

## ESTRUCTURA PRODUCTIVA, CICLO POLÍTICO Y DESIGUALDAD: EL CASO DE URUGUAY, 2004-2011<sup>1</sup>

LUIS BUENDÍA GARCÍA / ANTONIO SANABRIA MARTÍN<sup>2</sup>  
Universidad Complutense de Madrid

RECIBIDO: 14 de diciembre de 2012 / ACEPTADO: 14 de junio de 2013

---

**Resumen:** El triunfo electoral del Frente Amplio (FA) uruguayo en octubre de 2004 representaba en apariencia una ruptura con toda la política económica seguida hasta entonces y que desembocó entre los años 1999 y 2002 en una grave crisis económica. En este artículo se analiza el proceso iniciado con las reformas del FA, partiendo de la evolución de la estructura productiva del país, los cambios en la distribución primaria de la renta y, finalmente, la distribución secundaria y la pobreza. El trabajo concluye que, en términos de política social, la ruptura ha sido real y ha tenido lugar una importante reducción de la desigualdad. Sin embargo, y a pesar de reconocer las limitaciones derivadas de un período de análisis aún necesariamente poco prolongado, los cambios en la estructura productiva han sido menores, lo que pone en riesgo los logros anteriores ante coyunturas económicas menos propicias que las actuales.

**Palabras clave:** Estructura productiva / Ciclo político / Desigualdad / Pobreza / Uruguay.

### **Productive Structure, Political Cycle and Inequality: The Case of Uruguay, 2004-2011**

**Abstract:** The electoral victory of the Frente Amplio (FA) in Uruguay in October, 2004, apparently represented a break with the economic policies that had been implemented till then. Those policies were indeed the same that lead the country to its deepest economic crisis between 1999 and 2002. In this article, we analyse the process triggered by those reforms, considering the evolution of the economic structure, the changes in the primary distribution of income and finally the impact on the secondary distribution of income and on poverty. We conclude that the break has been more than apparent in terms of social policies, reducing thereby inequality. However, and although we acknowledge that the span of time is still not too long, we conclude also that the changes in the productive structure are much weaker, thus jeopardizing the previous achievements when faced with worse economic conditions.

**Keywords:** Productive structure / Political cycle / Inequality / Poverty / Uruguay.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En su blog en el *New York Times*, Paul Krugman se hacía eco en la primavera de 2012 de una investigación llevada a cabo en el World Institute for Development Economics Research (WIDER) de las Naciones Unidas (Krugman, 2012; Cornia, 2012). Siguiendo las conclusiones de esta investigación, Krugman trazaba un nexo

---

<sup>1</sup> Versiones previas de este artículo fueron presentadas en el *International Scientific Workshop* «The World System and the 'Left Turn' in Latin America», que tuvo lugar en Madrid los días 6 y 7 de octubre de 2010, organizado por la European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), y en el *XV Congreso Internacional del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos* (CEEIB), que tuvo lugar en Madrid los días 29 y 30 de noviembre de 2012.

<sup>2</sup> Los nombres de los autores están en orden alfabético y ambos comparten la misma responsabilidad en la autoría.

claro entre el giro a la izquierda operado desde aproximadamente el comienzo de la década de 2000 y la reducción de las desigualdades en América Latina. En efecto, el trabajo del WIDER muestra que el descenso en la desigualdad en la región ha sido de casi cuatro puntos en el coeficiente de Gini de la renta per cápita de los hogares<sup>3</sup>. Esto ha tenido lugar en un contexto de crecimiento sostenido, pero lo que ponen de manifiesto estos análisis es que este crecimiento no es condición suficiente para que tenga lugar una reducción de la desigualdad de ingresos, en consonancia con lo que se deducía de trabajos como el de Londoño y Szekely (1998) o, más recientemente, el de Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008). No en vano no es la primera vez que estas economías muestran tasas sostenidas de crecimiento. Pero es ahora, al haber introducido determinado tipo de políticas económicas, cuando se detecta una reducción efectiva de la desigualdad en una de las regiones precisamente más desiguales del mundo (Milanovic y Muñoz de Bustillo, 2008, pp. 21-22).

Ahora bien, en estos planteamientos está ausente lo ocurrido con la distribución funcional de la renta. Esta variable, que durante años fue olvidada por considerar que era constante a lo largo del tiempo (Kaldor, 1956), engarza en realidad lo sucedido en el sistema productivo con la evolución de la distribución personal de la renta y tiene por lo tanto sentido incorporarla al análisis (Glyn, 2009). En consecuencia, resulta oportuno estudiar tanto su evolución como las políticas que inciden directamente en ella cuando tratamos de analizar lo ocurrido con la desigualdad.

En este artículo nos vamos a centrar en el caso uruguayo. Este reviste especial importancia ya que la victoria del Frente Amplio (FA) en el año 2004 se enmarca en un contexto caracterizado por la búsqueda por parte de varios países de la región (Bolivia, Ecuador o Venezuela, por ejemplo) de políticas abiertamente hostiles, al menos en su discurso, al neoliberalismo. Pero además, Uruguay fue en los albores del siglo XX un referente en materia de protección social y niveles de igualdad, por lo que la victoria por primera vez de un partido de izquierdas (diferente al binomio tradicional Partido Blanco-Partido Colorado) abría la posibilidad de un retorno a esa posición histórica.

Con ese fin, el FA accedió al Gobierno con un programa moderado (autodefinido como “progresista”) donde se 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 (Frente Amplio, 2004). 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 habían distinguido a Uruguay dentro del contexto regional latinoamericano. Para ello, el Estado pasaría a asumir de nuevo

---

3 Para el caso uruguayo, véase Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2011).

un rol central tanto en la transformación productiva basada en la inversión, la innovación y el conocimiento, como en la distribución de recursos y la lucha activa contra la pobreza.

El artículo se estructura de la siguiente forma. Después de esta introducción, en la sección 2 se expone la metodología seguida en el trabajo. En la sección 3 repasaremos brevemente los antecedentes que ayudan a comprender la estructura productiva del país, mientras que en la sección 4 analizaremos la forma de esa estructura en los últimos años. En la sección 5 se examina la evolución de la distribución funcional de la renta como nexo entre esa estructura y la distribución personal, que será el objeto de la sección 6. En la sección 7 se presentan los resultados y, finalmente, en la sección 8 se recogen las principales conclusiones.

## 2. METODOLOGÍA

El objeto de este trabajo es analizar los vínculos entre las políticas públicas aplicadas tras el cambio de Gobierno en Uruguay y la estructura productiva del país, así como de los efectos de ambos elementos en la desigualdad.

Para abordar este objeto de estudio partimos de las siguientes tres hipótesis relacionadas entre sí: (H1) *la reducción de las desigualdades se explica por las políticas públicas aprobadas por los gobiernos progresistas*; (H2) *esas políticas, particularmente aquellas relacionadas con el mercado de trabajo, han incidido también en la distribución funcional de la renta, apuntalando así lo ocurrido en la distribución personal*; y (H3) *en cambio, la timidez de las transformaciones operadas en la estructura productiva del país ponen en riesgo la continuidad de la mejora en términos de desigualdad que ha tenido lugar en Uruguay*.

Dado que para contrastar estas hipótesis hemos optado por elaborar un estudio de caso (de un país cuya justificación ya se ha señalado en la sección anterior), la metodología empleada se centrará en la revisión bibliográfica de diversos materiales y en el análisis de datos de las principales fuentes oficiales uruguayas, complementándolo con información procedente de organismos internacionales. El análisis descansa en las principales variables que conforman la estructura productiva del país, la distribución funcional de la renta y en aquellas otras que permiten caracterizar la evolución y los resultados de las políticas públicas puestas en marcha, con el fin de poder interpretar los vínculos entre ambos conjuntos de variables. Con ello pretendemos cubrir el vacío, ya mencionado anteriormente, que existe en la literatura sobre la evolución de la desigualdad en la región, y que se refiere a la falta de consideración de la distribución funcional en tanto que nexo entre la estructura productiva y la esfera distributiva.

