

Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya¹

By Rossana Castiglioni²

Introducción: La llegada al Poder

El 31 de octubre de 2004, Tabaré Vázquez, líder de la coalición de partidos de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) obtuvo la victoria electoral en los comicios presidenciales. Si bien este resultado difícilmente haya sido sorprendente para alguien, sí lo fue lo contundente del triunfo. Vázquez concentró el 50,5% de los votos, recibiendo cerca de 17 puntos más que su contendor del Partido Nacional, Jorge Larrañaga. El candidato del histórico Partido Colorado, Guillermo Stirling, apenas sumó el 10,6% del apoyo del electorado uruguayo. Dado que Vázquez consiguió más de 50% de los votos, no se hizo necesaria una segunda vuelta.

Los partidos políticos “tradicionales” de Uruguay (el Partido Nacional y el Partido Colorado) son unos de los más antiguos del mundo. Hasta el triunfo del EP-FA-NM habían gobernado al país por casi 170 años, en un contexto en el cual los quiebres institucionales fueron eventos verdaderamente excepcionales. Es entonces destacable que la transición al nuevo gobierno de izquierda se haya producido sin mayores escollos ni tropiezos.

Aunque el EP-FA-NM alcanzó la presidencia por primera vez, sería un error sostener que esta es otra manifestación de la “nueva izquierda” latinoamericana, al menos por dos motivos. Primero, este colectivo de partidos de izquierda se constituyó como tal mucho antes de hacerse

con la presidencia. De hecho, el Frente Amplio, precursor de la coalición de gobierno de Vázquez, fue fundado oficialmente el 5 de febrero de 1971. Segundo, el EP-FA-NM había encabezado el gobierno municipal de Montevideo desde 1990, hecho que le confirió gran visibilidad y experiencia, y de paso contribuyó a dispersar algunos de los miedos que albergaban sus no adherentes.

Asimismo, el EP-FA-NM llegó al poder como un actor político de oposición relativamente moderado, con representación parlamentaria y capacidad de articular los intereses de diversos actores sociales. En parte por la relativa descentralización del poder gubernamental, el papel de los actores no gubernamentales y la distribución ideológica en el sistema político, Uruguay no exhibió el patrón de reformas radicales que alienó, en diversos países latinoamericanos, a amplios sectores del electorado. Esto forzó al EP-FA-NM a articular su estrategia política en dos frentes fundamentales. Por un lado, buscó construir fuertes alianzas con aquellos actores no gubernamentales que desafiaron a la coalición de los gobiernos que le precedieron. Por el otro, jugó un papel clave como una oposición relativamente responsable que, no obstante, no participó de las coaliciones de gobierno posteriores a la transición a la democracia.

Mucho se ha debatido acerca de las causas de tan contundente triunfo electoral. Para algunos, la victoria de la coalición de izquierda muestra



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars
LATIN AMERICAN PROGRAM



una tendencia sociodemográfica que se ha visto reflejada en un aumento paulatino de su número de adherentes. En la medida en que las generaciones más progresistas fueron adquiriendo el derecho a voto, la izquierda fue expandiendo su base de apoyo electoral (González y Queirolo 2000). Para muchos, esta elección reflejó el creciente descontento de los electores con el manejo macroeconómico de los partidos tradicionales. Sin embargo, tal como Garcé y Yaffé (2004) han sugerido, la experiencia del EP-FA-NM al frente del gobierno departamental de Montevideo alentó la moderación y el pragmatismo de esta coalición, permitiéndole captar los votos de aquellos sectores de la centro-izquierda generalmente proclive a votar por los partidos tradicionales. Por otro lado, Lanzaro (2004) ha argumentado que el triunfo del EP-FA-NM refleja un desgaste natural de los partidos tradicionales, resultado de una creciente incapacidad para utilizar al Estado como empleador y como el eje articulador de una política de carácter clientelar. Finalmente, Luna (2007) demuestra que una combinación de factores, fundamentalmente la interacción de variables sociológicas con la estructura de oportunidades político institucional y un proceso estratégico de adaptación partisano, explican la llegada al poder de la coalición de izquierda.

Si bien el declive asociado con la crisis económica del año 2001 pudo haber sido una

entre distintas variables que precipitaron la alternancia en el poder, es indudable que tuvo un claro impacto sobre las políticas sociales que el EP-FA-NM decidió adoptar y los sectores que privilegió, sobre todo aquellas ligadas a combatir la pobreza y reducir la desigualdad. El antecesor gobierno de Jorge Batlle había mostrado una sorprendente escasez de políticas en ese ámbito, que Vázquez decidió contrarrestar explícitamente a través de una serie de políticas públicas y programas destinados a atender a los más afectados por la crisis.

La Crisis Económica del 2001-2002 y sus Efectos

Si bien a lo largo de su historia, Uruguay ha debido afrontar varias recesiones de envergadura, la crisis económica del año 2001 fue, sin dudas, catastrófica desde todo punto de vista. La misma tuvo, además, consecuencias directas sobre las políticas económicas y sociales que el gobierno del EP-FA-NM adoptó. Por tanto es imprescindible referirnos, al menos someramente, a ella.

