR (promedios América Latina, 1996-2006)
265 Gráfica III.2 Aprobación de la gestión del Parlamento
267 Gráfica III.3 Uruguay: confianza en el Parlamento
276 Gráfica III.4 Iniciativa de leyes de alta importancia
277 Gráfica III.5 Iniciativa de leyes de mediana importancia
277 Gráfica III.6 Iniciativa de leyes de baja importancia
279 Gráfica III.7 Tiempo promedio de tramitación de las leyes (en días), 1995-2006
279 Gráfica III.8 Proyectos acumulados en el Parlamento al final de cada año
281 Gráfica III.9 Tramitación de la agenda del Ejecutivo (proyectos del PE sancionados sobre el total de proyectos acumulados cada año)
284 Gráfica III.10 Destino de pedidos de informe, 1985-1986
285 Gráfica III.11 Tiempo para responder y porcentaje de respuestas
286 Gráfica III.12 Llamados a sala e interpelaciones según año del mandato (promedios por año para el período 1985-2007)
287 Gráfica III.13 Índice de fiscalización parlamentaria sobre los ministerios (primeros dos años de gobierno de las últimas tres administraciones)
288 Gráfica III.14 Índice de fiscalización parlamentaria - Ministerios (2005-2007)
295 Gráfica III.15 Número de decretos por bienio según gobierno, 1985-2006
297 Gráfica III.16 Número de vetos según tipo de gobierno
299 Gráfica III.17 Sentencias de recursos de inconstitucionalidad (vía de acción). Casos por año y porcentaje de aceptación
300 Gráfica III.18 Casos de conflictos políticos llevados a la justicia, 1985-2006
300 Gráfica III.19 Conflictos políticos llevados a la justicia, según tipo, por período de gobierno
307 Gráfica III.20 Opinión sobre el desempeño del Poder Judicial
307 Gráfica III.21 Percepción del cambio del funcionamiento del Poder Judicial, en opinión pública y elites
307 Gráfica III.22 Influencia del Poder Judicial
308 Gráfica III.23 Opiniones de la elite. Diferencia entre "buena y muy buena" menos "mala y muy mala"
308 Gráfica III.24 Opinión de las elites sobre actuación del Poder Judicial
309 Gráfica III.25 Evolución de la opinión de las elites sobre el Poder Judicial, 2001-2007
309 Gráfica III.26 Percepción de las elites sobre la influencia del Poder Judicial en la vida política del país, 2001-1007
309 Gráfica III.27 Tendencia de opiniones negativas y percepción de influencia del Poder Judicial en elites, 2001-2007
312 Gráfica III.28 Situación económica actual del país
312 Gráfica III.29 Situación económica actual personal y familiar
312 Gráfica III.30 Principal problema del país
316 Gráfica III.31 Participación en organizaciones voluntarias
316 Gráfica III.32 Participación en acciones políticas
317 Gráfica III.33 Interés en la política
318 Gráfica III.34 Motivos de voto de elecciones nacionales
323 Gráfica III.35 IAPD en América Latina, Cono Sur y Uruguay
325 Gráfica III.36 Apoyo a la democracia (porcentaje que prefiere la democracia ante otros sistemas)
325 Gráfica III.37 Apoyo a un gobierno militar si soluciona problemas (porcentaje que apoyaría un gobierno militar)
325 Gráfica III.38 Apoyo al Parlamento (porcentaje que cree que sin Parlamento no puede haber democracia)
326 Gráfica III.39 Apoyo a los partidos políticos (porcentaje que cree que sin partidos no puede haber democracia)
330 Gráfica III.40 Confianza en instituciones (I)
330 Gráfica III.41 Confianza en instituciones (II)
331 Gráfica III.42 Grado de influencia de instituciones (I)

331 Gráfica III.43 Grado de influencia de instituciones (II)
332 Gráfica III.44 Características de la democracia
333 Gráfica III.45 Escalas de estatismo (medias)
334 Gráfica III.46 Actividades estratégicas deberían estar en manos de...
338 Gráfica III.47 Medias en escalas de opinión sobre el esfuerzo personal, la competencia y la distribución de la riqueza

Índice de recuadros

Parte I

43 Recuadro I.1.
55 Recuadro I.2.
72 Recuadro I.3. La asimetría entre el crecimiento del producto y el de los ingresos de los hogares
77 Recuadro I.4. Sector agropecuario: un crecimiento dispar
80 Recuadro I.5. El índice de desarrollo humano
90 Recuadro I.6. El índice de desigualdad de género (IDG)
93 Recuadro I.7. El índice de potenciación de género (IPG)
97 Recuadro I.8. La participación femenina en diversos ámbitos de decisión
105 Recuadro I.9. La reforma de la salud: un proceso en marcha
114 Recuadro I.10. Resultados de Uruguay en la evaluación PISA
117 Recuadro I.11. Los precios internacionales de los alimentos y su impacto en Uruguay
124 Recuadro I.12. La distribución del ingreso entre 1986 y 2006
126 Recuadro I.13. La reforma tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso
130 Recuadro I.14. Ascendencia racial y nivel socioeconómico
140 Recuadro I.15. Notas sobre el desarrollo del Uruguay

Parte II

156 Recuadro II.1. El desarrollo como problema: la evaluación de los uruguayos
166 Recuadro II.2. Un lugar en el mundo: la inserción internacional del Uruguay
168 Recuadro II.3. Un lugar en el mundo: la visión de la inserción internacional de los expertos
178 Recuadro II.4. La jerarquización, transversalidad e integralidad del sector público social
179 Recuadro II.5. Hacia una nueva arquitectura de bienestar
183 Recuadro II.6. La reinstalación de la negociación colectiva
196 Recuadro II.7. La construcción de una *malla de seguridad:* ¿un punto de partida para recrear el sistema de protección social?
198 Recuadro II.8. La asistencia social en la encrucijada posneoliberal: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social
200 Recuadro II.9. Nuevas perspectivas internacionales sobre el desarrollo social a partir del pos-Consenso de Washington
210 Recuadro II.10. Evaluando políticas: PANES, fuero sindical, consejos de salarios
215 Recuadro II.11. Percepciones y evaluaciones sobre la desigualdad: una vinculación profunda
217 Recuadro II.12. Rasgos principales de planes y programas sociales
219 Recuadro II.13. Experiencias paralelas en la región: el gobierno de Lula en Brasil
224 Recuadro II.14. Migración internacional

Parte III

327 Recuadro III.1. La democracia y las instituciones políticas en la visión de las élites
328 Recuadro III.2. Satisfacción y evaluación de la democracia según segmento de elite
336 Recuadro III.3. La transformación democrática del Estado
340 Recuadro III.4. Visiones sobre la desigualdad: la percepción de las elites
346 Recuadro III.5. La subrepresentación femenina en cargos de poder ¿es vista como un déficit de la democracia uruguaya?
349 Recuadro III.6. Los mecanismos de acción afirmativa en la visión de las elites y en la opinión pública

Anexo metodológico

I. Índice de desarrollo humano (IDH)

El *índice de desarrollo humano* (IDH) es una medida sintética de los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano. Se busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros promedio que registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable (dimensión *salud*), adquirir conocimientos útiles (dimensión *educación*) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (dimensión *nivel de vida* o *acceso a recursos*).[1]

Los avances logrados en la dimensión salud se miden a través de la esperanza de vida al nacer, que refleja el promedio de años que vivirá un recién nacido en un determinado momento, sometido a los riesgos en que nace y vive la población real a la cual el niño pertenece. Los riesgos reales están representados por las tasas de mortalidad por edad y sexo de la población en estudio.