El estudio se realiza para el período 2004 a 2011, por tratarse de los años de gobierno del FA para el que existen datos en buena parte de las variables escogidas para el análisis.

### 3. ANTECEDENTES: DEL AJUSTE ESTRUCTURAL A LA CRISIS

El actual modelo productivo uruguayo se remonta a los años previos a la dictadura que dirigió el país en el período 1973-1985. Así, a partir de finales de los años sesenta del s. XX se inició un proceso de reformas reafirmado con el golpe de Estado y que terminaría de consolidarse en los primeros años noventa del pasado siglo. Un modelo denominado por Olesker (2001) como LCE: Liberal, Concentrador y Excluyente. Ese proceso se puede dividir en cuatro grandes etapas:

- 1) *Programa de estabilización heterodoxo (1968-1974)*: A partir de nuevos acuerdos suscritos en el año 1968 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el carácter fuertemente presidencialista del Gobierno, se aplicó, al menos hasta el año 1971, una política de “intervencionismo estabilizador” (Déniz, 1987, p. 167), esto es, una industrialización orientada al exterior y una paulatina liberalización comercial. Los Consejos de Salarios<sup>4</sup> fueron suprimidos y sustituidos por la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Asimismo, se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, que sería implementado por la dictadura y con el que se abolieron el impuesto sobre la renta personal y el de donaciones.
- 2) *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, pp. 24-25).
- 3) *Ajuste monetario de la balanza de pagos. La “tablita” (1978-1982)*: Se dio prioridad al 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 que se conoce como “tablita”. Se pretendía con ello menguar el ritmo de crecimiento de los precios internos mediante la reducción de los costes de bienes importados (Rocca, 2002, p. 15). El banco central se comprometía a garantizar la cotización prevista mediante operaciones en el mercado abierto. Al reducir la cotización de la moneda menos de lo que subían sus precios, se daba una sobrevaluación progresiva del peso. A nuestro juicio, había una contradicción de base al pretender adelantar unas determinadas metas y, a la vez, perder el control sobre las políticas que permitirían lograr esos objetivos preanunciados. Esta limitación de la política monetaria se

---

<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 n° 10.449 del año 1943 y suprimidos en el año 1968. No se reimplantaron hasta el final de la dictadura militar (en el año 1985), aunque desde la Administración Lacalle, en el año 1990, dejaron de ser convocados. Habría que esperar hasta el año 2005 para una nueva convocatoria, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez en el primer Gobierno del Frente Amplio.

agudizaba con la internacionalización del sistema bancario (Hanson y Melo, 1983, p. 483). En el año 1982, las dificultades del sistema bancario y la caída del PIB ante el contexto de crisis regional hicieron finalmente insostenible el mantenimiento de la “*tablita*”, mientras que la deuda pública externa se elevaba un 86% en apenas un año (Bertino y Bertoni, 2004, p. 18).

- 4) *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, p. 170).

El nuevo patrón de crecimiento se profundizaría a partir del año 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: el aumento de los impuestos sobre el consumo y la 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, p. 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*<sup>5</sup>, que combinada con la apertura externa supuso un encarecimiento de las exportaciones y un abaratamiento de las importaciones para forzar los precios internos a la baja. Por último, se pretendió iniciar un proceso de privatizaciones mediante la Ley de Empresas Públicas –o Ley nº 16.211–, pero que fue derogada en el año 1992 por la vía del referéndum por un 66% de votos a favor de su anulación.

En el año 1999 Uruguay entraba en la mayor crisis en su historia, una travesía por el desierto de la que no comenzaría a salir hasta entrado el año 2003. En el período 1999-2002 el PIB cayó un 18,6% acumulado, retornando así a niveles equivalentes a los del año 1993. Habían bastado apenas cuatro años para retroceder económicamente toda una década, según los cálculos realizados a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE).

Los salarios reales retomaron su senda descendente a partir del año 1999, en un declive continuo que no se revertiría hasta el año 2005, con una caída acumulada del 23,2% en el período 1999-2004. Esta reducción salarial no impidió un fuerte crecimiento del desempleo, con tasas nunca vistas que llegaron a alcanzar un 17% en el año 2002, aunque hay que señalar que la pérdida neta de empleo ya venía desde el año 1995. Pero el problema era ya más bien una grave situación de pobreza, polarización y exclusión social de quien pasaba por ser la nación menos desigual de toda América Latina (Ferreira *et al.*, 2004). La incidencia de la pobreza

---

<sup>5</sup> Esta política consiste en establecer un tipo de cambio fijo que la autoridad monetaria se compromete a mantener, comprando y vendiendo moneda nacional y divisas, llegado el caso, para tal fin.

se incrementó enormemente entre los años 1998 y 2003, pasando del 16,7% al 30,8% (Amarante y Perazzo, 2008).

La crisis se inició con la devaluación del real brasileño en el año 1999, lo que suponía un encarecimiento y la consiguiente pérdida de competitividad para las exportaciones uruguayas en su principal mercado de destino, además de la caída de la demanda en el país vecino como fruto de la crisis económica que padecía. A este hecho se unió un período de sequía en Uruguay que afectó a su producción agropecuaria y a la generación de electricidad (Bucheli y Furtado, 2005, p. 170). Asimismo, en el año 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 el año 2002 sobrevino la crisis financiera contagiada desde Argentina y una devaluación del peso uruguayo de cerca del 100%, que dificultaba el pago de las deudas bancarias expresadas en dólares y que con la devaluación se veían multiplicadas de repente.

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

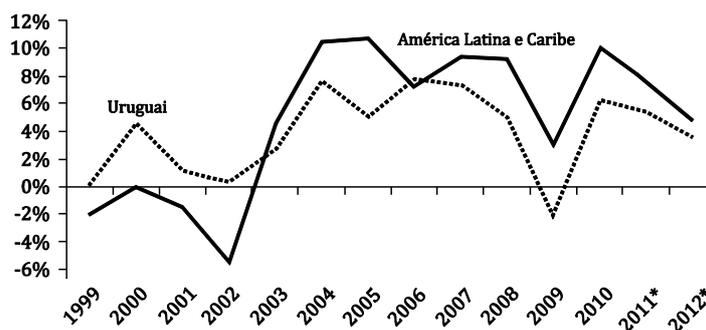
Uruguay llegaba a las elecciones presidenciales del año 2004 con una recuperación económica incipiente (la coyuntura internacional le era ahora propicia), pero con una honda fractura con respecto a aquellas mistificadas señas de identidad. La "Suiza de América Latina" presentaba ahora un severo deterioro en sus niveles de desigualdad (Amarante *et al.*, 2011, tabla A1), una pobreza que ya afectaba a casi un tercio de su población, con una deuda externa más grande que su propia economía y con un sistema productivo incapaz de escapar del círculo vicioso de dependencia con los altamente inestables mercados internacionales de productos primarios.

#### 4. DINÁMICA PRODUCTIVA

Ocho años después de la victoria del FA, en el año 2012, Uruguay había alcanzado su décimo año de crecimiento consecutivo. Un dinamismo que supone el mejor desempeño desde la primera mitad del siglo XX y uno de los mejores resultados en toda América Latina y el Caribe. Todo ello con el mérito añadido de no contar con petróleo o gas natural para sus exportaciones. Tal y como muestra el gráfico 1 (medido en términos de paridad de poder adquisitivo per cápita con el fin de permitir su comparación internacional), el crecimiento uruguayo, desde que inició su recuperación a partir del año 2003, ha tendido a ser por lo general

superior a la media regional latinoamericana, con la excepción puntual del año 2006.

**Gráfico 1.-** Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (en %) medido en dólares PPA (1999-2012). Uruguay y media de América Latina



\*Datos provisionales.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del FMI.

