

Documento de Trabajo del IPES  
Monitor Social del Uruguay

Uruguay 2000:  
Nuevos desafíos para la equidad

Ruben Kaztman / Fernando Filgueira / Magdalena Furtado

IPES



Universidad  
Católica

DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



CDD 300  
ISSN: 1510-5628

***Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay N°1***

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES  
Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Católica del Uruguay  
Dep. Legal 326.861

© 2005, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

# **URUGUAY 2000: NUEVOS DESAFIOS PARA LA EQUIDAD**

**Ruben Kaztman  
Fernando Filgueira  
Magdalena Furtado<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Carlos Filgueira , Juan Andrés Moraes, Juan Carlos Veronelli, Rafael Diez de Medina y Alvaro Fuentes, por sus estimulantes sugerencias y comentarios a una versión preliminar de este documento.

Si bien se trata de un fenómeno generalizado, la reestructuración económica que acompaña a la globalización no ocurre en un vacío social y político. Por el contrario, ella tiene lugar en sociedades que presentan una amplia variedad de regímenes regulatorios, estructuras institucionales, marcos jurídicos y sistemas de bienestar, entidades que condensan los rasgos más importantes de sus matrices socio-culturales. Es por ello que aunque los procesos que se asocian al estilo que orienta los actuales modelos de desarrollo son identificables en la mayoría de los países, el ritmo, la secuencia y el contenido de las reformas y, por ende, sus consecuencias sociales, son diferentes.

Desde las primeras décadas de este siglo Uruguay presentó niveles de equidad y de desarrollo de sus instituciones de bienestar social que le permitieron descollar en el entorno latinoamericano. La ausencia de clivajes étnico-culturales significativos, la existencia de importantes excedentes de la producción primaria y una temprana consolidación democrática fueron algunos de los factores que contribuyeron a establecer la matriz sociocultural que dio lugar a esa destacada posición relativa.

En la segunda mitad de este siglo, esa herencia de democracia y equidad sobrevivió sin demasiadas fisuras a las duras pruebas a la que fue sometida: un estancamiento económico prolongado, conflictos entre orientaciones radicalmente distintas sobre la organización de la sociedad y de la economía -que en su momento pusieron en jaque la estabilidad política- y un golpe de estado que instauró un gobierno militar. Una prueba consistente de la fortaleza de la matriz sociocultural del país fue su capacidad para mantener, una vez recuperada la democracia en 1985, la posición de liderazgo que tradicionalmente ocupó en la región en cuanto a desarrollo social, y que en esta oportunidad se reflejó en índices de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso inferiores a los de otras naciones latinoamericanas.

Sin duda el retorno a la democracia generó condiciones favorables para preservar esa herencia de equidad, así como para enfrentar los nuevos retos que amenazaban su mantenimiento. Las principales amenazas se vinculaban a las consecuencias, diferentes sobre distintos segmentos de la sociedad, de la incorporación al mundo globalizado, de la ampliación de la frontera de la competitividad y de la adecuación del funcionamiento de las instituciones de bienestar a los requerimientos de un crecimiento sostenido dentro de los nuevos parámetros.

El eje argumental de este artículo es que, en los últimos quince años del siglo XX, el país logró procesar esos desafíos manteniendo un adecuado balance entre los aspectos políticos, sociales y económicos del desarrollo, desempeño que le ha valido ser identificado por algunos especialistas en estos temas, como un ejemplo de gradualismo exitoso<sup>2</sup>. La aplicación del adjetivo "exitoso" es relativa al entorno regional, y no implica ignorar que, como todos los países latinoamericanos, Uruguay está hoy día profundamente afectado por los grandes problemas vinculados a la reestructuración productiva, el estrangulamiento del empleo y las presiones por desregularizar el mercado laboral. En rigor, las consecuencias de esos problemas ya se traducen en fisuras en el tejido social tradicionalmente integrado del país, así como en voces de alerta acerca de las dificultades para la sustentabilidad del estilo de crecimiento balanceado que lo ha caracterizado. En la última parte del texto, se hará referencia a algunos de estos desafíos.

En lo que sigue se presentará la posición de Uruguay en el escenario latinoamericano.