Para reflejar los logros en la dimensión educación se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de los adultos y la TBMC de educación primaria, secundaria y terciaria. El índice resultante pondera la tasa de alfabetización de adultos con un coeficiente de dos tercios, y la la TBMC con un coeficiente de un tercio. La *tasa de alfabetización de adultos* se define como la proporción de la población de 15 años o más que puede leer y escribir. La *tasa bruta de matriculación* para un cierto nivel educativo (primaria, secundaria o terciaria) se calcula como el total de niños escolarizados en ese nivel educativo, independientemente de su edad, dividido por la población del grupo de edad que corresponde oficialmente a ese nivel educativo. Estas tasas brutas pueden superar el 100% en el caso de elevada repetición o ingreso a edades más tempranas o tardías al subsistema educativo. La TBMC es el cociente entre el total de personas matriculadas en los tres niveles educativos (primaria, secundaria y terciaria) y el total de población en el grupo de edad cubierto por los tres niveles, que en el caso de Uruguay abarca de los 6 a los 22 años.

Finalmente, para la medición del nivel de vida o acceso a recursos se utiliza como aproximación el logaritmo del producto interno bruto (PIB) per cápita. Para comparar los niveles de PIB per cápita de los distintos países, que tienen niveles de precios diferentes, se realiza un ajuste por paridad de poder adquisitivo (PPA). La PPA es el tipo de cambio que refleja las diferencias de precios entre países; se expresa con referencia a un dólar estadounidense de 1995.

Cálculo del IDH

La elaboración del IDH se basa en tres índices sintéticos que miden los logros relativos alcanzados por la sociedad en las tres dimensiones mencionadas. Para cada uno de los componentes se seleccionan valores de referencia máximos y mínimos que determinan el rango de variación que se considera razonable observar en estos indicadores.[2]

Con el objetivo de permitir que el IDH sirva para realizar tanto comparaciones entre países como analizar los cambios en los logros obtenidos por una sociedad en el tiempo, a partir del tercer informe mundial sobre el desarrollo humano el PNUD utiliza valores de referencia fijos en lugar de variables. Así, los valores máximos y mínimos surgen de las observaciones extremas registradas para cada indicador en las tres décadas previas o en las proyecciones realizadas por el organismo para los próximos 30 años (cuadro A.1).

1 Desde la perspectiva del desarrollo humano, el carácter de los logros en educación, salud y nivel de ingreso per cápita es distinto. El concepto de desarrollo humano valora la ampliación de las capacidades vinculadas a la salud y la educación básica como fines en sí mismos. Una vida larga y saludable constituye un fundamento básico para que los individuos puedan realizar planes y tomar opciones sobre su vida futura. La capacidad de adquirir conocimientos que permitan el desenvolvimiento de su habilidad para reflexionar y comprender su entorno es un factor esencial para que la gente amplíe su capacidad de elegir el sentido que quiere darle a su existencia. En contraste, el ingreso se percibe como un medio que asegura la disponibilidad de recursos necesaria para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

2 En los dos primeros informes sobre desarrollo humano elaborados por el PNUD los valores de referencia para cada variable surgían de los valores máximos y mínimos observados entre todos los países del mundo para cada año. Este criterio generó varios problemas de comparación en la evolución de los IDH, ya que los valores de referencia varían año a año en función de los cambios registrados en cada variable para los países ubicados en los extremos de la escala (ul Haq, 1995). Un país podía registrar mejoras en las tres dimensiones y sin embargo observar una caída del IDH si los países ubicados en los extremos de la distribución de las variables tenían un desempeño mejor. Por cierto, esto no es un problema en términos de la comparación entre países en cierto momento, ya que el IDH genera un ordenamiento relativo de las naciones, pero con la adopción de ese criterio los cambios en el valor absoluto del IDH no permiten extraer conclusiones sobre la evolución del desarrollo humano de un país a lo largo del tiempo (Anand y Sen, 1994).

Cuadro A.0 Valores de referencia para la construcción del IDH

	Mínimo	Máximo
Esperanza de vida	25	85
Tasa de alfabetización	0	1
Tasa bruta de matriculación combinada	0	1
PIB per cápita (PPA en USD)	0	40,000

Fuente: PNUD (2007).

Para construir el índice correspondiente a cada dimensión, se mide la distancia que separa el nivel alcanzado en cada uno de los indicadores con respecto al valor de referencia mínimo como proporción del rango del indicador. Así, el índice de cada dimensión *i* para un país *j* puede expresarse como:

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_k(X_{ik})}{\max(X_{ik}) - \min(X_{ik})}$$

donde I_{ij} es el índice que mide el logro relativo del país *j* en la dimensión *i* y X_{ik} es el nivel del indicador *i* en el país *k*. De esta manera, los indicadores para cada dimensión varían entre 0 y 1, según el logro relativo que se observa en el país con respecto a los valores de referencia utilizados.

Por último, el IDH para el país *j* resulta del promedio simple de los índices de educación, salud y nivel de vida:

$$IDH_j = \frac{1}{3}\left[I_{educación,\,j} + I_{salud,\,j} + I_{nivel\ de\ vida,\,j}\right]$$

El hecho de que se tome el promedio simple de los índices implica otorgarle idéntica importancia al avance en las tres variables, independientemente del nivel original que estas registren.

A continuación se describe la forma en que se construyen los índices correspondientes a cada dimensión, y el procedimiento se ejemplifica con el cálculo del IDH de Uruguay para el año 2005.

El índice de salud se mide como los logros relativos del país con relación a la esperanza de vida al nacer. Por ejemplo, Uruguay en el 2001 registraba una esperanza de vida al nacer de 74,75 años, mientras que los valores máximos y mínimos reportados por el PNUD son 85 y 25 años respectivamente. Por lo tanto, el índice de salud para el Uruguay en ese año se calcula como:

$$I_{salud} = \frac{75{,}6 - 25}{85 - 25} = 0{,}853$$

El índice de educación incorpora la situación del país en materia de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación de la población menor de 23 años. Como se explicó, este indicador puede tomar un valor mayor de 1, en la medida en que el numerador incorpora al conjunto de individuos inscritos en el sistema educativo independientemente de su edad. En el cálculo del IDH el PNUD imputa un valor de 100% en este indicador a los países que registran una tasa bruta de matriculación mayor de 1.

A título de ejemplo se muestra el procedimiento de cálculo del índice de educación para el año 2005. La tasa de alfabetización de adultos del país en este año fue de 97,9%, en un contexto internacional donde se observan varios países que han logrado la alfabetización completa de su población adulta y otros donde en los últimos 30 años prácticamente la totalidad de las personas son o eran analfabetas. Por esta razón, el PNUD toma como valor máximo un 100% de alfabetización y mínimo un 0%. Dados estos parámetros, el índice de alfabetización para Uruguay en el año 2001 se calcula como:

$$I_{alfabetización} = \frac{97{,}9 - 0}{100 - 0} = 0{,}979$$

A su vez, la tasa matriculación bruta en educación primaria, secundaria y terciaria alcanzó en el 2005 un 88,6%. El PNUD recomienda utilizar como valores máximos y mínimos para este indicador 1 y 0 respectivamente, por lo que el índice para el Uruguay en el 2005 es:

$$I_{matriculación} = \frac{88{,}6 - 0}{100 - 0} = 0{,}886$$

Finalmente, el índice de educación se construye combinando ambos indicadores con las ponderaciones antes mencionadas:

$$I_{educación} = \left(\frac{2}{3}\right) I_{alfabetización} + \left(\frac{1}{3}\right) I_{matriculación} = \left(\frac{2}{3}\right) 0{,}979 + \left(\frac{1}{3}\right) 0{,}886 = 0{,}948$$