Si observamos el PIB desagregado en sus componentes, se distinguen algunos cambios en el patrón productivo del país a lo largo de estos últimos años. Así, el otrora dominante sector financiero ha dejado paso desde el año 2007 al manufacturero. La severa crisis bancaria que tuvo lugar en el año 2002 lastró la actividad financiera, que tardó tres años en mostrar síntomas de recuperación y que todavía en el año 2007 apenas superaba en valores constantes los niveles del año 1998. Destaca, asimismo, el auge mostrado por el sector de “transporte y almacenamiento y comunicaciones”, además de “comercio, restaurantes y hoteles”. También significativo ha sido el repunte del sector de la construcción, que ha crecido con intensidad animado por la pujante demanda interna, después de haber sufrido una caída acumulada de casi un 50% en el período 2000-2003. Pero, al contrario de lo que pudiera parecer, el auge fabril no se debió tanto a cambios en la estructura productiva local como a factores coyunturales externos. Así, se combinó un fuerte incremento de la demanda internacional, especialmente en el período 2003-2008<sup>6</sup>, junto con el incremento sostenido en el precio de bienes primarios<sup>7</sup> a los que están vinculadas las exportaciones y buena parte de la industria uruguaya<sup>8</sup>.

6 Según los datos del FMI, durante el período señalado el volumen de ventas al exterior se incrementó un 89% acumulado.

7 Así lo muestran los datos del índice de precios de las exportaciones cumplidas, que publica el Banco Central de Uruguay (BCU). Según estos datos, destacan los incrementos de precios en productos exportados como trigo, soja, madera o abonos nitrogenados.

8 Según los datos del INE y de la Cámara de Industria del Uruguay, en noviembre de 2012 el valor bruto de producción por agrupación industrial correspondía en un 55% al sector de “alimentación, bebidas y tabaco”; un 13% a “madera, papel e imprenta”; y un 7% en “textil, vestimenta y cuero”. En consecuencia, las mencionadas industrias ligadas al sector primario suponían un 75% del total de la producción fabril.

A estos dos elementos favorables –conjunción de pujante demanda externa y precios de exportaciones al alza– se sumó un factor adicional: la devaluación del peso como respuesta a la agudización de la crisis en el año 2002. Esta combinación permitió reanimar al sector industrial interno, al mejorar con ello sus precios relativos y aumentar, entonces, su competitividad-precio, especialmente importante en exportaciones de bienes con escaso valor añadido tales como productos agropecuarios o algunas manufacturas básicas.

No obstante, en esta ocasión algunas ramas productivas fuertemente importadoras se han transformado en intensamente exportadoras (automotores, plásticos, metales básicos), mientras que otras orientadas al mercado local han comenzado a exportar tímidamente (imprentas, cemento, envases de cartón). Todo ello haría que no se acentuase la dependencia de la industria uruguaya al sector primario, tal y como sí sucedió durante el ajuste estructural de la década de 1990 (PNUD, 2008, pp. 62-70). Ahora bien, aunque no se haya acentuado, tampoco se ha revertido la tendencia. Las diferencias en la industria uruguaya, por lo tanto, se explican más por factores externos relacionados con el auge combinado de la demanda internacional, compatible con un alza en el precio de sus exportaciones.

Estos aumentos conjuntos de demanda y precio benefician más a unos u otros sectores, según el momento, pero no se producen transformaciones estructurales de relevancia. Es decir, los cambios de tendencia vienen sobredeterminados por factores ajenos a la propia dinámica productiva, por circunstancias coyunturales y en consecuencia pasajeras que hacen temporalmente más competitivas las exportaciones uruguayas. Así pues, la base del crecimiento uruguayo sigue excesivamente vinculada al sector primario y, a su vez, demasiado dependiente del contexto exterior. De hecho, si observamos, a partir de los datos del INE, la evolución de las exportaciones según sus más importantes sectores, constatamos una mayor participación del sector primario sobre el total. En efecto, si en el año 1996 las ventas al exterior de este sector representaban un 20%, en el año 2010 explican nada menos que un 35% de las exportaciones uruguayas. Mientras, las manufacturas de origen agropecuario han perdido algo de protagonismo, al representar un 42% del total en el año 2010 frente al 50% del año 1996, pero esa pérdida de relevancia ha sido más bien ganada por el sector primario y no tanto por exportaciones de origen industrial. De hecho, estas últimas han visto menguar su presencia exportadora al explicar en el año 2010 un 21% del total, frente al 28% del año 1996 (Chapuis y Rodríguez, 2011, p. 3).

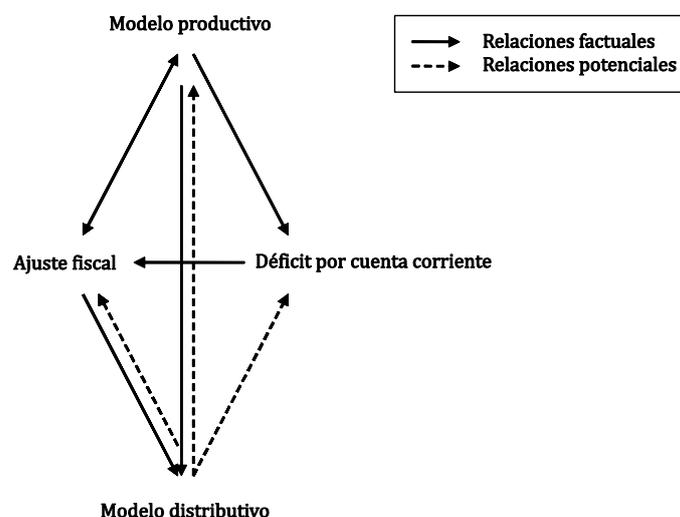
Una manera de haber minimizado esta dependencia externa habría consistido en una mayor intensidad en el esfuerzo inversor local. Según los datos de la oficina de datos de la CEPAL –CEPALSTAT–, la tasa de formación bruta de capital sobre el PIB uruguayo pasaba por encontrarse entre las más bajas de toda América Latina y el Caribe. Durante estos últimos años se observa un mayor ánimo inversor, sobre todo público, pero aún se mantiene por debajo de la media regional. La mayor inversión pública (81,3% del total en 2010, según cifras del INE) también ha de ser matizada, dado que se concentra en construcción y no en maquinaria y equipo. Por lo tanto, la pauta inversora se ha mantenido lejos de las necesidades

transformadoras. La entrada de inversión extranjera directa tampoco parece haber colaborado mucho en esta labor, dado que una buena parte de los nuevos flujos de entrada se han focalizado en la compra de tierras (Elías, 2007, p. 17).

En consecuencia, la dinámica productiva se mantiene encorsetada por lo que podríamos representar como un “rombo” de variables interrelacionadas (figura 1). De una parte, el modelo productivo dependiente del sector primario y de importaciones, tanto energéticas como de bienes de equipo; por otra parte, una balanza por cuenta corriente con déficit crónico, que hace que el país necesite de importaciones de ahorro externo para financiarlo; en tercer lugar, un ajuste fiscal para atender a los pagos de su endeudamiento externo y que limita los recursos del Estado para el cambio de modelo productivo; y, como cuarto eje, el modelo distributivo entre capital y trabajo.

Este último punto de nuestro imaginario rombo resulta crucial en cuanto que permite incidir sobre los otros tres. De esta manera, un cambio en este modelo de reparto que, por lo tanto, se proyecte en la distribución funcional de la renta permitiría, por ejemplo, aumentar los ingresos fiscales con los que potenciar la inversión pública. De igual modo, contribuye al cambio del modelo productivo al incentivar la inversión privada en capital ante un encarecimiento relativo del factor trabajo.

