

# **Entre el cambio y la continuidad. El primer gobierno del Frente Amplio (2004-2011)<sup>1</sup>**

---

**Antonio Sanabria Martín  
Luis Buendía García**

## **Índice**

1. Introducción histórica
  - 1.1. Configuración estructural de Uruguay
  - 1.2. La crisis del modelo: 1999-2002
2. El Frente Amplio. Objetivos de transformación y plan de gobierno
3. Herramientas
  - 3.1. Política sectorial y productiva
  - 3.2. Inserción exterior
  - 3.3. Política macroeconómica
    - 3.3.1. Política monetaria y financiera
    - 3.3.2. Política fiscal
  - 3.4. Política laboral
4. Los resultados. Áreas de análisis
  - 4.1. Resultados de las políticas
    - 4.1.1. Política sectorial y productiva
    - 4.1.2. Inserción exterior
    - 4.1.3. Política macroeconómica
      - 4.1.3.1. Política fiscal
      - 4.1.3.2. Política monetaria y financiera
    - 4.1.4. Política laboral
    - 4.1.5. Política social
  - 4.2. Áreas de análisis
    - 4.2.1. Relación capital-trabajo
    - 4.2.2. Desigualdad social y pobreza
5. Perspectivas

---

<sup>1</sup> Los autores quieren expresar su agradecimiento a Natalia Millán Acevedo por su inestimable ayuda. Su Trabajo de Investigación sobre la reforma tributaria, pero también las conversaciones mantenidas y las dudas aclaradas sobre diversos aspectos concernientes a Uruguay, han resultado imprescindibles para la elaboración de este texto. También han sido de gran ayuda las indicaciones ofrecidas por Danilo Albin y Juan Barrios. Finalmente queremos, asimismo, expresar nuestra infinita gratitud al profesor José Déniz Espinós. Cualquier deficiencia en este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores.

En el presente capítulo abordaremos la trayectoria seguida por el Gobierno del Frente Amplio (FA) en su primera legislatura: un hito para el país, al ser la primera vez en su historia que la izquierda alcanza el gobierno de la República, casi veinte años después de que se terminara la dictadura militar. La relevancia de este caso es doble. Por una parte, la victoria del FA se enmarca en un contexto regional distinto, donde diferentes alternativas políticas, abiertamente hostiles en su discurso con el neoliberalismo, gobernaban sus países o eran ya claros favoritos para ganar las elecciones presidenciales. Se reforzaba el aparente giro a la izquierda en la región y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el proceso de integración más consolidado en América Latina. En segundo lugar, Uruguay pretendía volver a ser un referente en materia de Estado de bienestar, democracia participativa y de derechos, como ya lo fuera a principios del siglo XX.

Para analizar lo que han sido estos años de gobierno con las presidencias de Tabaré Vázquez (2004-2009) y la actual de Mujica, desde noviembre de 2009, hemos dividido el presente trabajo en cinco apartados. Comenzaremos con una introducción histórica que ofrecerá una primera aproximación a la estructura económica uruguaya y permitirá conocer mejor la situación de partida que encaraba el nuevo Ejecutivo. En segundo lugar, expondremos las líneas programáticas del FA para, desde ahí, comparar en otro apartado esos objetivos con sus resultados en el sector productivo, así como las políticas macroeconómicas, laborales y sociales implementadas y evaluar el impacto sobre dos áreas de análisis: la relación capital-trabajo y, derivado de esta, la pobreza y la desigualdad social. Por último, comentaremos las perspectivas abiertas por el FA en el Gobierno.

## **1. Introducción histórica**

### **1.1. Configuración estructural del Uruguay**

Desde finales del siglo XIX, la economía del país se ha caracterizado por una inserción internacional especializada en la exportación de productos primarios, dedicada sobre todo a la ganadería ovina y bovina. Sus extensos pastizales propiciaron el desarrollo de una floreciente industria ganadera, principalmente vinculada a la producción cárnica, y en especial, a partir del desarrollo de la industria frigorífica que hizo posible la venta en ultramar a precios competitivos, y a la producción de lanas de buena calidad. Las explotaciones ganaderas, distribuidas en grandes latifundios, requerían de un escaso volumen de mano de obra, lo que desde muy pronto propició la concentración de la mayoría de la población en zonas urbanas, sobre todo en la capital, la ciudad portuaria de Montevideo.

Los continuos conflictos civiles y luchas entre diferentes grupos sociales, sin una clara hegemonía de unos sobre otros, facilitaron un complejo equilibrio a través de una enmarañada red de alianzas políticas, económicas y sociales con el Estado como elemento central articulador, que lograría dar estabilidad y poner fin a la multitud de conflictos civiles que habían caracterizado al país desde su independencia.

Según el presidente José Batlle y Ordóñez,<sup>2</sup> quien daría un definitivo impulso a este nuevo marco institucional sobre todo en su segunda presidencia (1911-1915), y con la nueva Constitución aprobada en 1917, “el Estado debía intervenir en los problemas sociales y económicos. Debía ser el árbitro entre el capital y el trabajo, apoyando al más débil, el trabajo” (Arteaga, 2000: 140).

La configuración de un incipiente Estado de bienestar desde la primera década del siglo XX, marcaría la diferencia de Uruguay con su entorno geográfico, adelantándose incluso a muchos países europeos. Es en esa fecha cuando se introduce la asistencia pública con un programa de sanidad, y en los años treinta se aprueba un sistema de pensiones con carácter universal. Se dan, asimismo, avances en la legislación laboral, tales como la limitación de la jornada de trabajo, el descanso semanal o el reconocimiento al derecho de huelga.

Años más tarde, en la misma dinámica de consolidación de un Estado fuerte<sup>3</sup> y árbitro entre capital y trabajo, se crean los Consejos de Salarios,<sup>4</sup> que serán convocados entre 1944 y 1955 como institución de negociaciones laborales tripartitas con el aparato estatal como intermediario entre sindicatos y patronal. Los avances en materia de legislación laboral, así como los rudimentos de un “Estado providencia”, dotaban al país de unos niveles de protección social muy elevados con respecto a la media regional, y en muchos aspectos

---

<sup>2</sup> José Batlle y Ordóñez gobernó entre 1903 y 1907, y entre 1911 y 1915, aunque su impronta excedió sus períodos de gobierno, toda vez que quienes le sucedieron en el cargo siguieron influidos por el concepto de país en el que aquel se había basado. De las reformas de esta época data el concepto –no exento de mistificación– acuñado para describir a Uruguay como “la Suiza de América Latina”. A esto habría que sumarle la tradición de plebiscitos y referendos que caracteriza al país desde muy temprano. Ya en 1917, el año en que se aprobó el sufragio universal masculino, se resolvió por sufragio popular la separación entre Iglesia y Estado. Así entre 1945 y 1970, Uruguay ocupa la segunda plaza (con Francia) después de Suiza, en países del mundo por consultas populares. Entre 1970 y 1995, se situará en cuarta posición (Moreira, 2004).

<sup>3</sup> Baste el siguiente dato para constatar el crecimiento del entramado estatal en aquellos años: entre 1930 y 1969 el número de empleados públicos se multiplicó por más de cinco, pasando de unos 50.000 hasta los 260.000 trabajadores (PNUD, 2008: 56). Esto supone que casi un 10 por ciento de sus habitantes (el 9.3 exactamente) estaba ese último año empleada en el sector público (datos calculados a partir de FAOSTAT, base de datos de la FAO: <http://faostat3.fao.org/home/index.html>).

<sup>4</sup> Los Consejos de Salarios son un modelo de negociación colectiva tripartita entre representantes de los trabajadores, empresarios y Gobierno central, quien hace las veces de árbitro en la negociación y autoriza el denominado *laudo*, que es un equivalente al convenio colectivo. Fueron creados mediante la Ley 10.449 de 1943, y suprimidos en 1968. No se reimplantaron hasta el final de la dictadura militar, en 1985, si bien desde la Administración Lacalle, en 1990, dejaron de ser convocados. Habría que esperar hasta 2005 para una nueva convocatoria, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, en el primer Gobierno del Frente Amplio.

relacionados con los derechos sociales había sido un pionero, incluso con respecto a los países nórdicos europeos.

Sin embargo, a partir de 1955 este modelo mostraba innegables síntomas de agotamiento cuando, por primera vez desde 1870, todos los sectores económicos se estancaron. Esta crisis<sup>5</sup> resultaría trascendental, dado que marca el camino, con ese gradualismo característico en la historia uruguaya, hacia un nuevo patrón de crecimiento. Dicho nuevo patrón sería impulsado sobre todo a partir de la dictadura cívico-militar (1973-1985), hasta consolidarse en la década de los noventa, configurando la presente estructura económica del país y siendo causa esencial en la crisis de 1999-2002, que pasa por ser la más grave en la historia uruguaya.

En 1958, el Partido Nacional (también conocido como Partido Blanco), llegaba al Gobierno después de casi un siglo de oposición. Tradicionalmente vinculado a los intereses agrarios, que presionaban por una mayor liberalización, descentralización y apertura externa,<sup>6</sup> suscribió los primeros programas de estabilización con el FMI (Fondo Monetario Internacional) en 1960. Todo ello supondría los incipientes intentos para dismantelar el aparato proteccionista y permitir a la economía uruguaya lo que, entendían, sería aprovechar las ventajas competitivas que ofrecían sus recursos agropecuarios. Lo relevante en todo caso es que, en ese proceso, los sectores capitalistas dominantes trataron de restituir sus niveles de rentabilidad evitando esfuerzos en inversiones productivas, mediante la reconfiguración de las relaciones entre capital y trabajo, presionando sobre el salario. Esto significó la ruptura del pacto social implícito mantenido hasta entonces (Indart, 1998: 6), sostenido por un contexto de creciente autoritarismo político<sup>7</sup> que desembocó en el golpe de Estado de 1973. El Gobierno dictatorial iniciaría el camino hacia un nuevo modelo económico en el país.

---

<sup>5</sup> Entre las causas del colapso económico del modelo destacan: i) inserción externa excesivamente dependiente de las exportaciones agrícolas, que en 1950 representaban el 97 por ciento de las exportaciones; ii) sector industrial infradesarrollado y dependiente de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones; iii) estructura agraria latifundista y casi monoprodutora; iv) cambios en la demanda internacional, como el surgimiento como principal potencia mundial de EE. UU., que también era potencia agraria, al contrario que Reino Unido. También afectó la aparición de fibras sintéticas, factor minusvalorado por el sector lanar local. Véase Fitzgibbon (1953).

<sup>6</sup> Por el contrario, el Partido Colorado representaría mayoritariamente los intereses de la industria (protegida por el Estado) y sectores urbanos. Debe advertirse, no obstante, contra excesivas simplificaciones al respecto pues las bases de ambos partidos eran bastante heterogéneas, que se hallaban integrados por una notable amalgama interclasista de corrientes o “lemas”, en virtud del complejo sistema electoral de la época en el país.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, la reforma constitucional de 1967 dotaba a la jefatura del Estado de un carácter fuertemente presidencialista. Apenas una semana después de asumir la presidencia, en diciembre de ese mismo año, Jorge Pacheco Areco ilegalizaba temporalmente el Partido Socialista (PSU), la Federación Anarquista Uruguaya (FAU) y otros grupos políticos de izquierdas.

El proceso gradual de reformas, hasta su consolidación en los años noventa,<sup>8</sup> puede dividirse en cuatro grandes etapas:

i) *Programa de estabilización heterodoxo (1968-1974)*: A partir de nuevos acuerdos suscritos en 1968 con el FMI y el carácter fuertemente presidencialista del Gobierno, se aplicó, al menos hasta 1971, una política de “intervencionismo estabilizador” (Déniz, 1987: 167), esto es, una industrialización orientada al exterior y una paulatina liberalización comercial. Los Consejos de Salarios fueron suprimidos y reemplazados por la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Los buenos resultados iniciales resultaron un espejismo fruto de la expansión (efímera) de las exportaciones debido a la devaluación del peso. Como respuesta se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (que se implementaría ya con la dictadura) y se abolieron el impuesto sobre la renta personal y el de donaciones.

ii) *Estabilización y liberalización (1974-1978)*: Se liberalizaron completamente los flujos de capitales, con la pretensión de lograr un nuevo modelo de reinserción económica internacional, ahora como plaza financiera internacional, en lo que parecía una reinterpretación de la “Suiza de América Latina”. El proceso liberalizador propició la dolarización de su economía, donde la moneda estadounidense quedó establecida como reserva de valor para las familias uruguayas (Castel, 1997: 24-25).

iii) *Ajuste monetario de la balanza de pagos. La “tablita” (1978-1982)*: Se priorizó el control de la inflación como objetivo económico a través del uso del tipo de cambio, mediante mini devaluaciones preanunciadas a niveles inferiores a la tasa de inflación, sistema conocido como “tablita”. Al reducir la cotización de la moneda a niveles inferiores a los que subían sus precios, esto suponía una sobrevaluación progresiva del peso muy atractiva para los capitales foráneos. En efecto, si estos saben con antelación y total certeza (pues se preanuncia) que esa divisa verá aumentar su valor real, resultará atractivo adquirirla. Por su parte, la sobrevaluación paulatina del peso abarataba las importaciones (aunque encarecía las exportaciones), permitiendo moderar las presiones inflacionistas. La contradicción de base consistía en pretender adelantar unas determinadas metas y, a la vez, perder el control sobre las políticas que permitirían lograr esas metas preanunciadas. Esta limitación de la política monetaria se agudizaba con la internacionalización del sistema bancario (Hanson y Melo, 1983: 483). La “tablita” se hizo finalmente insostenible y la devaluación consiguiente arruinó a muchas familias y empresas, con sus deudas expresadas en dólares y sus ingresos en pesos.

---

<sup>8</sup> Este nuevo modelo es denominado por el economista uruguayo Daniel Olesker (2001) como modelo LCE: Liberal, Concentrador y Excluyente.

Por tanto, ahora necesitaban más pesos para pagar la misma deuda, en un fenómeno que se repetiría con la devaluación de 2002.

iv) *Restauración democrática, deuda y ajuste estructural (1983-1990)*: La progresiva reinstauración del sistema democrático parlamentario heredaba la enorme deuda externa generada por el Gobierno golpista, y continuaba sus políticas que, con el amparo del Fondo, más que gestionar la crisis administraban el pago de la deuda exigido por los acreedores extranjeros (Déniz, 1987: 170).

El nuevo patrón de crecimiento se profundizaría a partir de 1990 con el programa de reformas estructurales implementado por la Administración Lacalle, que se inició con un ajuste fiscal, mediante el recorte del gasto público y el aumento del ingreso, a través de dos cauces principales: aumento de los impuestos sobre el consumo y reimplantación del impuesto sobre los salarios y las pasividades (el Impuesto a las Retribuciones Personales, IRP).

El ajuste fiscal se acompañó de un ajuste estructural que abarcaba diversos ámbitos económicos (Olesker, 2001: 37): liberalización comercial (que incluyó la entrada como uno de los socios fundadores en MERCOSUR); desregulación laboral, al dejar de convocar Consejos de Salarios y, con ello, retirarse el Estado de la negociación colectiva; política monetaria de *ancla cambiaria*, que, combinada con la apertura externa, supuso un encarecimiento de las exportaciones y un abaratamiento de las importaciones para presionar los precios internos a la baja. Por último, se pretendió iniciar un proceso de privatizaciones mediante la Ley de Empresas Públicas (o Ley n.º 16.211), pero que fue derogada en 1992 vía referéndum, por un 66 por ciento de votos a favor de su anulación.

## **1.2. La crisis del modelo: 1999-2002**

En 1999 Uruguay entraba en la mayor crisis de su todavía joven historia, una travesía por el desierto de la que no comenzaría a salir hasta entrado 2003. Entre 1999 y 2002, el PIB cayó un 18.6 por ciento acumulado, retornando así a niveles equivalentes a los de 1993. Habían bastado apenas cuatro años para retroceder económicamente toda una década.

Los salarios reales retomaron su senda descendente a partir de 1999, en un declive continuo que no se revertiría hasta 2005, con una caída acumulada del 23.2 por ciento entre 1999 y 2004. Esta reducción salarial no impidió un fuerte crecimiento del desempleo, con tasas nunca vistas de hasta un 17 por ciento en 2002, si bien hay que señalar que la pérdida neta de empleo venía desde 1995. Pero el problema era ya, más bien, una grave situación de pobreza, polarización y exclusión social de la que pasaba por ser la nación menos desigual de

toda América Latina. La incidencia de la pobreza se incrementó enormemente entre 1998 y 2003, pasando del 16.7 al 30.8 por ciento (Amarante y Perazzo, 2008). Peor aún, el porcentaje de indigentes se triplicó en el breve período comprendido entre 2000 y 2004, al aumentar del 1.3 al 3.9 por ciento. Resulta significativo que ambos fenómenos, pobreza e indigencia, siguieran *in crescendo* aún en 2004, pese a que un año antes ya había comenzado la recuperación económica.<sup>9</sup>

La crisis se inició con la devaluación del real brasileño en 1999, lo que suponía un encarecimiento y la pérdida de competitividad consiguiente para las exportaciones uruguayas en su principal mercado de destino, amén de la caída de la demanda en el país vecino, fruto de la crisis económica que padecía. A este hecho se le unió un período de sequía en Uruguay que afectó a su producción agropecuaria y a la generación de electricidad. Para colmo de males, en 2001 el ganado local se vio afectado por un brote de fiebre aftosa, que supuso la implantación de un período de cuarentena, con el consiguiente cierre de mercados a estas exportaciones. Por último, en 2002 sobrevino la crisis financiera contagiada vía “corralito” argentino,<sup>10</sup> y una devaluación del peso uruguayo de alrededor del 100 por cien, que dificultaba el pago de las deudas bancarias expresadas en dólares y que con la devaluación se veían multiplicadas de súbito, tal como sucediera con el fin de la “tablita” en 1982. Cinco bancos privados y dos públicos carecían de recursos para devolver los depósitos a sus clientes, y se declaró un feriado bancario de varios días.<sup>11</sup> La crisis se gestionó mediante reprogramaciones de los depósitos bancarios, haciendo uso de los recursos del Estado para sanear las cuentas de las entidades tanto públicas como privadas (Banco Comercial, Montevideo y Caja Obrera), asumiendo sus deudas y formando el Nuevo Banco Comercial, entidad posteriormente privatizada.

Desde 1998 a 2002 el déficit fiscal superó el 4 del PIB, y la deuda externa pública rebasó en tamaño al PIB en 2003. La enorme dimensión de esta deuda, unida a una caída en el nivel

---

<sup>9</sup> De hecho, la pobreza había comenzado a aumentar ya a partir de 1995, sin que el crecimiento económico de los años posteriores hasta 1998 sirviera para revertir esta tendencia, tal y como evidencian los trabajos citados en Amarante y Perazzo (2008: 11). La tasa de pobreza para 2004 fue de un 31.9 por ciento, es decir, casi una tercera parte de la población.

<sup>10</sup> El “corralito” fue el nombre que recibió la restricción a la retirada de fondos en los bancos, decretada por el Gobierno de De la Rúa en diciembre de 2001, ante el pánico bancario que provocó el intento de un abandono ordenado de la Convertibilidad de un dólar por un peso argentino vigente hasta entonces. Esta decisión pretendía proteger al sistema bancario de la quiebra ante la retirada masiva de fondos por parte del público, temeroso de perder sus ahorros ante la fuerte desvalorización del peso. La Convertibilidad fue abandonada definitivamente el 6 de enero de 2002 (véase Montanyà, 2009: 68).

