



Revista Galega de Economía

ISSN: 1132-2799

mcarmen.guisan@gmail.com

Universidade de Santiago de Compostela  
España

BUENDÍA GARCÍA, LUIS; SANABRIA MARTÍN, ANTONIO  
ESTRUTURA PRODUTIVA, CICLO POLÍTICO E DESIGUALDADE: O CASO DE URUGUAI, 2004-  
2011

Revista Galega de Economía, vol. 22, septiembre, 2013, pp. 61-84

Universidade de Santiago de Compostela  
Santiago de Compostela, España

Dispoñible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39128237004>

- Como citar este documento
- Número completo
- Máis artigo
- Revista Home en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Rede de Revistas Científicas de América Latina, Caribe, España e Portugal  
Proxecto sen ánimo de lucro Académico, desenvolvido por iniciativa Acceso Aberto

## ESTRUTURA PRODUTIVA, CICLO POLÍTICO E DESIGUALDADE: O CASO DE URUGUAI, 2004-2011<sup>1</sup>

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

RECIBIDO: 14 de decembro de 2012 / ACEPTADO: 14 de xuño de 2013

---

**Resumo:** O triunfo electoral do Frente Amplio (FA) uruguaio en outubro de 2004 representaba en aparencia unha ruptura con toda a política económica seguida ata aquela e que desembocou entre os anos 1999 e 2002 nunha grave crise económica. Neste artigo analízase o proceso iniciado coas reformas do FA, partindo da evolución da estrutura produtiva do país, dos cambios na distribución primaria da renda e, finalmente, da distribución secundaria e da pobreza. O traballo conclúe que, en termos de política social, a ruptura foi real e tivo lugar unha importante redución da desigualdade. Porén, e a pesar de recoñecer as limitacións derivadas dun período de análise aínda necesariamente pouco prolongado, os cambios na estrutura produtiva foron menores, o que pon en risco os logros anteriores ante conxunturas económicas menos propicias que as actuais.

**Palabras clave:** Estrutura produtiva / Ciclo político / Desigualdade / Pobreza / Uruguai.

### **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

No seu blog no *New York Times*, Paul Krugman facíase eco na primavera de 2012 dunha investigación levada a cabo no World Institute for Development Economics Research (WIDER) das Nacións Unidas (Krugman, 2012; Cornia, 2012). Seguindo as conclusións desta investigación, Krugman trazaba un nexo claro entre

---

1 Versións previas deste artigo foron presentadas no *International Scientific Workshop* «The World System and the 'Left Turn' in Latin America», que tivo lugar en Madrid os días 6 e 7 de outubro de 2010, organizado pola European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), e no *XV Congreso Internacional del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos* (CEEIB), que tivo lugar en Madrid os días 29 e 30 de novembro de 2012.

2 Os nomes dos autores están en orde alfabética e ambos os dous comparten a mesma responsabilidade na autoría.

o xiro á esquerda operado desde aproximadamente o comezo da década de 2000 e a redución das desigualdades en América Latina. En efecto, o traballo do WIDER mostra que o descenso na desigualdade na rexión foi de case catro puntos no coeficiente de Gini da renda *per capita* dos fogares<sup>3</sup>. Isto tivo lugar nun contexto de crecemento sostido, pero o que poñen de manifesto estas análises é que este crecemento non é condición suficiente para que teña lugar unha redución da desigualdade de ingresos, en consonancia co que se deducía de traballos como o de Londoño e Szekely (1998) ou, máis recentemente, o de Milanovic e Muñoz de Bustillo (2008). Non en van non é a primeira vez que estas economías mostran taxas sostidas de crecemento. Pero é agora, ao ter introducido determinado tipo de políticas económicas, cando se detecta unha redución efectiva da desigualdade nunha das rexións precisamente máis desiguais do mundo (Milanovic e Muñoz de Bustillo, 2008, pp. 21-22).

Agora ben, nestas formulacións está ausente o ocorrido coa distribución funcional da renda. Esta variable, que durante anos foi esquecida por considerar que era constante ao longo do tempo (Kaldor, 1956), engarza en realidade o sucedido no sistema produtivo coa evolución da distribución persoal da renda e ten polo tanto sentido incorporala á análise (Glyn, 2009). En consecuencia, resulta oportuno estudar tanto a súa evolución como as políticas que inciden directamente nela cando tratamos de analizar o ocorrido coa desigualdade.

Neste artigo ímonos centrar no caso uruguaio. Este reviste unha especial importancia xa que a vitoria do Frente Amplio (FA) no ano 2004 se enmarca nun contexto caracterizado pola busca por parte de varios países da rexión (Bolivia, Ecuador ou Venezuela, por exemplo) de políticas abertamente hostís, cando menos no seu discurso, ao neoliberalismo. Pero ademais, Uruguai foi nos albores do século XX un referente en materia de protección social e niveis de igualdade, polo que a vitoria por primeira vez dun partido de esquerdas (diferente ao binomio tradicional Partido Blanco-Partido Colorado) abría a posibilidade dun retorno a esa posición histórica.

Con ese fin, o FA accedeu ao Goberno cun programa moderado (autodefinido como “progresista”) onde se propoñía una lexislatura de transición cara a un novo modelo económico para o país articulado en torno a seis grandes liñas de acción interrelacionadas entre si: Uruguai produtivo, Uruguai social, Uruguai innovador, Uruguai democrático, Uruguai integrado e Uruguai cultural (Frente Amplio, 2004). Tratábase de poñer en marcha un proxecto de desenvolvemento económico cunha transformación do tecido produtivo como núcleo, que permitira superar as debilidades do modelo primario-exportador e que ao mesmo tempo fose un desenvolvemento inclusivo en termos sociais, recuperando os valores igualitarios e democráticos que historicamente distinguiron a Uruguai dentro do contexto rexional latinoamericano. Para iso, o Estado pasaría a asumir de novo un rol central tanto na transformación produtiva baseada no investimento, na innovación e no coñecemento, como na distribución de recursos e na loita activa contra a pobreza.

---

3 Para o caso uruguaio, véxase Amarante, Colafranceschi e Vigorito (2011).

O artigo estrutúrase da seguinte forma. Logo desta introdución, na sección 2 expónse a metodoloxía seguida no traballo. Na sección 3 repasaremos brevemente os antecedentes que axudan a comprender a estrutura produtiva do país, mentres que na sección 4 analizaremos a forma desa estrutura nos últimos anos. Na sección 5 examínase a evolución da distribución funcional da renda como nexa entre esa estrutura e a distribución persoal, que será o obxecto da sección 6. Na sección 7 preséntanse os resultados e, finalmente, na sección 8 recóllense as principais conclusións.

## 2. METODOLOXÍA

O obxecto deste traballo é analizar os vínculos entre as políticas públicas aplicadas tras o cambio de Goberno en Uruguai e a estrutura produtiva do país, así como dos efectos de ambos os dous elementos na desigualdade.

Para abordarmos este obxecto de estudo partimos das seguintes tres hipóteses relacionadas entre si: (H1) *a redución das desigualdades explícase polas políticas públicas aprobadas polos gobernos progresistas*; (H2) *esas políticas, particularmente aquelas relacionadas co mercado de traballo, incidiron tamén na distribución funcional da renda, apuntalando así o ocorrido na distribución persoal*; e (H3) *en cambio, a timidez das transformacións operadas na estrutura produtiva do país poñen en risco a continuidade da mellora en termos de desigualdade que tivo lugar en Uruguai*.