**Figura 1.-** Las limitaciones de la dinámica productiva de Uruguay



FUENTE: Elaboración propia.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

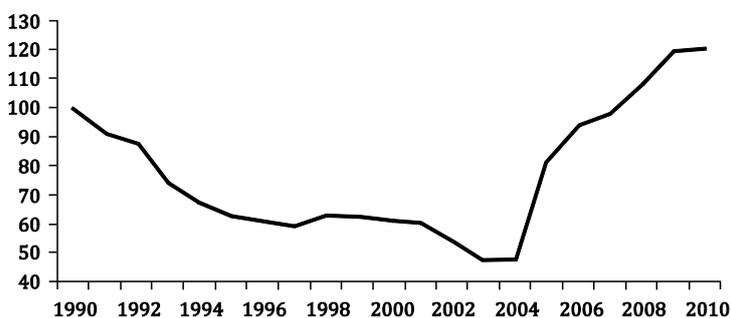
Como ya se ha señalado con anterioridad, la distribución funcional de la renta influye en la distribución secundaria, principalmente porque las rentas del capital

están más concentradas que las del trabajo (OCDE, 2008, p. 35; Glyn, 2009). Ello, junto al hecho mencionado también del nexo entre esta variable y el sistema productivo, la convierte en una clave propiciatoria de la reducción de las desigualdades. Dicho esto, por su propia definición, existen dos vías para incidir en la distribución funcional de la renta desde las políticas públicas: por medio de los salarios o por medio del empleo, es decir, a través de la masa salarial. A diferencia de lo ocurrido con la dinámica productiva, se aprecia la aplicación de políticas de relevancia que han afectado a la también denominada distribución primaria de la renta.

Con respecto a los salarios, las medidas implementadas por el ejecutivo sirvieron para recuperar los niveles previos al inicio de la crisis en el año 1999, así como fortalecer a las organizaciones de trabajadores. Dos herramientas han resultado fundamentales para la recuperación salarial: el restablecimiento de la negociación colectiva –los Consejos de Salarios– y el alza continuada del salario mínimo (gráfico 2). En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores, la filiación sindical se ha multiplicado por 2,5 desde el año 2005 (Martner *et al.*, 2009, p. 53). Aun con todo ello, y pese a la comentada recuperación del salario mínimo nacional y los Consejos de Salarios, los cinco años de primera legislatura del FA en el Gobierno no resultaron suficientes para recuperar los niveles salariales previos a la crisis, con lo que hubo que esperar hasta el año 2010 para que los salarios medios alcanzaran los niveles del año 1999 (INE, 2011a).

Los salarios han registrado entre los años 2004 y 2011 un aumento acumulado del 31,7%, una intensidad y continuidad en su crecimiento no vista en más de medio siglo (calculado con datos del INE). La recuperación de la negociación colectiva con la convocatoria de los Consejos de Salarios sin duda resultó determinante para este incremento salarial. Junto a ella, otra política gubernamental favorable a los salarios vino por los incrementos continuados en el Salario Mínimo Nacional (SMN) (gráfico 2). Téngase en cuenta que este SMN sirve, además, de referencia al fijar salarios en la negociación colectiva.

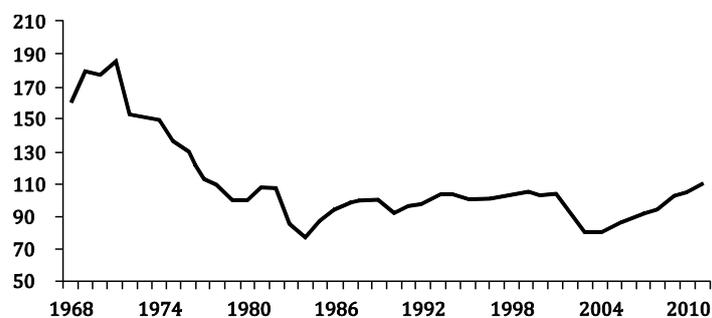
**Gráfico 2.-** Evolución del salario mínimo nacional real (en números índice: 1990 = 100)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la OIT: *Panorama laboral. América Latina y el Caribe* (varios años).

El gráfico 3 permite ilustrar, con una perspectiva de largo plazo, el cambio histórico en la dinámica de las rentas del trabajo logrado durante estos años, rompiendo una tendencia de retrocesos salariales o de estancamiento en el mejor de los casos. Por otra parte, delata la todavía insuficiente recuperación si nos atenemos a la pérdida acumulada por los salarios a lo largo de estas últimas décadas desde finales de los años sesenta del pasado siglo. Un período demasiado breve para remontar aún tantos años de ajustes, pero también un ritmo de crecimiento de los salarios reales que pudo ser más intenso si lo comparamos con la notable pujanza de la renta nacional: para ese mismo período 2004-2011 el aumento acumulado del PIB ha sido del 48,5%, según los cálculos realizados a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

**Gráfico 3.-** Evolución del salario medio en términos reales (números índice: 1995 = 100)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

En lo concerniente a las condiciones laborales, dada la estructura del mercado de trabajo es necesario analizar lo ocurrido con respecto al desempleo pero también en relación con la informalidad. En este último sentido, la tendencia ha sido de una clara mejoría. El número de trabajadores sin contribuciones a la Seguridad Social se ha reducido a partir del año 2004, cuando alcanzó un techo del 40,7%, hasta conseguir un 32,2% de no cotizantes en el año 2009 y un 26,5% en el año 2012 (INE, 2011a). El empleo irregular afecta fundamentalmente a los trabajadores pobres. En este sentido, se ha conseguido mantener una pauta de descenso de la informalidad para ese colectivo. Así, según los datos del INE (2009b), el porcentaje de trabajadores sin aportaciones a la Seguridad Social localizados en el primer quintil de ingreso pasó de un 78,6% en el año 2004 a un 70% en el año 2008. En todo caso, aunque la informalidad desciende en el conjunto de la población ocupada por debajo de la línea de pobreza, esta aún mantiene tasas de informalidad elevadas: un 66,4% en el año 2011, según los datos de la *Encuesta Continua de Hogares*. Por lo tanto, aunque es cierto que las cifras de pobreza han disminuido, como veremos en la próxima sección permanecen todavía elevadas y muestran las dificultades de reinserción laboral formal para las personas con menores recursos.

Pero, a pesar de ser aún unos niveles elevados, son los más bajos de Latinoamérica<sup>9</sup>. Las importantes dificultades en su descenso, si lo comparamos con el dinamismo económico de estos años, nos advierten de las dificultades y limitaciones de las políticas puestas en marcha para revertir los efectos acumulados por las políticas de empobrecimiento llevadas a cabo con los ajustes. Un ejemplo de esas limitaciones es el caso de las empresas unipersonales, fuente clara de informalidad cuyo tratamiento no ha sido objeto de modificación alguna (Martner, 2009, p. 44).

Aparte del empleo no cotizante a la Seguridad Social, el otro fenómeno que afecta a la renta de los trabajadores es el desempleo. También en este ámbito el éxito es indiscutible, pues con una tasa próxima al 6% no solo se han mejorado los niveles anteriores a la crisis, sino que se ha reducido a la mitad la tasa que se encontró el FA a su llegada al poder. Tenemos, por lo tanto, que la precariedad laboral, aunque lentamente, se reduce, mientras que desciende el desempleo y aumentan los salarios. Y esto sí constituye una novedad, puesto que en ocasiones anteriores la creación de empleo venía acompañada de un estancamiento salarial, en el mejor de los casos, y se lograba en parte mediante una mayor degradación de las relaciones laborales (Notaro, 2005; Olesker, 2001).

Por lo que respecta a la evolución en sí de la distribución primaria de la renta, se aprecia lo siguiente. La tendencia, agudizada con los programas de ajuste desde los años noventa del s. XX, había sido de una continua pérdida de participación de los salarios en el PIB frente a un incremento de los beneficios empresariales, a cuya evolución podemos aproximarnos mediante el comportamiento del concepto "excedente bruto de explotación" (EBE), dado que no hay disponible información estadística sistemática y actualizada sobre los datos desagregados del PIB por el lado del ingreso. Los datos ofrecidos por el Banco Central del Uruguay (BCU) hasta el año 2005 mostrarían que el total de remuneraciones salariales se mantenía aún por debajo del total alcanzado en el año 1997 (un 96,6%), mientras que el EBE del año 2005 era un 14% superior al de ese mismo año de referencia. A falta de datos oficiales, podemos hacer algunas estimaciones para atisbar qué ha podido suceder a este respecto desde el año 2005.