<sup>11</sup> La asistencia gubernamental a instituciones privadas supuso un coste de alrededor de dos mil millones de dólares, equivalentes a un 11 por ciento del PIB de 2002. A esto hay que sumarle 800 millones para capitalizar el Banco Hipotecario, de carácter público. El resultado de tal rescate bancario conllevó que la deuda pública pasara del 33.9 por ciento del PIB en 1998, al 92.8 en 2002 (Elías, 2007: 5).

de reservas y al drenaje de recursos causado por el creciente déficit por cuenta corriente, hicieron inasumible el calendario de pagos para los meses siguientes (Notaro, 2007: 12).

Pero más allá de los factores coyunturales que la propiciaron, la crisis evidenciaba las debilidades de un modelo asentado en la especialización primario-exportadora que competía en el exterior, fundamentalmente vía coste de producción (presionando a la baja sobre los salarios y las condiciones laborales, aumentando con ello la pobreza y la exclusión social); liberalización comercial irrestricta, que agudizó el proceso de desindustrialización; liberalización financiera, que aumentaba la inestabilidad económica del país sin canalizar recursos al sistema productivo; y dependencia, sobre todo de sus socios regionales en MERCOSUR, Argentina y Brasil.

Uruguay llegaba a las elecciones presidenciales de 2004 con una recuperación económica incipiente (la coyuntura internacional le era ahora propicia), pero con una honda fractura con respecto a aquellas mistificadas señas de identidad.<sup>12</sup> La “Suiza de América Latina” presentaba ahora un severo deterioro en sus niveles de desigualdad;<sup>13</sup> una pobreza que ya afectaba a casi un tercio de su población, con una deuda externa más grande que su propia economía, y un sistema productivo incapaz de escapar del círculo vicioso de dependencia con los altamente inestables mercados internacionales de productos primarios.

En semejante escenario, la amplia coalición progresista aglutinada en torno al Frente Amplio se presentaba a sí misma ante el electorado como la ruptura con el *statu quo* de décadas de paulatinos ajustes neoliberales, sintetizando en su programa la necesidad de reorientar los pasos hacia un “Uruguay Productivo” que fortaleciera la economía, y un “Uruguay Social” que luchara contra la pobreza, la precarización de las condiciones de trabajo y la recuperación salarial, como ejes prioritarios de su política gubernamental.

## **2. El Frente Amplio. Objetivos de transformación y plan de gobierno**

El 31 de marzo de 2004 la coalición Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría ganaba las elecciones presidenciales en primera vuelta por mayoría absoluta,<sup>14</sup> lo que

---

<sup>12</sup> Ya en 1960 un lúcido ensayo de Mario Benedetti desmitificaba la realidad del Uruguay de entonces: *El país de la cola de paja*, Montevideo, Ediciones Asir (1.ª edición).

<sup>13</sup> El Índice de Gini, que mide el grado de desigualdad de la renta con valores que van de 0 a 1 (0 = máxima igualdad; 1 = máxima desigualdad), mostró una clara tendencia de empeoramiento en la distribución de la riqueza desde los primeros años noventa. Este índice pasó de un 0.41 en 1985 a un 0.46 en 2004 (Amarante *et al.*, 2011a: Tabla A1).

<sup>14</sup> Un 50.45 por ciento de los votos (por sufragio universal obligatorio). Encuentro Progresista y Nueva Mayoría se integraron posteriormente en el Frente Amplio.



otorgaba a su candidato, Tabaré Vázquez, la presidencia de la República para los siguientes cinco años de legislatura. Por primera vez en su historia ganaba las elecciones un partido político distinto al binomio Partido Colorado-Partido Nacional y, al mismo tiempo, era la primera vez que la izquierda accedía al gobierno.

El posicionamiento ideológico de esta coalición ha variado paulatinamente desde su fundación en 1971, para acercarse ahora más a posiciones de centro-izquierda que han ido incorporándose al Frente (como el Partido Demócrata Cristiano, Corriente 78 o Nuevo Espacio, entre otros). En todo caso, el FA cubre un ancho espectro ideológico que va desde las posiciones socialdemócratas del Partido Socialista y Asamblea Uruguay, a postulados más a la izquierda como el Partido Comunista, los ex guerrilleros tupamaros del Movimiento de Participación Popular (de donde proviene el actual presidente, Pepe Mujica), el trotskista Partido Obrero Revolucionario, o incluso un partido formado con orígenes en el movimiento libertario: el Partido por la Victoria del Pueblo.<sup>15</sup> Pese a este mosaico ideológico, el FA ha logrado mantener una notable cohesión interna sin excluir el debate que le permitió ejercer una oposición homogénea frente a los gobiernos blancos y colorados, hasta la victoria electoral de 2004.

Pero como decíamos, la posición política del Frente ha derivado poco a poco hacia posiciones más moderadas ideológicamente. En consecuencia, a la hora de analizar la política económica implementada por el nuevo Gobierno entendemos que hemos de empezar por considerar que su propuesta programática no planteaba ninguna ruptura o superación del capitalismo, sino que se definía en su programa electoral de 2004 como “progresista”.<sup>16</sup> El programa del Frente proponía una legislatura de transición hacia un nuevo modelo económico para el país, articulado en torno a seis grandes líneas de acción interrelacionadas entre sí: Uruguay productivo, Uruguay social, Uruguay innovador, Uruguay democrático, Uruguay integrado y Uruguay cultural.

Se trataba de poner en marcha un proyecto de desarrollo económico con una transformación del tejido productivo como núcleo, que permitiera superar las debilidades del modelo primario-exportador y que al mismo tiempo fuese un desarrollo inclusivo en términos sociales, recuperando los valores igualitarios y democráticos que históricamente habrían distinguido a Uruguay dentro del contexto regional latinoamericano.

---

<sup>15</sup> En todo caso, el giro hacia posiciones más moderadas también ha provocado abandonos, especialmente el del Movimiento 26 de marzo, que pasó a integrarse en la coalición de izquierda revolucionaria Asamblea Popular. En la primera vuelta de las elecciones generales de 2009 obtuvo 15.428 votos (un 0.67 por ciento del total) y pidió el voto en blanco en la segunda vuelta entre Lacalle y Mujica.

<sup>16</sup> Véase: Frente Amplio (2004): *La transición responsable. Programa de gobierno del Frente Amplio de la campaña 2004*, disponible en [www.frenteamplio.org.uy](http://www.frenteamplio.org.uy)

En este sentido, tal propuesta sí planteaba un punto de ruptura con la trayectoria seguida desde los años sesenta, y más claramente a partir de la dictadura, caracterizada por un progresivo desmantelamiento del sector público como distribuidor de recursos, en pro del mercado y de las políticas de ajuste sobre el trabajo. Frente a ello, el Estado pasaría a asumir de nuevo un rol central, tanto en la transformación productiva basada en la inversión, la innovación y el conocimiento, como en la distribución de recursos y lucha activa contra la pobreza. Esta lucha, se afirmaba, no sería meramente asistencialista,<sup>17</sup> sino que atacaría sus causas estructurales.

### **3. Herramientas**

#### **3.1. Política sectorial y productiva**

El elemento vertebrador de la política económica del Frente consistía en el proyecto “Uruguay productivo”. El modelo, heredado tras más de treinta años de paulatinas reformas impulsadas desde la época de la dictadura, había consolidado una cadena productiva desarticulada, orientada a la producción agroexportadora y con un sector industrial en buena medida desmantelado y de perfil “primarizado”, es decir, vinculado en su mayor parte al sector primario (alimentos procesados, industria del cuero, etc.). Aunque el fenómeno de la desindustrialización es antiguo, las medidas liberalizadoras implementadas por la Administración Lacalle habían agudizado tal proceso, dejando de ser el principal componente del PIB, en beneficio de un pujante sector financiero.

Semejante patrón productivo se perpetuaba en el tiempo debido a un escaso ánimo inversor, fuese público o privado. En el caso del sector privado, este se mantenía acomodado sobre todo en actividades primarias, con productos de escaso valor añadido que competían mayormente vía precio, donde les resultaba preferible demandar políticas favorables al ajuste salarial y sobre las condiciones laborales, que afrontar inversiones productivas. Por otra parte, el modelo de inserción exterior, exportador de bienes primarios, hacía especialmente vulnerable al país frente a *shocks* externos o frente a las oscilaciones en los precios internacionales de dichos productos, por lo general muy volátiles. Esto incidía, sin duda, en el ánimo inversor productivo local, ante la incertidumbre sobre los posibles resultados de tales inversiones. Por ello, las rentas obtenidas encontraban muchas veces mejor ubicación en el sector financiero que, aunque contase con un mercado secundario poco desarrollado, brindaba toda una serie de alicientes tales como su elevado nivel de dolarización, ventajas fiscales o el

---

<sup>17</sup> “Asistencia sí; pero en el sentido de poner a disposición y ponerse en disposición de iniciar el camino de distribuir, compartir, redistribuir” (Frente Amplio, 2004: 19).

secreto bancario. En lo referente al sector público, las reformas neoliberales, especialmente a partir del Gobierno Lacalle, habían supuesto un progresivo abandono del Estado como inversor productivo, a favor del libre mercado. El resultado final fue que los niveles de inversión productiva medidos con relación al tamaño de la economía del país, esto es, la tasa de formación bruta de capital sobre el PIB, no solo eran pequeños, sino los más bajos de toda América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008).

El proyecto “Uruguay productivo” planteaba revertir tal situación. En palabras del propio Tabaré Vázquez: “Si tuviera que sintetizar el cambio más importante que proponemos, diría que frente a la falta de estrategias y frente a la improvisación como estrategia, nosotros proponemos construir una estrategia nacional de desarrollo, un programa nacional de desarrollo” (Frente Amplio, 2004: 6). En tal sentido, “[el FA] apuesta por un crecimiento productivo integral, equilibrado, de calidad y sostenible” (ibíd.: 8), donde se superen las “falsas incompatibilidades tales como «Uruguay agroexportador o Uruguay de servicios», «Uruguay natural o Uruguay tecnológico», etc.” Sin embargo, en lo concerniente al proyecto “Uruguay productivo”, y pese a ser el principal exponente de su programa electoral, no se concretaba ningún programa de acción, más allá de nebulosas generalidades. Así, por ejemplo, no se aclaraba en qué consistía su plan nacional de desarrollo, ni se proponía ningún proyecto articulado de política industrial.

En lo que sí se precisaba algo más era en lo referente al “Uruguay innovador”, que se articularía al “Uruguay productivo” (y por extensión al resto de líneas de acción). Así, se proponía la creación de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI). Este plan incidiría sobre ocho áreas o sectores principales (Frente Amplio, 2004: 31-32), muchos vinculados al sector primario. Todo ello iría acompañado de la promesa de alcanzar el 1 por ciento del PIB en inversión pública para investigación y desarrollo, además de una reforma del sistema educativo, y con un mayor aporte de recursos públicos a dicho sector, que pusiera a fin a que fuera uno de los países de la región con menores tasas en materia de gasto público en educación (ibíd.: 34). Con todo ello, se proponía que el país se convirtiera en “genuino «polo tecnológico de MERCOSUR»” (ibíd.: 36).

### **3.2. Inserción exterior**

Vinculado estrechamente al proyecto “Uruguay productivo” se encuentra el de inserción económica internacional. En él se hacía particular hincapié en la profundización del proceso de integración en MERCOSUR, para tratar de dotar a este acuerdo de un marco institucional. En efecto, desde su creación en 1991, MERCOSUR se había limitado a ser básicamente una

unión comercial aduanera imperfecta, donde Uruguay y Paraguay se veían ensombrecidos por el poder de los otros dos socios mayores: Brasil y Argentina. Es por ello que, como afirmara Tabaré, “queremos más y mejor MERCOSUR; que no solamente queremos ser socios del MERCOSUR sino que además queremos ser protagonistas de este proceso de integración regional” (Frente Amplio, 2004: 51). Al mismo tiempo, esta mayor institucionalización en MERCOSUR, entendían, debía venir acompañada de diversas complementaciones en la cadena productiva con el resto de países socios en áreas como la productiva, financiera, energética, científica o en planes de desarrollo conjuntos, entre otras.

Aparte del problema derivado de su dependencia agroexportadora, agravada por un mercado de capitales plenamente expuesto al exterior desde 1974, el modelo uruguayo de inserción exterior presentaba al menos dos puntos débiles más. El primero hace referencia a la concentración de sus relaciones comerciales con un pequeño grupo de países, que se vio en un principio acentuada con MERCOSUR. En efecto, desde su entrada como socio fundador en 1991, este acuerdo comercial supuso para Uruguay una concentración de sus relaciones, fundamentalmente con Brasil y Argentina,<sup>18</sup> aunque algo disminuida en los últimos años anteriores a la llegada del FA al gobierno.

El segundo “talón de Aquiles” radica en su inserción internacional, como se observa en su balanza de pagos y, más concretamente, en su deficitaria balanza por cuenta corriente. Como veremos, este saldo negativo viene explicado en buena medida por su déficit comercial, y es resultado de su propio modelo primario-exportador. Así, aunque en fases favorables pueda ver incrementado el cómputo de sus exportaciones ante una mayor demanda internacional, sus importaciones tienden a ser superiores, resultando a veces incluso mayor la brecha comercial en aquellos períodos favorables. Son varias las razones. En primer lugar, durante los ciclos de auge económico, el incremento en el nivel de demanda interna, derivada del mayor poder de compra promedio de la población, es atendido sobre todo mediante bienes adquiridos del exterior, dada la naturaleza productiva local concentrada mayoritariamente en el sector primario. A ello se le suma la política cambiaria nacional, con un peso sobrevaluado que permite abaratar las importaciones con el objetivo de aliviar así posibles escaladas en los niveles de precios internos. Estas importaciones más baratas suponen también un incentivo para adquirir bienes de consumo en el exterior, pero también insumos foráneos para las empresas. Por tanto, las industrias importadoras de bienes de equipo y otros consumos intermedios poseen una ventaja competitiva frente al resto. Y todo ello redundando en esa mayor

---

<sup>18</sup> En 1994 casi la mitad de las exportaciones uruguayas (un 49.1 por ciento según datos del INE) tuvieron como destino estos dos países.

brecha comercial en épocas de bonanza, sin que unas exportaciones mayores puedan compensarlo. Por último, al ser sus importaciones, por lo general, de mayor valor añadido se da una relación real de intercambio desfavorable. Esto es, el precio de sus importaciones supera al de sus exportaciones, propiciando el saldo negativo en la balanza de bienes.

El déficit en la balanza comercial no se ve compensado por los otros dos componentes de la balanza por cuenta corriente: la balanza de servicios y la de rentas. La balanza de servicios, que mide las transferencias por pago de servicios entre residentes y el exterior, suele arrojar saldos positivos para el caso uruguayo, gracias en su mayor parte a los ingresos por turismo. Sin embargo, como decíamos, no logran compensar los abultados déficits comerciales. La última componente de la balanza por cuenta corriente, la de rentas, tendía a ser negativa, puesto que los pagos eran superiores a los ingresos realizados por el país con el resto del mundo, fundamentalmente debido al abono de intereses por la abultada deuda externa acumulada desde la dictadura.

Por tanto, este perenne déficit en la balanza por cuenta corriente suponía también una permanente necesidad de financiación en el exterior, registrada en la cuenta financiera. Tales recursos procedían de capitales, en buena parte especulativos y atraídos por las condiciones de opacidad y trato fiscal favorable ofrecidas por el secreto bancario, además de inversiones extranjeras directas (IED) y créditos concedidos al Gobierno uruguayo, en especial por instituciones financieras internacionales.

En definitiva, el modelo de inserción exterior heredado por el nuevo Gobierno *frenteamplista* se caracterizaba por una doble trampa comercial y financiera. Comercial, por su inserción primario-exportadora, que le hacía vulnerable ante unos precios de bienes básicos muy volátiles en los mercados internacionales. Pero a su vez, dicha inserción comercial perpetuaba unas balanzas negativas, tanto comercial como por cuenta corriente, con el hecho paradójico añadido de que ambas tendían a ser todavía más deficitarias en períodos expansivos, que es cuando más crecen sus exportaciones.

Y trampa financiera, en el sentido de que, precisamente para financiar su déficit por cuenta corriente, sumado al endeudamiento externo y a la salida de recursos que ello suponía, necesitaba captar financiación exterior (ante un nivel de ahorro interno muy escaso), ya fuera vía empréstitos con organismos multilaterales como el FMI o el Banco Mundial, ya fuera vía capitales privados, atraídos por sus ventajas fiscales, inversiones en cartera o inversión extranjera directa (IED) y préstamos.

En cualquiera de los casos, esta necesidad financiera crónica, derivada del propio patrón productivo y de inserción exterior, convertía en “necesaria” la adopción de un paquete de

medidas de ajuste estructural y de una política macroeconómica acorde con la ortodoxia neoliberal. Medidas que resultaran atractivas a los capitales transnacionales para obtener de esta manera financiación internacional en las mejores condiciones posibles.

### **3.3. Política macroeconómica**

La propuesta programática del Frente hacía propias las políticas de estabilidad macroeconómica de los gobiernos anteriores, pero añadía al objetivo de crecimiento económico con estabilidad macro, el de la mejora de la equidad y la distribución del ingreso (Frente Amplio, 2004: 9).

#### **3.3.1. Política monetaria y financiera**

Tanto la posición ideológica en el Frente como el estrecho margen de maniobra que presentaba el modelo económico heredado, facilitaban un discurso continuista en materia de política macroeconómica y, más aún, en lo monetario. La presentación durante la campaña electoral del moderado Danilo Astori<sup>19</sup> como futuro ministro de economía, fue en sí misma un punto de su programa de gobierno, una garantía de continuidad ortodoxa y un mensaje de calma para los mercados financieros y los grandes acreedores internacionales ante la incertidumbre que podría acarrear la llegada de otro Gobierno izquierdista en América Latina.

La política monetaria estaría centrada, también ahora, en metas de inflación, con el fin de lograr dar previsibilidad al valor de la moneda mediante el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero. En consecuencia, ese objetivo añadido de equidad y redistribución del ingreso quedaría, en todo caso, supeditado al control de precios y consecución de los objetivos inflacionarios previstos. Dicha previsibilidad monetaria pretendía servir de atracción de capitales, al tiempo que otorgaría estabilidad en la cotización con otras monedas, con un tipo de cambio libre y flexible. Es decir, sin fijar administrativamente ni mantener un determinado valor de cotización a costa de los recursos del Estado y del mayor déficit fiscal consiguiente, sino estableciéndolo por las fuerzas del mercado. Se rechazaban así las políticas de administraciones precedentes, donde se mantenía un atraso cambiario que consistía en que el peso uruguayo se quedaba revaluado frente a otras divisas, lo cual permitía abaratar las

---

<sup>19</sup> Si bien es un histórico del FA, y uno de sus fundadores desde 1971, Astori es actualmente un significativo representante de los sectores más moderados del partido, creador y líder del sector Asamblea Uruguay, integrado en el Frente y de carácter socialdemócrata. La candidatura de Astori en la primera legislatura fue presentada en las oficinas centrales del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington (Elías, 2007: 7).

importaciones (y coadyuvar con ello al control de precios) pero encarecía las exportaciones y vaciaba las arcas públicas para mantenerlo.<sup>20</sup>

Por último, se incluyó entre los objetivos de gobierno reducir los niveles de deuda externa, además del grado de dolarización, tanto de esa propia deuda externa como de la economía en su conjunto.<sup>21</sup>

### **3.3.2. Política fiscal**

Según el diagnóstico del Frente Amplio, el sistema tributario heredado se caracterizaba por su regresividad fiscal (pagando proporcionalmente más los que menos tienen y viceversa), escasa eficiencia recaudatoria, un número excesivo de impuestos con pocos aportes a la Hacienda Pública, y unas elevadas evasión y elusión fiscales. La intención del nuevo Gobierno era reducir el número de impuestos, aumentar la recaudación mediante una mayor progresividad y eficiencia recaudatoria pero sin incrementar la presión tributaria,<sup>22</sup> algo complicado en sentido estricto, puesto que una menor evasión fiscal supone, por definición, un incremento en la presión fiscal. El proyecto central de reforma tributaria era la sustitución del Impuesto de la Renta Personal (IRP), que gravaba salarios y pensiones, por el Impuesto Personal sobre las Personas Físicas (IRPF), que grava todas las rentas y no solo las salariales, según el nivel de ingresos de cada contribuyente, por lo que se trata de un impuesto progresivo. Este proyecto le supuso al Frente un cierto desgaste electoral, si bien no llegó en ningún caso a ser suficiente como para evitar su triunfo en 2004 y revalidarlo con Mujica en 2009. Habría que ver luego en qué medida lograría ser implementado y cómo se tratarían aspectos tales como la tributación sobre las rentas del capital o si ponía fin al secreto bancario, temas ambos de debate interno en el partido.