Dado que para contrastarmos estas hipóteses optamos por elaborar un estudo de caso (dun país cuxa xustificación xa se sinalou na sección anterior), a metodoloxía empregada centrase na revisión bibliográfica de diversos materiais e na análise de datos das principais fontes oficiais uruguaias, complementándoo con información procedente de organismos internacionais. A análise descansa nas principais variables que conforman a estrutura produtiva do país, a distribución funcional da renda e naquelas outras que permiten caracterizar a evolución e os resultados das políticas públicas postas en marcha, co fin de poder interpretar os vínculos entrambos os dous conxuntos de variables. Con iso pretendemos cubrir o baleiro, xa mencionado anteriormente, que existe na literatura sobre a evolución da desigualdade na rexión, e que se refire á falta de consideración da distribución funcional en tanto que nexa entre a estrutura produtiva e a esfera distributiva.

O estudo realízase para o período 2004-2011, por tratarse dos anos de goberno do FA para o que existen datos en boa parte das variables escollidas para a análise.

## 3. ANTECEDENTES: DO AXUSTE ESTRUTURAL Á CRISE

O actual modelo produtivo uruguaio remóntase aos anos previos á ditadura que dirixiu o país no período 1973-1985. Así, a partir de finais dos anos sesenta

do s. XX iniciouse un proceso de reformas reafirmado co golpe de Estado e que terminaría de consolidarse nos primeiros anos noventa do pasado século. Un modelo denominado por Olesker (2001) como LCE: Liberal, Concentrador e Excluínte. Ese proceso pode dividirse en catro grandes etapas:

- 1) *Programa de estabilización heterodoxo (1968-1974)*: A partir de novos acordos subscritos no ano 1968 co Fondo Monetario Internacional (FMI) e o carácter fortemente presidencialista do Goberno, aplicouse, cando menos ata o ano 1971, unha política de “intervencionismo estabilizador” (Déniz, 1987, p. 167), isto é, unha industrialización orientada ao exterior e unha paulatina liberalización comercial. Os Consellos de Salarios<sup>4</sup> foron suprimidos e substituídos pola Comisión de Produtividade, Prezos e Ingresos (COPRIN). Así mesmo, deséñase o Plan Nacional de Desenvolvemento 1973-1977, que sería implementado pola ditadura e co que se aboliron o imposto sobre a renda persoal e o de doazóns.
- 2) *Estabilización e liberalización (1974-1978)*: Liberalizáronse completamente os fluxos de capitais coa pretensión de lograr un novo modelo de reinserción económica internacional, agora como praza financeira internacional, no que parecía unha reinterpretación da “Suíza de América Latina”. O proceso liberalizador propiciou a dolarización da súa economía, onde a moeda estadounidense quedou establecida como reserva de valor para as familias uruguaias (Castel, 1997, pp. 24-25).
- 3) *Axuste monetario da balanza de pagamentos. A “tablita” (1978-1982)*: Déuselle prioridade ao control da inflación como obxectivo económico a través do uso do tipo de cambio mediante mini-desvalorizacións preanunciadas a niveis inferiores á taxa de inflación, sistema que se coñece como “tablita”. Pretendíase con iso minguar o ritmo de crecemento dos prezos internos mediante a redución dos custos de bens importados (Rocca, 2002, p. 15). O banco central comprometíase a garantir a cotización prevista mediante operacións no mercado aberto. Ao reducir a cotización da moeda menos do que subían os seus prezos, dábase unha sobrevalorización progresiva do peso. Ao noso xuízo, había unha contradición de base ao pretender adiantar unhas determinadas metas e, á vez, perder o control sobre as políticas que permitirían lograr eses obxectivos preanunciados. Esta limitación da política monetaria agudizábase coa internacionalización do sistema bancario (Hanson e Melo, 1983, p. 483). No ano 1982, as dificultades do sistema bancario e a caída do PIB ante o contexto de crise rexional fixeron finalmente insostible o mantemento da “tablita”, mentres que a

---

4 Os Consellos de Salarios son un modelo de negociación colectiva tripartita entre representantes dos traballadores, empresarios e Goberno central, quen fai as veces de árbitro na negociación e autoriza o denominado *laudo*, que é un equivalente ao convenio colectivo. Foron creados mediante a Lei nº 10.449 do ano 1943 e suprimidos no ano 1968. Non se reimplantaron ata o final da ditadura militar (no ano 1985), aínda que desde a Administración Lacalle, no ano 1990, deixaron de ser convocados. Habería que esperar ata o ano 2005 para unha nova convocatoria, baixo a presidencia de Tabaré Vázquez no primeiro Goberno do Frente Amplio.

débeda pública externa se elevaba un 86% en apenas un ano (Bertino e Bertoni, 2004, p. 18).

- 4) *Restauración democrática, débeda e axuste estrutural (1983-1990)*: A progresiva reinstauración do sistema democrático parlamentario herdaba a enorme débeda externa xerada polo Goberno golpista e continuaba as súas políticas que, co amparo do Fondo, máis que xestionar a crise administraban o pagamento da débeda esixido polos acredores estranxeiros (Déniz, 1987, p. 170).

O novo patrón de crecemento profundaríase a partir do ano 1990 co programa de reformas estruturais implementado pola Administración Lacalle, que se iniciou cun axuste fiscal mediante o recorte do gasto público e o aumento do ingreso a través de dúas canles principais: o aumento dos impostos sobre o consumo e a reimplantación do imposto sobre os salarios e as pasividades (o Imposto ás Retribucións Persoais, IRP).

O axuste fiscal acompañouse dun axuste estrutural que abarcaba diversos ámbitos económicos (Olesker, 2001, p. 37): liberalización comercial (que incluíu a entrada como un dos socios fundadores en MERCOSUR); desregulación laboral, ao deixar de convocar Consellos de Salarios e con iso retirarse o Estado da negociación colectiva; política monetaria de *áncora cambiaria*<sup>5</sup>, que combinada coa apertura externa supuxo un encarecemento das exportacións e un abaratamento das importacións para forzar os prezos internos á baixa. Por último, pretendeuse iniciar un proceso de privatizacións mediante a Lei de empresas públicas –ou Lei nº 16.211–, pero que foi derogada no ano 1992 pola vía do referendo por un 66% de votos a favor da súa anulación.

No ano 1999 Uruguai entraba na maior crise na súa historia, unha travesía polo deserto da que non comezaría a saír ata entrado o ano 2003. No período 1999-2002 o PIB caeu un 18,6% acumulado, retornando así a niveis equivalentes aos do ano 1993. Abondaran apenas catro anos para retroceder economicamente toda unha década, segundo os cálculos realizados a partir dos datos do Instituto Nacional de Estadística do Uruguai (INE).

Os salarios reais retomaron a súa senda descendente a partir do ano 1999, nun declive continuo que non se revertería ata o ano 2005, cunha caída acumulada do 23,2% no período 1999-2004. Esta redución salarial non impediu un forte crecemento do desemprego, con taxas nunca vistas que chegaron a alcanzar un 17% no ano 2002, aínda que hai que sinalar que a perda neta de emprego xa viña desde o ano 1995. Pero o problema era xa máis ben unha grave situación de pobreza, polarización e exclusión social de quen pasaba por ser a nación menos desigual de toda América Latina (Ferreira *et al.*, 2004). A incidencia da pobreza incrementouse enormemente entre os anos 1998 e 2003, pasando do 16,7% ao 30,8% (Amarante e Perazzo, 2008).

---

<sup>5</sup> Esta política consiste en establecer un tipo de cambio fixo que a autoridade monetaria se compromete a manter, comprando e vendendo moeda nacional e divisas, chegado o caso, para tal fin.

A crise iniciouse coa desvalorización do real brasileiro no ano 1999, o que supoñía un encarecemento e a conseguinte perda de competitividade para as exportacións uruguaias no seu principal mercado de destino, ademais da caída da demanda no país veciño como froito da crise económica que padecía. A este feito uniuse un período de seca en Uruguai que afectou á súa produción agropecuaria e á xeración de electricidade (Bucheli e Furtado, 2005, p. 170). Así mesmo, no ano 2001 o gando local viuse afectado por un brote de febre aftosa que supuxo a implantación dun período de corentena, co conseguinte cierre de mercados a estas exportacións. Por último, no ano 2002 sobreveu a crise financeira contaxiada desde Arxentina e unha desvalorización do peso uruguaio de preto do 100%, que dificultaba o pagamento das débedas bancarias expresadas en dólares e que coa desvalorización se vían multiplicadas de súpeto.