Como aproximación al nivel de vida relativo que disfruta el país se utiliza el logaritmo del PIB per cápita ajustado por PPA. En el año 2005 el PIB per cápita del país ajustado por PPA fue de 9 962 dólares estadounidenses. En este caso los valores de referencia mínimos y máximos sugeridos por el PNUD son respectivamente 100 y 40 000 dólares. Por lo tanto, el índice se calcula como:

$$I_{PBI} = \frac{\ln(9962) - \ln(100)}{\ln(40000) - \ln(100)} = 0{,}768$$

Luego de contar con los respectivos índices de educación, salud y nivel de vida, el IDH se calcula tal como se

expresa en la ecuación (2), como un promedio simple de estos tres indicadores. Para el año 2005 el resultado que se obtiene es el siguiente:

$$IDH = \frac{1}{3} I_{salud} + \frac{1}{3} I_{educación} + \frac{1}{3} I_{PBI} = \frac{1}{3} 0{,}853 + \frac{1}{3} 0{,}948 + \frac{1}{3} 0{,}768 = 0{,}853$$

IDH modificado

Dado que existen divergencias entre los recursos generados y los que efectivamente llegan a los hogares, en este informe se calculó un IDH modificado en el cual el componente de acceso a recursos se representa como el ingreso promedio de los hogares. Se aplica a todo el país, a los departamentos y a los zonales de Montevideo, estandarizado sobre la base de los máximos y mínimos que toma el ingreso en el período considerado, ajustados un 5% por encima y por debajo de dichos valores. Ello llevó a estandarizar también, con similar criterio, la dimensión salud y educación del índice a escala departamental y zonal, con los valores que se presentan en el cuadro A.2. En todos los casos los máximos y mínimos utilizados para las distintas regiones se corresponden con los departamentales.

Adicionalmente se calcula un IDH para cada departamento considerando los recursos generados en cada uno de ellos. Los criterios utilizados para estandarizar este índice son iguales a los ya comentados, y los valores máximos y mínimos del PIB son los que figuran también en el cuadro A.2.

Cuadro A.2. Máximos y mínimos nacionales en la estandarización del IDH modificado

Componente	Mínimo	Máximo
Total país		
Ingreso mensual promedio de los hogares	9 210	5 859
Departamento		
PIB	2 490	13 847
Ingreso mensual promedio de los hogares	318	11 640
Esperanza de vida	66,8	82,2
Matriculación	78,9	120,3
Alfabetización	0,87	1,04
Zonales de Montevideo		
Ingreso mensual promedio de los hogares	3 850	22 948
Tasa de mortalidad infantil	6,09	20,14
Matriculación	0,78	1,05
Alfabetización	0,89	1,05

Limitaciones del IDH

Desde su presentación en el *Informe sobre desarrollo humano* de 1990, el IDH ha recibido una creciente atención como indicador de los logros relativos alcanzados por una sociedad. Sin embargo, también se le han formulado varias críticas que se resumen a continuación.

Por un lado se ha señalado que algunas dimensiones relevantes para el desarrollo humano no se consideran en el índice. La incorporación de nuevos componentes permitiría contar con una medida más completa del estado de desarrollo humano de una sociedad y simultáneamente lograría incrementar el poder discriminatorio del IDH entre países. En particular, se ha señalado la importancia de incorporar aspectos como la libertad política, el respeto a los derechos civiles y humanos básicos, las condiciones medioambientales, la exposición a situaciones de violencia, etcétera. Sin duda, estos factores tienen una incidencia directa sobre los funcionamientos que pueden alcanzar las personas. No obstante, resulta extremadamente complejo construir indicadores comparables entre países, y las estadísticas disponibles sobre estos aspectos suelen ser limitadas o fragmentarias. Por estas razones, el PNUD ha optado por no incorporar otras dimensiones al IDH, con el propósito de mantener la sencillez y comparabilidad internacional del índice (Raworth y Stewart, 2002).

También se ha señalado que no es conveniente tratar de reflejar la multidimensionalidad inherente a los procesos de desarrollo a través de un índice compuesto. Algunos autores proponen analizar conjuntamente las distintas dimensiones para determinar y discriminar las áreas en las cuales los países han logrado un buen desempeño de aquellas en que se observan problemas persistentes. Como respuesta a esta objeción se señala que ambos enfoques no son contradictorios, y que el IDH tiene la virtud de constituir una alternativa al PIB per cápita, indicador usualmente utilizado para valorar el desarrollo de un país.

Por otro lado, se ha argumentado que la falta de sensibilidad del IDH frente a la desigualdad es una fuerte limitación. El IDH brinda información sobre los logros que en promedio se observan en una sociedad en términos de esperanza de vida, nivel educativo e ingreso per cápita. Por construcción, es insensible a la forma en que estos logros se distribuyen en la población. Desde el primer *Informe de desarrollo humano* el PNUD ha señalado que la desigualdad es un factor clave para analizar el desarrollo humano. No obstante, subsisten problemas importantes que dificultan construir un IDH ajustado por desigualdad. La información sobre la distribución de las tres dimensiones no se encuentra disponible para todos los países. A su vez, no hay bases metodológicas sólidas que permitan definir con claridad los criterios que deberían utilizarse para incorporar la desigualdad en el IDH. Sin embargo, recientemente se han planteado propuestas que apuntan en esta dirección. En el presente

informe se presenta una familia de IDH sensibles a la desigualdad desarrollados por Foster et al. (2003).

Otra crítica a la metodología del IDH señalada por distintos autores es que el criterio de estandarización —en particular, la definición de los valores máximos y mínimos para cada dimensión— utilizado determina la ponderación relativa de los distintos componentes en el IDH (Kelly, 1991; Srinivasan, 1994).

Concretamente, si se calcula el diferencial total del IDH, se observa que el cambio en el IDH se relaciona con los movimientos de las variables que lo integran de la siguiente manera:

$$dIDH = \frac{1}{3}\sum_{i=1}^{i=3}\left(\frac{1}{\max(X_{ik}) - \min(X_{ik})}\right)dX_{ij}$$

Por lo tanto, el rango de variación definido para cada componente determina la incidencia que los movimientos de los componentes tienen en la trayectoria del IDH. Cuanto mayor es el rango de variación definido, menor es el impacto sobre el IDH de un cambio en un indicador determinado. La heterogeneidad de los indicadores considerados provoca que los criterios utilizados en el proceso de estandarización no sean claros ni estrictamente comparables, lo cual tiene una incidencia directa sobre el peso relativo de cada dimensión en el IDH.

El criterio de agregación también ha sido objetado. El IDH es un promedio simple de los índices específicos de educación, salud e ingreso, lo que implica que se otorgan ponderaciones idénticas a cada dimensión. La utilización de este mecanismo de agregación no se justifica en su simplicidad, sino en la concepción de que todas las dimensiones son igualmente importantes en la construcción de las capacidades de los individuos (ul Haq,1995; Jahan, 2002). No obstante, el hecho de que el IDH resulte del promedio simple de los tres índices específicos presupone implícitamente que los tres componentes son sustitutos perfectos, en tanto que el valor del IDH permanece inalterado frente a cambios de igual magnitud y signo contrario en dos de las dimensiones que lo integran. En principio, no hay razones teóricas que justifiquen esta relación de sustitución entre las dimensiones.

Otra de las críticas que se han formulado tiene que ver con la combinación de variables de *stock* y de flujo. La esperanza de vida y la tasa de analfabetismo son variables de *stock*, que cambian lentamente y sin presentar movimientos oscilatorios importantes. Por su parte, el ingreso per cápita y la tasa bruta de matriculación constituyen variables de flujo, que como tales presentan movimientos cíclicos más pronunciados. La agregación de estas variables en un único índice genera que el IDH resulte relativamente insensible a cambios de magnitud en las variables de flujo, en tanto las variables de *stock* funcionan como anclas que ocultan parcialmente esos movimientos. A su vez, si lo que se desea es que el IDH refleje los logros acumulados en términos de desarrollo humano (Jahan, 2002), la incorporación de variables de flujo no tiene una interpretación clara.