### **3.4 Política laboral**

El principal punto de ruptura planteada por el programa de Tabaré frente a las políticas anteriores consistía en incluir empleo y salario como parte integrante de la política macroeconómica (véase Frente Amplio, 2004: 11). En cualquier caso, como se ha comentado, tal desviación respecto de la ortodoxia económica, aunque destacable, resultaba limitada

---

<sup>20</sup> “El sobreendeudamiento del Estado para cubrir esos déficits y el ancla o atraso cambiario fueron la triada sobre la que se montó el actual desastre nacional. Esto nunca más” (Frente Amplio, 1994: 10).

<sup>21</sup> En 2003 el porcentaje de depósitos bancarios en moneda extranjera (fundamentalmente dólares) sobre el total, era del 91 por ciento (IECON, 2008: 201). La dolarización, recordemos, se inició con el libre uso de la divisa estadounidense en Uruguay decretado por la dictadura (véase más arriba).

<sup>22</sup> La presión tributaria mide la cantidad efectiva recaudada por el total de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) sobre el PIB.

debido a que cualquier meta salarial o de empleo debía quedar siempre supeditada a los objetivos prefijados de inflación y saldo fiscal.

La clase trabajadora había sido la principal víctima de la crisis entre 1999 y 2002, y sobre ella recayó luego el ajuste para la recuperación posterior. Tal como vimos en el apartado 1.2, el salario directo promedio en términos reales se redujo un 23.2 por ciento entre 1999 y 2004, esto es, casi una cuarta parte en apenas un lustro. Y siguió su desplome después de superada la crisis, como vía para la recuperación de los márgenes de beneficio empresarial.

Consciente de esta situación, el FA se comprometió a que en los cinco años de su primera legislatura los salarios reales recuperasen los niveles previos a la recesión. Para tal fin, el Ejecutivo haría uso de dos herramientas: la negociación colectiva al recuperar la convocatoria de nuevos Consejos de Salarios, y el incremento sostenido del salario mínimo nacional (en adelante, SMN).

Los Consejos de Salarios, aunque reinstaurados tras el fin de la dictadura militar en 1985, dejaron de ser convocados en 1990 por el Gobierno blanco de Lacalle, política que mantuvieron, junto con sucesivas reducciones del SMN, las administraciones posteriores de los colorados Sanguinetti<sup>23</sup> y Jorge Batlle.

Esa constante reducción del SMN está unida en parte a lo anterior (al dejar de negociarse salarios mínimos de manera sectorial), pero obedecía también a una política explícita desde el Ejecutivo para permitir una reducción de los salarios reales, con el argumento de que ello permitiría aumentar los niveles de empleo al abaratar la fuerza de trabajo. A este motivo se le unía otro par de ellos menos explicitados. Uno, hacer más competitivas las exportaciones uruguayas vía precio, mediante la reducción de costes laborales. Dos, flexibilizar las condiciones de contratación para permitir a las empresas una rápida adaptación a los vaivenes de los mercados internacionales. Vemos, pues, la estrecha conexión entre las medidas de ajuste estructural contra el trabajo, el aumento de la desigualdad y polarización social (derivada de la relación capital-trabajo) y la política de consolidación del modelo productivo primario-exportador.

En el fondo, la política salarial anunciada por el FA era coherente, no solo con su proyecto “Uruguay social” y “Uruguay democrático”, sino también con el “Uruguay productivo” y el “Uruguay innovador”, puesto que al poner freno al ajuste salarial, las empresas se verían compelidas a tratar de buscar nuevas vías de oferta vinculadas a un mayor valor añadido de

---

<sup>23</sup> Paradójicamente, pese a haber sido bajo su primer mandato (1985-1990), cuando se reimplantaron los Consejos de Salarios, Sanguinetti continuó la política de su predecesor contra las rentas del trabajo y no los convocó en su segunda legislatura (1995-2000).



sus productos, o a invertir en la búsqueda de nuevos mercados, lo que, en definitiva, revertiría en una diversificación de la oferta productiva. Restaría por ver si, efectivamente, un incremento en el coste de la fuerza de trabajo sería o no compatible con menores niveles de desempleo y crecimiento económico, sin chocar además con los objetivos prefijados de inflación y equilibrio fiscal.

Esta política abarcaría también las dimensiones indirecta y diferida del salario. La indirecta, mediante el incremento en el gasto social derivado de los programas de lucha contra la pobreza, como el Plan de Emergencia; y la diferida, vía incremento de las pensiones, puesto que habían perdido prácticamente una tercera parte de su poder adquisitivo. Pese a este hecho, desde algunos sectores se sugería que se retrasara la edad de jubilación o que se redujese la cuantía de las pensiones (SSA, 2004), para aliviar así la carga que suponían al Erario las pasividades todavía públicas. Otras voces proponían a su vez que se universalizara el régimen de capitalización, pudiendo invertir estos fondos en bolsa, en el extranjero, etc. (Murro, 2004: 32-35). Se supone que ello permitiría aumentar el nivel de liquidez de la economía, incentivar el ahorro y distribuirlo de manera más eficiente, facilitando entonces el acceso al crédito, lo que posibilitaría mejorar a su vez las tasas de inversión productiva al poder contar con más financiación. Sin embargo, los años de modelo semicapitalizado de pensiones no habían supuesto en modo alguno mejoras sustantivas en el volumen de ahorro, ni este se trasladó a la inversión productiva, sino que los fondos privados buscaban las colocaciones con mayor rentabilidad esperada, muchas veces vinculadas a actividades financieras especulativas.

No obstante, si bien Tabaré expresó su intención de que las pensiones recuperasen el poder adquisitivo perdido durante los últimos años, no tenía la menor intención de revertir la privatización parcial de las pensiones acometida en 1998, y que en su día criticara el Frente. Desde organizaciones sociales, como el PIT-CNT, principal sindicato del país, se reclamaba la vuelta a un sistema público y la supresión de las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFAP), algo que no entraba en la agenda del Gobierno.

#### **4. Los resultados. Áreas de análisis**

Una vez expuestas las principales líneas de acción del nuevo Gobierno de izquierdas en su legislatura, pasamos ahora a analizar su concreción práctica. Estos años de política económica *frenteamplista* permiten valorar el grado de coherencia con su discurso, sostenido sobre el proyecto “Uruguay productivo” como pilar central. Para tal fin, seguiremos los mismos cuatro puntos que en el anterior apartado, y continuaremos posteriormente con el impacto de estas políticas sobre dos áreas: relación capital-trabajo y desigualdad social y pobreza.

## **4.1. Resultados de las políticas**

### **4.1.1. Política sectorial y productiva**

A pesar de la grave crisis internacional, Uruguay llegaba a 2011 con su noveno año consecutivo de crecimiento, manteniéndose optimistas las previsiones para 2012, aunque con cierta desaceleración.<sup>24</sup> El país vive así un ciclo expansivo sin precedentes desde hace décadas. El Gobierno del FA cuenta, durante sus ya casi dos legislaturas consecutivas de gobierno, con la más intensa y larga fase de crecimiento habida desde la primera mitad del siglo XX.

Ahora bien, cabe matizar que este comportamiento tan benigno ha venido dado por un contexto internacional particularmente favorable para Uruguay y su especialización primario-exportadora, al incrementarse los precios internacionales de sus principales ventas al exterior, proceso que comenzó un año antes de iniciarse la presidencia de Tabaré Vázquez. Veremos a continuación en qué medida este inusual ciclo expansivo internacional ha sido aprovechado por el nuevo Gobierno, y en qué medida este ha sido coherente con sus anunciados propósitos de transformación productiva y social.

Si observamos el PIB desagregado en sus componentes, se observan algunos cambios en el patrón productivo del país durante estos últimos años. Así, el sector manufacturero pasa a ser desde 2007 el principal componente del producto en detrimento del sector financiero, que lo había sido desde 1994. Destaca, asimismo, el fuerte dinamismo mostrado por los sectores de “transporte, almacenamiento y comunicaciones” por una parte, y de “comercio, restaurantes y hoteles” por otra. Mientras, el sector financiero no comenzó a dar muestras de recuperación tras la crisis bancaria de 2002 hasta tres años más tarde y, aún en 2007, apenas si superaba en valores constantes los niveles de 1998. Destaca también el fuerte impulso en el sector de la construcción, que creció con fuerza, animado por la recuperación en la demanda interna, tras haber caído casi un 50 por ciento acumulado de 2000 a 2003.

Pero el sorprendente auge fabril no se debió tanto a cambios estructurales internos como a factores coyunturales externos, ante el fuerte aumento en la demanda internacional, especialmente durante el período comprendido entre 2003 y 2008, así como al incremento en el precio de los productos primarios, sector al que está vinculada buena parte de la industria exportadora local. En este sentido, suele recurrirse como explicación a la fuerte demanda de

---

<sup>24</sup> Según el FMI, el crecimiento estimado del PIB para ese año en Uruguay sería de un 3.5 por ciento. Una tasa menor que el 5.7 por ciento registrado para 2011. El recrudescimiento de la crisis en la Eurozona y sus efectos negativos sobre el resto del mundo harán, probablemente, revisar a la baja la estimación del Fondo. En todo caso, pese a ese contexto internacional desfavorable, parece previsible que en 2012 alcance su décimo año consecutivo de crecimiento.

economías “emergentes” asiáticas, sobre todo la china e india. Sin negar que este factor colaborara y que las compras chinas adquirieran una proporción relevante, hay que considerar que las ventas a ese país explicaban en 2010 un 5.4 por ciento del total de exportaciones uruguayas, mientras que las de Asia en su conjunto representaban un 6.5 por ciento,<sup>25</sup> es decir, más de dos veces menos que las ventas a Brasil, principal país destino.

La explicación a esta expansión en las manufacturas más bien parece residir en que la devaluación del peso, tras la agudización de la crisis en 2002, reactivó al sector industrial al mejorar sus precios relativos con el exterior y aumentar así su competitividad-precio. No obstante, en esta ocasión algunas ramas fuertemente importadoras se transformaron en fuertemente exportadoras (automotores, plásticos, metales básicos), mientras que otras ramas orientadas al mercado interno comenzaron a su vez a exportar en pequeña cuantía (imprentas, cementos, envases de cartón). Todo ello habría hecho que no se acentuara tanto el perfil “primarizado” de la industria uruguaya esta vez, frente al cambio estructural de los años noventa (PNUD, 2008). En todo caso, si bien no se acentuó la dependencia industrial respecto del sector primario, dicha tendencia tampoco se ha revertido. Las diferencias en la industria uruguaya no dejan de ser sus similitudes, en el sentido de que sus cambios vienen determinados por factores coyunturales de orden externo, de los cuales se benefician según el momento unos u otros sectores, pero sin cambios cualitativos de relevancia. Es decir, las variaciones tendenciales vienen sobredeterminadas por factores ajenos a la propia dinámica productiva local, por circunstancias coyunturales y pasajeras que hacen transitoriamente más competitivas las manufacturas uruguayas, fundamentalmente vía precio. En definitiva, y pese al aparente proceso reindustrializador del país, nos encontramos, en esencia, ante las mismas bases productivas de décadas anteriores, aquellas que se asentaron durante los primeros años noventa y terminaron por propiciar la mayor crisis económica de su historia.

Podría argüirse que resulta prematura una crítica en esta línea, dado el escaso tiempo transcurrido desde la llegada al poder del FA, y comparado con una herencia de décadas, así como con las fuertes inercias que conlleva, imposibles de modificar de la noche a la mañana. Pero, a pesar de ser cierto esto, hay que tener en cuenta que el proyecto “Uruguay productivo” ha estado vacío de contenido real desde su inicio y, hasta la fecha, no existe una política industrial definida, ni se ha concretado un programa nacional de desarrollo que oriente la deseada diversificación del tejido productivo interno y acometa para ello fuertes inversiones en nuevos sectores con mayor tecnología y valor añadido.

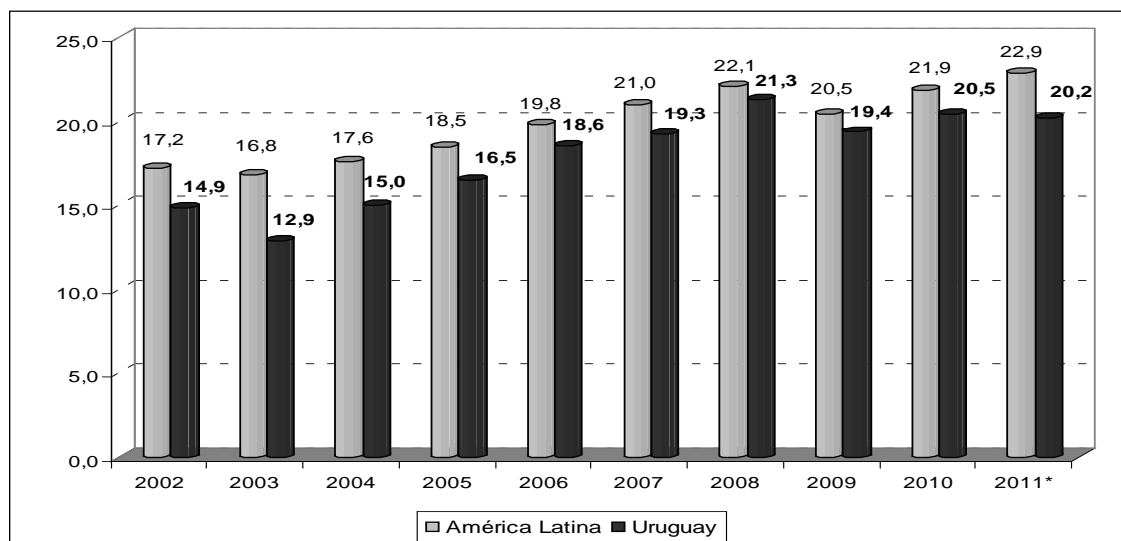
---

<sup>25</sup> Resulta innegable la pujanza de la demanda china. Las exportaciones a este país representaban un 2.8 por ciento del total en 2008. Por tanto, en apenas dos años se incrementaron un 92 por ciento acumulado.

La inversión productiva, denominada en términos estadísticos como “formación bruta del capital”, ha continuado una senda ascendente en coherencia con el panorama optimista, en términos de crecimiento económico, desde el año 2003. Así, se han observado apreciables incrementos tanto en la inversión privada como en la pública, habiéndose incrementado significativamente esta última. Si damos valor 100 tanto a la inversión privada como a la pública de 2005, el índice en 2010 sería de 155.7 para el sector privado, y de 214.5 para el público (Instituto Cuesta Duarte, 2011).

De todas formas, dichas cifras han de ser matizadas. La inversión estatal se concentra mayoritariamente en la actividad de la construcción (81.3 por ciento de la inversión pública total en 2010). Además, el esfuerzo inversor uruguayo se mantiene todavía por debajo del promedio latinoamericano. Como se aprecia en el gráfico 1, no se atisba una decidida superación de la dinámica inversora regional, sino que más bien comparte la misma pauta ante una coyuntura favorable. Por tanto, aunque con menores diferenciales, la inversión total uruguaya ha continuado en este período su comportamiento pro cíclico, lastrada por las débiles tasas respecto al PIB del sector privado, que sigue acomodado en sectores con mayor ventaja comparativa estática, es decir aquella vinculada al sector primario. Sí ha mantenido cierto carácter anticíclico la inversión pública, como ilustra el hecho de que aumentara en 2009 mientras la privada se contraía. Pero de nuevo hay que advertir que esa compensación se debe por entero a la inversión en construcción, mientras que la de maquinaria y equipo siguió igual suerte que en el sector privado. En consecuencia, el comportamiento del sector público ha sido insuficiente con respecto a las necesidades y al objetivo de transformación de la estructura productiva que planteaban los gobiernos frenteamplistas. Dicha inconsistencia con su propio proyecto, se debe en buena medida a las restricciones de gasto que conlleva asumir el dogma del equilibrio presupuestario. Dogma y al mismo tiempo restricción forzosa ante sus necesidades de financiación exterior, así como de financiación, derivadas de la carga de deuda pública con la que salió de la crisis, como veremos más adelante (apartado 4.1.3.2).

**Gráfico 1.** Tasa de inversión (Formación bruta de capital fijo) con respecto al PIB



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (2012).

La inversión privada, por su parte, se ha visto beneficiada tanto por el ciclo expansivo iniciado en 2003 como por la Ley de Inversiones de 1998, que concede beneficios fiscales para promover proyectos, y que favoreció sobre todo la llegada de inversiones industriales. Falta ver en qué medida toda esa IED recibida se mantiene una vez aprovechadas las ventajas fiscales. Además, parte de esa nueva IED se corresponde, en realidad, a la compra de tierras, cuyo proceso de extranjerización ha sido denunciado por diversos sindicatos. Entre 2000 y 2006 se vendió la cuarta parte de la superficie agraria del país (3.9 millones de hectáreas), un tercio de las cuales se traspasó durante la primera legislatura progresista.<sup>26</sup>

Por último, respecto a la política gubernamental de I+D contemplada en el “Uruguay innovador”, aunque se multiplicara ostensiblemente el presupuesto, no se ha cumplido el objetivo de alcanzar el 1 por ciento del gasto público sobre el PIB.<sup>27</sup>

En definitiva, la dinámica inversora hace suponer que, aunque durante estos años no se haya enfrentado a una situación recesiva, presumiblemente no habría habido políticas activas de inversión para sostener la demanda. La capacidad futura del Gobierno para poder hacer

<sup>26</sup> Solo entre 2005 y primer semestre de 2006 (Elías, 2007: 17, sobre datos del Ministerio de Ganadería).

<sup>27</sup> El porcentaje de gasto público dedicado a I+D en Uruguay fue en 2009 del 0.48 por ciento, y el dedicado a actividades científicas y tecnológicas, del 0.61 por ciento del PIB. Se trata de incrementos sustanciales (los porcentajes en 2008 para ambos indicadores eran del 0.34 y del 0.48 por ciento del PIB, respectivamente). En todo caso, son cifras aún muy lejanas a las de Argentina o Brasil, lo que complica la pretensión uruguaya de convertirse en “polo tecnológico regional”. Datos obtenidos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana.