Pero máis alá dos factores conxunturais que a propiciaron, a crise evidenciaba as debilidades dun modelo asentado na especialización primaria exportadora que competía no exterior fundamentalmente pola vía do custo de produción (forzando á baixa os salarios e as condicións laborais, e aumentando con iso a pobreza e a exclusión social); a liberalización comercial sen restricións, que agudizou o proceso de desindustrialización; a liberalización financeira, que aumentaba a inestabilidade económica do país sen canalizar recursos ao sistema produtivo; e a dependencia, sobre todo dos seus socios rexionais en MERCOSUR, Arxentina e Brasil.

Uruguai chegaba ás eleccións presidenciais do ano 2004 cunha recuperación económica incipiente (a conxuntura internacional éralle agora propicia), pero cunha fonda fractura con respecto a aqueles mistificados sinais de identidade. A “Suíza de América Latina” presentaba agora unha severa deterioración nos seus niveis de desigualdade (Amarante *et al.*, 2011, táboa A1), unha pobreza que xa afectaba a case un terzo da súa poboación, cunha débeda externa máis grande que a súa propia economía e cun sistema produtivo incapaz de escapar do círculo vicioso de dependencia cos altamente inestables mercados internacionais de produtos primarios.

#### 4. DINÁMICA PRODUTIVA

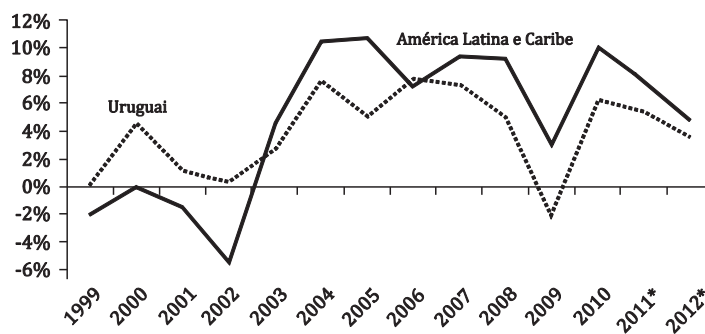
Oito anos despois da vitoria do FA, no ano 2012, Uruguai alcanzará o seu décimo ano de crecemento consecutivo. Un dinamismo que supón o mellor desempeño desde a primeira metade do século XX e un dos mellores resultados en toda América Latina e o Caribe. Todo iso co mérito engadido de non contar con petróleo ou gas natural para as súas exportacións. Tal e como mostra a gráfica 1 (medida en termos de paridade de poder adquisitivo *per capita* co fin de permitir a súa comparación internacional), o crecemento uruguaio, desde que iniciou a súa recuperación a partir do ano 2003, tendeu a ser polo xeral superior á media rexional latinoamericana, coa excepción puntual do ano 2006.

Se observamos o PIB desagregado nos seus compoñentes, distínguense algúns cambios no patrón produtivo do país ao longo destes últimos anos. Así, o outrora



dominante sector financeiro cedeulle paso desde o ano 2007 ao manufactureiro. A severa crise bancaria que tivo lugar no ano 2002 lastrou a actividade financeira, que tardou tres anos en mostrar síntomas de recuperación e que aínda no ano 2007 apenas superaba en valores constantes os niveis do ano 1998. Destaca, así mesmo, o auxe mostrado polo sector de “transporte e almacenamento e comunicacións”, ademais de “comercio, restaurantes e hoteis”. Tamén significativo foi o repuntamento do sector da construción, que creceu con intensidade animado pola puxante demanda interna, despois de ter sufrido unha caída acumulada de case un 50% no período 2000-2003.

**Gráfica 1.-** Taxa de crecemento anual do PIB *per capita* (en %) medido en dólares PPA (1999-2012). Uruguai e media de América Latina



\*Datos provisionais.

FONTE: Elaboración propia a partir de datos do FMI.

Pero, ao contrario do que puidera parecer, o auxe fabril non se debeu tanto a cambios na estrutura produtiva local como a factores conxunturais externos. Así, combinouse un forte incremento da demanda internacional, especialmente no período 2003-2008<sup>6</sup>, xunto co incremento sostido no prezo de bens primarios<sup>7</sup> aos que están vinculadas as exportacións e boa parte da industria uruguiaia<sup>8</sup>.

A estes dous elementos favorables –conxunción de puxante demanda externa e prezos de exportacións á alza– sumóuselles un factor adicional: a desvalorización do peso como resposta á agudización da crise no ano 2002. Esta combinación

6 Segundo os datos do FMI, durante o período sinalado o volume de vendas ao exterior incrementouse un 89% acumulado.

7 Así o mostran os datos do índice de prezos das exportacións cumpridas, que publica o Banco Central de Uruguai (BCU). Segundo estes datos, destacan os incrementos de prezos en produtos exportados como trigo, soia, madeira ou fertilizantes nitroxenados.

8 Segundo os datos do INE e da Cámara de Industria do Uruguai, en novembro de 2012 o valor bruto de produción por agrupación industrial correspondíalle nun 55% ao sector de “alimentación, bebidas e tabaco”; un 13% a “madeira, papel e imprenta”; e un 7% en “técnico, vestimenta e coiro”. En consecuencia, as mencionadas industrias ligadas ao sector primario supoñían un 75% do total da produción fabril.



permitiu reanimar o sector industrial interno, ao mellorar con iso os seus prezos relativos e aumentar, daquela, a súa competitividade-prezo, especialmente importante en exportacións de bens con escaso valor engadido tales como produtos agropecuarios ou algunhas manufacturas básicas.

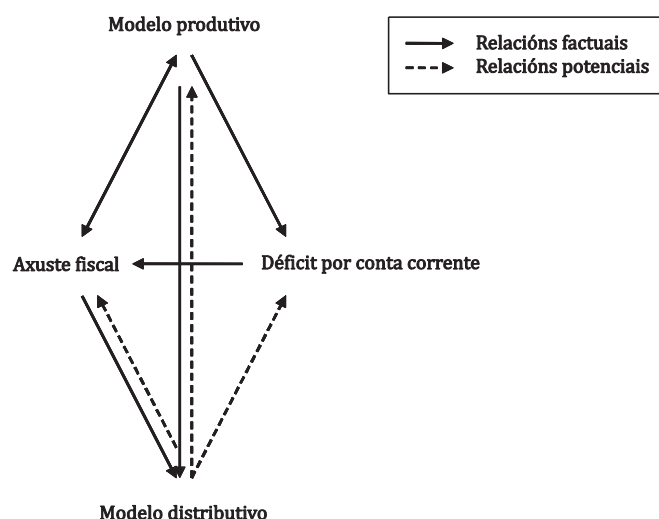
Non obstante, nesta ocasión algunhas ramas produtivas fortemente importadoras transformáronse en intensamente exportadoras (automotores, plásticos, metais básicos), mentres que outras orientadas ao mercado local comezaron a exportar timidamente (imprentas, cemento, envases de cartón). Todo iso faría que non se acentuase a dependencia da industria uruguaia ao sector primario, tal e como si sucedeu durante o axuste estrutural da década de 1990 (PNUD, 2008, pp. 62-70). Agora ben, aínda que non se acentuara, tampouco se reverteu a tendencia. As diferenzas na industria uruguaia, polo tanto, explícanse máis por factores externos relacionados co auxe combinado da demanda internacional, compatible cunha alza no prezo das súas exportacións.