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>10</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.

Tal y como muestra el gráfico 4, se evidencia una recuperación en la participación salarial a partir del año 2005. Sin embargo, se observa asimismo un estanca-

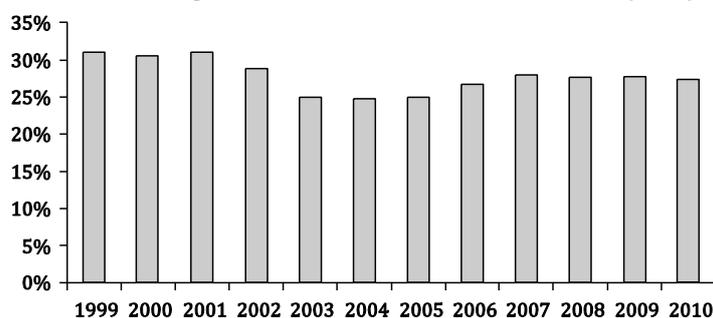
---

<sup>9</sup> Así sucede si consideramos las estadísticas de la base de datos SEDLAC, elaborada por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y por el Banco Mundial. Aunque las cifras para el caso uruguayo son sensiblemente menores que las del INE (19% de informalidad en el año 2010), sirve como comparativa regional y donde se corrobora la economía uruguayo como la economía latinoamericana con menor porcentaje de empleo informal.

<sup>10</sup> En nuestro caso, hemos obtenido el valor de la masa salarial a partir del salario medio calculado para todo el año y multiplicado por el total de personas ocupadas ese año.

miento, sobre todo desde el año 2007. En consecuencia, nos encontramos ante el hecho de que el incremento continuado de los salarios desde el año 2004 no ha supuesto que estos recuperen los porcentajes de participación en el PIB previos a la crisis del período 1999-2002. Estos datos nos indicarían, entonces, que el mayor ciclo expansivo de las últimas décadas no ha servido para recuperar los niveles previos a la crisis; o dicho de otro modo, mientras que el crecimiento económico muestra sus mejores resultados tanto en duración como en intensidad, la participación salarial sobre la riqueza generada permanece estancada.

**Gráfico 4.-** Proporción de la masa salarial sobre el PIB (en %)



FUENTE: Elaboración propia a partir del BCU y ECH.

Entre los factores explicativos a este respecto se puede citar que una parte significativa del empleo generado está en sectores intensivos en mano de obra, con baja cualificación y escaso valor añadido. Los datos para el año 2011 muestran que una buena parte de la población ocupada se sitúa en los estratos salariales más bajos. Así, el porcentaje de los llamados “diezmilpesistas”, es decir, quienes reciben 10.000 o menos pesos mensuales aglutina a un 40% del total de ocupados, aumentando el porcentaje hasta un 56% si consideramos los tres tramos inferiores de ingresos: hasta 14.000 pesos/mes (Instituto Cuesta Duarte, 2012).

Estos resultados coinciden con los recogidos en un informe del Instituto Cuesta Duarte (2011a), aunque sus porcentajes de participación salarial difieren de los nuestros<sup>11</sup>. El citado informe apunta, a su vez, algo escondido entre los datos de salario medio y que afecta igualmente a la distribución de la renta: 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 los obreros y empleados.

<sup>11</sup> Esto es así, entre otros motivos, porque en el caso del Instituto han incluido la media total de la suma de sueldos, comisiones, incentivos y horas extras; mientras que 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.

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS, DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA RENTA Y POBREZA

Una vez analizada la evolución de la distribución primaria de la renta, vamos a estudiar lo ocurrido con la secundaria, es decir, de qué manera el Gobierno del FA abordó el problema de la desigualdad y la pobreza (relativa) en el país. Para ello, vamos a dividir esta sección en tres subsecciones abordando, respectivamente, las políticas de ingresos y sus limitaciones, las políticas de gasto y, por último, los resultados en materia de desigualdad y pobreza.

### 6.1. LOS LÍMITES DE LAS POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Las políticas sociales del nuevo Gobierno se enfrentaron a la limitación que impone el lastre del endeudamiento externo, pero también a una baja presión fiscal. Con respecto a lo primero, la dependencia financiera se expresa tanto por la necesidad de recursos exteriores para sufragar su crónico déficit por cuenta corriente como para hacer frente al pago de la deuda pública acumulada. Así, aunque la ratio deuda pública/PIB se ha visto reducida por la sobrevaluación del peso frente al dólar y a la propia dinámica de crecimiento, en términos absolutos la deuda pública tiende a incrementarse (IECON, 2007).

En relación con los ingresos, la reducida presión fiscal resultaba del todo incoherente con cualquier objetivo de robustecer el estado de bienestar. Por tal motivo, el Gobierno *frenteamplista* apostó por una reforma tributaria que introdujera el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), aparte de simplificar la enmarañada estructura impositiva local. La introducción de este impuesto progresivo, que incluye además a las rentas del capital en su base imponible aunque de forma dual (es decir, con un tipo distinto y más reducido que el de las rentas del trabajo), permitiría aumentar los ingresos, así como mejorar el impacto redistributivo de la recaudación.

Para la financiación de los programas de transferencias del Banco de Previsión Social (BPS), el volumen de las contribuciones (medido en pesos constantes) fue perdiendo participación hasta el año 2004, cuando la salida de la crisis ayudó a revertir la tendencia. La otra fuente de ingresos importante –los impuestos– han ido también ganando en su ponderación, lo que incide en un mayor componente redistributivo (Banco Mundial, 2007, p. 83). En el caso de las contribuciones sociales se eliminó la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que es un impuesto indirecto y, por lo tanto, fiscalmente regresivo, y se creó el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)<sup>12</sup>, que sí es de carácter directo y, por lo tanto, más progresivo.

En todo caso, los logros en términos de ingresos aún no han sido tales. Según la Asesoría Jurídica de la Dirección General Impositiva (DGI), la recaudación impo-

---

12 Es un impuesto directo sobre las pasividades, que se creó al ser declarada inconstitucional la aplicación del IRPF sobre las jubilaciones tras las protestas y presiones de algunos pensionistas pertenecientes en realidad a una reducida pero poderosa y privilegiada elite, entre la que se encuentra, por ejemplo, el ex presidente Sanguinetti.

sitiva no fue recaudatoria, sino todo lo contrario<sup>13</sup>. Y según los últimos datos disponibles, correspondientes al año 2009, la presión tributaria aumentó (31,9% del PIB, frente al 30,3% en el año 2008) pero no por los impuestos, sino por las mayores contribuciones a la Seguridad Social derivadas de la creación neta de empleo.

Las reformas han derivado en un aumento de la presión de la imposición directa, lo que incide en una mayor progresividad en la recaudación. No obstante, las mejoras tributarias en términos de progresividad no han impedido todavía que la estructura impositiva siga dominada por la imposición indirecta (el IVA representó en el año 2009 el 53,5% de la recaudación impositiva total frente al 10,4% del IRPF, según los datos de la DGI). En todo caso, los análisis sobre la incidencia de las reformas fiscales en la distribución de la renta apuntan a un claro componente redistributivo. Así, el último quintil de la distribución de la renta presenta una reducción de su renta disponible como consecuencia del efecto de la introducción del IRPF (en comparación con el anterior IRP) (PNUD, 2008, p. 127; Barreix y Roca, 2003); y estudios más recientes estiman una reducción en el índice de Gini de entre uno y dos puntos (Martorano, 2012; Llambi *et al.*, 2011).