El punto de partida de esta crisis fue la devaluación del Real brasileño en 1999, pero la hecatombe ocurrió durante la segunda mitad del año 2001, precipitada fundamentalmente por la crisis económica argentina. Argentina y Brasil representaban algo más que el 45% de todo el comercio exterior del país y el 90% de su industria

THE LATIN AMERICAN PROGRAM and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

The Latin American Program's work on democratic governance focuses on questions of democratic quality. Current research seeks to explain the rise of leftist and populist governments in Latin America and to explore the impact of specific public policies to reduce poverty and inequality and enhance citizen participation and human rights. The project builds on three decades of prior work on democratic governance at the Wilson Center, including path-breaking studies of the breakdown of democratic regimes, transitions from authoritarianism, challenges to the consolidation of democratic rule, decentralization, citizenship, and the relationship between democratization and internal armed conflict. We are grateful to The Ford Foundation and the Open Society Institute for its generous support of this initiative.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap

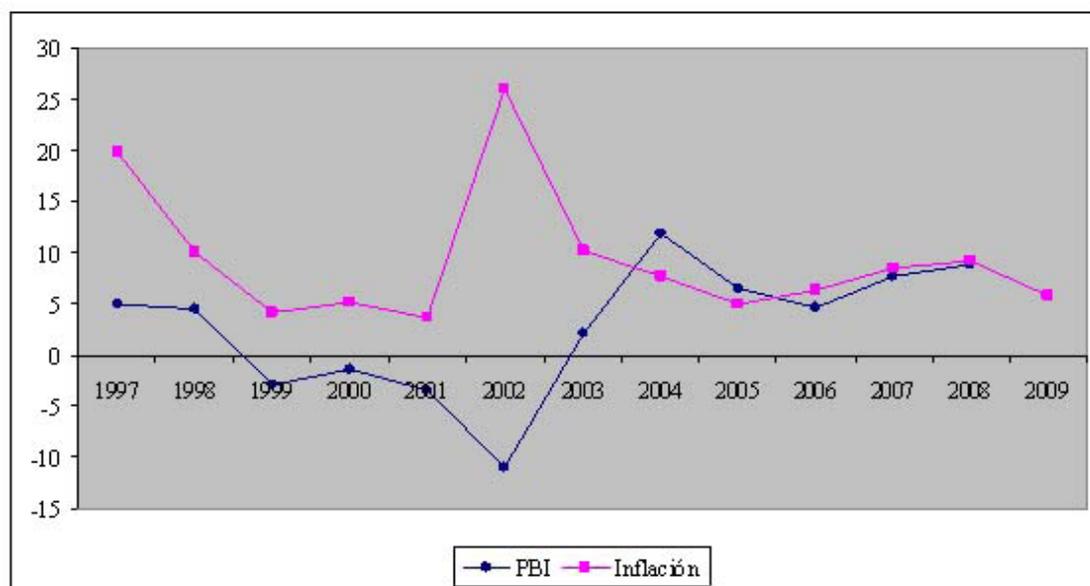
turística; evidentemente la competitividad de la economía uruguaya se vio seriamente afectada como consecuencia de la devaluación de sus dos vecinos (Altman, Castiglioni y Luna 2008: 156). Otros eventos golpearon duramente la ya bastante maltrecha economía uruguaya. Por un lado, los precios internacionales del petróleo al alza no favorecieron a un país que importa hasta la última gota de crudo. Por el otro, durante el 2001 Uruguay tuvo que enfrentar una sequía, al tiempo que un brote de fiebre aftosa afectó a su ganado, golpeando duramente sus exportaciones.

Pero lo peor ocurrió cuando el gobierno argentino implementó el llamado “corralito”, una medida que impidió a los clientes de los bancos sacar fondos de sus propias cuentas, lo que provocó un retiro masivo de los ahorros que muchos ciudadanos y empresas argentinas tenían en bancos uruguayos. Cuando el Banco de Galicia, que tenía cerca de 98% de cuentas de ciudadanos argentinos, no contó con la liquidez necesaria para pagar a sus clientes, el Banco Central uruguayo decidió no salir al rescate, forzándolo a cerrar. En medio de rumores de colapso financiero, la decisión del Banco Central contribuyó a la percepción que el sistema bancario estaba al borde del derrumbe, precipitando una

corrida bancaria entre ahorristas tanto locales como extranjeros. El resultado no se hizo esperar. Durante el año 2002 el PBI cayó 11%, la deuda externa escaló alcanzando 86% del PBI (en 1998 era 24,4%), la inflación llegó a 25,9% y el desempleo a 17% (Altman, Castiglioni y Luna 2008: 167; ver figuras 1 y 2).