Estes aumentos conxuntos de demanda e prezo benefician máis a uns ou a outros sectores, segundo o momento, pero non se producen transformacións estruturais de relevancia. É dicir, os cambios de tendencia veñen sobredeterminados por factores alleos á propia dinámica produtiva, por circunstancias conxunturais e en consecuencia pasaxeiras que fan temporalmente máis competitivas as exportacións uruguaias. Así pois, a base do crecemento uruguaio segue excesivamente vinculada ao sector primario e, á súa vez, demasiado dependente do contexto exterior. De feito, se observamos, a partir dos datos do INE, a evolución das exportacións segundo os seus máis importantes sectores, constatamos unha maior participación do sector primario sobre o total. En efecto, se no ano 1996 as vendas ao exterior deste sector representaban un 20%, no ano 2010 explican nada menos que un 35% das exportacións uruguaias. Mentres, as manufacturas de orixe agropecuaria perderon algo de protagonismo, ao representar un 42% do total no ano 2010 fronte ao 50% do ano 1996, pero esa perda de relevancia foi máis ben gañada polo sector primario e non tanto por exportacións de orixe industrial. De feito, estas últimas viron minguar a súa presenza exportadora ao explicar no ano 2010 un 21% do total, fronte ao 28% do ano 1996 (Chapuis e Rodríguez, 2011, p. 3).

Unha maneira de ter minimizado esta dependencia externa tería consistido nunha maior intensidade no esforzo investidor local. Segundo os datos da oficina de datos da CEPAL –CEPALSTAT–, a taxa de formación bruta do capital sobre o PIB uruguaio pasaba por atoparse entre as máis baixas de toda América Latina e o Caribe. Durante estes últimos anos obsérvase un maior ánimo investidor, sobre todo público, pero aínda se mantén por baixo da media rexional. O maior investimento público (81,3% do total no ano 2010, segundo cifras do INE) tamén ha de ser matizado, dado que se concentra en construción e non en maquinaria e equipos. Polo tanto, a pauta investidora mantívose lonxe das necesidades transformadoras. A entrada de investimento estranxeiro directo tampouco parece ter colaborado moito neste labor, dado que unha boa parte dos novos fluxos de entrada se focalizaron na compra de terras (Elías, 2007, p. 17).

En consecuencia, a dinámica produtiva mantense constrinxida polo que poderíamos representar como un “rombo” de variables interrelacionadas (figura 1). Dunha parte, o modelo produtivo dependente do sector primario e de importacións, tanto enerxéticas como de bens de equipo; por outra parte, unha balanza por conta corrente con déficit crónico, que fai que o país necesite de importacións de aforro externo para financeiro; en terceiro lugar, un axuste fiscal para atender os pagamentos do seu endebedamento externo e que limita os recursos do Estado para o cambio de modelo produtivo; e, como cuarto eixe, o modelo distributivo entre capital e traballo.

**Figura 1.-** As limitacións da dinámica produtiva de Uruguai



FONTE: Elaboración propia.

Este último punto do noso imaxinario rombo resulta crucial en canto que permite incidir sobre os outros tres. Desta maneira, un cambio neste modelo de reparto que, polo tanto, se proxecta na distribución funcional da renda permitiría, por exemplo, aumentar os ingresos fiscais cos que potenciar o investimento público. De igual modo, contribúe ao cambio do modelo produtivo ao incentivar o investimento privado en capital ante un encarecemento relativo do factor traballo.

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DA RENDA

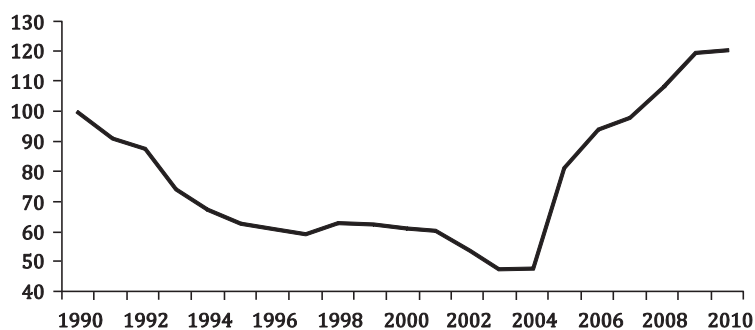
Como xa se sinalou con anterioridade, a distribución funcional da renda inflúe na distribución secundaria, principalmente porque as rendas do capital están máis concentradas que as do traballo (OCDE, 2008, p. 35; Glyn, 2009). Is-

to, xunto ao feito mencionado tamén con anterioridade do nexa entre esta variable e o sistema produtivo, convértea nunha clave propiciatoria da redución das desigualdades. Dito isto, pola súa propia definición, existen dúas vías para incidir na distribución funcional da renda desde as políticas públicas: por medio dos salarios ou por medio do emprego, é dicir, a través da masa salarial. A diferenza do ocorrido coa dinámica produtiva, apréciase a aplicación de políticas de relevancia que afectaron á tamén denominada distribución primaria da renda.

Con respecto aos salarios, as medidas implementadas polo executivo serviron para recuperar os niveis previos ao inicio da crise no ano 1999, así como fortalecer as organizacións de traballadores. Dúas ferramentas resultaron fundamentais para a recuperación salarial: o restablecemento da negociación colectiva –os Consellos de Salarios– e a alza continuada do salario mínimo (gráfica 2). En canto ao fortalecemento das organizacións de traballadores, a filiación sindical multiplícouse por 2,5 desde o ano 2005 (Martner *et al.*, 2009, p. 53). Aínda con todo iso, e malia a comentada recuperación do salario mínimo nacional e os Consellos de Salarios, os cinco anos de primeira lexislatura do FA no Goberno non resultaron suficientes para recuperar os niveis salariais previos á crise, co que houbo que esperar ata o ano 2010 para que os salarios medios alcanzaran os niveis do ano 1999 (INE, 2011a).

Os salarios rexistraron entre os anos 2004 e 2011 un aumento acumulado do 31,7%, unha intensidade e continuidade no seu crecemento non vista en máis de medio século (calculado con datos do INE). A recuperación da negociación colectiva coa convocatoria dos Consellos de Salarios sen dúbida resultou determinante para este incremento salarial. Xunto a ela, outra política governamental favorable aos salarios veu polos incrementos continuados no Salario Mínimo Nacional (SMN) (gráfica 2). Téñase en conta que este SMN serve, ademais, de referencia ao fixar salarios na negociación colectiva.

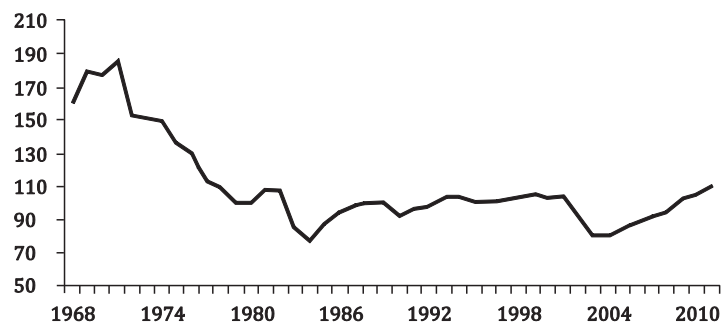
**Gráfica 2.-** Evolución do salario mínimo nacional real (en números índice: 1990 = 100)



FONTE: Elaboración propia a partir dos datos da OIT: *Panorama laboral. América Latina y el Caribe* (varios anos).

A gráfica 3 permite ilustrar, cunha perspectiva de longo prazo, o cambio histórico na dinámica das rendas do traballo logrado durante estes anos, rompendo unha tendencia de retrocesos salariais ou de estancamento no mellor dos casos. Por outra parte, delata a aínda insuficiente recuperación se nos atemos á perda acumulada polos salarios ao longo destas últimas décadas desde finais dos anos sesenta do pasado século. Un período demasiado breve para remontar aínda tantos anos de axustes, pero tamén un ritmo de crecemento dos salarios reais que puido ser máis intenso se o comparamos coa notable puxanza da renda nacional: para ese mesmo período 2004-2011 o aumento acumulado do PIB foi do 48,5%, segundo os cálculos realizados a partir dos datos do Instituto Nacional de Estatística do Uruguai.