En ese sentido, se ha señalado que no es posible realizar comparaciones claras entre el ordenamiento de países que arroja el IDH y el que surge de utilizar el PIB per cápita, en tanto se trata de una variable de flujo y el IDH combina variables de flujo y de *stock* (Raworth y Stewart, 2002).

Índice de desarrollo relativo al género

El IDH mide el progreso medio de una sociedad en un momento dado. Sin embargo, es usual que los logros obtenidos en términos de desarrollo humano muestren marcadas diferencias por sexo. El objetivo del *índice de desarrollo relativo al género* (IDG) es reflejar a través de una medida sintética la desigualdad entre hombres y mujeres en términos de desarrollo humano (Anand y Sen, 2003b).

El IDG refleja las diferencias observadas entre los sexos en las tres dimensiones incorporadas en el IDH: salud, educación y nivel de vida. Las variables que se utilizan son nuevamente la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa bruta de matriculación, y el PIB corregido por PPA.

En primer lugar, se estiman los índices para cada dimensión por sexo. En segundo lugar, se combinan los índices correspondientes a hombres y mujeres para cada componente, con lo que se construye un índice igualmente distribuido para cada dimensión, según la siguiente fórmula general:

$$IID_i = \left[n_m\, Indice\ femenino^{(1-\varepsilon)} + n_h\, Indice\ masculino^{(1-\varepsilon)}\right]^{\left(\frac{1}{1-\varepsilon}\right)}$$

donde IID_i es el índice igualmente distribuido de la dimensión i, n_m es la proporción de mujeres en la población total, n_h es la proporción de hombres y ε es un parámetro que mide el grado de aversión a la desigualdad entre géneros.[3] Se utiliza un valor de ε=2, que refleja una moderada aversión a la desigualdad.

Por último, se construye el IDG como un promedio simple de los IID calculado para las tres dimensiones:

$$IDG = \frac{1}{3}IID_{educación} + \frac{1}{3}IID_{salud} + \frac{1}{3}IID_{ingreso}$$

3 Este tipo de índice es parte de una familia de indicadores desarrollados por Atkinson (1970) con el objetivo de medir la desigualdad relativa en la distribución del ingreso a partir de una función de bienestar social, en la que el parámetro ε es igual o mayor de 0 y refleja la preferencia por la igualdad implícita en la función de bienestar social. Cuanto mayor es ε, mayor es la aversión a la desigualdad. El IDG utiliza este tipo de índice para reflejar específicamente la aversión por la desigualdad entre géneros (Anand y Sen, 2003*b*).

A continuación se ejemplifica el cálculo del IDG para Uruguay con los datos correspondientes al año 2005.

Para calcular los índices de salud se utilizan valores de referencia diferentes por sexo para estandarizar. Las esperanzas de vida máximas y mínimas sugeridas por el PNUD en sus informes mundiales son 82,5 y 22,5 años para los hombres y 87,5 y 27,5 para las mujeres. A su vez, la esperanza de vida en Uruguay en el 2005 era 72,0 y 79,4 años para hombres y mujeres respectivamente. Por lo tanto, el índice específico de salud para cada sexo es:

$$I_{salud}\ masculino = \frac{72.0 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.825$$

$$I_{salud}\ femenino = \frac{79.4 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.865$$

A su vez, la participación en la población total de hombres y mujeres es respectivamente 48,3% y 51,7%. El IID de la dimensión salud surge de la agregación de los índices de salud masculino y femenino ponderada por la participación en la población total y utilizando un parámetro de aversión a la desigualdad entre géneros igual a 2:

$$IID_{salud} = \left[\underset{n_m}{0{,}483} \left(\frac{1}{\underset{I\ salud\ masculino}{0{,}825}} \right) + \underset{n_f}{0{,}517} \left(\frac{1}{\underset{I\ salud\ femenino}{0{,}865}} \right) \right]^{-1} = 0{,}84$$

Para calcular el índice de educación igualmente distribuido se debe determinar la tasa de alfabetización para cada sexo, y la TBMC de educación primaria, secundaria y terciaria para hombres y mujeres. Una vez que se cuenta con estos indicadores el cálculo de los índices de educación para hombres y mujeres es directo, desde que, siguiendo el criterio del PNUD, los valores de referencia que se utilizan para estandarizar son 0 y 100.

La tasa de alfabetización de las mujeres estimada para el año 2005 era 98,8%, mientras que la TBMC ascendía a 92,8%. Por su parte, los hombres registraban en el 2001 una tasa de alfabetización y una tasa bruta de matriculación de 97,7% y 84,5% respectivamente. Por lo tanto, los índices de educación son:

$$I_{educación}\ masculino = \left(\frac{2}{3}\right) 0{,}988 + \left(\frac{1}{3}\right) 0{,}928 = 0{,}967$$

$$I_{educación}\ femenino = \left(\frac{2}{3}\right) 0{,}977 + \left(\frac{1}{3}\right) 0{,}845 = 0{,}934$$

Finalmente, se utiliza la expresión (4) para calcular el IID de la dimensión educación:

$$IID_{educación} = \left[\underset{n_m}{0{,}483} \left(\frac{1}{\underset{I\ educación\ masculino}{0{,}967}} \right) + \underset{n_f}{0{,}517} \left(\frac{1}{\underset{I\ educación\ femenino}{0{,}934}} \right) \right]^{-1} = 0{,}95$$

La dimensión *nivel de vida* de cada sexo es la que presenta mayores dificultades para ser estimada. Siguiendo la metodología propuesta por el PNUD, se utilizó la participación de hombres y mujeres en el ingreso total generado en el mercado de trabajo para determinar su participación en el PIB total ajustado por PPA. Finalmente, se utiliza la población masculina y femenina para determinar el correspondiente PIB per cápita. Los valores para el cálculo del índice de ingreso para el año 2005 son:

- PIB ajustado por paridad de poder adquisitivo: 32 931 millones de USD.
- Participación de las mujeres en el total de ingresos laborales (w_f): 0,3656.
- Participación de los hombres en el total de ingresos laborales(w_h): 0,6344.
- Población femenina (N_f): 1 708 683.
- Población masculina (N_h): 1 597 040.

Así, el ingreso per cápita estimado para ambos sexos es:

$$Ingreso\ per\ cápita\ femenino = \frac{PBI * w_f}{N_f} = \frac{32931 : * 0{,}3656}{1708683} = 7046$$

$$Ingreso\ per\ cápita\ masculino = \frac{PBI * w_h}{N_h} = \frac{32931 : * 0{,}6344}{1597040} = 13081$$

El cálculo del índice de ingreso para cada género utiliza los mismos valores de referencia que intervienen en el componente ingreso del IDH:

$$Indice\ de\ Ingreso\ femenino = \frac{\ln(7046) - \ln(100)}{\ln(40000) - \ln(100)} = 0{,}71$$

$$Indice\ de\ Ingreso\ masculino = \frac{\ln(13081) - \ln(100)}{\ln(40000) - \ln(100)} = 0{,}813$$

Por lo tanto, el IID correspondiente a la dimensión ingreso para el año 2005 se calcula como:

$$IID_{I} = \left[\underset{n_m}{0{,}483} \left(\frac{1}{\underset{I\ ingreso\ masculino}{0{,}813}} \right) + \underset{n_f}{0{,}517} \left(\frac{1}{\underset{I\ ingreso\ femenino}{0{,}71}} \right) \right]^{-1} = 0{,}757$$

Finalmente, el IDG es el promedio simple de los tres IID:

$$IDG = \frac{1}{3}\left(IID_{educación} + IID_{salud} + IID_{ingreso} \right) = \frac{1}{3}(0{,}951 + 0{,}845 + 0{,}757) = 0{,}851$$

En diversos trabajos se ha argumentado que el IDG no capta correctamente las disparidades de género, en tanto no da cuenta de la división del trabajo doméstico no remunerado ni de la distribución de recursos dentro de los hogares (Robeyns, 2003). Si bien sería deseable avanzar en esa dirección, puede argumentarse que muy pocos países disponen de datos que permitan realizar ese tipo de cálculos.