---

<sup>2</sup> Para un análisis del caso uruguayo en profundidad y en perspectiva comparada véase Fernando Filgueira y Juan Andres Moares (1999).

Utilizando el mismo tipo de indicadores, se describirá luego la evolución del país en los últimos quince años de este siglo. En tercer lugar, se discutirán algunos de los procesos más importantes que, en el mercado, en los hogares y en el Estado, subyacen a esas tendencias. Por último, se presentarán algunas reflexiones sobre los principales desafíos que deberá enfrentar el país para preservar o mejorar el nivel ya alcanzado de integración nacional sobre bases de equidad.

## URUGUAY EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

## II.

La mayoría de los estudiosos de problemas vinculados a la equidad caracterizan a América Latina como la región del mundo donde se registran las distribuciones de la riqueza más regresivas. Como se puede observar en el Cuadro I, Uruguay registra cifras que lo separan claramente de su entorno regional.

Cuadro I: Índices de desigualdad y pobreza para algunos países latinoamericanos.

		<b>Desigualdad (1)</b>	<b>Pobreza (2)</b>
Argentina	1990	9,3	16
	1997	9,6	13
	<i>Variación</i>	3,2%	-18,8%
Bolivia	1989	12,6	49
	1997	10,8	47
	<i>Variación</i>	-14,3%	-4,1%
Brasil	1990	16,3	36
	1996	16,8	25
	<i>Variación</i>	3,1%	-30,6%
Chile	1990	11,7	33
	1996	11,8	19
	<i>Variación</i>	0,9%	-42,4%
Colombia	1990	10,2	35
	1997	12,2	39
	<i>Variación</i>	19,6%	11,4%
Ecuador	1990	7,1	56
	1997	7,4	50
	<i>Variación</i>	4,2%	-10,7%
México	1989	9,1	34
	1996	7,7	38
	<i>Variación</i>	-15,4%	11,8%
Paraguay	1990	6,2	37
	1996	7,6	34
	<i>Variación</i>	22,6%	-8,1%
Uruguay	1990	6,2	12
	1997	4,7	6
	<i>Variación</i>	-24,2%	-50,0%

*Notas: (1) Cociente entre el ingreso promedio del 10% más rico y 40% más pobre. (2) % de hogares bajo la línea de pobreza.*

Fuente: Panorama Social de América Latina. CEPAL (1998).

En efecto, los valores correspondientes a Uruguay de los índices de desigualdad y de pobreza para 1990 o para 1997 son menores a los de los demás países que figuran en el cuadro. Asimismo, se puede observar que el país se distingue por sus indicadores de cambio de la situación social en ese período, por cuanto registra una tasa de reducción de la pobreza y de la desigualdad mayor que la que caracterizó aún a Argentina y Chile, cuyas trayectorias entre esos años mostraron ritmos de crecimiento del producto bruto interno per cápita más elevados que el de Uruguay (33.2%, 53.3% y 27.2%, respectivamente).

En suma, el país demostró una capacidad para amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico, superior a la que evidenciaron sus pares de la región.

Tal como se puede observar en el Cuadro II, el buen desempeño relativo de Uruguay en el campo de la justicia social tiene su correlato en la legitimidad que prestan sus ciudadanos a la democracia y a sus instituciones. El compromiso de la población con el sistema democrático se revela en una opinión pública que le adjudica mayor legitimidad, capacidad de respuesta, utilidad y responsabilidad que lo que percibe la mayoría de la opinión pública en los restantes países de la región.

Cuadro II: Opiniones sobre democracia en siete países latinoamericanos para el año 1995 (% que responde afirmativamente).

	Arg.	Brasil	Chile	Méx.	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	48	54	57	58	58	86	64
Satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país	53	31	34	24	31	47	59	38
Democracia permite la solución de los problemas nacionales	59	51	51	52	39	71	63	53
Elecciones en el país son limpias	78	26	82	52	39	64	83	19
Los senadores y diputados se preocupan de lo que piensa la gente como uno	19	16	24	24	28	29	38	16
La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	75	53	56	53	62	75	77	52
Suma no ponderada	366	225	301	223	228	344	406	242

Fuente: Kaztman, 1996, en base a datos de Basañez y otros, (1996).