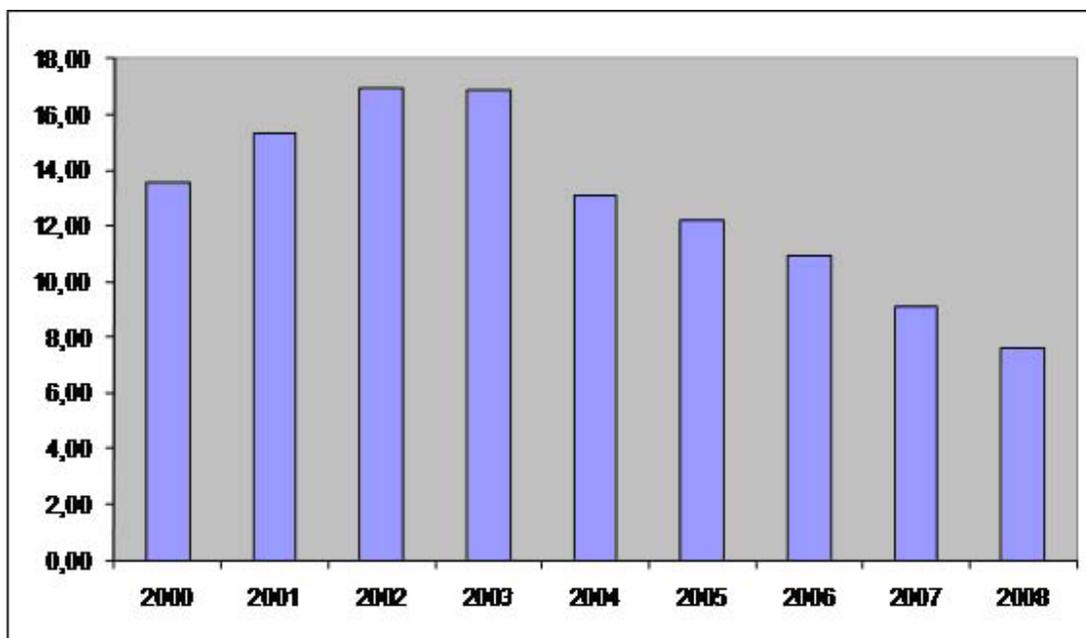
Sería probablemente un error sostener que esta crisis tuvo un impacto directo en todas las políticas públicas adoptadas por el EP-FA-NM. Por ejemplo, la izquierda había anunciado largamente, incluso durante la campaña electoral de 1999 que resultó en el triunfo de Jorge Batlle, la necesidad de promover una profunda reforma impositiva. También se había comprometido a reinstalar los Consejos de Salarios, considerados como una parte esencial del proceso de negociación laboral uruguayo. No obstante, el énfasis que se le dio a la implementación de programas y políticas públicas centradas en la atención de los crecientes sectores de la población afectados por la crisis económica fue no sólo resultado de la ausencia de políticas comprensivas diseñadas para ese propósito por la administración anterior sino también consecuencia directa de la situación económica adversa que atravesaba el país.

FIGURA 1: Producto Bruto Interno e Inflación, 1997-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y World Development Indicators del Banco Mundial.



FIGURA 2: Tasa de Desempleo, país Urbano: 2000-2008.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Principales Medidas Adoptadas por el Gobierno del Presidente Vázquez

Esta sección revisa las principales medidas adoptadas por la administración Vázquez en materia de pobreza, desigualdad y promoción de la equidad, en sentido amplio. La misma no pretende ser completamente exhaustiva, sino aportar un pantallazo general acerca de las estrategias de mayor envergadura. Así, se centrará en las siguientes medidas: el plan PANES, el Plan de Equidad, la reforma tributaria, el sistema nacional integrado de salud, los consejos de salarios y las transformaciones en materia de educación.

Algunas de estas medidas, fundamentalmente la reforma tributaria, fueron anunciadas mucho antes del triunfo electoral de Vázquez y otras, como la reforma de salud, formaron parte de las prioridades de su administración desde el inicio. No obstante, consiguieron su aprobación tardíamente, a pesar de que el gobierno contaba con mayorías parlamentarias en ambas cámaras. Tal como sostiene Chasqueti (2008) “el programa de gobierno del Frente Amplio ubicaba a las reformas del sistema impositivo, el sistema de salud y el Estado como las medidas de gobierno más

importantes a impulsar. Si bien en el discurso presidencial de asunción se anunció que las reformas serían tramitadas a la brevedad, el gobierno tardó entre uno y dos años para dar forma técnica y política a los proyectos de ley” (387). Tanto en el caso de la reforma tributaria como en el de la reforma de salud, las negociaciones con legisladores oficialistas no fueron lo expeditas que podía haberse anticipado, haciendo evidente la existencia de opiniones disímiles en asuntos clave para el presidente. No obstante, aunque con cierta lentitud, las reformas sociales más importantes fueron finalmente aprobadas.

Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social y Plan de Equidad

Uno de los principales objetivos del gobierno del Presidente Tabaré Vázquez fue hacer frente al marcado incremento de la pobreza y la indigencia, a partir de la crisis de 2001, a través del llamado Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES; ver figura 3). Este plan focalizado, que funcionó desde comienzos del año 2005 hasta el 2007, estuvo integrado por siete programas³ destinados a atender a las familias e individuos en situación