Índice de potenciación de género

El IPG refleja las desigualdades de género en tres ámbitos centrales: participación política y poder de toma de decisiones (medido por la proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios), participación económica (aproximado a partir de dos indicadores: la participación porcentual de ambos sexos en cargos legislativos, altos funcionarios y directivos, y la proporción de hombres y mujeres en puestos de profesionales y técnicos), y poder sobre los recursos económicos (medido por la estimación de los ingresos según sexo). Se creó también un IPG modificado para los departamentos, en el que la proporción de parlamentarias se sustituyó por la proporción de ediles.

Para cada uno de estos componentes se calcula un *porcentaje equivalente igualmente distribuido* (EDEP), que surge como promedio ponderado en función de la participación en la población total de hombres y mujeres incorporando explícitamente un parámetro ε que mide el grado de aversión a la desigualdad entre géneros:

$$EDEP = \frac{1}{50}\left[n_f \; Indice\ femenino^{(1-\varepsilon)} + n_m \; Indice\ masculino^{(1-\varepsilon)}\right]^{\left(\frac{1}{1-\varepsilon}\right)}$$

Al igual que para el IDG, se utiliza un parámetro de aversión a la desigualdad de 2. Para la participación en cuestiones económicas y políticas el EDEP se normaliza dividiéndolo por 50. La justificación de este procedimiento es que en una sociedad en la que ambos géneros cuenten con iguales oportunidades las variables que incluye el IPG deberían tomar un valor de 50% (PNUD, 2004).

Para el cálculo del EDEP de ingresos los valores de referencia máximos y mínimos y los ingresos correspondientes a cada sexo no se expresan en logaritmos.

Finalmente, el IPG resulta del promedio no ponderado de los tres EDEP calculados:

$$IPG = \frac{1}{3}EDEP_{participación\ política} + \frac{1}{3}EDEP_{participación\ económica} + \frac{1}{3}EDEP_{poder\ sobre\ los\ recursos\ económicos}$$

Se ejemplifica el cálculo del IPG con los datos correspondientes al año 2005, en el que las mujeres eran solo el 10,9% del total de parlamentarios nacionales. Por lo tanto, el EDEP de participación política para ese año se calcula como:

$$EDEP_{participación\ política} = \frac{1}{50}\left[\underset{n_f}{0{,}517\frac{1}{10{,}9}} + \underset{n_m}{0{,}483\frac{1}{89{,}1}}\right]^{-1} = 0{,}377$$

El EDEP de participación económica surge del promedio simple de los EDEP calculados para la participación de los sexos en cargos directivos y puestos de trabajo de profesionales y técnicos. La participación femenina en cargos directivos en el 2005 fue del 39,9%, mientras que del total de profesionales y técnicos son mujeres el 54,3%. Por lo tanto, los EDEP correspondientes son:

$$EDEP_{cargos\ directivos} = \frac{1}{50}\left[\underset{n_f}{0{,}517\frac{1}{39{,}9}} + \underset{n_m}{0{,}483\frac{1}{60{,}1}}\right]^{-1} = 0{,}953$$

$$EDEP_{profesionales\ y\ técnicos} = \frac{1}{50}\left[\underset{n_f}{0{,}517\frac{1}{54{,}3}} + \underset{n_m}{0{,}483\frac{1}{45{,}7}}\right]^{-1} = 0{,}996$$

Así, el EDEP de participación económica es:

$$EDEP_{participación\ económica} = \frac{1}{2}\left[EDEP_{profesionales\ y\ técnicos} + EDEP_{cargos\ directivos}\right] = 0{,}974$$

El EDEP correspondiente al acceso a los recursos económicos se calcula igual que el respectivo componente del IPG, pero sin aplicar la transformación logarítmica. Así, los índices de ingreso respectivos de hombres y mujeres en este caso son:

$$Indice\ de\ Ingreso\ femenino = \frac{7046-100}{40000-100} = 0{,}174$$

$$Indice\ de\ Ingreso\ masculino = \frac{13081-100}{40000-100} = 0{,}325$$

Así, el EDEP de esta dimensión es:

$$EDEP_{poder\ sobre\ los\ recursos\ económicos} = \left[\underset{n_f}{0{,}517\frac{1}{0{,}174}} + \underset{n_m}{0{,}483\frac{1}{0{,}325}}\right]^{-1} = 0{,}224$$

Por último, el IPG es el promedio simple de los tres EDEP estimados:

$$IPG = \frac{1}{3}(0{,}377 + 0{,}974 + 0{,}224) = 0{,}525$$

El IPG mide simultáneamente la desigualdad entre hombres y mujeres en un país, y también la desigualdad entre mujeres en los distintos países, la cual se capta a través del componente de acceso a recursos. Por esta razón, Seguino (2004) señala que, aun cuando la participación relativa de las mujeres que viven en un país rico en términos económicos y políticos sea similar a la de las mujeres que residen en un país pobre, aquellas se ubicarán en una mejor posición en el ordenamiento. Por lo tanto, el IPG de un país se verá modificado tanto cuando cambia el estatus relativo de las mujeres como cuando el país avanza en términos de desarrollo humano.

Seguino (2004) destaca que sería interesante analizar si las mujeres están en mejor situación relativa en los países donde su participación política ha aumentado, para saber en qué medida sus intereses de género se anteponen a los intereses de sus grupos políticos. Finalmente, la autora destaca que la correlación entre los ordenamientos que surgen del IDG y el IPG no es muy cercana, lo que refleja en muchos casos las dificultades de las mujeres para traducir

sus capacidades básicas en participación efectiva en el sistema político y social.

Índice de pobreza humana

Mientras que el concepto de desarrollo humano hace referencia a los progresos de una comunidad como un todo, la noción de *pobreza humana* se concentra en la situación y la evolución de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. En este sentido, el IDH mide los avances realizados por todos los grupos de la sociedad, mientras que la pobreza humana valora el desarrollo en términos de los logros obtenidos por los sectores más desfavorecidos (PNUD, 1997 y 1998).

En su *Informe mundial sobre el desarrollo humano* de 1997, el PNUD introdujo un *índice de pobreza humana* para los países en desarrollo (IPH-1). Este indicador permite realizar un juicio agregado sobre el estado de la pobreza humana, sobre la base de un índice compuesto por las diferentes características de la privación en la calidad de vida.

El IPH-1 incorpora las mismas tres dimensiones que el IDH, pero utiliza variables que focalizan la atención en la falta de medios y oportunidades básicas para el desarrollo humano. Así, la dimensión salud se mide como la probabilidad al nacer de no sobrevivir los 40 años; el componente de educación se valora exclusivamente mediante la tasa de alfabetización de adultos; la dimensión de nivel de vida se mide a través del promedio simple del porcentaje de la población que carece de abastecimiento de agua potable y la proporción de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

Dado que resulta razonable asumir que el impacto relativo sobre la pobreza humana de cada una de las dimensiones aumenta si el nivel de privación se torna más agudo, es deseable que la forma en que se agregan los tres componentes refleje esta característica de la pobreza (Anand y Sen, 2003*c*). Con ese objetivo el PNUD propone utilizar la siguiente fórmula general para el cálculo del IPH-1:

$$IPH-1=\left[\frac{1}{3}\left(P_1^{\alpha}+P_2^{\alpha}+P_3^{\alpha}\right)\right]^{\frac{1}{\alpha}}$$

donde P_1^{a} es la probabilidad al nacer de no sobrevivir los 40 años, P_2^{a} es la tasa de analfabetismo de adultos y P_3^{a} es el promedio simple de la población que utiliza agua potable y de la proporción de niños con peso insuficiente. Si el parámetro α es mayor de 1, la incidencia relativa de cada componente en el IPH-1 aumenta cuando el índice refleja mayores niveles de privación. Cuanto mayor sea el valor de α, mayor es el peso relativo del componente en el que se observan carencias más severas. En el cálculo del IPH-1 se utiliza un valor de 3 para dicho parámetro.