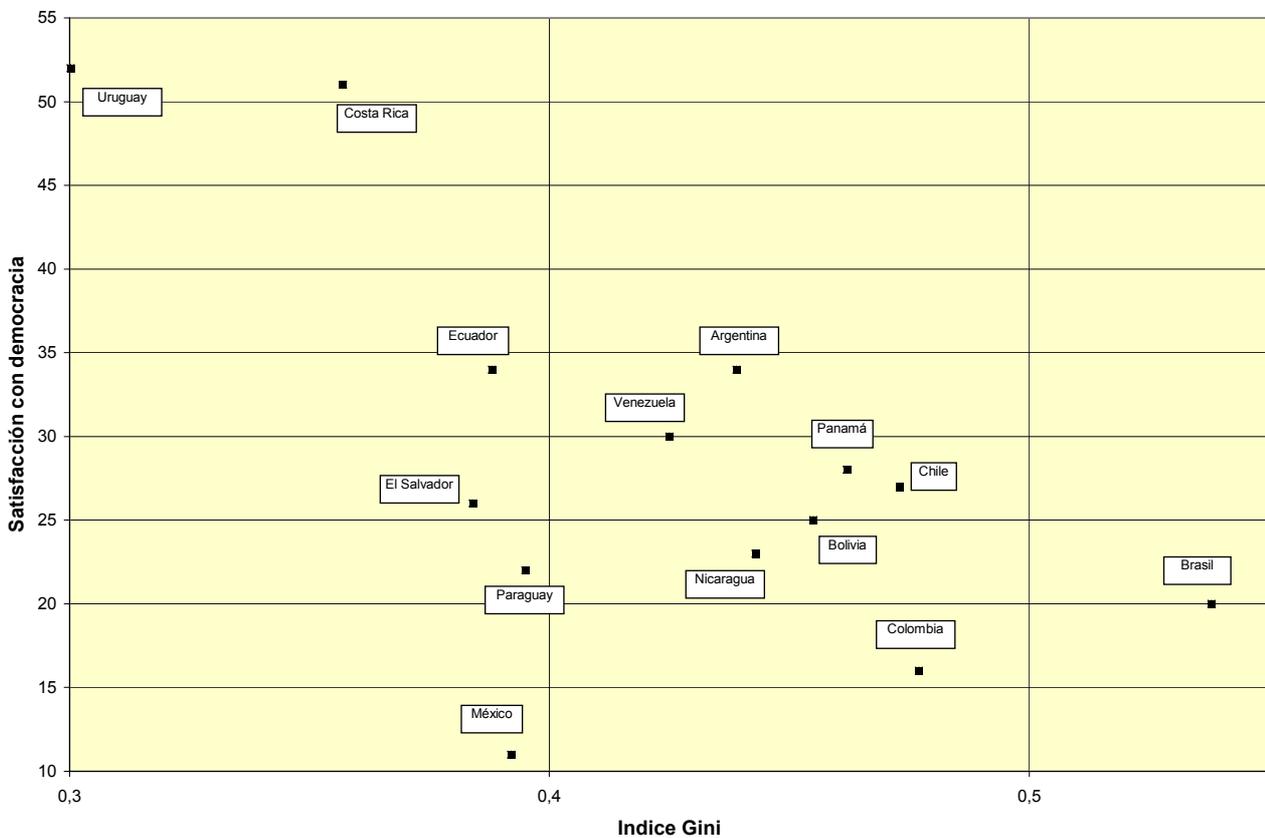
En efecto, en cada una de una serie de afirmaciones que reflejan la confianza y satisfacción con el funcionamiento de la democracia, así como en la suma ponderada de los porcentajes de respuestas positivas a las preguntas correspondientes, los uruguayos manifiestan mayor conformidad y adherencia a esas instituciones que la que declaran los residentes de otros países de la región.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La predisposición democrática manifestada en estas respuestas no resultan de patrones culturales que cristalizan de la noche a la mañana. Por el contrario, estos fenómenos son producto del largo plazo. Sus rasgos van sedimentando a través de procesos que usualmente cubren varias generaciones y que tienen efectos inerciales profundos sobre las actitudes políticas de los ciudadanos.