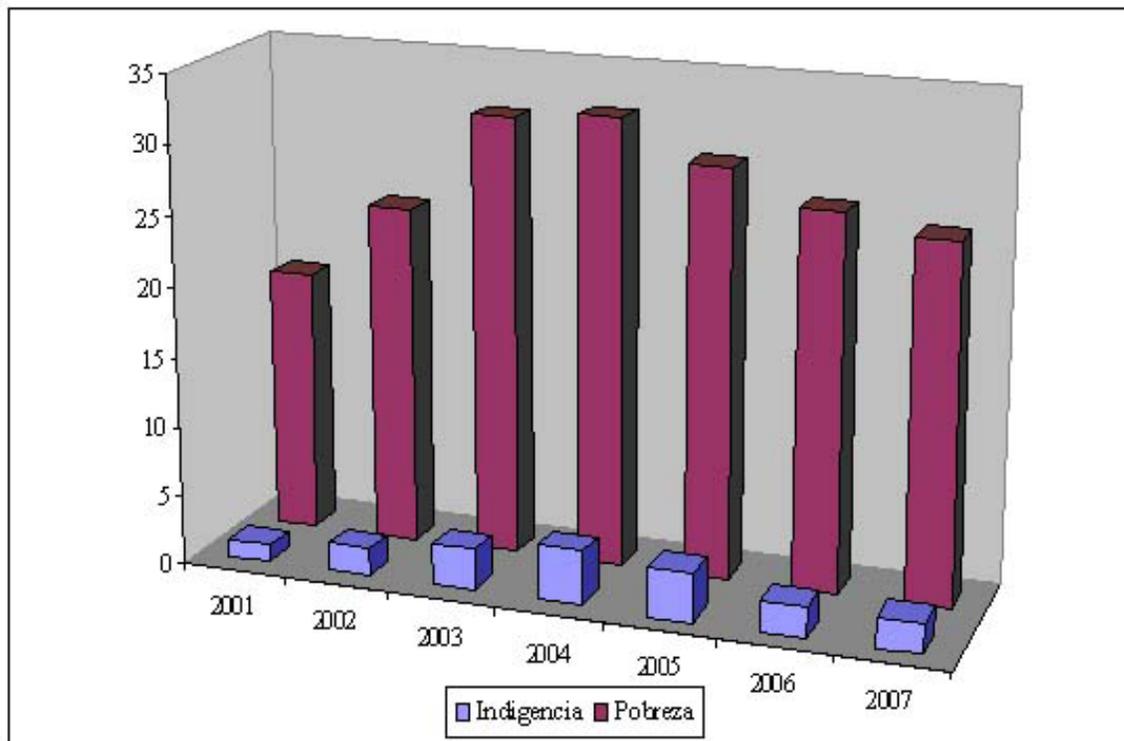
de extrema pobreza. El PANES tuvo dos objetivos fundamentales. Por un lado, aspiró a “proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica”. Por el otro, buscó “implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia” (BM-MIDES 2008: 2). El PANES fue coordinado e implementado por el Ministerio de Desarrollo Social creado por esta administración.

Entre los principales pilares del PANES estuvo el programa Ingreso Ciudadano, puesto en marcha en mayo de 2005. El mismo otorgó “una transferencia monetaria destinada a jefes y jefas de hogares, como contrapartida de la cual el protagonista asume compromisos relacionados con la realización de controles médicos del núcleo familiar, la seguridad de la permanencia de niños, niñas y adolescentes en escuelas y liceos, el cumplimiento de tareas comunitarias y la mejora del entorno y la capacitación”

(Presidencia 2005). Cada hogar perteneciente al programa recibió mensualmente una partida de 1360 pesos uruguayos (unos 55 dólares americanos, al momento de su aprobación), reajustables cuatrimestralmente por el índice de precios al consumo. El alcance del PANES fue, sin dudas, destacable. Sólo durante el año 2006 se otorgó cobertura a aproximadamente 90.000 hogares y a 400.000 individuos (Presidencia 2006: 6). No obstante, el plan fue duramente criticado desde algunos sectores de la oposición, que consideraron que este tipo de programas no tienen mayor utilidad, más allá de crear clientelas partidarias y perpetuar el estado paternalista.

Una vez concluido el PANES, concebido como un plan de naturaleza transitoria para mitigar los efectos más conspicuos de la crisis, el gobierno puso en marcha el llamado Plan de Equidad. De acuerdo a Midaglia y Antía (2007), esta nueva iniciativa pretende “incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras. No obstante,

FIGURA 3: Evolución de la Pobreza y la Indigencia, 2001-2007.



Fuente: Traversa (2008).



en el corto plazo se plantea abordar de manera amplia las situaciones de pobreza, trascendiendo así la operativa del Plan de Emergencia” (144). Dado que una de sus prioridades es corregir las brechas generacionales, privilegiando la atención de niños y adolescentes vulnerables, el diseño del plan se apoya en instituciones ya existentes, como las Asignaciones Familiares (Midaglia y Antía 2007: 144). El Plan de Equidad ha beneficiado a aproximadamente 900.000 individuos, de los cuales 490.000 son menores (Moreira 2009: 52).

Reforma Tributaria

Mucho antes de que el gobierno de Vázquez asumiese la presidencia, la reforma tributaria estuvo presente en la agenda, siendo considerada una pieza clave para la reducción de la desigualdad. De hecho, durante la campaña electoral que resultó en el triunfo del Presidente Jorge Batlle, la tan mentada reforma fue un tema de debate central. Diversos analistas y medios de comunicación especularon, en su momento, que la pobre defensa que la izquierda hizo de la necesidad de reformar el sistema impositivo le costó a Vázquez la elección. No obstante, para la siguiente contienda electoral Vázquez estaba preparado para reinstalar el tema.

El eje central de la reforma giró en torno a tres objetivos fundamentales: promover una mayor equidad al relacionar nivel de ingresos con imposición, echar a andar un sistema impositivo más eficiente y generar incentivos adicionales para la promoción de inversiones y la expansión del empleo (MEF 2005). Una de las principales medidas de esta reforma, fue eliminar el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), adoptándose, en su lugar, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Otras medidas adicionales, fueron eliminar quince impuestos menores, disminuir la tributación para las rentas empresariales y reducir moderadamente el impuesto al valor agregado, de 23 a 22% (REDIU 2008: 27).

Respecto del sistema anterior, el IRPF trata diferencialmente las rentas derivadas del trabajo y las del capital. Así, “los salarios y pasividades se gravan con tasas progresionales aplicadas a cada franja de ingresos (entre 10% y 25%, con un monto mínimo imponible), mientras que las rentas del capital tienen una tasa fija

(12%)” (Midaglia y Antía 2008: 148). De acuerdo a Amarante y Vigorito (2008) si bien el antiguo IRP tenía un efecto marginal sobre la desigualdad, el IRPF es progresivo, aunque con un impacto limitado sobre la desigualdad. En efecto, la progresividad “proviene de dos fuentes: el sistema de imposición al consumo se torna menos regresivo y el IRPF resulta sustancialmente más progresivo que el IRP. Ambos factores producen un leve descenso en el índice de Gini, como efecto de la reforma tributaria” (Amarante y Vigorito 2008: 58).