[http://www.ricyt.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=48](http://www.ricyt.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=48) (última consulta, julio 2012).

frente a caídas en la inversión privada solo será eficaz en función de lo que ocurra en materia fiscal al tratar de conseguir mayor capacidad recaudatoria. Esta mayor capacidad de gasto habría de ser aprovechada en un plan estratégico de reestructuración productiva bien definido. Algo aún sin concretar.

#### **4.1.2. Inserción exterior**

El aumento continuado de las exportaciones desde 2002 no ha evitado que la balanza de bienes permanezca negativa, continuando de esta manera la paradoja que caracteriza su crónico déficit por cuenta corriente, ya comentada: al intensificarse su crecimiento económico, este déficit se hace aún mayor. Así, el saldo negativo entre las exportaciones e importaciones de bienes fue en 2011 más de tres veces superior al de 2010 (-1 384.5 frente a -526.2 millones de dólares, según datos del BCU). Algo parejo a lo ya sucedido entre 2008, año de crecimiento más intenso, y 2007. Así pues, el mayor crecimiento económico redonda en mayores importaciones, tanto por adquisición de bienes de consumo, como combustibles (ahora más caros) y bienes de equipo.

En lo concerniente a los mercados de destino, se aprecia una menor dependencia con respecto a sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, cuyas exportaciones se concentraron sobre todo a partir de la creación de MERCOSUR,<sup>28</sup> pero que ya antes de la llegada del nuevo Gobierno, tendieron a diversificar sus destinos hacia otros socios comerciales: UE-15 (14.3 por ciento), China (5.4 por ciento), Rusia (5.2 por ciento), Venezuela (3.6 por ciento).<sup>29</sup> Esta relativa diversificación obedece principalmente a la fuerte demanda en productos primarios, sobre todo, para estos nuevos mercados y no tanto a una diversificación productiva.

El incremento en las importaciones de bienes de consumo ha sido continuo, llegando a tasas de un 30 por ciento anual, pero los mayores aumentos se han dado en importaciones de bienes de capital que, solo para 2008, crecieron en un 90 por ciento, aunque decrecieron (al igual que las importaciones de bienes de consumo) durante 2009.<sup>30</sup> Dentro de los bienes de capital, han tendido a crecer más las importaciones de equipos de transporte que las de maquinarias y equipos, si bien a partir de 2009 las adquisiciones de estos fueron más intensas y todavía en 2010 no habían remontado las cifras de compras alcanzadas dos años atrás. En

---

<sup>28</sup> En 1994 casi la mitad de las exportaciones uruguayas (49.1 por ciento, según datos del BCU) iban destinadas a Brasil y Argentina. En 2010 (cifras provisionales) la suma de ventas a ambos países representaba un 29.6 por ciento de las exportaciones totales.

<sup>29</sup> Todos estos datos se refieren a porcentajes sobre el total de exportaciones en 2010, ofrecidos por el BCU (cifras provisionales).

<sup>30</sup> El mayor dinamismo en las compras de bienes de capital no ha evitado que sea todavía menor su porcentaje que el de bienes de consumo en la composición total de las importaciones (año 2009): un 16 por ciento de bienes de capital frente a 22 por ciento en bienes de consumo (Fuente: INE).

cualquier caso, el país muestra una estructura de las importaciones dominada por los bienes intermedios, con un 59.7 por ciento del total en 2010. En parte, esto se debe a su entera dependencia respecto al petróleo: solo las importaciones de crudo y destilados representaron en 2010 un 18.5 por ciento del valor total de las importaciones totales y casi una tercera parte de los bienes intermedios importados (30.9 por ciento). En cuanto a los mercados de origen, Argentina y Brasil han sido y son sus principales mercados, concentrando un 35.3 por ciento de sus compras al exterior (un 44.7 por ciento en 2009).

Las exportaciones han sido lideradas por la venta de animales vivos y sus productos, que tendieron a incrementar su representación sobre el total de exportaciones hasta alcanzar un 35.4 por ciento en 2008. Y si bien los dos años siguientes habían seguido la tendencia opuesta, la participación de las ventas al exterior de animales vivos supuso en 2010 un 32 por ciento de las exportaciones totales. De igual modo, más de la mitad del total de las exportaciones totales están constituidas por productos vinculados al sector primario. De esta forma, las ventas al exterior siguen conformadas en su mayor parte por productos de base primaria, caracterizadas, como hemos visto, por la elevada inestabilidad de sus precios a lo largo del tiempo, y de las que sigue dependiendo en exceso el conjunto de su economía.

La balanza de servicios tendió a un superávit creciente, beneficiada fundamentalmente por los ingresos del turismo procedente, en unas dos terceras partes, de Argentina. Este saldo positivo ha llegado a superar las diferencias negativas en el saldo comercial en 2009 y 2010, y por poco se consigue en 2011 (saldo negativo de 3 millones de dólares, según datos del BCU).

La última componente de la balanza por cuenta corriente, la balanza de rentas, muestra un perenne saldo negativo, agravado en estos últimos años (-1 565 millones de dólares en 2011 frente a los -1 479 del año anterior) debido a que los pagos por intereses y, sobre todo, la repatriación de beneficios de inversiones foráneas, fueron mayores que los ingresos.

En consecuencia, el saldo final de la balanza por cuenta corriente ha persistido en sus números negativos. Si bien el superávit de servicios tiende a compensar el déficit de bienes, las mayores salidas de capitales por la repatriación de beneficios y, en menor medida, el pago de intereses de la deuda, hacen que el saldo final sea negativo (-1 442 millones de dólares en 2011).

Al saldo deficitario de la balanza comercial contribuye también una relación real de intercambio (la establecida entre el precio de exportaciones e importaciones) desfavorable,<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Tomado como 100 los términos de intercambio de bienes en Uruguay relativos al año 2005, para 2011 el cociente precio exportaciones / precio importaciones de bienes entre Uruguay y sus principales socios

si bien con una novedad respecto al modelo tradicional periférico expuesto en su día por Prebisch: el país no exporta productos primarios baratos para importar bienes elaborados más caros, sino que vende productos primarios con precios internacionales más elevados y manufacturas baratas, mientras que adquiere, no solo productos elaborados de mayor precio, sino también otros productos básicos caros (petróleo fundamentalmente) (Couriel, 2010).

El déficit comercial y por cuenta corriente se ve compensado con creces por la cuenta financiera, cuyos superávits han superado desde 2006 los 1 000 millones de dólares frente a los 924 de 2005. Según datos del BCU, en 2011 el saldo neto alcanzó un superávit de 3 410 millones de dólares, más de tres veces la cifra alcanzada el año anterior (1 067 millones). Dichos resultados en la balanza financiera muestran la capacidad de la economía uruguaya de atraer recursos financieros internacionales. Dicha entrada de fondos ha sido fundamentalmente vía IED, cuyo crecimiento se ha mostrado espectacular en especial a partir de 2006. Así, si entre 2000 y 2005 el país recibía de media anual 393 millones de dólares, la cifra pasó a ser de 1 493 millones apenas un año después, para alcanzar una cifra récord de 2 528 millones de dólares en 2011. Son cifras modestas (un 1.6 por ciento de las entradas de IED totales de América Latina y Caribe), pero una de las más relevantes en términos relativos: superior al 5 por ciento de su PIB, porcentaje por encima del de economías como Brasil, Colombia o Argentina. Dicho incremento se explica básicamente por la inversión dirigida al sector servicios. Según el origen, Argentina supone el principal inversor, seguida de Bermudas y EE. UU. (datos en CEPAL, 2012b).

### **4.1.3. Política macroeconómica**

El Gobierno manifestó desde el comienzo su intención de implementar una “estrategia de desarrollo global”, con un compromiso por la estabilidad macroeconómica, y de llevar adelante “una agenda global de reformas estructurales para promover un crecimiento sustentable elevado y para reducir drásticamente la pobreza” (IECON, 2007: 48).

#### **4.1.3.1. Política fiscal**

La política fiscal está condicionada por el elevado déficit público heredado por el nuevo Ejecutivo, que supone un límite a la capacidad de gasto.

Por el lado de los ingresos fiscales, los problemas de partida del sistema tributario eran, como hemos visto, su regresividad y la elevada evasión fiscal, a lo que habría que sumar una

---

comerciales sería de 74.3 (cifras preliminares). Esto quiere decir que, en términos reales, el peso se habría revaluado en más de un 25 por ciento en apenas seis años. O dicho de otro modo, el país habría sufrido un fuerte deterioro en términos de competitividad-precio (véase CEPAL, 2012a).



baja eficiencia recaudatoria. De ahí surgen las dos principales reformas que se acometieron desde la llegada al poder del Frente Amplio. En primer lugar, se procedió a la reforma de la Dirección General Impositiva (DGI), organismo encargado de la tributación. Con su modernización se pretendía elevar la recaudación y la transparencia en su funcionamiento, restringiendo las incompatibilidades de cargos o examinando más específicamente a los grandes contribuyentes, por ejemplo.

Pero el proyecto más ambicioso se basó en la creación, en julio de 2007, de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de un Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE). Los objetivos de esta reforma eran los de elevar la equidad, aumentar la eficiencia, estimular la inversión y el empleo, así como fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado (Midaglia y Antía, 2007: 470). Asimismo, se incidía en la simplificación por medio de la eliminación de 15 figuras impositivas. El IRPF, que sustituía al IRP,<sup>32</sup> se configuró finalmente siguiendo un patrón dual, es decir, con un tratamiento diferente para las rentas del trabajo y las del capital. Las primeras se gravan a unos tipos que van del 10 al 25 por ciento en cinco tramos, y las del capital, a un tipo único que oscila en función del tipo de renta.<sup>33</sup> El mínimo exento deja fuera al 60 por ciento de la población (más que el IRP al que sustituye). Además, al modificar el régimen de monotributo se intenta luchar contra la informalidad. En cuanto a la imposición indirecta, se eliminó el COFIS (Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social) y se redujeron los tipos aplicables del IVA (el máximo, del 23 al 22 por ciento, y el mínimo, del 14 al 10 por ciento). Todo ello con el fin de reducir el peso de la imposición indirecta en el sistema fiscal. El resultado de la reforma, de acuerdo con los últimos análisis ya disponibles, es el de una reducción de entre uno y dos puntos del índice de Gini (Martorano, 2012; Llambi *et al.*, 2011). Asimismo, con el fin de acentuar ese impacto redistributivo, en el primer semestre de 2012 se inició el trámite parlamentario para introducir una nueva reforma que rebaje dos puntos el IVA y que, para las rentas del trabajo, incremente el mínimo exento y cree un nuevo tramo impositivo más elevado para los ingresos más altos.

Habrá que ver hasta qué punto esta profundización en las reformas solventa otro problema aún no resuelto: la contradicción entre los avances en materia de derechos sociales y una baja presión tributaria. A este respecto, según la Asesoría Jurídica de la DGI, “la reforma tributaria

---

<sup>32</sup> El Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), recordemos, gravaba solamente salarios y pensiones, con unos tipos de entre el 2 y el 6 por ciento, aunque con mínimos exentos más bajos.

<sup>33</sup> El tipo aplicable varía entre el 3 y el 12 por ciento, según se trate de intereses de depósitos, dividendos, rentas por derechos de autor, etcétera.

no fue recaudatoria sino todo lo contrario”.<sup>34</sup> Según los últimos datos disponibles, correspondientes a 2009, la presión sí aumentó (un 31.9 por ciento frente al 30.3 del PIB en 2008) pero no fue por los impuestos, sino por las mayores contribuciones a la Seguridad Social, fruto de la creación de empleo. En todo caso, según los últimos datos disponibles de la DGI (año 2009), el IVA representaba un 53.5 por ciento de la recaudación impositiva total, un 12.3 por ciento el IRAE, y un 10.4 por ciento el IRPF. Lejos aún, por tanto, de una estructura impositiva progresiva.

Con respecto al IRAE, aumentaba la base imponible respecto al anterior IRIC, que gravaba las rentas empresariales, aunque reduciendo el tipo a aplicar. Con ello se pretendía fomentar la inversión productiva, dado que por los tipos aplicables, resulta fiscalmente mejor reinvertir beneficios que repartirlos en forma de dividendos.<sup>35</sup> La validez de este argumento resulta cuanto menos dudosa. Una reducción en este impuesto, comparado con el previo, no incidiría sobre las decisiones de inversión productiva, mientras que sí afectaría a la recaudación, amén de contradecir los propósitos de equidad planteados por el Gobierno. A su vez, esa reducción en un contexto económico tan propicio resultaba innecesaria y restaba capacidad de maniobra para posibles reducciones en épocas menos favorables, donde sí podría presentarse como incentivo fiscal.

En definitiva, sigue pendiente avanzar en una presión tributaria más acorde con los avances sociales perseguidos. Pero al mismo tiempo, una baja presión fiscal como la actual no resulta coherente con una economía dependiente de la financiación internacional, como veíamos al respecto de la inserción exterior. A ello se le suma, como veremos en el próximo apartado, la carga financiera que representa su deuda pública. Esta supone que los mayores ingresos fiscales frente a sus gastos (egresos) se tornen en déficits presupuestarios cuando se le suma el pago de intereses. Saldos negativos que, eso sí, se mantienen aún en porcentajes pequeños, en torno al 1 por ciento del PIB.

#### **4.1.3.2. Política monetaria y financiera**

El objetivo prioritario en la gestión monetaria ha consistido en el control de la inflación, con algunos cambios técnicos que no van sino en la línea de reforzar este compromiso. Tales modificaciones han consistido en pasar de anunciar metas trimestrales de la base monetaria a

---

<sup>34</sup> Nota Metodológica de julio de 2011. Disponible en [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy). Según indica el citado documento, se reafirmaría lo señalado en algunos informes previos. Véase, por ejemplo, Boletín Estadístico, 2008 de la DGI.

<sup>35</sup> Más adelante se estableció la bonificación de la exoneración del 120 por ciento en el IRAE a las inversiones realizadas durante 2009 y que entrasen dentro de la Ley de Inversiones, privilegiando los proyectos que crearan más empleo (CEPAL, 2009: 48).

proyecciones anuales de la M1,<sup>36</sup> ampliado desde julio de 2006 a 18 meses, lo que otorgaba al Comité de Política Monetaria del BCU (COPOM) mayor flexibilidad. La autoridad monetaria anunciaba así metas de inflación a medio plazo y asumía un fuerte compromiso institucional para conseguirlo, sin unas reglas explícitas prefijadas sobre el tipo de instrumentos para tal fin.

Pero más allá de estos cambios, de esta mayor flexibilidad, se mantienen rígidamente los postulados ortodoxos: política monetaria abocada al control de la inflación por parte del Banco Central, a través del control de la oferta de dinero<sup>37</sup> y fijando para ello una tasa de interés de referencia; y una independencia de la autoridad monetaria discutible, en tanto no pueda fijar sus propios objetivos (tales como reducción del desempleo, por ejemplo) y cuya “independencia” lo es, en realidad, en cuanto a que no puede actuar como banco del Estado, como sucede en la mayoría de bancos centrales hoy en día.

La inflación objetivo establecida por el COPOM desde julio de 2006 hasta junio de 2008 era de un rango de entre el 4.5 y el 6.5 por ciento, para posteriormente modificarse a otro de entre el 3 por ciento y el 7 por ciento, y estrecharse desde diciembre de 2009 a un rango del 4-6 por ciento. En un principio, el control de precios resultó exitoso, pero a partir de 2007 (concretamente desde febrero) la inflación comenzó a sobrepasar el nivel máximo objetivo. Como se aprecia en el gráfico 2, el alza de precios amenazaba en 2008 con llegar a los dos dígitos. De no haberse evitado, habría supuesto un coste adicional para las arcas del Estado, puesto que, en tal caso, habría estado obligado a incrementar semestralmente salarios públicos y jubilaciones para compensar el efecto inflacionario. Pero a partir de 2010, la tasa de inflación ha vuelto a rebasar los objetivos oficiales. Las relativamente menores tensiones inflacionarias en 2012 evidencian las dificultades que atraviesa la economía mundial y, más concretamente, la eurozona.

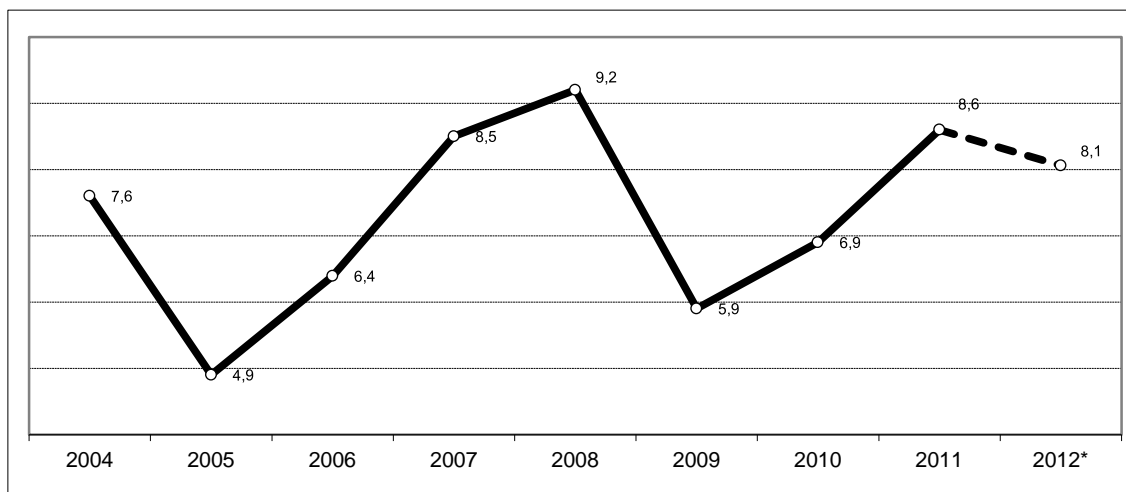
### **Gráfico 2.** Tasa de inflación en %

(Incremento acumulado anual del Índice de Precios al Consumo)

---

<sup>36</sup> La M1 es el total de dinero (billetes y monedas) en manos de los ciudadanos, más el efectivo que tienen los bancos en sus cajas y depositado en el Banco Central.

<sup>37</sup> Pese a los postulados ortodoxos, desde diferentes corrientes de la economía crítica se cuestiona que en última instancia la oferta monetaria sea una variable que se pueda controlar. Desde luego que en el caso de la economía uruguaya, básicamente tomadora de precios, al menos una parte significativa de la inflación depende más bien de la evolución de los precios internacionales.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

\*Los datos de 2012 se corresponden a la tasa acumulada hasta el mes de mayo.