En una proporción importante de los países en desarrollo, la pobreza involucra aspectos básicos tales como los problemas de hambre, desnutrición, analfabetismo, epidemias, falta de servicios sanitarios y de acceso al agua potable. En tanto estos factores limitan fuertemente el tipo de vida que las personas pueden desarrollar, el IPH-1 centra su atención sobre estos aspectos. Sin embargo, la pobreza no es un problema exclusivo del mundo en desarrollo, aunque la naturaleza de las principales privaciones que enfrenta la población varía con las condiciones económicas y sociales de las comunidades (PNUD, 1997 y 1998).

Con el objetivo de reflejar la forma en que la pobreza se expresa en los países más desarrollados, el PNUD propuso en su informe de 1997 un índice de pobreza humana (IPH-2) que utiliza un conjunto de variables distintas para medir la privación en cada una de las dimensiones. Así, la dimensión salud se mide con la probabilidad de no sobrevivir a los 60 años, el componente de educación se aproxima por la proporción de adultos en situación de analfabetismo funcional, la privación en el nivel de vida se calcula como la proporción de personas que viven en hogares con un ingreso per cápita menor que la mitad de la mediana. Adicionalmente se añade una dimensión: la situación de exclusión social, la cual se aproxima por el desempleo de larga duración. El criterio para agregar los cuatro componentes es el mismo que el utilizado en el IPH-1, por lo que el *índice de pobreza humana 2* se construye a partir de la siguiente fórmula genérica:

$$IPH-2=\left[\frac{1}{4}\left(P_1^{\alpha}+P_2^{\alpha}+P_3^{\alpha}+P_4^{\alpha}\right)\right]^{\frac{1}{\alpha}}$$

donde P_1^{a} es la probabilidad al nacer de no sobrevivir los 60 años, P_2^{a} es la tasa de analfabetismo funcional de los adultos, P_3^{a} es la proporción de personas bajo el umbral de pobreza de ingresos, P_4^{a} es la tasa de desempleo de larga duración.

A modo de ejemplo, se ilustra sobre el cálculo del IPH-1 para Uruguay en el año 2005. Los componentes toman los siguientes valores:

- probabilidad al nacer de no sobrevivir los 40 años: 4,34%
- tasa de analfabetismo de adultos: 2,05%
- población sin acceso a agua potable: 1,29%
- proporción de niños con bajo peso al nacer: 5%

Por lo tanto, el componente P_3 del IPH-1, que es el promedio simple de la población que utiliza agua potable y la proporción de niños con bajo peso al nacer, vale 3,14. Es decir que el IPH-1 se calcula de la siguiente manera:

$$IPH-1=\left[\frac{1}{3}\left(4{,}34^3+2{,}05^3+3{,}14^3\right)\right]^{\frac{1}{3}}=3{,}43$$

Aclaraciones sobre las estimaciones realizadas por departamentos y zonas

En el presente informe se calcularon los índices de desarrollo humano por departamentos y zonas de Montevideo. Para ello fue necesario tomar algunas opciones metodológicas que se explicitan a continuación.

Para los cálculos del IDH a escala departamental y zonal, los componentes del índice fueron estandarizados con los criterios ya comentados en el cuadro A.2.

En el caso de las esperanzas de vida a escala departamental, se tomaron promedios móviles quinquenales a partir de los datos del INE, con el objetivo de suavizar la serie, ya que los valores anuales presentaban oscilaciones importantes. Con esta información se calculó la serie de esperanza de vida para el período 1985-2005, y la anterior a 1996 fue estimada a partir de los datos del INE para 1996-2005.

Para los zonales de Montevideo, la dimensión salud fue aproximada a través de la tasa de mortalidad infantil, que se define como el número de muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. La información brindada por el MSP permitió calcular estas tasas por sección judicial, y luego las secciones judiciales se recodificaron a los distintos zonales. También se utilizaron medias móviles, en este caso trienales. La serie llega hasta el año 2003, dado que el último dato disponible refiere al año 2004.

En el caso de la educación por zonal, las tasas de matriculación debieron calcularse a partir de la información de la ECH y no con los datos del MEC, como se hizo a escala nacional y departamental, ya que esta desagregación no se encuentra disponible.

Tanto por departamentos como por zonas las tasas brutas de matriculación se calculan considerando solamente los niveles primario y secundario. En el caso de los departamentos, esta opción se tomó siguiendo la propuesta del PNUD (2001), ya que la mayoría de los estudiantes universitarios del interior tienen sus cursos —y por lo tanto residen— en Montevideo. En el caso de Montevideo se realizaron estimaciones del IDH con las tasas de matriculación calculadas en las dos versiones, y los resultados no mostraron diferencias significativas.

Con respecto al componente de acceso a recursos, el IDH departamental fue calculado utilizando tanto el PIB departamental como el ingreso per cápita de los hogares (con valor locativo). En el caso de los zonales, solo fue posible aproximar este componente a través del ingreso per cápita de los hogares (con valor locativo).

Información utilizada

Los siguientes cuadros resumen las fuentes de información utilizadas para cada uno de los indicadores que se presentan en este informe.

Índice de desarrollo humano

	Una vida larga y saludable	Acceso a recursos	Acceso a conocimientos
Nacional	Variable: Esperanza de vida 1996-2005 Fuente: Instituto Nacional de Estadística Variable: Esperanza de vida 1985-1995 Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la evolución 1996-2005	Variable: PIB per cápita (PPA) Fuente: Indicadores del Banco Mundial Variable: Ingreso per cápita de los hogares (con valor locativo) (PPA) Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la ECH	Variable: Tasa de alfabetización de adultos Fuente: CPV 96 y proyecciones propias Variable: Tasa bruta de matriculación combinada Fuente: Elaboración propia basada en datos del MEC y proyecciones de población del INE
Departamental (urbano)	Variable: Esperanza de vida 1996-2005 Fuente: Elaboración para este informe basada en datos del INE. Promedios móviles por trienio. Variable: Esperanza de vida 1991-1995 Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la evolución 1996-2005. Promedios móviles quinquenales	Variable: PIB departamental (PPA) Fuente: Programa de Desarrollo Municipal, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Variable: Ingreso per cápita de los hogares (con valor locativo) (PPA) Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la ECH	Variable: Tasa de alfabetización de adultos Fuente: CPV 96 y proyecciones propias Variable: Tasa bruta de matriculación (primaria y secundaria) Fuente: Elaboración propia basada en datos del MEC y proyecciones de población del INE
Zonal	Variable: Tasa de mortalidad infantil Fuente: Estimación (por sección judicial) basada en los registros del Ministerio de Salud Pública. Promedios móviles por trienio.	Variable: Ingreso per cápita de los hogares (con valor locativo) (PPA) Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la ECH	Variable: Porcentaje de adultos sin instrucción formal Fuente: Encuesta Continua de Hogares Variable: Tasa bruta de matriculación (primaria y secundaria) Fuente: Encuesta Continua de Hogares