La reforma, aunque necesaria, tuvo algunos escollos en la fase de implementación, sobre todo porque el IRPF gravó las jubilaciones y pensiones. Los jubilados son un actor político tremendamente fuerte en Uruguay, con altas capacidades movilizadoras y acceso a los tomadores de decisiones. Un grupo de jubilados, apoyados por la oposición, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el IRPF (Buquet 2008: 621). A partir de este proceso de judicialización, el equipo económico del gobierno decidió crear un Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), que reemplaza al IRPF para jubilados y pensionistas (Buquet 2008: 621-622). Como resultado, el 87% de los jubilados y pensionistas uruguayos (unos 605.500 individuos) no se vio forzado a tributar (Presidencia 2008).

Nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)

El sistema de salud uruguayo ha experimentado modificaciones notorias bajo la administración Vázquez. La reforma de salud se concibió desde sus inicios como un aspecto central para el Plan de Equidad, debido a que busca, entre otras cosas, corregir los problemas de acceso a la salud y garantizar cobertura para los sectores más vulnerables, particularmente los niños. En ese sentido, la ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (No. 18.211, artículo 4) define doce principios rectores, dentro de los que destacan los siguientes: el acceso universal, la equidad y oportunidad de las prestaciones y la solidaridad en el financiamiento general del sistema.

Para poner en marcha el nuevo sistema, el gobierno debió embarcarse en un intrincado proceso de negociación a partir del cual se

generó la institucionalidad del mismo. Durante el año 2007, el gobierno logró finalmente la aprobación de la Ley por la Descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) del Ministerio de Salud Pública. Adicionalmente, se creó un Fondo Nacional de Salud (FONASA), se centralizaron las cotizaciones de trabajadores públicos y privados y se estableció el Seguro Nacional de Salud (SNS), así como la Junta Nacional de Salud (JUNASA) (Busquets y Setaro 2008: 284; Chasquetti 2008: 388).

El SNIS integra los distintos prestadores de salud en todo el país, públicos y privados, que previamente funcionaban de forma descoordinada y dispersa. En el nuevo modelo, los trabajadores cotizan al sistema de salud de acuerdo a su nivel de ingresos, capacidad contributiva y estructura familiar (Busquets y Setaro 2008: 284). Los trabajadores con hijos menores de edad aportan un 6% al sistema, mientras que los que no tengan hijos a su cargo cotizan el 3 o 4,5%, dependiendo de su nivel de ingresos (Observador 2008). En ese sentido, además de las cotizaciones obligatorias de los trabajadores y de los jubilados, las principales fuentes de financiamiento del sistema son las contribuciones obligatorias de las empresas y de las personas públicas no estatales y los aportes del Estado.

La nueva institucionalidad pretende asegurar el acceso universal y equitativo al sistema de salud. Así, se establecen una serie de nuevos beneficios, en un contexto en el que los usuarios del sistema tienen derecho “a su propia cobertura de salud, la de sus hijos menores de 18 años y en el futuro la de sus cónyuges. Además se incorpora a los trabajadores públicos al sistema de salud. En tal sentido, según previsiones oficiales, se integrarán al sistema 30.000 funcionarios públicos... y 500.000 niños menores de 18 años” (Midaglia y Antía 2008: 147). De este modo, los adultos con dependientes menores de edad o discapacitados pueden optar por recibir asistencia médica en el llamado sistema mutual privado o en el sistema de salud pública.

Esta incorporación masiva, sobre todo al sistema mutual de salud, ha resultado ser por demás problemática. Uno de los principales prestadores del sistema mutual (CASMU) se presentó a concordato a poco de implementado el nuevo sistema y el hospital clínico más importante del

país (Hospital de Clínicas)—perteneciente a la Universidad de la República—ha mostrado serias dificultades para funcionar. Para algunos, la incorporación masiva resultó ser más rápida que el acceso a los recursos necesarios para hacerse cargo del costo de los nuevos beneficiarios.

Ley de Educación y Plan Ceibal

Educación ha sido uno de los sectores más relevantes para la izquierda uruguaya, aunque la implementación de cambios en este ámbito ha sido tan dilatada como debatida. A poco de andar, el gobierno convocó al llamado “Debate Educativo”, una instancia que buscaba “promover la participación de organizaciones de docentes, los estudiantes, las comunidades y otros actores relevantes en la definición de orientaciones que permitieron elaborar una nueva Ley de Educación” (De Armas 2009: 275). Sin embargo, de acuerdo a Buquet (2009), este proceso de debate fue tempranamente capturado por las organizaciones sindicales, cuyos objetivos centrales giraron en torno a “un reclamo de autonomía y cogobierno y a la exigencia de destinar a la enseñanza un 6% del PBI” (Buquet 2009: 623). Probablemente las acciones y retórica de estas organizaciones sindicales enlenteció el avance del proyecto y alienó tempranamente a distintos actores de la oposición.

Producto del “Debate” y las gestiones del gobierno, en junio de 2008 entró al legislativo un proyecto de ley que, finalmente, fue aprobado en diciembre de ese año (Ley General de Educación, No. 18.437). La nueva ley, “pretende diseñar un Sistema Nacional de Educación, genera una serie de innovaciones en diversos ámbitos a través de una compleja estructura institucional que incluye el gobierno de la enseñanza, la coordinación entre sus diversas instancias, la descentralización, la participación de diversos actores sociales y la evaluación del sistema” (Buquet 2009: 623).