**Gráfica 3.-** Evolución do salario medio en termos reais (números índice: 1995 = 100)



FONTE: Elaboración propia a partir dos datos do INE.

No concernente ás condicións laborais, dada a estrutura do mercado de traballo é necesario analizar o ocorrido con respecto ao desemprego pero tamén en relación coa informalidade. Neste último sentido, a tendencia foi dunha clara melloría. O número de traballadores sen contribucións á Seguridade Social reduciuse a partir do ano 2004, cando alcanzou un teito do 40,7%, ata conseguir un 32,2% de non cotizantes no ano 2009 e un 26,5% no ano 2012 (INE, 2011a). O emprego irregular afecta fundamentalmente aos traballadores pobres. Neste sentido, conseguiuase manter unha pauta de descenso da informalidade para ese colectivo. Así, segundo os datos do INE (2009b), a porcentaxe de traballadores sen achegas á Seguridade Social localizados no primeiro quintil de ingreso pasou dun 78,6% no ano 2004 a un 70% no ano 2008. En todo caso, aínda que a informalidade descende no conxunto da poboación ocupada por baixo da liña de pobreza, esta aínda mantén taxas de informalidade elevadas: un 66,4% no ano 2011, segundo os datos da *Encuesta Continua de Hogares*. Polo tanto, aínda que é certo que as cifras de pobreza diminuíron, como veremos na próxima sección permanecen aínda elevadas e mostran as dificultades de reinserción laboral formal para as persoas con menores recursos.

Pero, a pesar de ser aínda uns niveis elevados, son os máis baixos de Latinoamérica<sup>9</sup>. As importantes dificultades no seu descenso, se o comparamos co dinamismo económico destes anos, advértennos das dificultades e limitacións das políticas postas en marcha para reverter os efectos acumulados polas políticas de empobrecemento levadas a cabo cos axustes. Un exemplo desas limitacións é o caso das empresas unipersoais, fonte clara de informalidade cuxo tratamento non foi obxecto de modificación ningunha (Martner, 2009, p. 44).

Á parte do emprego non cotizante á Seguridade Social, o outro fenómeno que lle afecta á renda dos traballadores é o desemprego. Tamén neste ámbito o éxito é indiscutible, pois cunha taxa próxima ao 6% non só se melloraron os niveis anteriores á crise, senón que se reduciu á metade a taxa que se atopou o FA á súa chegada ao poder. Temos, polo tanto, que a precariedade laboral, aínda que lentamente, se reduce, mentres que descende o desemprego e aumentan os salarios. E isto si constitúe unha novidade, posto que en ocasións anteriores a creación de emprego viña acompañada dun estancamento salarial, no mellor dos casos, e se lograba en parte mediante unha maior degradación das relacións laborais (Notaro, 2005; Olesker, 2001).

Polo que respecta á evolución en si da distribución primaria da renda, apréciase o seguinte. A tendencia, agudizada cos programas de axuste desde os anos noventa do s. XX, fora dunha continua perda de participación dos salarios no PIB fronte a un incremento dos beneficios empresariais, a cuxa evolución podemos aproximarnos mediante o comportamento do concepto “excedente bruto de explotación” (EBE), dado que non hai dispoñible información estatística sistemática e actualizada sobre os datos desagregados do PIB polo lado do ingreso. Os datos ofrecidos polo Banco Central do Uruguai (BCU) ata o ano 2005 mostrarían que o total de remuneracións salariais se mantiña aínda por baixo do total alcanzado no ano 1997 (un 96,6%), mentres que o EBE do ano 2005 era un 14% superior ao dese mesmo ano de referencia. A falta de datos oficiais, podemos facer algunhas estimacións para albiscar que puido suceder a este respecto desde o ano 2005.

Aínda que non existan datos oficiais, podemos calcular unha medida aproximada da distribución funcional da renda e observar como evolucionou a participación dos salarios no PIB<sup>10</sup>. Se efectivamente houbera un cambio substancial na relación capital-traballo, é de esperar que iso se observe nun incremento significativo da porcentaxe de salarios sobre o PIB.

Tal e como mostra a gráfica 4, evidénciase unha recuperación na participación salarial a partir do ano 2005. Porén, obsérvase así mesmo un estancamento, sobre

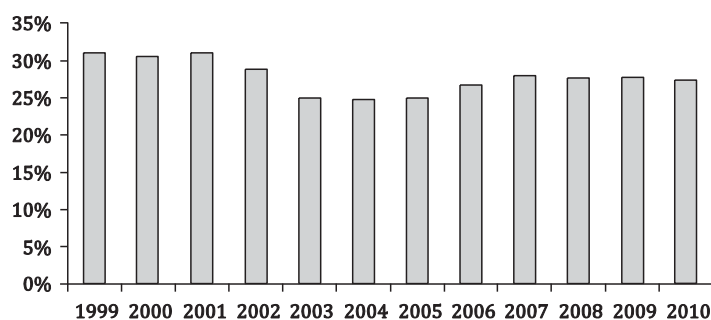
---

<sup>9</sup> Así sucede se consideramos as estatísticas da base de datos SEDLAC, elaborada polo Centro de Estudos Distributivos, Laborais e Sociais (CEDLAS) e polo Banco Mundial. Aínda que as cifras para o caso uruguaio son sensiblemente menores que as do INE (19% de informalidade no ano 2010), serve como comparativa rexional e onde se corrobora a economía uruguaia como a economía latinoamericana con menor porcentaxe de emprego informal.

<sup>10</sup> No noso caso, obtivemos o valor da masa salarial a partir do salario medio calculado para todo o ano e multiplicado polo total de persoas ocupadas ese ano.

todo desde o ano 2007. En consecuencia, atopámonos ante o feito de que o incremento continuado dos salarios desde o ano 2004 non supuxo que estes recuperen as porcentaxes de participación no PIB previas á crise do período 1999-2002. Estes datos indicarlíanos, entón, que o maior ciclo expansivo das últimas décadas non serviu para recuperar os niveis previos á crise; ou dito doutro modo, mentres que o crecemento económico mostra os seus mellores resultados tanto en duración como en intensidade, a participación salarial sobre a riqueza xerada permanece estancada.

**Gráfica 4.-** Proporción da masa salarial sobre o PIB (en %)



FONTE: Elaboración propia a partir do BCU e da ECH.

Entre os factores explicativos a este respecto pode citarse que unha parte significativa do emprego xerado está en sectores intensivos en man de obra, con baixa cualificación e escaso valor engadido. Os datos para o ano 2011 mostran que unha boa parte da poboación ocupada se sitúa nos estratos salariais máis baixos. Así, a porcentaxe dos chamados “dez mil pesistas”, é dicir, quen reciben 10.000 ou menos pesos mensuais aglutina a un 40% do total de ocupados, aumentando a porcentaxe ata un 56% se consideramos os tres tramos inferiores de ingresos: ata 14.000 pesos/mes (Instituto Cuesta Duarte, 2012).

Estes resultados coinciden cos recollidos nun informe do Instituto Cuesta Duarte (2011a), aínda que as súas porcentaxes de participación salarial difiren dos nosos<sup>11</sup>. O citado informe apunta, á súa vez, algo escondido entre os datos de salario medio e que afecta igualmente á distribución da renda: a melloría salarial xeral oculta importantes diferenzas segundo as categorías laborais. Desta maneira, a masa salarial dos xerentes e profesionais rexistrou unha menor caída relativa durante a crise e un maior incremento posterior en comparación coa masa salarial correspondente aos obreiros e aos empregados.