Índice de pobreza humana 1

	Una vida larga y saludable	Acceso a recursos	Acceso a conocimientos
Nacional	Variable: Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años. Fuente: Tablas de vida, INE	Variable: Población sin acceso a agua potable Fuente: Basada en ECH Variable: Niños menores de 5 años con peso insuficiente para la edad Fuente: Ministerio de Salud Pública	Variable: Tasa de alfabetización de adultos Fuente: CPV 96 y proyecciones propias

Índice de pobreza humana 2

	Una vida larga y saludable	Acceso a recursos	Acceso a conocimientos	Exclusión social
Nacional	Variable: Probabilidad de no sobrevivir los 60 años Fuente: Tablas de vida, INE	Variable: Incidencia de la pobreza con LP relativa Fuente: Basada en ECH Variable: Incidencia de la pobreza con LP 1996 Fuente: Basada en ECH Variable: Incidencia de la pobreza con LP 2002 Fuente: Basada en ECH	Variable: Porcentaje de adultos mayores de 15 años sin instrucción formal Fuente: Encuesta Continua de Hogares	Variable: Tasa de desempleo de largo plazo Fuente: Encuesta Continua de Hogares Variable: Tasa de desempleo abierto Fuente: INE

Índice de desarrollo humano relativo al género

	Una vida larga y saludable	Acceso a recursos	Acceso a conocimientos
Nacional	Variable: Esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres 1991-1995 Fuente: Instituto Nacional de Estadística Variable: Esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres 1996-2002 Fuente: Estimaciones para este informe basadas en la evolución 1996-2002	Variable: Ingresos percibidos por las mujeres y los hombres Fuente: Estimación basada en ech y Banco Mundial.	Variables: Tasa de alfabetización de hombres y mujeres de 15 años y más Fuente: CPV 96 y proyecciones propias Variables: Tasa de matriculación masculina y femenina Fuente: Encuesta Continua de Hogares

Índice de potenciación de género

	Participación política y poder de decisión	Participación económica y poder de decisión	Control sobre los recursos económicos
Nacional	Variable: Participación de mujeres y hombres titulares en el Parlamento Nacional Fuente: Corte Electoral	Variable: Proporción de mujeres y hombres en cargos directivos y profesionales y técnicos Fuente: Encuesta Continua de Hogares	Variable: Ingresos percibidos por las mujeres y los hombres y PIB PPA Fuente: Estimaciones basadas en ECH y Banco Mundial
Departamental	Variable: Participación de mujeres y hombres titulares en juntas departamentales Fuente: INAMU (2007)	Variable: Proporción de mujeres y hombres en cargos directivos y profesionales y técnicos Fuente: Encuesta Continua de Hogares	Variable: Ingresos percibidos por las mujeres y los hombres y PIB departamental Fuente: Estimaciones basadas en ECH y OPP (2004)

II. Metodologías para analizar la relación entre crecimiento y pobreza

Siguiendo a Grimm y Gunther (2005), las metodologías para el análisis del crecimiento pro pobreza pueden dividirse en dos categorías: las descomposiciones de pobreza y las descomposiciones de crecimiento. Las descomposiciones de pobreza son métodos que permiten vincular los cambios en la incidencia de la pobreza con los cambios en el ingreso promedio (efecto crecimiento) y en la distribución del ingreso (efecto desigualdad). Esta metodología fue originalmente propuesta por Datt y Ravallion (1992), y formulaciones más recientes de estos métodos incluyen las propuestas de McCulloch y Baulch (2000), Kakwani (2000) y Kakwani y Pernia (2000). Por otro lado, las descomposiciones de crecimiento consideran los cambios en el ingreso a lo largo de toda la distribución, con el objetivo de analizar qué segmentos de la distribución del ingreso se beneficiaron más del proceso. Dentro de este grupo se cuentan las metodologías propuestas por Klasen (1994), Ravallion y Chen (2001) y Son (2003).

Algunas de estas metodologías se basan en una concepción absoluta o relativa de pobreza, mientras que otras permiten evaluar si el proceso de crecimiento ha sido pro pobre o no, en función de las dos concepciones. A modo de ejemplo, si la descomposición de Datt y Ravallion (1992) indica que el efecto crecimiento contribuyó a la reducción de la pobreza, de acuerdo con una concepción absoluta de crecimiento pro pobre, esta sola información permite clasificar a ese período como de crecimiento pro pobre. Sin embargo, de acuerdo con una concepción relativa de crecimiento pro pobre, para que el crecimiento sea considerado pro pobre será necesario que el componente distributivo contribuya a una reducción de la pobreza. A continuación se presentan con mayor detalle los métodos utilizados en este trabajo.

Descomposición de los cambios en la pobreza en efectos crecimiento y distribución

Datt y Ravallion (1992) propusieron descomponer los cambios de la pobreza en efecto ingreso y efecto distribución. El efecto crecimiento se computa como el cambio que se habría dado en la pobreza si el ingreso medio (μ) hubiera variado y la desigualdad hubiera permanecido constante, dado un umbral de pobreza (z). El efecto distribución es el cambio que se habría dado en la pobreza si solo hubiese cambiado la distribución (L) y el ingreso medio no hubiera variado, dado un umbral de pobreza. De la descomposición surge un residuo (R) que, en general, resulta no despreciable. Este cambio en la pobreza no explicado surge porque el cambio total no es aditivamente separable en μ y L. De esta manera, es posible verificar si la tasa de reducción de la pobreza en un período de crecimiento es mayor o menor de lo que se habría esperado si no hubieran existido cambios distributivos.

En función de lo anterior, el cambio en el nivel de pobreza entre el período t y el período $t+1$ puede ser expresado como:

$$\Delta P_{t+1,t} = \left[P(\mu_{t+1}, L_t, z_t) - P(\mu_t, L_t, z_t)\right] + \left[P(\mu_t, L_{t+1}, z_t) - P(\mu_t, L_t, z_t)\right] + \left[P(\mu_t, L_t, z_{t+1}) - P(\mu_t, L_t; z_t)\right] + R_{t+1,t}$$

donde el primer componente corresponde al efecto crecimiento, el segundo al efecto distribución y el tercero al efecto residual.

Esta descomposición requiere que la línea de pobreza se mantenga constante en el tiempo en términos reales. Por ende, para que la descomposición resulte consistente, la tasa de inflación que subyace en la línea de pobreza debería ser similar a la tasa de inflación utilizada para actualizar el valor de los ingresos. En el caso de Uruguay, sin embargo, mientras los ingresos reales se calculan deflactando por el índice de precios al consumo (IPC), la variación del valor de la línea de pobreza se actualiza con otros índices. En este aspecto radica una de las principales críticas que se han realizado a esta descomposición, ya que no toma en cuenta las tasas de inflación diferenciales para los distintos hogares. Para solucionarlo, se ha propuesto modificar la descomposición original de Datt y Ravallion (1992) agregando un componente de precios que corresponde al cambio en la incidencia de la pobreza, el cual es explicado por la diferencia en la tasa de inflación de la línea de pobreza y la de los precios al consumo, es decir, por las diferencias en la evolución de los precios de los bienes consumidos por los hogares pobres y los precios de los bienes consumidos por los hogares promedio (Grimm y Gunther, 2005). De esta forma, la descomposición de la variación de la pobreza entre t y $t+1$ consiste en tres términos:

$$y_t(p) = F_t^{-1}(p) = L_t'(p)\mu_t \text{ con } y_t'(p) \text{ ingreso del cuantil } p$$

El tercer componente representa ahora el cambio en la pobreza que se explica por los cambios en los precios relativos. Para calcularlo, la línea de pobreza en $t+1$ se obtiene incrementando z_t por la relación entre la inflación de la línea de pobreza y la de la canasta media de consumo. En esta nueva descomposición, el primer término, que refleja el efecto crecimiento, debe interpretarse de otra manera, ya que corresponde al cambio en la pobreza que habría ocurrido si la distribución se hubiera mantenido constante y si los precios de los bienes consumidos por la población en situación de pobreza hubieran evolucionado igual que los precios al consumo promedio.