El lento avance en materia de la ley general de educación contrasta con el exitoso y acelerado proceso en torno a la implementación del llamado Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), uno de los programas más célebres y emblemáticos del gobierno de Vázquez. El Plan Ceibal “es un programa orientado a entregar una computadora portátil a cada escolar de la enseñanza pública.



El ente encargado de la educación primaria (ANEP) realizó un acuerdo con la empresa estatal de comunicaciones (ANTEL) a los efectos de garantizar la cobertura tecnológica en todo el país, de forma que los niños pudiesen acceder a bibliotecas virtuales, juegos y proyectos pedagógicos. El financiamiento de este plan fue aprobado en la Rendición de Cuentas 2006 con el apoyo de todos los partidos y comenzó a ser ejecutado en el mes de noviembre de 2007” (Chasqueti 2008: 387).

Los tres ejes del Plan—equidad en términos de oportunidades de acceso a la sociedad de la información, incorporación de nuevas herramientas de aprendizaje y desarrollo tecnológico a partir de conexiones a internet por redes inalámbricas en todas las escuelas públicas—fueron probablemente los elementos más emblemáticos de los cambios que en materia de educación propició la administración Vázquez (Betancur y Mancebo 2009: 291).

El impacto del Plan Ceibal ha sido verdaderamente extraordinario, sobre todo en el interior del país, donde el acceso a las herramientas tecnológicas y a la conectividad es mucho más limitado que en Montevideo. Aceleradamente, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en garantizarle a todos los niños “una computadora portátil, conectividad y nuevas formas de aprendizaje” (ANEP 2008). Durante dos años, 362.000 estudiantes y 18.000 maestros recibieron computadores personales tipo laptop de forma gratuita, contribuyendo así a la reducción de la brecha digital, en un contexto en el cual 70% de los niños beneficiarios no contaba con una computadora en su hogar (BBC Mundo 2009). Si en el año 2006 la mayor parte de los escolares de entre 8 y 11 años de edad, del interior del país, se conectaba a internet a través de algún cibercafé o locutorio (65%), en 2008 la gran mayoría (67%) se conectaba a través de un centro educativo (Plan Ceibal 2009). Al mismo tiempo, el 92% de los estudiantes integrados al Plan Ceibal utiliza las computadoras que el plan otorga para realizar sus tareas (Plan Ceibal 2009). En resumen, el Plan Ceibal tuvo un alcance notable.

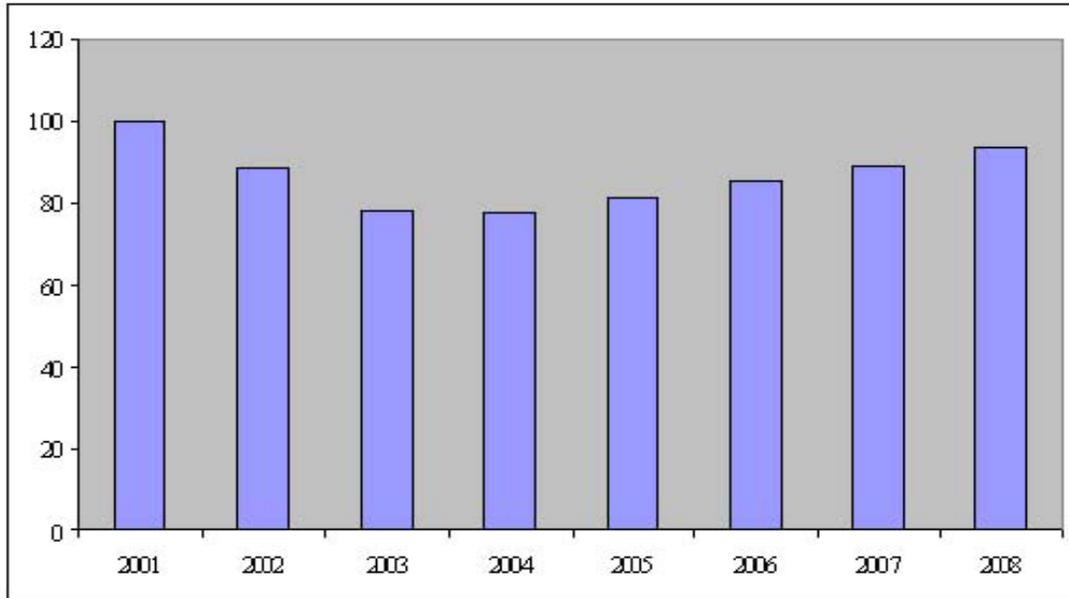
Consejos de Salarios

Uruguay tiene una larga historia de negociación laboral colectiva a través de los

Consejos de Salarios, instituciones tripartitas integradas por trabajadores, empleadores y el Estado, organizadas de acuerdo a distintas ramas de actividad. El Presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995) dejó de convocar estos consejos (a pesar de su status constitucional), pero volvieron a funcionar plenamente con el gobierno del EP-FA-NM. De acuerdo a Senatore (2008) la participación de trabajadores y empleadores, concreción de acuerdos salariales y moderación de la conflictividad sin debilitar la competitividad de las empresas permiten concluir que la reinstalación de los Consejos de Salarios fue altamente exitosa (278). En efecto, durante el año 2005 y el 2006, 92% y el 86% de los convenios salariales, respectivamente, fueron resultado de un consenso entre las partes (Senatore 2008: 278).