Dado que la evolución de los precios en Uruguay es fundamentalmente exógena, es decir, que depende de factores ajenos a su economía, las herramientas de la autoridad monetaria para el control de precios resultan más bien escasas. Entre estas, la principal consiste en la fijación del tipo de interés de referencia (tasa *call* o de política monetaria). Así, para contener la inflación, el COPOM aplica una política monetaria contractiva, o lo que es lo mismo, sube el tipo de interés de referencia. Tal política restrictiva supuso el mantenimiento de una tasa *call*, entre 2006 y 2007, de un 5 a un 7.25 por ciento a partir de noviembre de 2007. Los resultados no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba, por lo que llegaron a niveles del 7.5 por ciento, y hasta del 10 por ciento a principios de 2009, para mantenerse así por encima de la inflación y proteger el rendimiento del capital, aunque encarecía la inversión productiva. Las menores presiones sobre los precios supusieron rebajas apreciables en los tipos, de un 8 por ciento en junio y de hasta un 6.25 por ciento en diciembre de ese mismo año. Pero es importante recalcar que la menor inflación tuvo más que ver con el enfriamiento de la demanda externa y la bajada de precios ante el escenario recesivo internacional. La aparente recuperación posterior, junto con la subsiguiente alza de precios de las *commodities*, han vuelto a traer tensiones sobre los precios y, con ello, una política monetaria crecientemente restrictiva, hasta alcanzar un interés de referencia del 8.75 por ciento desde marzo de 2012.<sup>38</sup>

Pero, ¿qué relación guardan la inflación y el tipo de interés de política monetaria? Veamos. Para el caso uruguayo, el problema reside en que estos ajustes sobre la tasa *call* de interés tienen un escaso impacto sobre los niveles de crédito que permitiera, a su vez,

<sup>38</sup> Las decisiones adoptadas por el COPOM, tanto en materia de metas inflacionarias como de tipos de interés de referencia, pueden seguirse en sus comunicados, publicados en la web del BCU ([www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)).

controlar la masa monetaria y contener así –según este planteamiento ortodoxo- la escalada inflacionista. Y tienen un impacto escaso por dos razones fundamentales: el elevado nivel de dolarización y el reducido tamaño que aún presenta el canal de crédito en el país.

El tipo de interés de referencia actúa sobre la inflación de manera indirecta, a través de la tasa de cambio del peso. En efecto, al subir los tipos, se atraen capitales del exterior, por lo que la moneda local se revaloriza. Al aumentar la cotización del peso, los precios de las importaciones se abaratan, lo que ayuda a aliviar las tensiones inflacionistas. Pero esto tiene una contrapartida, y es que por el mismo motivo se encarecen los precios de las exportaciones, que pierden así competitividad en el exterior (y recordemos que el nivel de demanda internacional de buena parte de los productos uruguayos depende sobre todo de su precio, dado su limitado valor agregado y la escasa diferenciación de producto) por lo que se resienten tanto la actividad productiva interna como su balanza comercial.

En consecuencia, ante el limitado alcance del tipo de interés como mecanismo de control de precios, se ha optado por aplicar otras medidas heterodoxas, sobre todo en 2008, tales como la cancelación de incrementos en las tarifas eléctricas y de teléfono (UTE y ANTEL respectivamente), el mantenimiento de subsidios al transporte público, exoneraciones temporales del IVA en algunas frutas y verduras, o acuerdos con empresarios para contener los precios de algunos bienes de la canasta básica. Pero el mecanismo más importante para drenar liquidez de la economía y aliviar así presiones inflacionistas es vía endeudamiento público, mediante la emisión de Letras de Regulación Monetaria (LRM). Mientras, las políticas restrictivas sirven para proteger a las inversiones financieras en el país ante la pérdida de poder adquisitivo que suponen las alzas de precios.

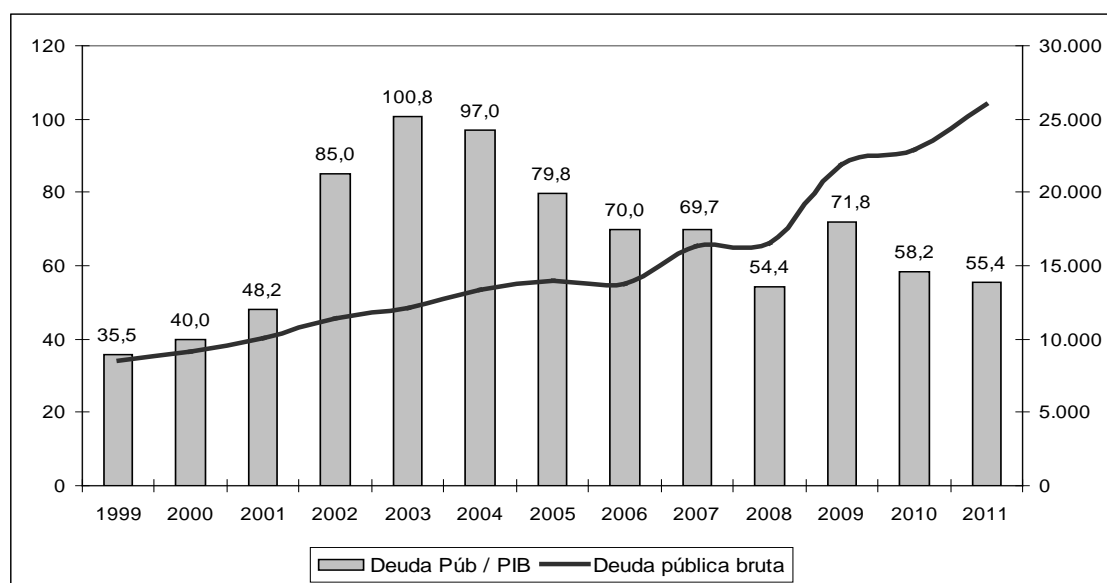
En resumen, la política monetaria se ha mantenido por cauces ortodoxos, si bien la inclusión de otros objetivos macro aparte del control inflacionario, ha supuesto que se tengan en cuenta también otros factores, como evidencia el hecho de que para 2012 se haya priorizado reactivar el crecimiento económico por encima del objetivo de precios.

Por su parte, la política financiera ha tenido su principal cometido en el manejo de la deuda pública, a fin de cambiar su perfil a través de cuatro grandes objetivos: i) reducir el porcentaje de deuda con instituciones financieras internacionales, IFI (FMI, Banco Mundial, etc.), para eludir la condicionalidad que acompaña a este tipo de préstamos; ii) aumentar los plazos de vencimiento, reduciendo el porcentaje de préstamos a corto plazo y disminuyendo con ello el grado de vulnerabilidad; iii) incrementar el porcentaje de deuda a tasa fija frente a la de la de tasa variable, para dotar de una mayor estabilidad; y iv) reducir el nivel de dolarización.

Para el primero de los objetivos, el Estado uruguayo pagó anticipadamente a finales de 2006, 3 763 millones de dólares (de ellos, 1 062 millones durante 2005) adeudados a las IFI (IECON, 2007: 52, n. 19). Ello implicaba la cancelación anticipada de un préstamo *stand-by* con el Fondo por primera vez en la historia del país, en línea con la estrategia seguida por Brasil y Argentina. Se ensanchaba entonces el margen de maniobra para el Gobierno en su política económica, despejando obligaciones financieras en el corto plazo y consiguiendo un ahorro de varios millones de dólares en concepto de intereses. Ahora bien, conviene aclarar que esto no ha supuesto en modo alguno un abandono de los lineamientos fijados por las IFI. Lejos de ello, el Gobierno se comprometió a contar con la supervisión y el “sello de garantía” del Fondo, como señal de tranquilidad para los mercados financieros, y disponer así de acceso a los capitales internacionales. Se acercaba entonces al mejor nivel de calificación de su deuda, el *investment grade* o grado de inversión (la mejor calificación posible) que había perdido con la crisis de 2002, y que le permitiría acceder a financiación en condiciones más ventajosas.

Como se aprecia en el gráfico 3, el porcentaje de deuda global del sector público con respecto al PIB, ha mantenido en estos años una clara senda descendente desde 2004 hasta 2008, y de nuevo desde 2010, si bien el porcentaje de endeudamiento sobre el PIB continúa en niveles superiores a los existentes antes de la crisis de 1999-2002. Además, aunque la ratio ha tendido a reducirse, la deuda pública total (el numerador de ese porcentaje) ha mantenido un continuo incremento, como también se aprecia en el gráfico. La tasa deuda pública / PIB ha tendido a decrecer por efecto de la sobrevaluación del peso sobre el dólar, lo que eleva el valor del denominador, medido en la moneda estadounidense, y reduce así el valor de la fracción: si sube la cotización del peso, una misma cantidad de pesos será igual a una cantidad mayor en dólares. Pero a su vez, la propia dinámica de crecimiento ayuda a reducir la tasa de endeudamiento al incrementarse el PIB a mayor ritmo que la deuda.

**Gráfico 3.** Deuda bruta del sector público global (en millones de dólares) y su participación en el PIB (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCU.

El porcentaje de deuda a corto plazo –aquella a pagar antes de un año- se ha reducido a niveles muy bajos, del 2 por ciento para 2012 (datos provisionales hasta el mes de enero). En este mismo año, la deuda a medio plazo –pago entre uno y cinco años- era de apenas un 5 por ciento, y el 71 por ciento restante superaba los cinco años. En 2008 el porcentaje total de deuda a medio plazo pasó de un 6 por ciento en 2007 a un 23, algo que amenazaba con condicionar sobremanera la legislatura de Mujica, a fin de hacer frente a tales obligaciones financieras. Sin embargo, se ha logrado refinanciar dicha deuda, postergando así los vencimientos y continuando la reducción del porcentaje de deuda a corto plazo.

En cuanto al tercer objetivo, se ha mantenido la tendencia decreciente del porcentaje de deuda sujeta a tasas de interés variables, siendo en 2012 un 85 por ciento de esta a tasa fija. Por último, si bien se ha continuado una senda descendente, los niveles de dolarización (el cuarto gran objetivo propuesto) continúan siendo altos, con porcentajes provisionales para 2012 que rondan el 63 por ciento.<sup>39</sup>

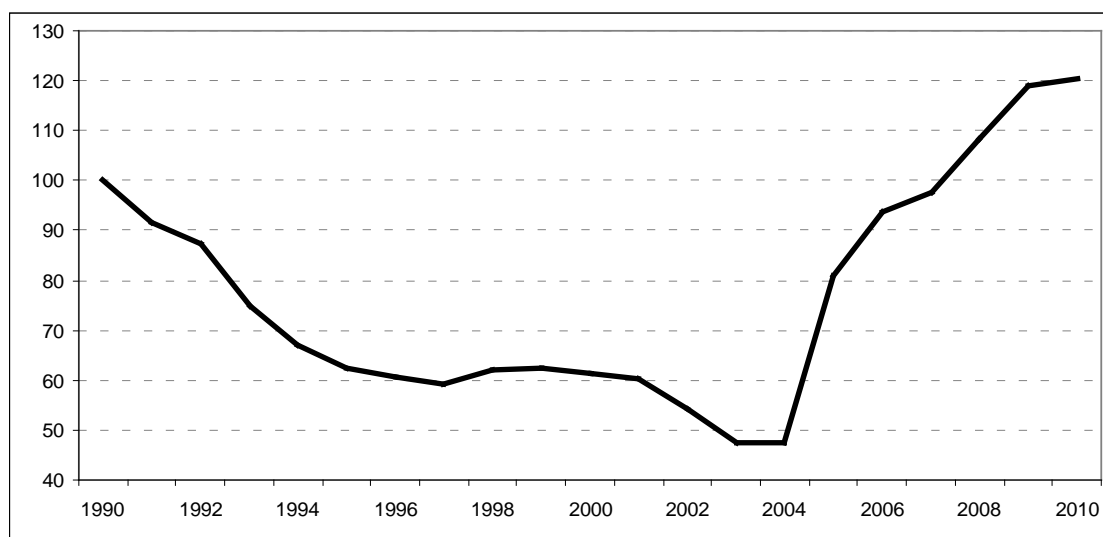
#### 4.1.4. Política laboral

La llegada al poder del Frente Amplio no ha supuesto la vertebración de una política laboral activa como mecanismo redistributivo y que ponga fin a los graves problemas de precariedad y paro estructural que ha venido arrastrando el país. Pese a ello, el Ejecutivo sí ha introducido

<sup>39</sup> Ambos porcentajes (porcentaje de deuda variable y dolarización) son estimaciones provisionales del BCU correspondientes al mes de enero de 2012.

al menos dos grandes elementos de ruptura con respecto a anteriores gobiernos que, finalmente, han colaborado en la recuperación (aunque a menor velocidad de la anunciada) de los salarios durante estos últimos años. Estos dos elementos han sido, por una parte, los incrementos decretados en el salario mínimo (SMN) y, por otra, la recuperación de la negociación colectiva mediante la convocatoria de nuevos Consejos de Salarios. A esto habría que añadir otras políticas, aunque de menor calado. El gráfico 4 ilustra el brusco cambio con respecto al SMN, cuya continua aminoración desde 1990, fruto de las políticas de ajuste iniciadas por la Administración Lacalle, supusieron en la práctica su anulación como herramienta de política laboral, con el propósito de facilitar reducciones salariales. Como puede observarse en el gráfico, en apenas cuatro años recuperaron y hasta rebasaron los niveles existentes en 1990. Un proceso que ha continuado posteriormente, ahora bajo la Administración Mujica, en lo que constituye también un mecanismo redistributivo claro.

**Gráfico 4.** Evolución del SMN real (en números índice: 1990 = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OIT, *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe* (varios años).

Dicha política, junto a la recuperación de la negociación colectiva mediante la vuelta a los Consejos de Salarios<sup>40</sup> tras quince años sin ser convocados por el Gobierno, fueron los principales cambios del FA en materia laboral con respecto a las administraciones precedentes.

Algunas medidas adicionales han servido también para fortalecer la actividad sindical. Una de ellas fue la derogación, nada más asumir Tabaré Vázquez la presidencia, del decreto

<sup>40</sup> Lo que supuso un importante incremento en la descentralización de las relaciones laborales (OIT, 2008, Tabla 3.3, p. 82).



que permitía el desalojo policial de las empresas ocupadas por sus trabajadores como forma de protesta y sin mediación judicial. En 2006 se aprobó un nuevo decreto que incluía estas ocupaciones como parte del derecho de huelga. No obstante, varias empresas se unieron para recurrirlo y, en 2008, el Gobierno aprobó finalmente una ley que dejaba en manos de los tribunales laborales la determinación de la legitimidad o no de los trabajadores para tomar una empresa (Cotarelo, 2008).

En este mismo sentido de fortalecimiento de la actividad sindical, ha de incluirse la aprobación en 2005 de la Ley de fuero sindical, que protege las actividades de las organizaciones de trabajadores. Pero de hecho, la propia recuperación de la negociación colectiva fue, con toda probabilidad, el principal mecanismo de incentivo para la filiación sindical, revirtiendo la tendencia impuesta desde la década de los noventa (*ibídem.*; véase Martner *et al.*, 2009).

Otro aspecto a tener en cuenta es el intento de lucha contra la informalidad. Además de los programas de empleo incluidos en el Plan de Emergencia –del que hablaremos en el próximo apartado–, es importante destacar la Ley 18 065 de 2006 y su decreto reglamentario de 2007, que regula las condiciones de trabajo del personal doméstico (jornada laboral, horas extraordinarias, despidos, etc.). Supone así un importante paso para que las personas empleadas en este sector (casi en su totalidad, mujeres) tengan la oportunidad de trabajar en las mismas condiciones que otros empleados y coticen a la Seguridad Social. En coherencia con este reconocimiento, por primera vez en la historia del país se incluyeron en las negociaciones tripartitas de los Consejos de Salarios al personal doméstico, así como a los trabajadores del medio rural.

#### **4.1.5. Política social**

En materia de política social, son varios los programas puestos en marcha con el objetivo de mejorar la situación de los amplios sectores de población que se encuentran en condiciones de exclusión, en la línea de extender la cobertura hacia los trabajadores informales. En 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) según la Ley 17 866, otorgándole un papel principal en la garantía de los derechos sociales.

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) se aprobó para el período 2005-2007, y era un programa de prestaciones focalizadas, en este caso, a la población en condiciones de indigencia y pobreza extrema, es decir, según datos del INE, en 2005 constituían el 3.9 por ciento de la población (PNUD, 2008: 217-218). Se trata de un programa que incluía subsidios directos (el “Ingreso Ciudadano” por una cuantía de 1 360 pesos) sujetos

a ciertas contraprestaciones, como la asistencia a los centros educativos públicos (tanto de enseñanza primaria como de secundaria básica) o cierto control de la salud, tanto en niños como en mujeres embarazadas. Según datos del MIDES (varios años), al final del programa el número de hogares beneficiarios de dichos ingresos era superior a 68 000. A su vez, abarcaba el acceso a servicios sociales, como mejoras de viviendas, atención sanitaria, trabajo temporal o apoyo educativo, por lo que el número final de receptores superó con creces la cifra prevista hasta alcanzar, según cifras oficiales,<sup>41</sup> al 10 por ciento de la población del país, el 70 por ciento de los cuales sería del quintil con menores ingresos (Quiroga *et al.* [comps.], 2009: 159; PNUD, 2008: 207; Millán, 2009: 107). En cualquier caso, del monto nacional dedicado a transferencias, el 90 por ciento lo absorben las pensiones de jubilación, lo que se explica porque los planes mencionados se componen de prestaciones de cuantía reducida: el Ingreso Ciudadano, por ejemplo, suponía en 2006 un 27 por ciento de la pensión media, y las Asignaciones Familiares oscilaban entre el 5 y el 25 por ciento de dicha pensión (PNUD, 2008: 204-205).

A diferencia del PANES, el Plan de Equidad, puesto en marcha en enero de 2008, surgió con la idea de convertirlo en parte del sistema de protección social uruguayo, tratando además de articular las políticas sociales con las políticas productivas. De hecho, dentro de este plan hay que incluir la reforma tributaria mencionada anteriormente, la introducción de un nuevo sistema sanitario, la reforma educativa o el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, entre otros. Todos estos componentes fueron pensados para beneficiar a la misma población objetivo que el PANES, pero superando esa limitación por tratarse, como se ha dicho, de una política destinada a formar parte del Estado de bienestar uruguayo; de ahí que estén incluidos también los hogares de trabajadores formales (tanto del sector público como privado) pero con ingresos menores de cierto umbral.

En virtud de este plan, se eliminó el carácter contributivo de las Asignaciones Familiares, dirigiéndose a todos los hogares con integrantes menores de 18 años que probaran asistir al sistema educativo y entraran dentro de determinados grupos de riesgo social. Además, para incentivar la asistencia a la educación secundaria, la prestación crece a medida que se pasa de un nivel al otro (PNUD, 2008: 204, 209-212, 218). En 2009, el número de beneficiarios

---

<sup>41</sup> El alcance efectivo de los programas no está exento de polémica. Para autores como Borraz y González, se habría quedado fuera hasta el 30 por ciento de la población objetivo (véase la entrevista a estos dos autores en *El País Digital* [Montevideo], 2 de junio de 2008; y también Borraz y González, 2008). Sin embargo, el propio MIDES cuestionó la investigación de estos autores (véase la nota de prensa del 6 de junio del mismo año: “Respuesta del MIDES al diario *El País*”, disponible en Internet, en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2008/06/2008060601.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/06/2008060601.htm)), citando además el informe del Banco Mundial (2007), que se refiere expresamente al alcance de estas políticas.

ascendió a 571 725, más de 170 000 por encima del dato antes de la llegada del Frente Amplio al poder (Banco Mundial, 2007: 62; INE, 2011).

Con la Reforma Social aprobada en septiembre de 2011 como parte del Plan de Equidad, se pretenden atacar los focos de pobreza y desigualdad a través de un ambicioso programa que abarca tanto objetivos hasta el final de la actual legislatura, como otros de más largo alcance (2030). Los cinco pilares de la reforma incluyen un componente redistributivo, la universalización de la política social, el protagonismo del Estado en su aplicación, la participación pública en su definición y el incremento del gasto público. Si bien es pronto, obviamente, para analizar resultados, no cabe duda de que se trata de una de las reformas más ambiciosas acometidas sobre esta materia en Uruguay en las últimas décadas (CNPS, 2011).