Justicia social y adhesión democrática están estrechamente conectados. La percepción de injusticias sociales, o el sentimiento de no contar con iguales oportunidades que otros grupos de la sociedad, tienden a debilitar el compromiso de los afectados con las instituciones que hacen posible esas inequidades. A su vez, la falta de confianza en las instituciones hace “más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos. También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede sujeto a influencias de grupos de presión, corrupción e ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad.” (BID,1998). En el Gráfico I se puede observar la asociación entre ambos fenómenos.

Fuente: Elaboración del autor en base a CEPAL(1998) y Basañez y otros(1996)

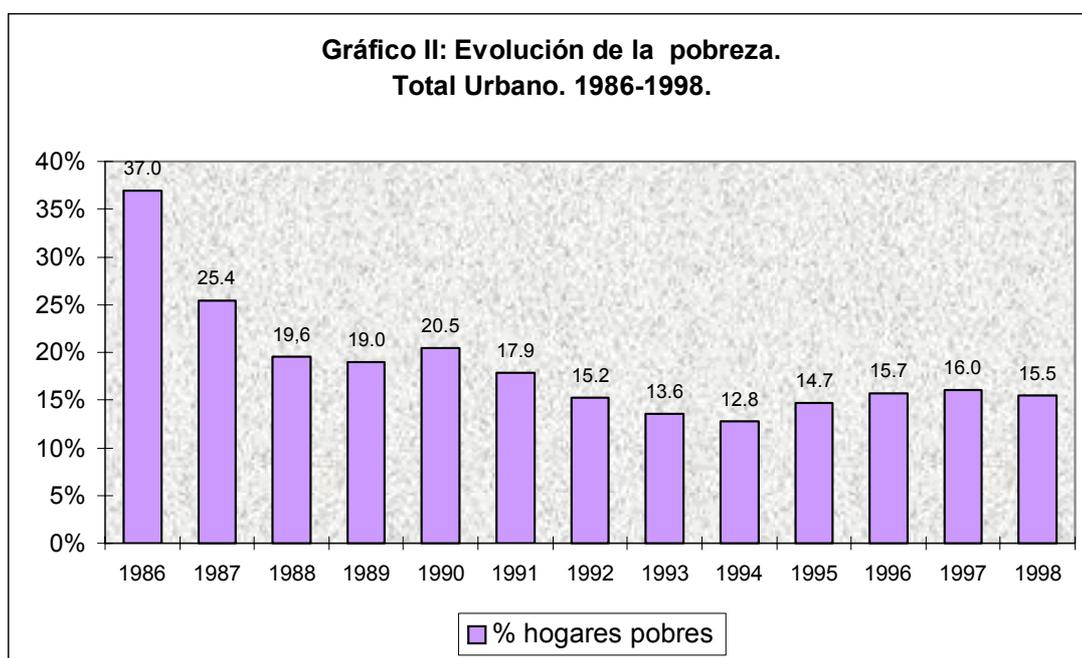
Gráfico I: Desigualdad y Satisfacción con la Democracia. 14 países Latinoamericanos (1996/7)



## TENDENCIAS DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD A PARTIR DE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA III.