Curvas de incidencia del crecimiento

Siguiendo a Ravallion y Chen (2001), las metodologías de descomposición de la variación de la pobreza pueden clasificar como pro pobre un período de crecimiento aunque no haya existido en él una ganancia absoluta para los pobres, así como concluir que un período de crecimiento es favorable a los ricos pese a que en él se registren importantes ganancias absolutas para los individuos en situación de pobreza. Con base en esta crítica, los autores elaboraron un método más directo, que consiste en considerar las tasas de crecimiento de los ingresos de los individuos en situación de pobreza. Partiendo de la curva de Pen (1971), que compara los ingresos medios a lo largo de la distribución, proponen analizar la tasa de crecimiento del ingreso de los diferentes cuantiles para determinar si el crecimiento fue pro pobre. Definen la curva de incidencia del crecimiento (*GIC*[1]) como:

$$g_t(p) = \left[y_t(p) / y_{t-1}(p) \right] - 1$$

con $y_t'(p)$ ingreso del cuantil *p*

Cuando *L(p)* es la curva de Lorenz, μ_t es la media y (0,5) es la mediana, haciendo variar *p* entre 0 y 1 se obtiene una versión de la metodología de Pen. Comparando los ingresos del cuantil *p* en dos momentos se obtiene:

$$g_t(p) = \left[y_t(p) / y_{t-1}(p) \right] - 1$$

Dejando que *p* varíe entre 0 y 1, $g_t(p)$ describe lo que se denomina *curva de incidencia del crecimiento sobre la pobreza*, que puede ser escrita como:

$$g_t(p) = L_t'(p) / L_{t-1}'(p)(\gamma_t + 1) - 1, \text{donde } \gamma_t = (\mu_t / \mu_{t-1}) - 1$$

donde $\gamma_t = (\mu_t / \mu_{t-1}) - 1$

Si $g_t(p)$ es decreciente con *p*, entonces la inequidad cae siempre, para toda medida de inequidad que satisfaga el principio de Pigou-Dalton. Si $g_t(p)$ es mayor que 0 para todo *p*, existe una dominancia de primer orden de la distribución de *t* sobre la de *t-1*, lo que indica una reducción de la pobreza sin importar dónde se establezca la línea o qué índice se utilice.[2]

Los autores proponen también una medida de crecimiento pro pobre que satisface los principios deseables de los indicadores de pobreza. Parten del índice Watts y obtienen una medida de la tasa media de crecimiento del ingreso de los pobres denominada *Pro Poor Growth* (PPG), que surge de la integración de la GIC hasta el punto de la distribución que equivale a la incidencia de la pobreza:

$$PPG = (1/H_{t-1}) \int_0^{Ht-1} g_t(p) \partial p$$

Para realizar esta medición es necesario definir a la población pobre, que corresponde a todos los individuos en situación de pobreza en el período *t-1*.

Esta forma de medir el crecimiento pro pobre difiere de la tasa de crecimiento en la media de ingresos de los pobres, que no satisface los axiomas de monotonicidad y transferencia.[3]

A su vez, permite ver cómo los distintos estratos de la población participan en el crecimiento y determinar cuál es la ratio de crecimiento pro pobre, es decir, cuál es la ganancia de los pobres en términos de un mayor ingreso. Si PPG >0, el crecimiento será pro pobre, por cuanto es una medida absoluta de este. Sin embargo, dado que se obtienen las tasas de crecimiento de ingresos para todos los percentiles, es posible comparar la tasa de crecimiento de los ingresos de los más pobres con la tasa de crecimiento de los ingresos de los que se encuentran en la media de la distribución. De este modo, la metodología permite también hacer análisis de crecimiento pro pobre en términos relativos.

Las metodologías reseñadas proponen entonces maneras concretas de clasificar los períodos de crecimiento (o recesión) económica en función del impacto que han tenido sobre la situación de las personas en situación de pobreza. Sin embargo, son muchas las limitaciones que pueden señalarse. Por un lado, resulta claro que es poco lo que aportan a la discusión sobre la relación entre crecimiento y pobreza, que abarca múltiples aspectos. Es poco el aporte de estos métodos para comprender mejor cómo se logra este crecimiento, cuáles son las políticas más eficaces si el objetivo es reducir la pobreza.

Por otro lado, la dimensión temporal no se incorpora. Así, puede darse la paradoja de que una experiencia de crecimiento económico puntual e incluso causal debido, por ejemplo, a la mejora en los términos del intercambio de una exportación clave sea clasificada como pro pobre, mientras que un proceso sostenido de inversión en capital humano de la población carenciada, que no reporta beneficios en el corto plazo, no se considere como pro pobre.

Finalmente, es útil señalar que de este tipo de análisis muchas veces se derivan conclusiones apresuradas. A modo de ejemplo, si el crecimiento en determinado perío-

1 *Growth Incidence Curve*, por sus siglas en inglés.

2 La práctica habitual consiste en calcular las curvas de los ingresos reales deflactados por el IPC. Al igual que en el caso de la descomposición de pobreza, si la inflación que enfrentan los hogares es diferencial por estratos de ingresos, esta deflación podría no ser la más adecuada. Grimm y Gunther (2005) señalan que se deberían deflactar los ingresos utilizando el índice de precios al consumo específico que corresponde a cada percentil, de acuerdo con su canasta de consumo.

3 La tasa de crecimiento del ingreso medio de la población pobre no satisface estos principios, ya que, si una persona con ingresos superiores a la media supera la situación de pobreza entre un período y otro, el crecimiento del ingreso medio de la población pobre será negativo, aun cuando la pobreza se ha reducido.

do resulta sesgado contra los pobres, ello no necesariamente implica que también lo hayan sido las políticas aplicadas en ese período. Es posible que esas intervenciones hayan permitido reducir el sesgo antipobreza del proceso de crecimiento. Sin embargo, muchas veces las conclusiones de este tipo de análisis se interpretan de manera errónea. Además, se ha señalado que estas mediciones se centran en el aspecto monetario de la pobreza, y ello constituye una importante limitación, ya que no se obtiene información sobre la evolución de las distintas dimensiones del bienestar de los individuos.

En este trabajo se realiza la descomposición de Datt y Ravallion (1992) incorporando el efecto de los precios, tal como sugieren Grimm y Gunther (2005). Esta descomposición tiene la desventaja de que hay un componente que permanece en el residuo y no es posible asignarlo a ninguno de los componentes. Si bien otras propuestas que surgieron después (Kakwani, 2000 y Kakwani y Pernia, 2003) sugieren alternativas de reparto del residuo, se basan en criterios arbitrarios. Por esta razón se ha optado por la estimación original, que tiene la virtud de explicitar el componente que no se puede asignar a los efectos considerados.[4]

4 Kakwani (2000) propone otra modificación a la metodología original de Datt y Ravallion (1992), con el objetivo de eliminar el residuo. Consiste en tomar como punto de comparación el promedio del efecto crecimiento valuado en la distribución del ingreso al inicio y al final. Esta sugerencia sustituye la idea inicial planteada por Datt y Ravallion de tomar el período inicial como referencia. Según esta última metodología de análisis, el residuo puede ser interpretado como la diferencia entre el efecto crecimiento (distribución) evaluado en la distribución (media de ingresos) final e inicial, respectivamente. De esta forma, si la media de ingresos o la distribución no cambian durante el período de descomposición, el residuo se desvanece. Esta solución implica una distribución arbitraria del componente residual, que se reparte entre el efecto crecimiento y el efecto distribución.