<sup>11</sup> Isto é así, entre outros motivos, porque no caso do Instituto incluíron a media total da suma de soldos, comisións, incentivos e horas extras; mentres que no noso caso consideramos o salario medio sen aguinaldo, polo que o noso cálculo inevitablemente infravalora a participación salarial no PIB. De todas as formas, o relevante do caso é como se comporta a tendencia, sendo ambas as dúas conclusións moi similares.

## 6. POLÍTICAS PÚBLICAS, DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DA RENDA E POBREZA

Unha vez analizada a evolución da distribución primaria da renda, imos estudar o ocorrido coa secundaria, é dicir, de que maneira o Goberno do FA abordou o problema da desigualdade e da pobreza (relativa) no país. Para iso, imos dividir esta sección en tres subseccións abordando, respectivamente, as políticas de ingresos e as súas limitacións, as políticas de gasto e, por último, os resultados en materia de desigualdade e pobreza.

### 6.1. OS LÍMITES DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DO GASTO PÚBLICO

As políticas sociais do novo Goberno enfrontáronse á limitación que impón o lastre do endebedamento externo, pero tamén a unha baixa presión fiscal. Con respecto ao primeiro, a dependencia financeira exprésase tanto pola necesidade de recursos exteriores para sufragar o seu crónico déficit por conta corrente como para lle facer fronte ao pagamento da débeda pública acumulada. Así, aínda que a ratio débeda pública/PIB se viu reducida pola sobrevalorización do peso fronte ao dólar e á propia dinámica de crecemento, en termos absolutos a débeda pública tende a incrementarse (IECON, 2007).

En relación cos ingresos, a reducida presión fiscal resultaba de todo incoherente con calquera obxectivo de robustecer o estado de benestar. Por tal motivo, o Goberno *frenteamplista* apostou por unha reforma tributaria que introducira o Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas (IRPF), á parte de simplificar a enmarañada estrutura impositiva local. A introdución deste imposto progresivo, que inclúe ademais as rendas do capital na súa base imponible aínda que de forma dual (é dicir, cun tipo distinto e máis reducido que o das rendas do traballo), permitiría aumentar os ingresos, así como mellorar o impacto redistributivo da recadación.

Para o financiamento dos programas de transferencias do Banco de Previsión Social (BPS), o volume das contribucións (medido en pesos constantes) foi perdendo participación ata o ano 2004, cando a saída da crise axudou a reverter a tendencia. A outra fonte de ingresos importante –os impostos– foron tamén gañando na súa ponderación, o que incide nun maior compoñente redistributivo (Banco Mundial, 2007, p. 83). No caso das contribucións sociais eliminouse a Contribución ao Financiamento da Seguridade Social (COFIS), que é un imposto indirecto e, polo tanto, fiscalmente regresivo, e creouse o Imposto de Asistencia á Seguridade Social (IASS)<sup>12</sup>, que si é de carácter directo e, polo tanto, máis progresivo.

En todo caso, os logros en termos de ingresos aínda non foron tales. Segundo a Asesoría Xurídica da Dirección Xeral Impositiva (DXI), a recadación impositiva

---

<sup>12</sup> É un imposto directo sobre as pasividades, que se creou ao ser declarada inconstitucional a aplicación do IRPF sobre as xubilacións tras as protestas e presións dalgúns pensionistas pertencentes en realidade a unha reducida pero poderosa e privilexiada elite, entre a que se atopa, por exemplo, o ex presidente Sanguinetti.



non foi recadatoria, senón todo o contrario<sup>13</sup>. E segundo os últimos datos dispoñibles, correspondentes ao ano 2009, a presión tributaria aumentou (31,9% do PIB, fronte ao 30,3% no ano 2008) pero non polos impostos, senón polas maiores contribucións á Seguridade Social derivadas da creación neta de emprego.

As reformas derivaron nun aumento da presión da imposición directa, o que incide nunha maior progresividade na recadación. Non obstante, as melloras tributarias en termos de progresividade non impediron aínda que a estrutura impositiva siga dominada pola imposición indirecta (o IVE representou no ano 2009 o 53,5% da recadación impositiva total fronte ao 10,4% do IRPF, segundo os datos da DXI). En todo caso, as análises sobre a incidencia das reformas fiscais na distribución da renda apuntan a un claro compoñente redistributivo. Así, o último quintil da distribución da renda presenta unha redución da súa renda dispoñible como consecuencia do efecto da introdución do IRPF (en comparación co anterior IRP) (PNUD, 2008, p. 127; Barreix e Roca, 2003); e estudos máis recentes estiman unha redución no índice de Gini de entre un e dous puntos (Martorano, 2012; Llambi *et al.*, 2011).

## 6.2. AS POLÍTICAS DE GASTO SOCIAL

No que ao gasto social se refire, a reforma máis destacable é a do Sistema Nacional Integrado de Saúde (FONASA), que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2009<sup>14</sup>. Esta reforma, ao deixar fóra aos traballadores informais, que non poden elixir entre acudir ao sistema público ou ao privado, implica que a mellora lograda en termos de cobertura se custee de forma regresiva: o Fondo Nacional de Saúde require para o seu financiamento da achega de ingresos xerais (en dous terzos); concédeselles un subsidio aos beneficiarios que son precisamente os menos necesitados, aspecto que se ve agravado porque as rendas do capital non contribúen ao sistema de ningunha forma (Couriel, 2007). Aínda así, segundo un estudo do INE (2008), o descenso na pobreza rexistrado no período 2006-2008 por valor de 6,7 puntos explicárase en 2,4 deses puntos pola reforma do FONASA, ao incluír o acceso á protección da saúde dos menores de fogares pobres.

En canto ás pensións de xubilación, no ano 2005 o Goberno aprobou a volta voluntaria dos traballadores do sistema de capitalización ao público. Así mesmo, en febreiro de 2009 facilitouse a xubilación por idade avanzada e mellorouse a pres-

13 Nota Metodolóxica de xullo de 2011 <[www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy)>. Segundo indica o citado documento, reafirmárase o sinalado nalgúns informes previos. Véxase, por exemplo, o *Boletín Estadístico da DXI* do ano 2008.

14 Por medio da Lei nº 18.211 do ano 2007 reformouse o sistema tratando de ofrecer cobertura sanitaria de forma universal e equitativa, para o que se optou por articular tanto as prestacións públicas como privadas baixo unha instancia única: a Xunta Nacional de Saúde. O financiamento realízase por medio do FONASA a partir das contribucións de fogares, de empresas e das achegas do Estado. Ademais, de cara a unha maior posibilidade de elixir, o sistema público pasa a competir cos servizos privados. O sistema garántelles a cobertura sanitaria aos traballadores formais (os únicos incluídos no sistema anterior), aos seus fillos menores de 18 anos e, no futuro, tamén aos seus cónxuxes, así como á maioría dos traballadores independentes e aos xubilados de menores ingresos.

tación recibida ata situala no 50% do soldo medio dos últimos tres anos máis un 1% por cada ano adicional ata un máximo do 14% (antes era o 50% da media máis alta dos dez ou dos vinte últimos anos cotizados). A outra modificación de relevancia é que ás mulleres se lles computa un ano de pensión por cada fillo que teñan. A isto habería que engadir unha suavización dos requisitos da pensión por incapacidade ou da prestación por desemprego especial para maiores de 58 anos. A idade de xubilación mantense nos 60 anos, pero redúcese o requisito de anos cotizados, que pasa de 35 a 30. Á parte destas reformas, no ano 2010 elevouse a pensión pública mínima un 17% e outro 50% máis en xullo de 2011, a pesar do cal seguían en niveis inferiores á liña oficial de pobreza (SSA, 2011).