## 6.2. LAS POLÍTICAS DE GASTO SOCIAL

En lo que al gasto social se refiere, la reforma más destacable es la del Sistema Nacional Integrado de Salud (FONASA), que entró en vigor el 1 de enero de 2009<sup>14</sup>. Esta reforma, al dejar fuera a los trabajadores informales, que no pueden elegir entre acudir al sistema público o al privado, implica que la mejora lograda en términos de cobertura se costee de forma regresiva: el Fondo Nacional de Salud requiere para su financiación 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). Aun así, según un estudio del INE (2008), el descenso en la pobreza registrado en el período 2006-2008 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 cuanto a las pensiones de jubilación, en el año 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 y se mejoró

---

13 Nota Metodológica de julio de 2011 <[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, el *Boletín Estadístico de la DGI* del año 2008.

14 Por medio de la Ley nº 18.211 del año 2007 se reformó el sistema tratando de ofrecer cobertura sanitaria de forma universal y equitativa, para lo que se optó por articular tanto a las prestaciones públicas como privadas bajo una instancia única: la Junta Nacional de Salud. La financiación se realiza por medio del FONASA a partir de las contribuciones de hogares, empresas y aportaciones del Estado. Además, de cara a una mayor posibilidad de elegir, el sistema público pasa a competir con los servicios privados. El sistema 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.

la prestación recibida hasta situarla en el 50% del sueldo medio de los últimos tres años más un 1% por cada año adicional hasta un máximo del 14% (antes era el 50% de la media más alta de los diez o de los veinte 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 de los requisitos de la pensión por incapacidad o de la prestación por desempleo especial para mayores de 58 años. La edad de jubilación se mantiene en los 60 años, pero se reduce el requisito de años cotizados, que pasa de 35 a 30. Aparte de estas reformas, en el año 2010 se elevó la pensión pública mínima un 17% 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 nº 18.399 de diciembre de 2008. Este subsidio presenta unas tasas de cobertura extraordinariamente bajas, de cerca del 4% de los desempleados en el año 2009 (medido por la *Encuesta Continua de Hogares*), debido a que tiene condiciones muy restrictivas, un período corto de cobertura y a que parte de sus beneficiarios son empleados con suspensiones temporales de empleo<sup>15</sup>. Con la reforma se pretendió 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 introdujo un mecanismo de pago escalonado por el que la prestación se reduce a medida que pasan los meses, pero de forma que la media total sea del 50% del sueldo anterior (Amarante, Arim y Dean, 2011).

Otras reformas aplicadas para reducir el impacto de la pobreza incluyen el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Dado que el 75% de los beneficiarios de "Ingreso Ciudadano" (un componente del programa) 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% de esos hogares estaban dirigidos por mujeres con menores a su cargo, es evidente que se consiguió actuar sobre un claro polo de vulnerabilidad (Quiroga, Canzani y Ensignia [comp.], 2009, p. 174; Banco Mundial, 2007, p. 64). De hecho, en el año 2006 el grupo de edad con mayor riesgo de pobreza era el de 0 a 5 años, seguido por el de 6 a 12 años, ambos con porcentajes próximos al 50% (Banco Mundial, 2007, p. 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, p. 207), una parte fundamental de este, como era la de intentar poner los medios para que estas franjas de la población salieran en el medio plazo de la pobreza, quedó sin efecto o, al menos, sin forma de comprobarlo de manera directa. De modo indirecto podemos observar su impacto a través de las tasas de deserción escolar antes y después de implementar el programa.

---

15 Con respecto a las condiciones, el subsidio excluye a quienes buscan su primer trabajo o a quienes no han trabajado en los seis meses anteriores (lo cual supone hasta un 50% de los desempleados), pero también a quienes han trabajado en el sector informal de la economía. En cuanto a la duración, era de seis meses antes de la reforma (Amarante, Arim y Dean, 2011).

Según los datos del INE (2011a), la escolarización ha tendido a aumentar en todos los tramos de edad, especialmente en el grupo de 3 a 5 años y en el de 12 a 14 años. En ambos casos, en el año 2010 presentaban tasas superiores al 70% y en el segundo grupo, la mayor tasa de la serie, que se remonta al año 1991 (en el de 3 a 5 años su máximo fue en el año 2008, con un 77,5% escolarizado). El grupo de edad de entre 15 y 17 años ha mostrado un avance bastante menos importante. De hecho, hasta el año 2008 mantuvo una preocupante tendencia a la baja, llegando ese año a una tasa de escolarización de un 38,8%. Ello podría indicar que 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 (48,4%). Es pronto, sin embargo, para saber si se trata de algo consolidado, pero sería importante que lo fuera al menos por dos razones: la primera, porque indicaría una mejor situación media de los hogares, donde el coste-beneficio hace ahora más favorable invertir en formación; y la segunda, porque esta 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 comprobar si esa 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: la ya comentada falta de mecanismos para verificar su cumplimiento; y la escasa cuantía de las ayudas, que en el caso del "Ingreso Ciudadano" no superó nunca la mitad de la línea de la pobreza (Banco Mundial, 2007, p. 72; Arim, Cruces y Vigorito, 2009, p. 20).

Otros indicadores apuntan a algunas mejoras notables tras la introducción de los programas. Así, entre los años 2001 y 2006 el número de hogares que no recibía ningún beneficio de los programas de transferencias pasó de situarse en más del 40% a superar ligeramente el 30%, 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 resulta más acentuado son los dos quintiles más pobres, especialmente el primero, y la mayoría de la reducción tiene lugar en el bienio 2005-2006. 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% entre los años 2001 y 2004 al 11% en el año 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 tenido mucho más éxito que otros similares puestos en marcha en la región, como la *Bolsa Familia* de Brasil o el *Chile Solidario* (Banco Mundial, 2007, pp. 66-71; PNUD, 2008, p. 128).

Como consecuencia de los mencionados programas, y de acuerdo con los datos de CEPALSTAT, el gasto público social pasó del 19,5% del PIB en el año 2004 (la cota más baja desde el año 1993) hasta el 23,3% en el año 2009 (la cota más alta

de la serie que va desde el año 1990 al 2009). Según la misma fuente, el gasto público real por habitante creció en el período 2004-2009 un 57%, situándose al final de dicho período en 1.503 dólares (del año 2005), la cifra más elevada de la serie.

### 6.3. RESULTADOS EN MATERIA DE DESIGUALDAD Y POBREZA

Pasado el Ecuador de la segunda legislatura consecutiva del FA, el resultado de las políticas sociales aplicadas ha sido indudablemente positivo en términos de desigualdad y reducción de la pobreza. Esta disminución ha sido posible sobre todo debido 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. De este modo, la indigencia pasó de afectar al 2,7% de las personas en el año 2006 e incrementarse hasta el 3,2% en el año 2007 a situarse en el 0,5% en el año 2010. De igual modo, la pobreza pasó en el mismo período del 28,4% al 18,7% en el año 2010 (INE, 2012).

Es necesario observar que en este descenso desempeñan un papel nada desdeñable las políticas sociales ya mencionadas. Por ejemplo, dado que el grueso de los programas de transferencias ya citadas se centran, como se ha visto, en los grupos más vulnerables, según un estudio elaborado en el año 2006 la pobreza, que entonces, según esta fuente, afectaba al 27,4% de la población, sin estas transferencias se habría elevado hasta el 40,1% (Banco Mundial, 2007, p. 76). No obstante, es de destacar el peso de la coyuntura laboral (con combinación de creación de empleo y alzas salariales) derivada del intenso ritmo de crecimiento económico, al que le acompañan políticas públicas favorables al salario.