En diciembre de 2007 se aprobó la Ley 18 211 que creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con el objetivo de ofrecer cobertura sanitaria de forma universal y equitativa. Dada la diversidad de servicios de atención a la salud y los problemas detectados, se optó por articular tanto las prestaciones públicas como privadas, para una instancia única, la Junta Nacional de Salud. La financiación se realizaba por medio del Fondo Nacional de Salud (FONASA) a partir de las contribuciones de hogares, empresas y aportaciones del Estado. Para ello se elevan las contribuciones de los trabajadores, descontándose directamente en las nóminas. El sistema público de salud (Administración de los Servicios de Salud del Estado, ASSE) pasa a competir con los servicios privados, en lo que se ha ofrecido como una mayor posibilidad de elección para la población, pues los usuarios pueden elegir entre el ASSE o las mutuas. Con el SNIS se garantiza la cobertura sanitaria a los trabajadores formales (los únicos incluidos en el sistema anterior), a sus hijos menores de 18 años y, en el futuro, también a sus cónyuges, así como a la mayoría de los trabajadores independientes y a los jubilados de menores ingresos. En 2010 se aprobó la Ley 18 731 para incluir gradualmente en el SNIS también a todos los jubilados hasta 2016. Como consecuencia de la reforma de 2008, se aprecia la estabilización de la tendencia creciente que seguía el porcentaje de usuarios de las mutuas privadas (las únicas que cubría el sistema de salud anterior), revirtiendo ligeramente el descenso en el uso del ASSE, que se venía registrando desde 2004 (MIDES, 2011).

En el sector educativo no se han emprendido todavía reformas sustanciales. A finales de 2011 se iniciaron conversaciones desde el Gobierno y diferentes grupos de interés (oposición, sindicatos, etc.) para tratar de poner en marcha una reforma educativa profunda. Hasta entonces, los avances en esta materia se centraron en lo ya señalado del Plan de Equidad (para fomentar la escolarización básica y secundaria), el aumento en la oferta de jardines de

infancia y el Plan Ceibal. Por medio de este plan, aprobado en 2007, se pretende proporcionar un portátil a cada niño en edad escolar y a cada profesor del sector público y, sin duda, ha influido en la evolución del porcentaje de hogares que tienen computadora, al pasar, según datos de CEPALSTAT, del 28 al 48 por ciento entre el año de aprobación y 2009, lo que le situaba en el primer puesto de la región (por encima incluso de Chile). Consecuencia de estos hechos es el aumento del gasto público en educación, que pasó, desde la llegada del FA al gobierno hasta 2009, del 2.6 al 4.4 por ciento del PIB (INE, 2011).

En lo referente al gasto destinado a pensiones y prestaciones por desempleo, lo veremos como salario diferido en el apartado 4.2.1.

## **4.2. Áreas de análisis**

### **4.2.1. Relación capital-trabajo**

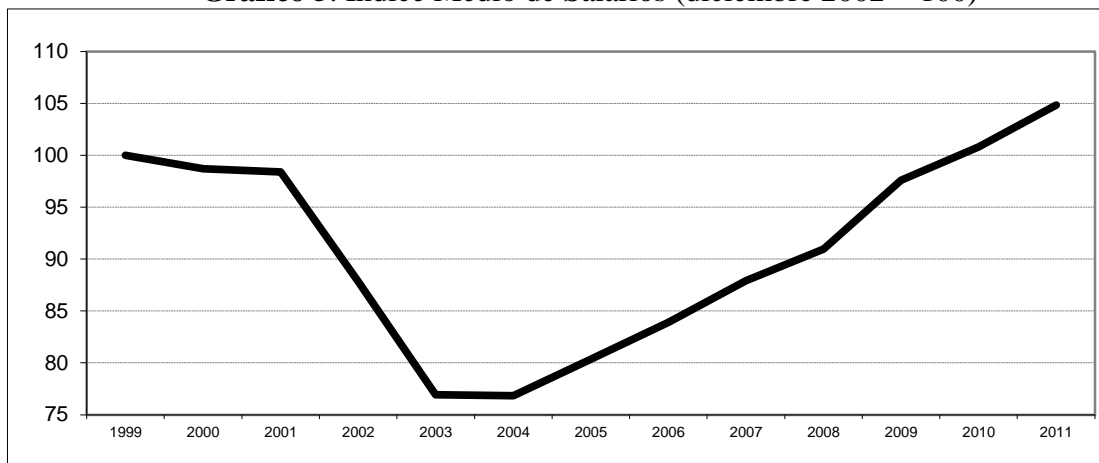
Las medidas implementadas por el Ejecutivo en el ámbito laboral (véase apartado 3.4) sirvieron para recuperar los niveles perdidos desde el inicio de la crisis en 1999, y fortalecer a las organizaciones de trabajadores. En cuanto a esto último, la filiación sindical se ha multiplicado por 2.5 desde 2005 (Martner *et al.*, 2009: 53).

Asimismo, merece la pena resaltar el hecho de que la formalización de las relaciones laborales también esté dando sus resultados, como lo demostraría el aumento de las aportaciones a la Seguridad Social desde 2003<sup>42</sup> (véase el gráfico 9). Aun así, y pese a la comentada recuperación del SMN y los Consejos de Salarios, los cinco años de la primera legislatura del FA en el gobierno no resultaron suficientes para recuperar los niveles salariales previos a la crisis y hubo que esperar a 2010, tal y como ilustra el siguiente gráfico.

---

<sup>42</sup> Desde entonces las cotizaciones sociales, tanto de trabajadores como patronales, se han incrementado salvo en 2008. No obstante, si bien las contribuciones personales lograron recuperar los niveles previos a la crisis de 1999-2002, no podemos decir lo mismo de las aportaciones patronales. Así, estas han sido en 2010 un 78.9 por ciento de las correspondientes a 1999 (datos calculados a partir de cifras del BPS).

**Gráfico 5. Índice Medio de Salarios (diciembre 2002 = 100)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

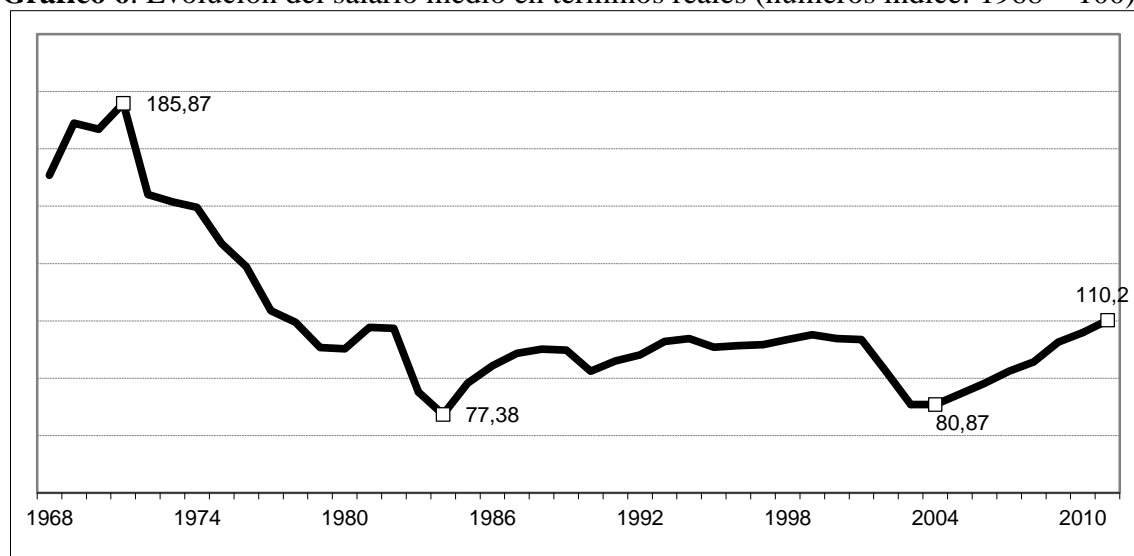
Los salarios han registrado desde 2004 a 2011 un aumento acumulado del 31.7 por ciento, es decir, una intensidad y continuidad en su crecimiento no vistas en más de medio siglo. Ahora bien, conviene observar que para ese mismo período, el aumento acumulado del PIB ha sido del 48.5 por ciento. De esta manera, un quinquenio no fue suficiente (aunque por poco) para cumplir el compromiso electoral de recuperar los niveles salariales previos a aquella crisis. Sin restarle valor al innegable impacto positivo sobre los salarios de las políticas seguidas por Tabaré y Mujica, hubo margen para una mayor recuperación, con medidas más audaces que incidieran directamente sobre la distribución del ingreso entre las rentas del capital y del trabajo. El gráfico 6 contextualiza este alza salarial en un ámbito histórico más amplio, permitiendo ilustrar dos cuestiones. De una parte, esa ruptura con una vieja dinámica de retrocesos salariales, o estancamiento en el mejor de los casos. De otra, el carácter todavía limitado de tal recuperación en la retribución al factor trabajo, sobre todo si lo contemplamos desde una perspectiva de largo plazo, comparando la recuperación con la pérdida acumulada durante decenios.

Con el fin de analizar el reparto de la riqueza entre los factores, capital y trabajo, haremos uso de la distribución funcional de la renta. Esta mide la participación porcentual de ambos en el PIB y muestra, por decirlo así, cómo se reparte la tarta. Y es que, en efecto, el PIB a coste de los factores es igual a la suma del total de rentas salariales más los beneficios empresariales. La tendencia, agudizada con los programas de ajuste desde los años noventa, había sido de una continua pérdida de participación de los salarios en el PIB, frente a un incremento de los beneficios empresariales,<sup>43</sup> a cuya evolución podemos aproximarnos mediante el comportamiento del concepto “excedente bruto de explotación” (EBE). Por

<sup>43</sup> Un estudio sobre la relación capital-trabajo entre 1990 y 2005 se encuentra en Sanabria (2007).

desgracia, no hay información estadística sistemática y actualizada disponible sobre los datos desagregados del PIB por el lado del ingreso. Los datos ofrecidos por el BCU hasta 2005 mostrarían cómo el total de remuneraciones salariales se mantenía aún por debajo del total alcanzado en 1997 (un 96.6 por ciento), mientras que el EBE de 2005 era un 14 por ciento superior al de ese mismo año de referencia. Pero, ¿qué ha pasado después? A falta de datos oficiales, podemos hacer algunas estimaciones para atisbar qué ha podido suceder a tal respecto desde 2005.

**Gráfico 6.** Evolución del salario medio en términos reales (números índice: 1968 = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En primer lugar, podemos obtener una valoración aproximada de la masa salarial.<sup>44</sup> De igual modo, con los datos de ingresos patronales y el número de patronos dados de alta en la Seguridad Social, podemos calcular una suerte de “masa patronal” que, suponemos, nos servirá como variable aproximada al EBE, ya que su comportamiento sería parejo al de los beneficios empresariales. Se trata, en definitiva, de poder analizar la evolución comparada entre rentas salariales y patronales, como una aproximación para conocer la tendencia en la distribución de la riqueza entre capital y trabajo. A fin de comparar la dinámica de ambos ingresos durante este lapso de tiempo, recurrimos a números índices, dándole un mismo valor en 2006. El siguiente gráfico ilustra esta comparativa.

Como se aprecia en el gráfico 7, los ingresos empresariales treparon con decisión hasta 2008, debido con toda probabilidad a la caída de ingresos por exportaciones ante la recesión internacional. Un declive que se mantenía aún en 2010. Mientras, la masa salarial ha

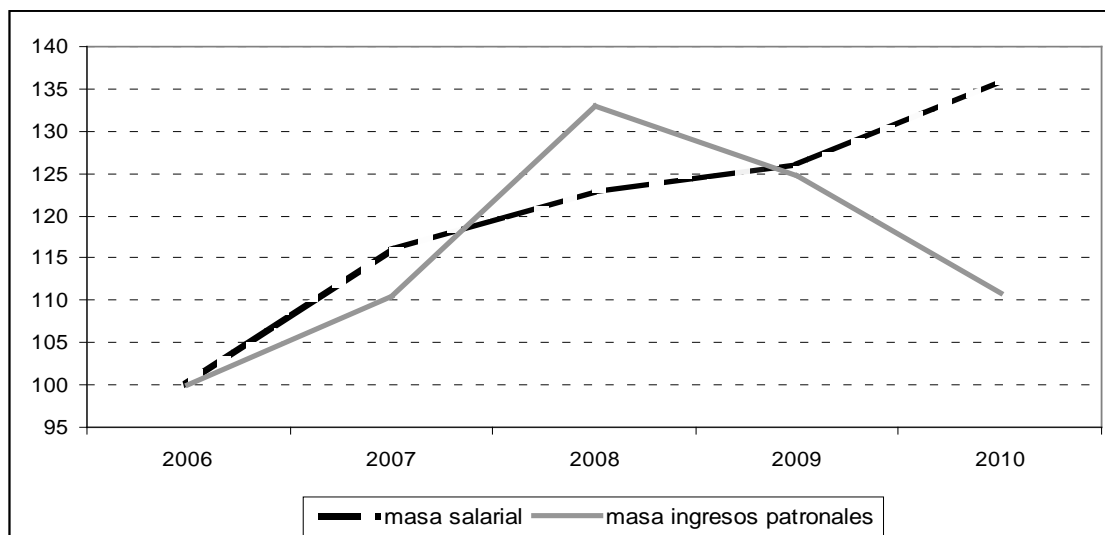
<sup>44</sup> Esta se calcula multiplicando el salario promedio por el total de personas ocupadas. Los datos del salario los obtenemos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), publicada por el INE.

mantenido su senda creciente durante estos años, haciendo compatibles alzas salariales y creación de empleo. Cabría preguntarse si esta tendencia, presumiblemente antagónica, entre ambos ingresos, patronales y salariales, evidenciaría, o no, un cambio estructural en la relación capital-trabajo.

A nuestro juicio sí se evidencia un cambio con respecto a la dinámica heredada, pero de un carácter muy limitado. Veamos. El gráfico 7 podría mostrar cómo los trabajadores han logrado, en efecto, obtener una relativa mejoría en su posición negociadora, haciendo los salarios más resistentes ante menores ingresos patronales. Es decir, un peor desempeño en los resultados empresariales no se compensaría tan fácilmente mediante rebajas salariales, gracias, fundamentalmente, a la recuperación de la negociación colectiva. En todo caso, se trata de un período muy corto como para poder extraer conclusiones definitivas.

En segundo lugar, aunque no existan datos oficiales, podemos calcular una medida aproximada de la distribución funcional de la renta y observar cómo ha evolucionado la participación de los salarios en el PIB.<sup>45</sup> Si, efectivamente, hubiese un cambio sustancial en la relación capital-trabajo, es de esperar que ello se observe en un incremento significativo del porcentaje de salarios sobre el PIB.

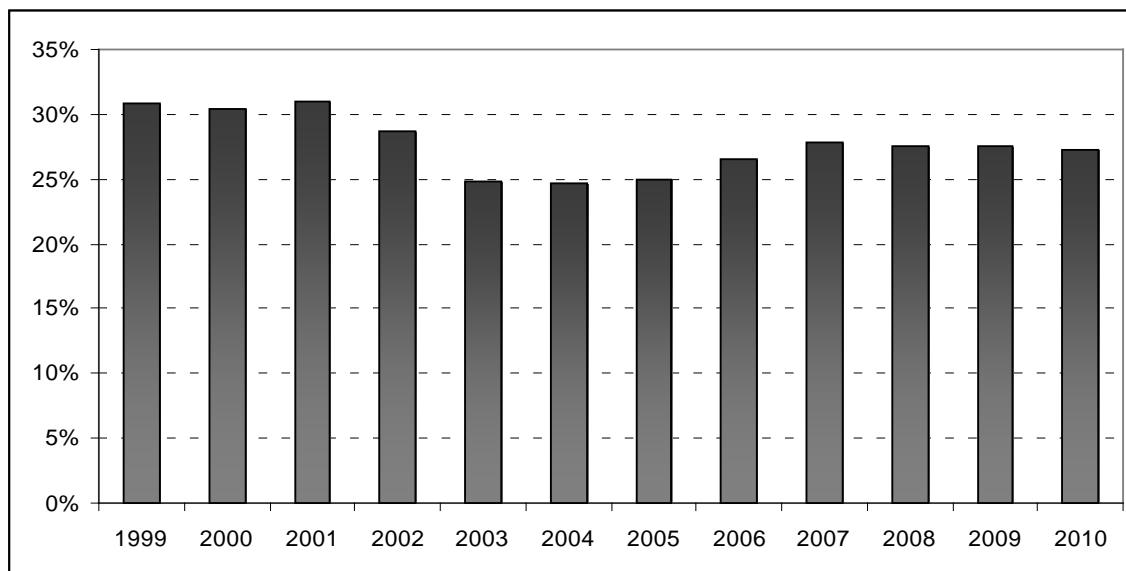
**Gráfico 7.** Evolución comparada de masa salarial y de ingresos patronales 2006-2010  
(En números índice: 2006 = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH (INE) y BPS.

<sup>45</sup> En nuestro caso, hemos calculado la masa salarial a partir del salario medio calculado para todo el año y multiplicado por el total de personas ocupadas ese año.

**Gráfico 8.** Proporción de la masa salarial sobre el PIB (en %)



Fuente: elaboración propia a partir del BCU y ECH.

Tal como muestra el gráfico, se evidencia una recuperación en la participación salarial a partir de 2005. Sin embargo, se observa asimismo un estancamiento, sobre todo desde 2007. En consecuencia, nos encontramos ante el hecho de que el incremento continuado de los salarios desde 2004 (gráfico 5) no ha supuesto que estos recuperen los porcentajes de participación en el PIB previos a la crisis de 1999-2002. Estos datos nos indicarían entonces que, si bien se mejora la participación de los salarios tras la citada recesión, el intenso ciclo expansivo posterior no ha sido suficiente para que la proporción de masa salarial sobre el PIB alcance los niveles previos a aquella crisis. O, dicho de otro modo, mientras el crecimiento económico muestra sus mejores resultados, tanto en duración como en intensidad, la participación salarial sobre la riqueza generada permanece estancada.

Estas conclusiones coinciden con las planteadas en un informe elaborado por el Instituto Cuesta Duarte en diciembre de 2011, si bien sus porcentajes de participación salarial difieren de los nuestros.<sup>46</sup> El citado informe apunta a su vez algo escondido entre los datos del salario medio. A saber. La mejoría salarial general oculta importantes diferencias según las categorías laborales. De esta manera, la masa salarial de los Gerentes y Profesionales registró una menor caída relativa durante la crisis y un mayor incremento posterior, en comparación con la masa salarial correspondiente a Obreros y Empleados.

<sup>46</sup> Esto es así, entre otras cosas, porque en el caso del Instituto han incluido el promedio total de la suma de sueldos, comisiones, incentivos y horas extras. Mientras, en nuestro caso, hemos considerado el salario medio sin aguinaldo, por lo que nuestro cálculo, inevitablemente, infravalora la participación salarial en el PIB. De todas formas, lo relevante del caso es cómo se comporta la tendencia, siendo ambas conclusiones muy similares.