O seguro de desemprego foi reformado por medio da Lei nº 18.399 de decembro de 2008. Este subsidio presenta unhas taxas de cobertura extraordinariamente baixas, de preto do 4% dos desempregados no ano 2009 (medido pola *Encuesta Continua de Hogares*), debido a que ten condicións moi restritivas, un período curto de cobertura e a que parte dos seus beneficiarios son empregados con suspensións temporais de emprego<sup>15</sup>. Coa reforma pretendeuse mellorar a cobertura (incluíndo agora o servizo doméstico), mellorar a prestación mínima (que se dobra en contía) e a duración para os maiores de 50 anos (que pasa a ser dun ano). Por outra parte, introduciuse un mecanismo de pagamento graduado polo que a prestación se reduce a medida que pasan os meses, pero de forma que a media total sexa do 50% do soldo anterior (Amarante, Arim e Dean, 2011).

Outras reformas aplicadas para reducir o impacto da pobreza inclúen o Plan de Atención Nacional á Emerxencia Social (PANES). Dado que o 75% dos beneficiarios de “Ingreso Ciudadán” (un compoñente do programa) pertencían ao primeiro quintil de ingreso, hai que consideralo un éxito no sentido da poboación obxectivo proposta e alcanzada. Como, ademais, o 90% deses fogares estaban dirixidos por mulleres con menores ao seu cargo, é evidente que se conseguiu actuar sobre un claro polo de vulnerabilidade (Quiroga, Canzani e Ensignia [comp.], 2009, p. 174; Banco Mundial, 2007, p. 64). De feito, no ano 2006 o grupo de idade con maior risco de pobreza era o de 0 a 5 anos, seguido polo de entre 6 e 12 anos, ambos os dous con porcentaxes próximas ao 50% (Banco Mundial, 2007, p. 42).

Porén, posto que non se estableceron os mecanismos para observar o grao de cumprimento das contraprestacións esixidas no programa (PNUD, 2008, p. 207), unha parte fundamental deste, como era a de intentar poñer os medios para que estas franxas da poboación saíran no medio prazo da pobreza, quedou sen efecto ou, cando menos, sen forma de comprobalo de maneira directa. De modo indirecto podemos observar o seu impacto a través das taxas de deserción escolar antes e despois de implementar o programa.

---

15 Con respecto ás condicións, o subsidio exclúe a quen buscan o seu primeiro traballo ou a quen non traballaron nos seis meses anteriores (o cal supón ata un 50% dos desempregados), pero tamén a quen traballaron no sector informal da economía. En canto á duración, era de seis meses antes da reforma (Amarante, Arim e Dean, 2011).

Segundo os datos do INE (2011a), a escolarización tendeu a aumentar en todos os tramos de idade, especialmente no grupo de 3 a 5 anos e no de 12 a 14 anos. En ambos os dous casos, no ano 2010 presentaban taxas superiores ao 70% e no segundo grupo, a maior taxa da serie, que se remonta ao ano 1991 (no de 3 a 5 anos o seu máximo foi no ano 2008, cun 77,5% escolarizado). O grupo de idade de entre 15 e 17 anos mostrou un avance bastante menos importante. De feito, ata o ano 2008 mantivo unha preocupante tendencia á baixa, chegando ese ano a unha taxa de escolarización dun 38,8%. Iso podería indicar que en moitos fogares a situación social seguía facendo preferible deixar os estudos para achegar un ingreso complementario ao fogar. Esta tendencia parece terse revertido, sendo case dez puntos porcentuais superior (48,4%). É cedo, porén, para saber se se trata de algo consolidado, pero sería importante que o fose cando menos por dúas razóns: a primeira, porque indicaría unha mellor situación media dos fogares, onde o custo-beneficio fai agora máis favorable investir en formación; e a segunda, porque esta formación está claramente correlacionada coa calidade de emprego e ingresos. É dicir, a maior nivel de estudos, máis probabilidades de obter un emprego estable e mellor remunerado no futuro.

Pode concluírse, en consecuencia, que o programa si parece haber dado os seus froitos, a falta de comprobar se esa melloría se traslada nos próximos anos aos seguintes tramos de idade. Iso permitiríalles ás novas xeracións dispoñer de máis capacidades para escapar da pobreza por elas mesmas. En calquera caso, para lograr un impacto perdurable sería importante abordar dúas deficiencias do programa: a xa comentada falta de mecanismos para verificar o seu cumprimento; e a escasa contía das axudas, que no caso do “Ingreso Ciudadán” non superou nunca a metade da liña da pobreza (Banco Mundial, 2007, p. 72; Arim, Cruces e Vigorito, 2009, p. 20).

Outros indicadores apuntan algunhas melloras notables tras a introdución dos programas. Así, entre os anos 2001 e 2006 o número de fogares que non recibía ningún beneficio dos programas de transferencias pasou de situarse en máis do 40% a superar lixeiramente o 30%, grazas sobre todo á expansión das asignacións familiares e, máis tarde, ao programa do “Ingreso Ciudadán”. Pero ademais, os tramos de renda onde este descenso resulta máis acentuado son os dos quintís máis pobres, especialmente o primeiro, e a maioría da redución ten lugar no bienio 2005-2006. Por outra parte, durante o mesmo período rexistrouse un aumento do número de fogares beneficiarios de máis dun programa, pasando de preto do 4% entre os anos 2001 e 2004 ao 11% no ano 2006. Tamén neste aspecto se detecta un impacto cuantiosamente máis elevado no quintil máis baixo de renda e (aínda que de menor magnitude) no seguinte. De feito, o impacto destes programas tivo moito máis éxito que outros similares postos en marcha na rexión, como a *Bolsa Familia* de Brasil ou o *Chile Solidario* (Banco Mundial, 2007, pp. 66-71; PNUD, 2008, p. 128).

Como consecuencia dos mencionados programas, e de acordo cos datos de CEPALSTAT, o gasto público social pasou do 19,5% do PIB no ano 2004 (a cota

máis baixa desde o ano 1993) ata o 23,3% no ano 2009 (a cota máis alta da serie que vai desde o ano 1990 ao 2009). Segundo a mesma fonte, o gasto público real por habitante creceu no período 2004-2009 un 57%, situándose ao final dese período en 1.503 dólares (do ano 2005), a cifra máis elevada da serie.

### 6.3. RESULTADOS EN MATERIA DE DESIGUALDADE E POBREZA

Pasado o Ecuador da segunda lexislatura consecutiva do FA, o resultado das políticas sociais aplicadas foi indubidablemente positivo en termos de desigualdade e redución da pobreza. Esta diminución foi posible sobre todo debido ás políticas de gasto, que teñen unha maior incidencia redistributiva que a recadación fiscal. Este aspecto resulta relevante non só polo propio feito en si, senón porque os niveis de partida resultaban alarmantes. Deste modo, a indixencia pasou de afectar ao 2,7% das persoas no ano 2006 e incrementarse ata o 3,2% no ano 2007 a situarse no 0,5% no ano 2010. De igual modo, a pobreza pasou no mesmo período do 28,4% ao 18,7% no ano 2010 (INE, 2012).

Cómpre observar que neste descenso desempeñan un papel nada desdeñable as políticas sociais xa mencionadas. Por exemplo, dado que o groso dos programas de transferencias xa citadas se centran, como se viu, nos grupos máis vulnerables, segundo un estudo elaborado no ano 2006 a pobreza, que daquela, segundo esta fonte, afectaba ao 27,4% da poboación, sen estas transferencias se tería elevado ata o 40,1% (Banco Mundial, 2007, p. 76). Non obstante, é de destacar o peso da conxuntura laboral (con combinación de creación de emprego e alzas salariais) derivada do intenso ritmo de crecemento económico, ao que lle acompañan políticas públicas favorables ao salario.