Los Consejos de Salarios tuvieron un claro impacto sobre la evolución de los salarios reales (ver figura 4). La evaluación positiva de los Consejos también se hizo eco en los niveles de afiliación a sindicatos, que crecieron marcadamente desde su reinstauración. Así, los gremios de la central única de trabajadores (PIT-CNT) aumentaron la cantidad de miembros desde la implementación de los Consejos de Salarios, alcanzando a unos 100.000 nuevos trabajadores, al tiempo que se crearon cerca de 400 nuevas asociaciones sindicales (Midaglia 2009: 158). En un país de algo más que tres millones de habitantes y con una población económicamente activa en torno al millón y medio de personas, no deja de sorprender que los Consejos de Salarios convoquen a 440.000 trabajadores del sector privado, 150.000 del público y 80.000 asalariados rurales (Midaglia 2009: 158).

La resurrección de los Consejos de Salarios permitió que el gobierno cumpliera tres objetivos: por un lado satisfizo una demanda histórica de la confederación de trabajadores, que constituye uno de los pilares electorales del gobierno de izquierda. Por el otro, recuperó notoriamente el salario real, que se había deprimido a partir de la crisis económica de 2001. Por último, permitió equilibrar la distribución interna de poder en la confederación, reduciendo la porción relativa de trabajadores provenientes del sector público al incorporar nuevos miembros del sector privado, que no habían estado sindicalizados

FIGURA 4: Evolución del Salario Real (2000=100)

Fuente: Traversa (2008).

previamente (Altman, Castiglioni y Luna 2008: 165-166).

Reflexiones Finales

Una mirada rápida a algunos de los indicadores más relevantes, muestra que el gobierno de Tabaré Vázquez acaparó más luces que sombras. La pobreza, que durante los años 2003 y 2004 había alcanzado a cerca del 32% de la población, se redujo sistemáticamente desde la llegada del EP-FA-NM al poder hasta alcanzar el 25.5% en el año 2007. Algo similar ocurrió en términos del porcentaje de la población indigente que alcanzó el 3.9% de la población en 2004 pero descendió a 2.1% en 2007. En términos de desigualdad de los ingresos es difícil aventurar conclusiones debido a un cambio en la metodología de medición ocurrido en 2006. No obstante la tendencia ha sido a un leve pero sostenido incremento de la desigualdad en la última década, variando de un Gini de 45 en 2002 a uno de 45.7 en el año 2007 (Amarante y Vigorito 2008: 52-53). Como ya vimos, los salarios reales se han ido recuperando de forma paulatina, en parte debido a la reinstalación de los Consejos de Salarios, y el desempleo ha decrecido notoriamente, de un 13.6% en el año 2000 a un 7.6% en 2008.

Adicionalmente, resulta notable que el gobierno del Presidente Vázquez haya logrado

sortear satisfactoriamente los efectos de la crisis financiera internacional. Aunque las cifras aun son preliminares, la desaceleración de la economía durante el primer semestre del año 2009, fue seguida por un claro repunte, producto del cual Uruguay terminó siendo el país sudamericano con mayor crecimiento económico (2.9%). La suba de los precios y la demanda internacional de algunos de los productos de exportación agropecuarios de Uruguay, durante el segundo semestre de 2009, sumada a un aumento en los niveles de producción, tuvo consecuencias positivas. Pero también es cierto que en el plano doméstico, “el gasto del gobierno y la inversión estatal funcionaron como motores para dinamizar la demanda, lo que fue seguido de un consumo privado en alza, fundamentalmente fogueado por aumentos salariales que se habían acordado en tiempos previos a la crisis” (La Nación 2010). Lo anterior, junto con un prolijo manejo macroeconómico del país, a cargo del Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, contribuyó a la rápida recuperación de la economía uruguaya.

Si bien los indicadores sociales de Uruguay son indudablemente alentadores, es difícil establecer cuánto de este desempeño positivo es el resultado de las políticas públicas y programas adoptados por el gobierno de Tabaré Vázquez



y cuánto se debe a un contexto económico relativamente favorable hasta el año 2009. Por otro lado, desde la oposición el gobierno ha recibido duras críticas por no haber aprovechado una coyuntura económica de prosperidad hasta el año 2009, que permitió introducir nuevos programas para reducir la pobreza y promover la equidad. No obstante, ni la crisis financiera internacional ni las presiones típicas de un

año electoral, en el que la competencia intra coalicional se agudizó, haciendo las diferencias al interior del EP-FA-NM más evidentes, tuvieron efectos de envergadura sobre los indicadores sociales. Probablemente esto contribuyó a la obtención de un segundo triunfo electoral consecutivo de la coalición de gobierno, que llevó a José Mujica a la presidencia en marzo de 2010.

NOTAS

1. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la conferencia “Pobreza, Desigualdad y la ‘Nueva Izquierda’ en América Latina”, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Flacso Chile. 4 y 5 de diciembre de 2008. Para más detalles, ver relatoría de la conferencia, compilada por Cynthia J. Arnson, José Jara, y Natalia Escobar, disponible en http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Pobreza%20en%20America%20Latina_LH.pdf.

2. La autora es Directora de la Escuela de Ciencia Política e Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

3. Estos programas son: Ingreso Ciudadano, Trabajo Transitorio, Alimentario Nacional, Emergencia Sanitaria, Educación en Contextos Críticos, Asentamientos Precarios y Pensiones, y Alojamiento de Personas en Situación de Calle.

REFERENCIAS

Altman, David, Rossana Castiglioni y Juan Pablo Luna. 2008. “Uruguay: A Role Model for the Left?” En Jorge G. Castañeda y Marco A. Morales (eds.) *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. Nueva York y Londres: Routledge.