En lo concerniente a las condiciones laborales, y en especial a la lucha contra la informalidad en el empleo, la tendencia ha sido de una clara mejoría. El número de trabajadores sin aportes a la Seguridad Social se ha ido reduciendo desde 2004, cuando alcanzó un techo del 40.7 por ciento, hasta alcanzar el 32.2 por ciento de no cotizantes en 2009 y un 28.3 por ciento en 2011. El empleo irregular afecta fundamentalmente a los trabajadores pobres. En este sentido, se ha conseguido mantener una pauta de descenso de la informalidad para dicho colectivo. Así, según datos del INE (2009b), el porcentaje de trabajadores sin aportes a la Seguridad Social ubicados en el primer quintil de ingreso, es decir, los más empobrecidos, pasó de un 78.6 por ciento en 2004 a un 70 por ciento en 2008. A su vez, la informalidad en el conjunto de la población ocupada por debajo de la línea de pobreza, desciende hasta llegar en 2010 a un 66.4 por ciento (INE, 2012). Si bien es cierto que las cifras de pobreza han disminuido, como veremos en el próximo apartado (4.2.2.), siguen siendo elevadas y muestran las dificultades de reinserción laboral formal para las personas con menores recursos. Pero, aunque son todavía niveles elevados, resultan los más bajos de Latinoamérica.<sup>47</sup> Las importantes dificultades en su descenso, si lo comparamos con el dinamismo económico de estos años, nos advierten, por tanto, de los graves efectos que producen las políticas de empobrecimiento que supone el ajuste estructural, así como de algunas limitaciones de las políticas puestas en marcha para revertirlos. Tal es el caso de las empresas unipersonales, clara fuente de informalidad, cuyo tratamiento no ha sido objeto de modificación alguna (Martner, 2009: 44). A su vez, la forma de construir algunas de las prestaciones sociales, como el hecho de que el requisito de ingresos del programa Ingreso Ciudadano se comprobara cotejando los datos con el BPS, ha supuesto un incentivo a la informalidad, que pudo tener un impacto negativo en este ámbito (PNUD, 2008: 209).

Aparte del empleo no cotizante a la Seguridad Social, otro fenómeno de precariedad laboral lo constituye el subempleo.<sup>48</sup> Al igual que en el caso anterior, ha tendido a reducirse durante nuestro período de estudio. El porcentaje total fue de un 7.2 por ciento en 2011 (INE, 2012), frente al 8.7 por ciento de 2009. Por tanto, en esta ocasión la precariedad laboral, aunque lentamente, se reduce, mientras que el desempleo desciende y los salarios aumentan. Y esto sí constituye una novedad, puesto que en ocasiones anteriores la creación de empleo

---

<sup>47</sup> Así sucede si consideramos las estadísticas de la base de datos SEDLAC, elaborada por CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) y el Banco Mundial. Si bien las cifras para el caso uruguayo son sensiblemente menores que las del INE (un 19 por ciento de informalidad en 2010) sirve como comparativa regional y donde se corroboraría este rasgo como la economía latinoamericana con menor porcentaje de empleo informal.

<sup>48</sup> El término se refiere a aquellas personas que de manera no voluntaria trabajan menos horas de la duración normal, y desean trabajar más horas o un trabajo adicional para el que están disponibles pero que no encuentran.

venía acompañada de estancamiento salarial, en el mejor de los casos, y se lograba en parte mediante una mayor degradación de las relaciones laborales. Tenemos entonces las dos caras de una moneda. Creación neta de empleo con incremento salarial y menor precariedad, frente a dogmas neoliberales. Pero, al mismo tiempo, una mejora en las condiciones laborales que enfrenta notables resistencias en su avance.

Las elevadas tasas de precariedad laboral entre la población más desfavorecida plantean las consecuencias de una pobreza estructural, crónica. La calidad de vida de los hogares entrampados en esta situación depende en buena medida del salario indirecto: el gasto público social. En este sentido, la reforma más destacable es, como se mencionó con anterioridad, la del Sistema Nacional Integrado de Salud, que entró en vigor el 1 de enero de 2009. A esto habría que añadir el efecto que ha tenido dicha reforma en la reducción de la pobreza, de lo que hablaremos más adelante. Sin embargo, al dejar fuera a los trabajadores informales, que no pueden elegir entre acudir al sistema público o al privado, la mejora lograda con la reforma en términos de cobertura se costea de forma regresiva: al requerir para su financiación el FONASA de la aportación de ingresos generales (en dos tercios), se concede un “subsidio” a los beneficiarios, que son precisamente los menos necesitados, aspecto que se ve agravado porque las rentas del capital no contribuyen al sistema de ninguna forma (Couriel, 2007).

Por último, veamos qué ha sucedido, en líneas generales, con respecto al salario diferido (pensiones y prestaciones). En 2005 el Gobierno aprobó la vuelta voluntaria de los trabajadores del sistema de capitalización al público. Asimismo, en febrero de 2009 se facilitó la jubilación por edad avanzada, pasando del requisito de 70 años de edad y 15 de servicio, a acogerse a cualquier posibilidad entre esta y los 65 años de edad y 25 cotizados (reduciendo los años cotizados a razón de dos por año hasta los 70). Además, se mejoró la prestación recibida por este supuesto hasta situarla en el 50 por ciento del sueldo medio de los últimos 3 años, más un 1 por ciento por cada año adicional hasta un máximo del 14 por ciento (antes era el 50 por ciento de la media más alta de los 10 o 20 últimos años cotizados). La otra modificación de relevancia es que a las mujeres se les computa un año de pensión por cada hijo que tengan. A esto habría que añadir una suavización en los requisitos de la pensión por incapacidad o en la prestación por desempleo especial para mayores de 58 años. La edad de jubilación se mantiene en los 60 años, pero se exigen menos años cotizados, 30 en vez de 35. Aparte de estas reformas, en 2010 se elevó la pensión pública mínima un 17 por ciento y otro 50 más en julio de 2011, a pesar de lo cual, seguían en niveles inferiores a la línea oficial de pobreza (SSA, 2011).

El seguro de desempleo fue reformado por medio de la Ley 18 399 de diciembre de 2008. Este subsidio presenta unas tasas de cobertura extraordinariamente bajas, de en torno al 4 por ciento de los desempleados en 2009 (medido por la Encuesta Continua de Hogares), lo que se debe a que presenta unas condiciones muy restrictivas, un período corto de cobertura, y a que parte de sus beneficiarios son empleados con suspensiones temporales de empleo. Con la reforma se pretende mejorar la cobertura (incluyendo ahora el servicio doméstico), mejorar la prestación mínima (que se dobla en cuantía) y la duración para los mayores de 50 años (que pasa a ser de un año). Por otra parte, se introduce un mecanismo de pago escalonado, por el que la prestación se reduce a medida que pasan los meses, pero de forma que el promedio total es un 50 por ciento del sueldo anterior. Asimismo, se coordina con las políticas activas para facilitar la inserción laboral (Amarante *et al.*, 2011b).

La evolución del salario indirecto, reseñada anteriormente, junto con la del salario diferido, que acabamos de destacar, explica que, de acuerdo con los datos de CEPALSTAT, el gasto público social ha pasado del 19.5 por ciento del PIB en 2004 (la cota más baja desde 1993) al 23.3 por ciento en 2009 (la cota más alta de la serie, que va de 1990 a 2009). De acuerdo con la misma fuente, el gasto público real por habitante creció entre 2004 y 2009 un 57 por ciento, situándose al final del período en 1 503 dólares (de 2005), la cifra más elevada de la serie.

Con todo, es importante resaltar un hecho llamativo. La mayor parte de las medidas tomadas en un ámbito clave, como lo es el del salario diferido, se ha limitado, finalmente, a aspectos similares a los que también sugirieron los partidos tradicionales. Siguiendo a Murro (2004: 33), nos encontramos con que el Partido Nacional había propuesto reducir el coste de las AFAP, bajar de 70 a 65 años la jubilación por edad avanzada o reducir el requisito de cotización de 35 a 30 años. Y como hemos visto, estas dos últimas medidas son la que se han implementado de manera efectiva, dejando casi intacto el sistema mixto introducido por estos mismos partidos en 1995. De hecho, una de las promesas electorales que tenía que ver con las AFAP no ha sido cumplida, tal y como se lamentaba Martner (2009: 44), al no haberse tocado nada de lo referente a ellas. Por otra parte, dado que desde 2008 se permite la inversión en el extranjero de los fondos de las AFAP, se renuncia a la promesa electoral *frenteamplista* de que estos fondos sirvan para el desarrollo nacional (Murro, 2004: 20-21), ante unas tasas de ahorro interno tan bajas como las de Uruguay.

### **4.2.2. Desigualdad social y pobreza**

Como se ha dicho, dos son las reformas a destacar, por sus efectos sobre la desigualdad y porque suponen un cambio importante en el país: la reforma tributaria y la de la sanidad. Respecto a esta última, además de lo mencionado cabe añadir que, según un estudio del INE (2008), el descenso registrado en la pobreza entre 2006 y 2008 por valor de 6.7 puntos, se explicaría en 2.4 de esos puntos por la reforma del FONASA, al incluir el acceso a la protección de la salud de los menores de hogares pobres.

En esta misma línea cabe comentar los resultados del PANES. Dado que el 75 por ciento de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano pertenecían al primer quintil de ingreso, hay que considerarlo un éxito en el sentido de la población objetivo propuesta y alcanzada. Como, además, el 90 por ciento de esos hogares estaban dirigidos por mujeres con menores a su cargo, resulta evidente que se ha conseguido actuar sobre un claro polo de vulnerabilidad (Quiroga *et al.* [comps.]: 174; Banco Mundial, 2007: 64). De hecho, en 2006 el grupo de edad con mayor riesgo de pobreza era el de 0 a 5 años, seguido por el comprendido entre 6 y 12 años, y ubicados ambos en porcentajes próximos al 50 por ciento (Banco Mundial, 2007: 42).

Sin embargo, puesto que no se establecieron los mecanismos para observar el grado de cumplimiento de las contraprestaciones exigidas en el programa (PNUD, 2008: 207), una parte fundamental de este, como era la de intentar poner los medios para que estas franjas de la población salieran de la pobreza a medio plazo, quedó sin efecto, o al menos, sin forma de comprobarlo de manera directa. De manera indirecta, podemos observar su impacto a través de las tasas de deserción escolar antes y después de implementar el programa.

Según datos del INE (2011a), la escolarización ha tendido a aumentar en todos los tramos de edad, especialmente en el grupo comprendido entre los 3 y 5 años, y en el de 12 a 14 años. En ambos casos presentaban, en 2010, tasas superiores al 70 por ciento, y en el segundo grupo la mayor tasa de la serie, que se remontaba a 1991 (en el de 3 a 5 años su máximo se produjo en 2008, con un 77.5 por ciento escolarizado). El grupo etario de 15 a 17 años ha mostrado un avance bastante menos decidido. De hecho, hasta 2008 mantuvo una preocupante tendencia a la baja, llegando ese año a una tasa de escolarización de un 38.8 por ciento. Ello podría indicar cómo en muchos hogares la situación social seguía haciendo preferible dejar los estudios para aportar un ingreso complementario al hogar. Esta tendencia parece haberse revertido, siendo casi diez puntos porcentuales superior (un 48.4 por ciento). Es pronto, sin embargo, para saber si se trata de algo consolidado. Pero sería importante que lo fuera por dos razones. La primera, porque indicaría una mejor situación promedio de los hogares, donde el coste-beneficio haría ahora más favorable invertir en formación. La segunda, porque dicha

formación está claramente correlacionada con la calidad de empleo e ingresos. Es decir, a mayor nivel de estudios, más probabilidades de obtener un empleo estable y mejor remunerado en el futuro.

Se puede concluir, en consecuencia, que el programa sí parece haber dado sus frutos, a falta de ver si dicha mejoría se traslada en los próximos años a los siguientes tramos de edad. Ello permitiría a las nuevas generaciones disponer de más capacidades para escapar de la pobreza por ellas mismas. En cualquier caso, para lograr un impacto perdurable sería importante abordar dos deficiencias del programa, a saber: la ya comentada falta de mecanismos para verificar su cumplimiento; y la escasa cuantía de las ayudas, como muestra el cuadro 1 a continuación.

**Cuadro 1.** Cuantía media de distintas prestaciones sociales y comparación con otros indicadores, finales de 2006

Programa	En pesos corrientes	% del salario mínimo	% de la línea de pobreza
Pensiones Contributivas	4,554	152%	147%
Pensiones no contributivas	2,567	86%	83%
Asignaciones Familiares	228	8%	7%
Ingreso Ciudadano	1,482	49%	48%
Seguro de Desempleo	3,653	122%	118%

Fuente: Banco Mundial (2007: 72)

Otros indicadores apuntan a algunas mejoras notables tras la introducción de los programas. Así, entre 2001 y 2006 el número de hogares que no recibía ningún beneficio de los programas de transferencias pasó de situarse en más del 40 por ciento, a superar ligeramente el 30 por ciento, gracias sobre todo a la expansión de las asignaciones familiares y, más tarde, al programa del Ingreso Ciudadano. Pero además, los tramos de renta donde este descenso resultaba más acentuado son los dos quintiles más pobres, especialmente el primero, dándose la mayoría de la reducción entre 2005 y 2006. Por otra parte, durante el mismo período se registró un aumento del número de hogares beneficiarios de más de un programa, pasando de cerca del 4 por ciento entre 2001 y 2004, al 11 por ciento en 2006. También en este aspecto se detecta un impacto cuantiosamente más elevado en el quintil más bajo de renta y (aunque de menor magnitud) en el siguiente. De hecho, el impacto de estos programas ha sido mucho más exitoso que otros similares puestos en marcha en la región, como el Bolsa Familia de Brasil o el Chile Solidario (Banco Mundial, 2007: 66-71; *cfr.* PNUD, 2008: 128).

Aun así, el hecho de que tales transferencias se centren, como se ha visto, en los grupos más vulnerables, es lo que ha permitido que, según un estudio elaborado en 2006, la pobreza fuese entonces del 27.4 por ciento de la población, mientras que sin estas transferencias el dato se habría elevado hasta el 40.1 por ciento (Banco Mundial, 2007: 76).

Para la financiación de los programas de transferencias del BPS, el volumen de las contribuciones (medido en pesos constantes) fue perdiendo participación hasta 2004, año en que la salida de la crisis ayudó a revertir la tendencia. La otra fuente de ingresos importante, que son los impuestos, ha ido también ganando en su ponderación, lo que incide en un mayor componente redistributivo (Banco Mundial, 2007: 83, Gráfico 28). En el caso de las contribuciones sociales, se eliminó el COFIS (Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social), que es un impuesto indirecto y, por tanto, fiscalmente regresivo, al no atender a niveles de renta, y se creó el IASS,<sup>49</sup> que sí era de carácter directo, y por ende más progresivo.

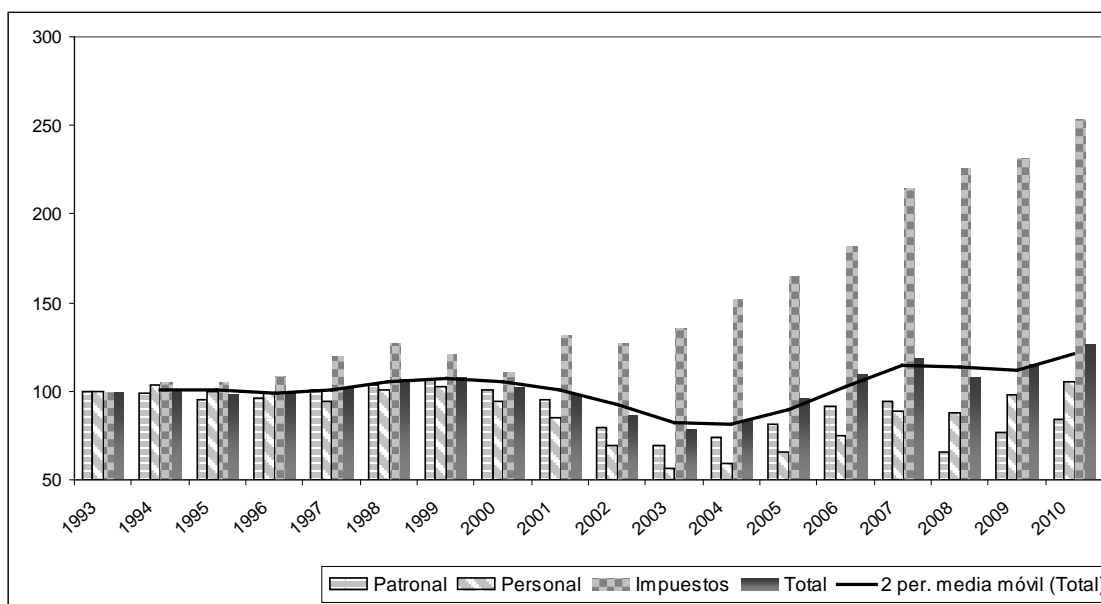
Respecto a este último aspecto, es necesario retomar aquí los efectos de la reforma fiscal. Su objetivo fue el de no aumentar la presión tributaria (el total de ingresos tributarios con respecto al PIB) y, de hecho, esta ha tendido a reducirse, si bien cabe destacar que ha aumentado la presión de la imposición directa, lo que incide en una mayor progresividad en la recaudación aunque sigue siendo superior la de los impuestos indirectos.<sup>50</sup> Otros resultados con un componente redistributivo claro: por ejemplo, el hecho de que el último quintil de la distribución de la renta presente una reducción de su renta disponible como consecuencia del efecto de la introducción del IRPF (en comparación con el anterior IRP) (PNUD, 2008: 127; *cf.* Barreix y Roca, 2003).

**Gráfico 9.** Evolución de los principales aportes a la Seguridad Social en dólares constantes de 2009. (Números índice: base 1993 = 100).

---

<sup>49</sup> Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social. Es un impuesto directo sobre las pasividades. Se creó al ser declarado inconstitucional la aplicación del IRPF sobre las jubilaciones, tras las protestas y presiones de algunos pensionistas, en realidad pertenecientes a una reducida pero poderosa y privilegiada elite, entre la que se encuentra, por ejemplo, el ex presidente Sanguinetti.

<sup>50</sup> La presión impositiva directa era de un 7.35 por ciento del PIB en 2005 y de un 8.20 por ciento en 2009. De todas formas, la presión impositiva indirecta sigue siendo aún de casi el doble: un 13.20 por ciento del PIB en 2009 (datos obtenidos de la DGI).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de BPS (2011).

El resultado, pasado el ecuador de la segunda legislatura consecutiva del FA ha sido indudablemente positivo en términos de reducción de la pobreza, tal y como muestra el cuadro 2. Dicha disminución ha sido posible debido, sobre todo, a las políticas de gasto, que tienen una mayor incidencia redistributiva que la recaudación fiscal. Este aspecto resulta relevante no solo por el propio hecho en sí, sino porque los niveles de partida resultaban alarmantes. Recordemos que los años de crisis supusieron, entre otras cosas, que prácticamente una de cada tres personas en Uruguay estuviera en situación de pobreza. Las políticas implementadas han logrado revertir esa dinámica. De este modo, la indigencia pasó de afectar al 2.7 por ciento de las personas en 2006, e incrementarse hasta el 3.2 por ciento en 2007, a situarse en el 0.5 por ciento en 2010. Del mismo modo, la pobreza pasó en el mismo período del 28.4 al 18.7 por ciento en 2010 (INE, 2012). En cualquier caso, es necesario observar que en este descenso juegan un papel nada desdeñable las políticas sociales mencionadas, pero también la coyuntura laboral (con una combinación de creación de empleo y alzas salariales) derivada del intenso ritmo de crecimiento económico, al que acompañan unas políticas públicas favorables al salario.