Con respecto a la desigualdad, los efectos de esas políticas sí evidencian algunos resultados relevantes, aunque a un ritmo más lento del que cabría desear. Entre los años 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. Esa tendencia se ha revertido, aumentando el ingreso medio del decil menos pudiente un 14% en el bienio 2010-2011. Los ingresos del último decil han tendido a crecer, pero menos<sup>16</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 de la tabla 1. En ese sentido, cabe destacar que supone un freno a la tendencia de incremento de la desigualdad de los años 1991-2006 (PNUD, 2008, pp. 120-121). Los datos más recientes sobre el índice de Gini (INE, 2012) muestran esta tendencia hacia una menor desigualdad aunque

---

16 En el período 2006-2011 los ingresos medios del primer decil se han más que duplicado. Mientras, los del último decil también han aumentado pero menos, con un incremento medio acumulado del 54%. Aun con estas menores diferencias entre grupos de ingreso, cabe matizar que este decil más pudiente se apropió en el año 2011 de un 28,8% de todo el ingreso anual del país, frente al 31,9% del año 2009. Mientras, el primer decil acapara un 2,4% del ingreso total, dos décimas más que en el año 2009. Como se aprecia, las diferencias sociales son todavía elevadas (INE, 2012).

con titubeos, como los retrocesos en los años 2007 y 2009 con respecto al año precedente.

**Tabla 1.-** Evolución del índice de Gini y de la ratio decil 10/decil 1 en el período 2006-2011

Año	Índice de Gini	Ratio (10/1)
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).

## 7. RESULTADOS

A primera vista, las cifras en los dos Gobiernos *frenteampelistas* consecutivos suponen un evidente punto y aparte con la trayectoria seguida durante las pasadas décadas. En primer lugar, por la persistencia e intensidad del ciclo expansivo; en segundo lugar, porque este crecimiento se hace compatible por primera vez, al menos desde finales de los años sesenta del pasado siglo, con un crecimiento sostenido de los salarios en términos reales. Pero además, esta alza ininterrumpida se muestra compatible con unas tasas de desempleo en mínimos históricos.

Desde la perspectiva de la desigualdad de la renta y las políticas de equidad sí observamos cambios sustanciales y no solo aparentes. Así, los resultados muestran su impacto positivo sobre los índices de desigualdad. También el mercado laboral, como elemento básico en la redistribución de la renta, ha registrado algunos importantes hitos, como es un nivel de paro en mínimos históricos compaginado con una continuada alza salarial. Este incremento de los salarios se ha visto facilitado por las políticas públicas y muy especialmente por la recuperación de la negociación colectiva, así como por el continuado incremento del SMN.

Esos avances se ven ensombrecidos por aspectos tales como que el citado incremento salarial medio esconde un desarrollo desigual entre los distintos grupos de trabajadores. Así, los aumentos en el sector de gerentes y profesionales han sido muy superiores a los de los obreros y empleados. Además, con ser destacables, esas alzas salariales han sido inferiores al comportamiento del PIB, lo que ha hecho que la participación de los salarios en la renta muestre cierto estancamiento a partir del año 2007.

En todo caso, resulta aún más importante dilucidar hasta qué punto los avances logrados han sido fruto de una coyuntura por definición pasajera, o si se atienen a verdaderas rupturas estructurales. En este sentido, nuestro análisis revela la existencia de importantes elementos de continuidad, entre los que destacan los relativos a la estructura productiva. Así, el notable desempeño de las exportacio-

nes se ha visto acompañado de una mayor participación en estas de los productos primarios, y no de la industria. A este respecto, el comportamiento de la inversión no parece suficiente como para permitir cambios sustanciales en el modelo productivo, con tasas sobre el PIB inferiores todavía a la media regional y cuyos incrementos se concentran sobre todo en la construcción.

## 8. CONCLUSIONES

Los resultados observados en este trabajo corroboran que no basta con crecer y esperar a los pretendidos automatismos del mercado. Asimismo, la evidencia muestra que las políticas activas contra la pobreza y la desigualdad, lejos de ser un obstáculo para el crecimiento, son compatibles con este. 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 (aunque las del capital pasan por primera vez a estar gravadas). Igualmente, hemos de tener en cuenta que, aparte del impacto que han tenido los programas sociales contra la pobreza, el crecimiento económico facilitaba esas políticas y permanece por ello la duda acerca de la consolidación de esta tendencia favorable ante un contexto económico no tan benigno.

Sin embargo, no es la primera vez que Uruguay goza de un período expansivo, como ocurrió durante el primer lustro de los años noventa del s. XX bajo la Administración Lacalle. Pero sí es la primera ocasión en décadas donde se compaginan crecimiento, alzas salariales, reducción del desempleo y menores niveles de pobreza y desigualdad. De hecho, este artículo ha puesto de manifiesto cambios en la distribución funcional de la renta que contribuyen a los resultados de las políticas sociales en materia de desigualdad al aumentar el peso de los salarios en el PIB, aunque con un posterior estancamiento al final del período analizado. La incidencia en esa distribución primaria resulta modesta si se compara con las cifras del más largo e intenso ciclo expansivo que ha conocido la economía uruguaya desde mediados del siglo XX.

Es aquí donde encontramos la principal debilidad del proceso. Dado que los cambios en la estructura productiva aún no han sido demasiado profundos, los elementos que han propiciado ese dinamismo económico son esos mismos factores exógenos que también supusieron el colapso. El país ha recuperado el vigor económico de hace un siglo, pero por los mismos factores que luego lo agotaron.

La dinámica de crecimiento uruguaya sigue sin resolver las limitaciones que impone el rombo formado por cuatro variables interrelacionadas (figura 1): su modelo productivo muy sesgado hacia una especialización primaria exportadora; una balanza por cuenta corriente con déficit crónico, dada su dependencia exterior en materia energética y de bienes de equipo para su industria; un ajuste fiscal para obtener recursos que compensen la dependencia del ahorro externo; y en

cuarto lugar, la distribución entre capital y trabajo. Incidir en esta distribución primaria no solo redundaría en mayores cotas de equidad, sino que permitiría reasignar una mayor cantidad de recursos con los que incidir en una transformación de calado en el modelo productivo y que permita superar así las limitaciones descritas.

Estas limitaciones implican que, llegado un punto, las alzas salariales dejan de traducirse en mayor participación de los salarios en la renta. Queda pendiente, por lo tanto, afrontar una transformación más profunda, estructural, con políticas activas y planes sectoriales, para impedir que su porvenir sea repetir una clara situación de desigualdad y pobreza como la que tuvo que afrontar el Frente Amplio tras su llegada al Gobierno.

No obstante, a la hora de formular nuestras conclusiones es preciso advertir de las limitaciones que presenta nuestro estudio. En primer término, el período analizado es escaso si lo comparamos con la consecución de cambios estructurales, en un proceso aún en marcha. Por esto mismo, algunos de los datos son provisionales. Con respecto a esto último, sería necesario atender a algunas cifras no analizadas aquí. Así, por ejemplo, al abordar el comportamiento salarial sería importante desagregarlo por categorías profesionales para su comparación. En segundo término, como ya se ha indicado, no existen cifras oficiales a partir del año 2005 referentes a la distribución funcional de la renta, mientras que las publicadas tampoco se ofrecen desglosadas. La provisión de estas cifras por parte de las instituciones oficiales permitirá afinar esa parte de nuestro análisis.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMARANTE, V.; ARIM, R.; DEAN, A. (2011): "Unemployment Insurance Design and Its Effects: Evidence from the Uruguayan Case", *6th IZA/World Bank Conference: Employment and Development*. México D.F.: Institute for the Study of Labor (IZA)/The World Bank.
- AMARANTE, V.; COLAFRANCESCHI, M.; VIGORITO, A. (2011): *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010*. (UNU-WIDER Working Papers, 2011/94). Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- AMARANTE, V.; PERAZZO, I. (2008): *Crecimiento económico y pobreza en Uruguay*. (Documento de Trabajo, 09/08). Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía. (5 de diciembre de 2012). <[www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT09-08.pdf](http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT09-08.pdf)>.
- ARIM, R.; CRUCES, G.; VIGORITO, A. (2009): *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. (Serie Políticas Sociales, 146). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (2011): *Boletín Estadístico 2011*. Montevideo: BPS.
- BANCO MUNDIAL (2007): *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: Banco Mundial. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desa-