Amarante, Verónica y Andrea Vigorito. 2008. “La Desigualdad de Ingresos en el Uruguay de los Años Recientes”. En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*. Montevideo: Fin de Siglo, 49-62.

ANEP. 2008. “Plan Ceibal: Uruguay será líder mundial en democratización tecnológico educativa”. <http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/infoeduca080902.html>

[edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/infoeduca080902.html](http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeduca080909/infoeduca080902.html)

BBC Mundo. 2009. “Uruguay: una computadora por pupitre”. http://www.bbc.co.uk/mundo/ciencia_tecnologia/2009/10/091014_ceibal_uruguay_mj.shtml

BM-MIDES. 2008. “Del PANES al Plan de Equidad”. Nota Técnica, Mayo (1). <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf>

Betancur, Nicolás y María Ester Mancebo. 2009. “Definiendo Nuevas Reglas para el Sistema Educativo: La Enseñanza entre la Ley General de Educación y la Reforma Universitaria”. En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*. Montevideo: Fin de Siglo, 289-293.

Buquet, Daniel. 2009. “Uruguay 2008: De las Reformas a la Competencia Electoral”. *Revista de Ciencia Política*. 29(2): 611-632.

Busquets, José y Marcelo Setaro. 2008. “El Sistema Nacional Integrado de Salud: ¿uno de los trofeos de la administración de Tabaré Vázquez?” En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*. Montevideo: Fin de Siglo, 283-289.

Chasquetti 2008. “Uruguay 2007: El complejo año de las reformas”. *Revista de Ciencia Política*. 28(1): 385-403.

De Armas, Gustavo. 2009. “La Relación entre Estado y Sociedad Civil en el Área de las Políticas Sociales en el Primer Gobierno de Izquierda en Uruguay: ¿De la Emergencia a un Nuevo Régimen de Bienestar?”. En *La Nueva Izquierda en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil*. Cynthia Arnson, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti. Washington, D.C.: Woodrow

- Wilson International Center for Scholars, 269-284.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. 2004. *La Era Progresista*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- González, Luis E. y Rosario Queirolo. 2000. "Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios." En *Elecciones 1999/2000*. Gerardo Caetano (ed.). Montevideo: Ediciones Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política: 299-321.
- La Nación. 2009. "Pese a la crisis, la economía uruguaya creció 2,9% en 2009". http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1246985
- Lanzaro, Jorge (Ed.). 2004. *La Izquierda Uruguaya: Entra la Oposición y el Gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Luna, Juan Pablo. 2007. "Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay". *Latin American Politics and Society* 49(4): 1-30.
- MEF 2005. "Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria: consulta pública." http://www.mef.gub.uy/documentos/consulta_publica_rt.pdf
- Midaglia, Carmen. 2008. "Las Políticas Sociales del Gobierno de Izquierda en Uruguay: Una Aproximación a sus Características y Resultados". En *Consenso Progresista: Las Políticas Sociales de los Gobiernos Progresistas del Cono Sur*. Yesko Quiroga, Agustín Canzani y Jaime Ensignia (eds.). Santiago: Fundación Friedrich Ebert: 149-188.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía. 2007. "La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o Continuidad en las Políticas de Bienestar Social? Revista Uruguaya de Ciencia Política 16: 131-158.
- Moreira, Carlos. 2009. "La Izquierda de un País en Crisis: El Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)". *Metapolítica* 65: 51-57.
- Observador. 2008. "Está en marcha el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud". <http://www.observa.com.uy/Osecciones/actualidad/notav1.aspx?id=93278#recomen>
- Plan Ceibal. 2009. "Monitoreo y evaluación educativa del Plan Ceibal". http://www.ceibal.org.uy/docs/evaluacion_educativa_plan_ceibal_resumen.pdf
- Presidencia. 2005. "Ingreso Ciudadano: Un Apoyo con Condiciones". http://www.presidencia.gub.uy/_web/pne/noticias/2005/06/2005062201.htm
- Presidencia. 2006. Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Correspondiente al Segundo Período de la XLVI Legislatura. Capítulo MIDES. http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2006/MIDES.pdf
- Presidencia. 2008. "Asistencia a la Seguridad Social". http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/05/2008051907.htm
- REDIU. 2008. *El Necesario Golpe de Timón*. Montevideo: Editorial Baltgráfica.
- Senatore, Luis. 2008. "El Tercer año de Políticas Laborales: preparando la tercera ronda de los Consejos de Salarios". En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*. Montevideo: Fin de Siglo, 276-283.
- Traversa, Federico. 2008. "Apuntes Políticos sobre la Política Económica". En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2009*. Montevideo: Fin de Siglo, 268-275.



WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, President and Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair
Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Adrienne Thomas, Acting Archivist of the United States; Carol Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities

Private Citizen Members: Charles Cobb Jr., Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sanchez

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Woodrow Wilson Center is one of Washington’s most respected institutions of policy research and public dialogue. Created by an act of Congress in 1966, the Center is a living memorial to President Woodrow Wilson and his ideals of a more informed public policy community in Washington. It supports research on international policy issues; organizes conferences, seminars, and working groups; and offers residential fellowships for scholars, journalists and policymakers. Center director Lee H. Hamilton is a widely respected former member of Congress who chaired the House International Relations Committee. The Latin American Program focuses attention on U.S.-Latin American relations and important issues in the region, including democratic governance, citizen security, peace processes, drug policy, decentralization, and economic development and equality.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94