Con respecto a la desigualdad, los efectos de tales políticas evidencian algunos resultados relevantes, si bien a un ritmo más lento del que cabría desear. Entre 2004 y 2007 los ingresos del quintil más rico crecieron, aunque muy ligeramente, mientras que los del resto de la población permanecieron estancados con una pequeña tendencia a la baja. Dicha tendencia se ha revertido, aumentando el ingreso medio del decil menos pudiente un 14 por ciento entre

2010 y 2011. Los ingresos del último decil han tendido a crecer, pero menos.<sup>51</sup> Ello hace que la ratio que mide la distancia entre el primer y el último decil se haya estrechado, como puede apreciarse en la última columna del cuadro 2. En ese sentido cabe destacar que supone un freno a la tendencia de incremento de la desigualdad de los años 1991-2006 (PNUD, 2008: 120-121). Los datos más recientes sobre el índice de Gini (INE, 2012) muestran esta tendencia hacia una menor desigualdad aunque con titubeos, como los retrocesos producidos en 2007 y 2009 respecto al año precedente.

**Cuadro 2.** Evolución del índice de Gini y de la ratio decil 10/decil 1  
2006-2011

<b>Año</b>	<b>Índice de Gini</b>	<b>Ratio (10/1)</b>
2006	0,446	17,9
2007	0,449	19,2
2008	0,424	15,7
2009	0,432	16,6
2010	0,421	15,0
2011	0,401	13,3

Fuente: INE (2012).

Se evidencian, por tanto, importantes logros que merecen ser destacados. Unos resultados que corroboran cómo no basta con crecer y esperar a los pretendidos automatismos del mercado. Son necesarias políticas activas que, como en este caso, demuestran no ser un obstáculo para el crecimiento, sino todo lo contrario. Ahora bien, al mismo tiempo, hemos de hacer notar las enormes dificultades para lograr un país más igualitario. Las políticas de lucha contra la pobreza y la indigencia se han combinado con un recorte de los impuestos sobre los beneficios y con un trato fiscal más favorable a las rentas del capital frente a las del trabajo (si bien aquellas pasan por primera vez a estar gravadas). Asimismo, hemos de tener en cuenta

<sup>51</sup> Entre 2006 y 2011 los ingresos medios del primer decil han aumentado más del doble. Mientras, los del último decil también han crecido, pero menos, con un incremento medio acumulado del 54 por ciento. Aun con estas menores diferencias entre grupos de ingreso, cabe matizar que este decil más pudiente se apropió en 2011 de un 28.8 por ciento de todo el ingreso anual del país, frente al 31.9 por ciento de 2009. Mientras, el primer decil acapara un 2.4 por ciento del ingreso total, dos décimas más que en 2009. Como se aprecia, las diferencias sociales son todavía elevadas (Datos a partir de INE, 2012).



que, aparte del impacto que han tenido los programas sociales contra la pobreza, el crecimiento económico jugó un papel importante en ese sentido, y permanece por ello la duda acerca de la consolidación de esta tendencia favorable ante un contexto económico no tan benigno.

En el capítulo de carencias pendientes, es necesario añadir también que permanecen aún fuera del sistema de protección social algunos grupos vulnerables, como los pertenecientes al quintil más pobre pero sin hijos y, sobre todo, los hogares de adultos pobres jóvenes (PNUD, 2008: 212).

## **5. Perspectivas**

El Frente Amplio llegaba al gobierno entre grandes expectativas, pero también urgentes necesidades, luego de salir de la mayor crisis económica en la historia del país. Sin la contundencia discursiva de otros gobiernos, como el bolivariano, pretendía una ruptura con el modelo neoliberal. Para ello se trataba de revertir la dinámica de pobreza y desigualdades sociales pero, sobre todo, de transformar un modelo productivo muy vulnerable y dependiente del exterior. Para ambos fines, se pretendía recuperar el papel del Estado como principal reasignador de recursos. Casi ocho años después de aquella primera victoria electoral, y aunque son pocos para evaluar proyectos que requerirán mucho tiempo, sí resultan suficientes como para valorar el camino seguido. De partida, pese al grave deterioro en todos los indicadores económicos y sociales, la situación de arranque para el FA era cualitativamente más propicia que la de otros casos aquí analizados. En primer lugar, nos encontramos ante una organización política heterogénea, pero bien estructurada, arraigada y sin estar definida en ninguna figura concreta. E igual sucede en el ámbito sindical. En segundo lugar, el país presenta una base institucional comparativamente mejor, aunque también deteriorada. A ello se suman mecanismos democráticos, como los referendos, reconocidos en su Constitución.

El contraste entre objetivos y logros reales del FA durante estos años de gobierno inacabado, queda bien resumido en el título de nuestro capítulo: “Entre el cambio y la continuidad”. Así, si nos fijamos en el objetivo central de sus reformas, esto es, la configuración de un nuevo modelo productivo, son más las continuidades con el pasado que los cambios materializados. Se mantiene un modelo primarizado, deslavazado, dependiente de una coyuntura externa inestable, más enfocado hacia actividades de menor valor añadido y cuyo factor de competitividad es más por vía coste que por otros como la diferenciación por calidad de producto. El mayor esfuerzo inversor público, si bien destacable, se ha concentrado sobre todo en la construcción frente a otras actividades más transformadoras. Como

señalábamos anteriormente, son todavía pocos años para evaluar un proceso que requiere de mucho más margen temporal. Pero con ser cierto esto, cabe destacar que ni siquiera a efectos de programa de gobierno se diseñó una política industrial o las líneas generales de acción para ese cambio de modelo productivo. No obstante, sí se aprecian esfuerzos en aspectos como una mejor dotación en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). En este sentido, sin alcanzar todavía los objetivos planteados en 2004 y con la pretensión de convertir al país en un polo tecnológico regional aún lejana, resultan avances en la buena dirección.

El otro gran objetivo del FA se refiere a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. De cara a enfrentar desigualdad social y pobreza se plantean tres grandes líneas de actuación. La primera, mejorar las condiciones salariales de la clase trabajadora y reforzar su posición negociadora frente al capital. La segunda plantea mejorar, en términos de equidad, la recaudación tributaria mediante una reforma tributaria acorde con tales fines, permitiendo que la recaudación se ajuste más a criterios de progresividad fiscal y donde también aporten las rentas del capital, no solo las del trabajo. La tercera, implementar políticas públicas dirigidas hacia los sectores sociales más afectados. Es decir, no basta el mercado laboral, sino que se reconoce la necesidad de políticas estatales activas contra la exclusión social que acompaña a la pobreza y la marginalidad.

En los tres aspectos se han producido indudables avances, aunque con diferente alcance en los matices y carencias. Sobre el primero, la cuestión salarial, por primera vez en más de medio siglo se ha mantenido un proceso de recuperación continuada de las rentas del trabajo. El formidable dinamismo económico, tanto en intensidad como en duración, ha colaborado sin duda a tal efecto. Pero ha de destacarse, asimismo, la actitud tan activa desde el Ejecutivo por asegurar que así fuera, tanto por la vía de la recuperación del salario mínimo como herramienta para coadyuvar el alza salarial, como por medio de la recuperación de la negociación colectiva. Como evidencian otros ciclos expansivos previos, no basta con el crecimiento para asegurar mejoras en la mayoría social que constituye la clase trabajadora. Estas políticas gubernamentales han favorecido un robustecimiento sindical que permite mejoras tanto salariales como en las condiciones laborales. Sin embargo, el ritmo de recuperación salarial ha sido, en todo caso, menor al esperado, si bien ya en 2010 se retomaron los niveles salariales medios previos a la crisis. Esta situación no resulta tan favorable si nos detenemos en la distribución capital-trabajo. Entendemos que es en dicha relación donde realmente se dirime la profundidad transformadora de la política económica y su ruptura respecto del modelo neoliberal. También, que esta distribución sea el principal factor determinante para un mayor o menor éxito de cara a la pretendida lucha contra la

pobreza y la desigualdad social. Pues bien, en este sentido, y aunque la participación de los salarios en el PIB ha tendido a mejorar, se observa un estancamiento al respecto que impide recuperar los niveles anteriores a la crisis de 1999-2002. En consecuencia, las mejoras salariales, constituyendo una novedad remarcable, han sido viables manteniendo en buena medida inalteradas las rentas del capital.

En este sentido, la reforma fiscal tiene su importancia. Si bien la entrada del IRPF ha supuesto una mejora clara en términos de equidad, además de incluirse por primera vez la tributación de las rentas de capital, su carácter resulta todavía limitado. Primero porque dominan aún de forma abrumadora los impuestos indirectos –fiscalmente regresivos- en la estructura tributaria. Segundo, porque incluso deliberadamente, dicha reforma no se ha visto acompañada de una mayor presión fiscal. Es necesario mejor, pero también más. Máxime ante las limitaciones derivadas de la carga que supone para el Estado la deuda externa acumulada desde la dictadura. A este respecto, lamentablemente no se atisba siquiera un planteamiento de auditoría de la deuda al estilo del aplicado en Ecuador. Por lo demás, aunque por fin tributan, las rentas del capital tienen un tratamiento fiscal más generoso que las del trabajo. De igual modo, la tributación sobre la riqueza o las propiedades es muy limitada, al igual que lo relativo a la fiscalización sobre los depósitos bancarios.

Pese a todo ello, sí se evidencian mejoras notables en lo referente a la lucha contra la pobreza, así como retrocesos en materia de desigualdad. Esto ha sido posible fundamentalmente por la vía del salario indirecto. Es decir, mediante el gasto público social. En un principio, las actuaciones fueron más bien asistencialistas, ante la premura que exigía la situación, dadas las importantes bolsas de pobreza y marginalidad existentes. Los resultados a tal respecto han sido notables, y en algunos casos superiores a los de programas similares en otros países vecinos. Pero lo más destacable a nuestro juicio, y a diferencia de otros procesos regionales, ha sido que tal actuación no se ha quedado en un mero auxilio. Lejos de ello, se han desarrollado políticas de gasto social vinculado a la generación de derechos sociales. Al respecto, destaca el avance, aún incompleto, hacia un modelo de sanidad pública universal. De igual modo, son destacables los avances en materia educativa, a la espera de su anunciada reforma en profundidad. Destaca también la mejora en materia de salario diferido (pensiones y prestaciones), recuperándose la capacidad adquisitiva de las pasividades y permitiendo el retorno voluntario al sistema público de reparto. Eso sí, pese a su frontal oposición manifestada en su día a la privatización parcial de las pensiones, no se ha mostrado la menor intención hasta la fecha de revertirla.

Tenemos entonces un modesto panorama de cambios y continuidades en lo referente al alcance actual de las reformas. Se mantiene un modelo primario-exportador que pretendía haberse superado, y las mejoras salariales, notables, no han logrado una participación salarial suficiente como para recuperar siquiera la distribución capital-trabajo previa a la crisis. Con todo, se plantean elementos de indudable optimismo, como son los avances en materia de derechos sociales y fortalecimiento de la posición negociadora de la clase trabajadora. Esto, unido a la elevada cultura democrática en el país, será importante de cara a lograr tanto la continuidad y profundización de las reformas, como una barrera de protección social más sólida cuando la coyuntura externa no resulte tan propicia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amarante, V., Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011a): *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010*, UNU-WIDER Working Paper No. 2011/94, Helsinki, ONU-WIDER.

Amarante, V., Arim, R. y Dean, A. (2011b): “Unemployment insurance design and its effects: evidence from the Uruguayan case”, ponencia presentada a la 6th IZA/World Bank Conference: Employment and Development, México D.F., mayo.

Amarante, V. y Perazzo, I. (2008): *Crecimiento económico y pobreza en Uruguay*. Documento de Trabajo 09/08. Montevideo, Instituto de Economía (Universidad de la República), [www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT09-08.pdf](http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT09-08.pdf). Revisado: 21/12/2009.

Arteaga, J.J. (2000): *Uruguay. Breve historia contemporánea*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial (2010): *World Development Indicators*, Washington D.C. Base de datos en Internet, *WDI Online*: <http://www.worldbank.org>

\_\_\_\_\_ (2007): *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Departamento de Desarrollo Humano, Montevideo, Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/PoliticadeTransferencia.pdf> Revisado: 21/06/2012.

Banco de Previsión Social, BPS (2011): *Boletín Estadístico 2011*. Montevideo, BPS.

Barreix, A. y Roca, J. (2003): “Un Nuevo Modelo de Administración Tributaria”, *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay*, septiembre, [http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025\\_ArticuloAdministracion.pdf](http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025_ArticuloAdministracion.pdf)  
Revisado el 21/06/2012.

Borraz, F. y González, N. (2008): “Panes: Focalización e impacto”, *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, Universidad de Montevideo, Vol. 7, pp. 73-110.

Bucheli, M. y Furtado, M. (2005): “Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis”, *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto.

Castel, P. (1997): *Un modelo para la economía uruguaya*, Montevideo, Arca.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL (2012a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2011*. Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2512-P, febrero.

\_\_\_\_\_ (2012b): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2011*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.0000-P.

\_\_\_\_\_ (2009): “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación de las medidas de política económica anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3025/Rev. 5- 30, octubre.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, CNPS (2011): *La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*, Montevideo, CNPS.

Cotarelo, M.C. (coord.) (2008): *Informe de coyuntura. Uruguay. Julio-Agosto 2008*, Buenos Aires, CLACSO / OSAL.

Couriel, A. (2010): “El gobierno del Frente Amplio: Logros y Desafíos”, en Vidal, G., Guillén, A. y Déniz, J. (coords.), *Desarrollo y Transformación. Opciones para América Latina*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2007): “Los subsidios y la solidaridad en la reforma de la salud”, *La República*, núm. 2.694, 10 de octubre, p. 24, Montevideo.

<http://www.larepublica.com.uy/comunidad/278769-los-subsidios-y-la-solidaridad-en-la-reforma-de-la-salud> Revisado: 21/06/2012.

Déniz, J. (1987): “La deuda externa en Uruguay”, en Berzosa, C. (et al.), *La deuda externa*, Madrid, IEPALA-Fundamentos.

Dirección General Impositiva, DGI (varios años): *Boletín Estadístico*, Montevideo, DGI.

Elías, A. (2007): “Uruguay: un gobierno en disputa”, en Stolowicz, B. (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Artículo disponible en Red de Economistas de Izquierda de Uruguay-REDIU,

<http://www.redu.org/2007UruguaygobiernoendisputaColombia.htm>

Revisado el 22/06/2012.

\_\_\_\_\_ (ed.) (2006): *Los gobiernos progresistas en debate: Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO.

Fitzgibbon, R.H. (1953): “Uruguay’s agricultural problems”, *Economic Geography*, vol. 29, Issue 3, julio, pp. 251-262.

Fondo Monetario Internacional, FMI (varios años), *World Economic Outlook*, Washington DC, FMI.

\_\_\_\_\_ (2009), *Uruguay: Selected Issues*, IMF Country Report No. 09/103, marzo, Washington D.C., FMI.

Frente Amplio (2008): *V Congreso extraordinario Zelmar Michelini*, Montevideo, Frente Amplio, <http://www.frenteamplio.org.uy>.

\_\_\_\_\_ (2004), *La transición responsable. Programa de gobierno del Frente Amplio de la campaña 2004*, Montevideo, Frente Amplio, <http://www.frenteampio.org.uy>. Última consulta: septiembre de 2009.

Hanson, J. y de Melo, J. (1983): “Uruguayan experience with liberalization and stabilization, 1974-1981”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, Issue 4, Special Issue: Economic Experiments in the Southern Cone, 1974-1982, noviembre, pp. 477-508.

Indart, G. (1995): “Reforms, income distribution and the incidence of poverty in Uruguay”, Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, septiembre.

Instituto Cuesta Duarte (2011): “La masa salarial entre 1998 y 2010”, Montevideo Sindicato PIT-CNT.

[http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=84&Itemid=352](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=84&Itemid=352)

\_\_\_\_\_ (2009): *Informe de Coyuntura junio 2009*, Montevideo, Sindicato PIT-CNT, <http://www.cuestaduarte.org.uy>

\_\_\_\_\_ (2008): *Informe de Coyuntura noviembre 2008*, Montevideo, Sindicato PIT-CNT, <http://www.cuestaduarte.org.uy>

\_\_\_\_\_ (2006): *Informe de Coyuntura noviembre 2006*, Montevideo, PIT-CNT, <http://www.cuestaduarte.org.uy>

Instituto de Economía, IECON (2008): *Informe de coyuntura. Uruguay 2007-2008*, Montevideo, Área de Coyuntura del Instituto de Economía, Facultad de CC. Económicas y de la Administración, Universidad de la República, (septiembre).

\_\_\_\_\_ (2007): *Informe de coyuntura. Uruguay 2006-2007*, Montevideo, Área de Coyuntura del Instituto de Economía, Facultad de CC. Económicas y de la Administración, Universidad de la República, abril.

Instituto Nacional de Estadística, INE (2012): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011*, Montevideo, INE.

\_\_\_\_\_ (2011a): *Anuario estadístico, 2011*, Montevideo, INE, noviembre.

\_\_\_\_\_ (2011b): *Uruguay en Cifras 2011*, Montevideo, INE, septiembre.

\_\_\_\_\_ (2008): *Informe sobre pobreza e indigencia*, Montevideo, INE.

\_\_\_\_\_ (varios años): *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo, INE.

Llambi, C., Laens, S., Perera, M. y Ferrando, M. (2011): *Assessing the Impact of the 2007 Tax Reform on Poverty and Inequality in Uruguay*, Working Papers PMMA, PEP-PMMA.

- Martner, G., Ermida Uriarte, O., Porta, F., Bianco, C. y Martins, R. (2009): *Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas. Un primer balance en la región*, Santiago de Chile-Bonn, Fundación Friedrich Ebert.
- Martorano, B. (2011): *The Impact of Uruguay's 2007 Tax Reform on Equity and Efficiency*, Working Paper N. 06/2012, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Firenze.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007): “¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno”, *Cuaderno CRH*, vol. 20, núm. 51, septiembre-diciembre, pp. 463-478.
- Millán Acevedo, N. (2009): *Políticas fiscales y redistribución en América Latina. Estudio de caso: Uruguay*, Mimeo, Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (varios años): *Observatorio Social de Indicadores y Programas*, Base de datos en Internet:  
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>
- \_\_\_\_\_ (2011): *Reporte Social, 2011*, Montevideo, MIDES.
- Montanyà Revuelto, M. (2009): “Crisis financiera y ajuste salarial en Argentina”, en VV.AA., *Ajuste y Salario. Las consecuencias del neoliberalismo en América Latina y Estados Unidos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, pp. 53-80.
- Moreira, C. (2004): “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los 90”, *América Latina Hoy*, núm. 36, pp. 17-45.
- Murro, E. (2004): *Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias, y propuestas desde una visión sindical*, Santiago de Chile-Bonn, Fundación Friedrich Ebert.
- Notaro, J. (2007): *Los resultados económicos 2005-2006. Balance y perspectivas*, Montevideo, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 05/07.
- Olesker, D. (2001): *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*, Montevideo, Trilce.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2009): *Panorama laboral 2008* Ginebra, OIT.  
<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf> Revisado 21/06/2012.
- \_\_\_\_\_ (2008): *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Ginebra, OIT.
- Perazzo, I. (2008): *Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007*, Montevideo, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 08/08.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, PNUD, Base de Datos en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/datos/>

PNUD (2008): *Desarrollo humano en Uruguay, 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo, <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=885> Revisado el 21/06/2012.

Quiroga, Y., Canzani, A. y Ensignia, J. (comps.) (2009): *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Santiago de Chile-Bonn, Fundación Friedrich Ebert.

Sanabria Martín, A. (2007): *Naturaleza salarial de los programas de ajuste estructural. Contrastación para el caso uruguayo (1990-2005)*, Madrid, Trabajo de Investigación presentado en el Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid, Mimeo.

Social Security Administration, SSA (varios años): *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, Washington, SSA.