- rrollo Humano. (5 de diciembre de 2012). <<http://siteresources.worldbank.org/INT/URUGUAYINSPANISH/Resources/PoliticadeTransferencia.pdf>>.
- BARREIX, A.; ROCA, J. (2003): "Un nuevo modelo de Administración Tributaria", *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay*, septiembre. (5 de diciembre de 2012). <[http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025\\_ArticuloAdministracion.pdf](http://economia.ucu.edu.uy/attachments/025_ArticuloAdministracion.pdf)>.
- BERTINO, M.; BERTONI, R. (2004): "Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta", *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34 (1-2), pp. 123-150. Stockholm: Stockholm University. (17 de abril de 2013). <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/mas-de-un-siglo-de-deuda-publica-uruguaya-una-historia-de-ida-y-vuelta/publicacion/27/es/>>.
- BORRAZ, F.; GONZÁLEZ, N. (2008): "Panes: focalización e impacto", *Revista de Ciencias Empresariales y Economía de la Universidad de Montevideo*, 7, pp. 73-110.
- BUCHELI, M.; FURTADO, M. (2005): "Uruguay 1998-2002: la distribución del ingreso en la crisis", *Revista de la CEPAL*, 86, pp. 167-181.
- CASTEL, P. (1997): *Un modelo para la economía uruguaya*. Montevideo: Arca.
- CHAPUIS, C.; RODRÍGUEZ, H. (2011): *Análisis de la estructura exportadora del Uruguay*. (Documento de Trabajo, 002/2011). Montevideo: Banco Central del Uruguay (BCU).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (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*. (LC/L.3025/Rev. 5-30). Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*. (LC/G.2512-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012b): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*. (LC/G.0000-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- CORNIA, G.A. (2012): *Inequality Trends and their Determinants: Latin America over 1990-2010*. (UNU-WIDER Working Paper, 2012/19). Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- COTARELO, M.C. [coord.] (2008): *Informe de coyuntura. Uruguay. Julio-Agosto 2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Observatorio Social de América Latina (OSAL).
- COURIEL, A. (2007): "Los subsidios y la solidaridad en la reforma de la salud", *La República*, nº 2.694, de 10/10/07, p. 24. Montevideo. (5 de diciembre de 2012). <<http://www.larepublica.com.uy/comunidad/278769-los-subsidios-y-la-solidaridad-en-la-reforma-de-la-salud>>.
- COURIEL, A. (2010): "El Gobierno del Frente Amplio: logros y desafíos", en G. Vidal, A. Guillén y J. Déniz [coord.]: *Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- DÉNIZ, J. (1987): "La deuda externa en Uruguay", en C. Berzosa et al.: *La deuda externa*. Madrid: IEPALA Fundamentos.
- ELÍAS, A. (2007): "Uruguay, un gobierno en disputa", en B. Stolowicz [coord.]: *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Aurora. (Artículo disponible en la Red de Economistas de Izquierda de Uruguay-REDIU). (17 de abril de 2013). <<http://www.redui.org>>.
- FERREIRA F.; FERRANTI L.; PERRY, G.; WALTON, M. (2004): *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington D.C., WA: The World Bank.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009): *Uruguay: Selected Issues*. (IMF Country Report, 09/103). Washington D.C., WA: FMI.

- GLYN, A. (2009): "Functional Distribution and Inequality", en W. Salverda, B. Nolan y T. Smeeding [ed.]: *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, pp. 101-126. Oxford: Oxford University Press.
- HANSON, J.; DE MELO, J. (1983): "Uruguayan Experience with Liberalization and Stabilization, 1974-1981", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25 (4) (Special Issue «Economic Experiments in the Southern Cone, 1974-1982»), pp. 477-508.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2011a): *Informe de Coyuntura setiembre 2011*. Montevideo: Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional Trabajadores (CNT).
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2011b): *La masa salarial entre 1998 y 2010*. Montevideo: Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional Trabajadores (CNT). (5 de diciembre de 2012). <[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)>.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2012): *El nivel de los salarios en 2011*. Montevideo: Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional Trabajadores (CNT). (5 de diciembre de 2012). <[http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=117&Itemid=352](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=117&Itemid=352)>.
- KALDOR, N. (1956): "Alternative Theories of Distribution", *The Review of Economic Studies*, 23 (2), pp. 83-100.
- KRUGMAN, P. (2012): "Putting the Gini Back in the Bottle", *The New York Times*, de 11/04/12. (25 de noviembre de 2012). <<http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/04/11/putting-the-gini-back-in-the-bottle/>>.
- LLAMBI, C.; LAENS, S.; PERERA, M.; FERRANDO, M. (2011): *Assessing the Impact of the 2007 Tax Reform on Poverty and Inequality in Uruguay*. (Working Papers PMMA). Montevideo: Partnership for Economic Research (PEP) / Poverty Monitoring, Measurement and Analysis (PMMA).
- LONDOÑO, J.; SZEKELY, M. (1998): "Sorpresas distributivas después de una década de reformas", *Pensamiento Iberoamericano* (volumen extraordinario «América Latina después de las reformas»), pp. 195-242.
- MARTNER, G.; ERMIDA URIARTE, O.; PORTA, F.; BIANCO, C.; 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, 06/2012). Firenze: Università di Firenze, Dipartimento di Scienze Economiche.
- MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F. (2007): "¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno", *Cuaderno CRH*, 20 (51), (septiembre-diciembre), pp. 463-478.
- MILANOVIC, B.; MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2008): "La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos", *América Latina Hoy*, 48 (abril), pp. 15-42.
- NOTARO, J. (2005): *Empleo y desempleo en el Uruguay, 1984-2005*. (Serie Documentos de Trabajo, DT 02/05). Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía.
- 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 (2008): *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (varios años): *Panorama laboral*. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2008): *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OCDE.

- PERAZZO, I. (2008): *Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007*. (Serie Documentos de Trabajo, DT 08/08). Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2008), *Desarrollo humano en Uruguay, 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD. (5 de diciembre de 2012). <<http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=885>>.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD. <<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/datos/>>.
- QUIROGA, Y.; CANZANI, A.; ENSIGNIA, J. [comp.] (2009): *Consenso progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile/Bonn: Fundación Friedrich Ebert.
- ROCCA, J. A. (2002), *Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguaya*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (varios años): *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. Washington D.C., WA: Social Security Administration (SSA).
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. INSTITUTO DE ECONOMÍA (2007): *Informe de coyuntura. Uruguay 2006-2007*. Montevideo: Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. INSTITUTO DE ECONOMÍA (2008): *Informe de coyuntura. Uruguay 2007-2008*. Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía.
- URUGUAY. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2011): *La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*, Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).
- URUGUAY. DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA: *Boletín Estadístico* (varios años). Montevideo: Dirección General Impositiva (DGI).
- URUGUAY. FRENTE AMPLIO (2004): *La transición responsable. Programa de gobierno del Frente Amplio de la campaña 2004*. Montevideo: Frente Amplio. (5 de diciembre de 2012). <<http://www.frenteampio.org.uy>>.
- URUGUAY. FRENTE AMPLIO (2008): *V Congreso Extraordinario Zelmor Michelini*. Montevideo: Frente Amplio. <<http://www.frenteampio.org.uy>>.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2008): *Informe sobre pobreza e indigencia*. Montevideo: INE.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011a): *Anuario Estadístico, 2011*. Montevideo: INE.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011b): *Uruguay en Cifras 2011*. Montevideo: INE.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011*. Montevideo: INE.
- URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (varios años): *Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo: INE.
- URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2011): *Reporte Social 2011*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- URUGUAY. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (varios años): *Observatorio Social de Indicadores y Programas*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (5 de diciembre de 2012). <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>.