Con respecto á desigualdade, os efectos das políticas si evidencian algúns resultados relevantes, aínda que a un ritmo máis lento do que cabería desexar. Entre os anos 2004 e 2007 os ingresos do quintil máis rico creceron aínda que moi lixeiramente, mentres que os do resto da poboación permaneceron estancados cunha pequena tendencia á baixa. Esa tendencia reverteuse, aumentando o ingreso medio do decil menos potente un 14% no bienio 2010-2011. Os ingresos do último decil tenderon a crecer, pero menos<sup>16</sup>. Iso fai que a ratio que mide a distancia entre o primeiro e o último decil se estreitara, como pode apreciarse na última columna da táboa 1. Nese sentido, cómpre destacar que supón un freo á tendencia de incremento da desigualdade dos anos 1991-2006 (PNUD, 2008, pp. 120-121). Os datos máis recentes sobre o índice de Gini (INE, 2012) mostran esta tendencia cara a unha menor desigualdade aínda que con titubeos, como os retrocesos nos anos 2007 e 2009 con respecto ao ano precedente.

---

16 No período 2006-2011 os ingresos medios do primeiro decil téñense máis que duplicado. Mentres, os do último decil tamén aumentaron pero menos, cun incremento medio acumulado do 54%. Aínda con estas menores diferenzas entre grupos de ingreso, cómpre matizar que este decil máis potente se apropiou no ano 2011 dun 28,8% de todo o ingreso anual do país, fronte ao 31,9% do ano 2009. Mentres, o primeiro decil acapara un 2,4% do ingreso total, dúas décimas máis que no ano 2009. Como se aprecia, as diferenzas sociais aínda son elevadas (INE, 2012).

**Táboa 1.-** Evolución do índice de Gini e da ratio decil 10/decil 1 no período 2006-2011

| Ano  | 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         |

FONTE: INE (2012).

## 7. RESULTADOS

A primeira vista, as cifras nos dous Gobernos *frenteampelistas* consecutivos supoñen un evidente punto e á parte coa traxectoria seguida durante as pasadas décadas. En primeiro lugar, pola persistencia e intensidade do ciclo expansivo; en segundo lugar, porque este crecemento se fai compatible por primeira vez, cando menos desde finais dos anos sesenta do pasado século, cun crecemento sostido dos salarios en termos reais. Pero ademais, esta alza ininterrompida móstrase compatible cunhas taxas de desemprego en mínimos históricos.

Desde a perspectiva da desigualdade da renda e das políticas de equidade si observamos cambios substanciais e non só aparentes. Así, os resultados mostran o seu impacto positivo sobre os índices de desigualdade. Tamén o mercado laboral, como elemento básico na redistribución da renda, rexistrou algúns importantes fitos, como é un nivel de paro en mínimos históricos compaxinado cunha continuada alza salarial. Este incremento dos salarios viuse facilitado polas políticas públicas e moi especialmente pola recuperación da negociación colectiva, así como polo continuado incremento do SMN.

Eses avances vense ensombrecidos por aspectos tales como que o citado incremento salarial medio esconde un desenvolvemento desigual entre os distintos grupos de traballadores. Así, os aumentos no sector de xerentes e profesionais foron moi superiores aos dos obreiros e empregados. Ademais, con ser destacables, esas alzas salariais foron inferiores ao comportamento do PIB, o que fixo que a participación dos salarios na renda mostre certo estancamento a partir do ano 2007.

En todo caso, resulta aínda máis importante dilucidar ata que punto os avances logrados foron froito dunha conxuntura por definición pasaxeira, ou se se ateen a verdadeiras rupturas estruturais. Neste sentido, a nosa análise revela a existencia de importantes elementos de continuidade, entre os que destacan os relativos á estrutura produtiva. Así, o notable desempeño das exportacións viuse acompañado dunha maior participación nestas dos produtos primarios, e non da industria. A este respecto, o comportamento do investimento non parece suficiente como para permitir cambios substanciais no modelo produtivo, con taxas sobre o

PIB inferiores aínda á media rexional e cuxos incrementos se concentran sobre todo na construción.

## 8. CONCLUSIONES

Os resultados observados neste traballo corroboran que non abonda con crecer e esperar aos pretendidos automatismos do mercado. Así mesmo, a evidencia mostra que as políticas activas contra a pobreza e a desigualdade, lonxe de ser un obstáculo para o crecemento, son compatibles con este. Agora ben, ao mesmo tempo temos que facer notar as enormes dificultades para lograr un país máis igualitario. As políticas de loita contra a pobreza e a indixencia combináronse cun recorte dos impostos sobre os beneficios e cun trato fiscal máis favorable ás rendas do capital fronte ás do traballo (aínda que as do capital pasan por primeira vez a estar gravadas). Igualmente, cómpre ter en conta que, á parte do impacto que tiveron os programas sociais contra a pobreza, o crecemento económico facilitaba esas políticas e permanece por iso a dúbida acerca da consolidación desta tendencia favorable ante un contexto económico non tan benigno.

Porén, non é a primeira vez que Uruguai goza dun período expansivo, como ocorreu durante o primeiro lustro dos anos noventa do s. XX baixo a Administración Lacalle. Pero si é a primeira ocasión en décadas onde se compaxinan crecemento, alzas salariais, redución do desemprego e menores niveis de pobreza e desigualdade. De feito, este artigo puxo de manifesto cambios na distribución funcional da renda que contribúen aos resultados das políticas sociais en materia de desigualdade ao aumentar o peso dos salarios no PIB, aínda que cun posterior estancamento ao final do período analizado. A incidencia nesa distribución primaria resulta modesta se se compara coas cifras do máis longo e intenso ciclo expansivo que coñeceu a economía uruguaia desde mediados do século XX.

É aquí onde atopamos a principal debilidade do proceso. Dado que os cambios na estrutura produtiva aínda non foron profundos, os elementos que propiciaron ese dinamismo económico son eses mesmos factores esóxenos que tamén supuxeron o colapso. O país recuperou o vigor económico de hai un século, pero polos mesmos factores que logo o esgotaron.

A dinámica de crecemento uruguaia segue sen resolver as limitacións que impón o rombo formado por catro variables interrelacionadas (figura 1): o seu modelo produtivo moi desviado cara a unha especialización primaria exportadora; unha balanza por conta corrente con déficit crónico, dada a súa dependencia exterior en materia enerxética e de bens de equipo para a súa industria; un axuste fiscal para obter recursos que compensen a dependencia do aforro externo; e en cuarto lugar, a distribución entre capital e traballo. Incidir nesta distribución primaria non só redundaría en maiores cotas de equidade, senón que permitiría reasignar unha maior cantidade de recursos cos que incidir nunha transformación de calado no modelo produtivo e que permita superar así as limitacións descritas.



Estas limitacións implican que, chegado un punto, as alzas salariais deixan de traducirse en maior participación dos salarios na renda. Queda pendente, polo tanto, afrontar unha transformación máis profunda, estrutural, con políticas activas e plans sectoriais, para impedir que o seu porvir sexa repetir unha clara situación de desigualdade e pobreza como a que tivo que afrontar o Frente Amplio tras a súa chegada ao Goberno.

Non obstante, á hora de formular as nosas conclusións cómpre advertir das limitacións que presenta o noso estudo. En primeiro termo, o período analizado é escaso se o comparamos coa consecución de cambios estruturais, nun proceso aínda en marcha. Por isto mesmo, algúns dos datos son provisionais. Con respecto a isto último, sería necesario atender a algunhas cifras non analizadas aquí. Así, por exemplo, ao abordar o comportamento salarial sería importante desagregar por categorías profesionais para a súa comparación. En segundo termo, como xa se indicou, non existen cifras oficiais a partir do ano 2005 referentes á distribución funcional da renda, mentres que as publicadas tampouco se ofrecen desagregadas. A provisión destas cifras por parte das institucións oficiais permitirá afinar esa parte da nosa análise.

## 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 decembro 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 Desarrollo Humano. (5 de decembro de 2012). <<http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAY/INSPANISH/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*, setembro. (5 de decembro 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-uruguay-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.la-republica.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 e 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. (Artigo disponible na 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 e 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.cuestaduarde.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=84&Itemid=352](http://www.cuestaduarde.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.cuestaduarde.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=117&Itemid=352](http://www.cuestaduarde.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 Development s 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: 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 Zelmari 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>>.