### a. Pobreza<sup>4</sup>

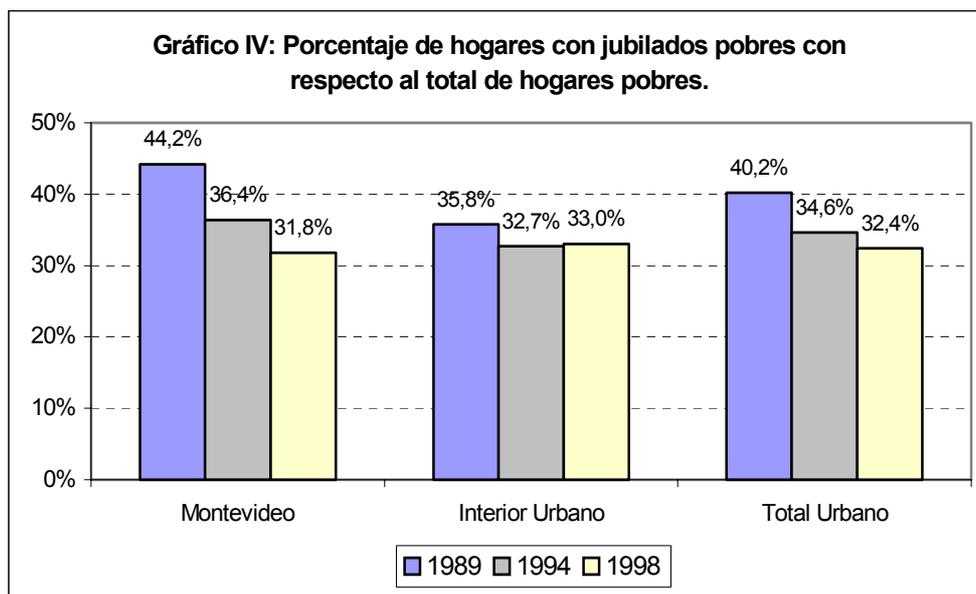
La evolución general de la economía permitió que en el período 1986-1997, el ingreso real medio de los hogares creciera más del 50%. Como se puede observar en el Gráfico II, ese crecimiento fue acompañado por una reducción significativa de la pobreza en el Uruguay urbano. De 1986 a 1998, ésta se redujo del 37% al 15.5% de los hogares. En cuanto a los hogares indigentes, esto es, con ingresos per cápita insuficientes para cubrir el costo de una canasta de alimentos, luego de un descenso inicial en los primeros años del período considerado, su proporción se mantuvo en un nivel aproximado al 1% de los hogares.



Fuente: elaboración propia en base a ECH/INE

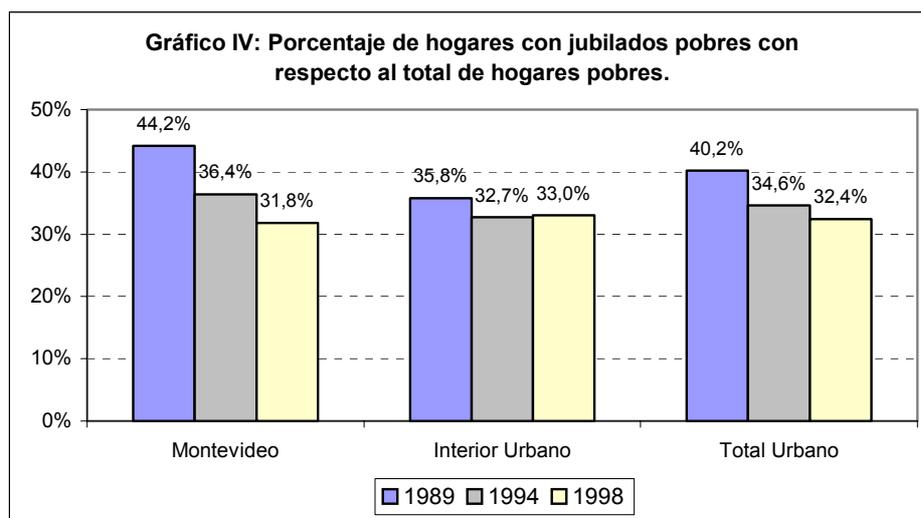
En el Gráfico III se puede observar la relación inversa entre el ingreso per cápita nacional y la evolución de la pobreza. En un país sin cambios abruptos en la distribución del ingreso, que además muestra una concentración relativamente baja, no es de extrañar que los frutos del crecimiento se reflejen rápidamente en la reducción de la pobreza. La curva refleja también con claridad el impacto del “efecto Tequila” de fines de 1994 y sus fuertes efectos inerciales, a los que se sumaron posteriormente las consecuencias de las crisis que afectaron a Rusia y al sudeste asiático.

<sup>4</sup> El índice de pobreza utilizado se basa en las estimaciones del costo de la canasta de consumo elaboradas por el INE en 1996, en base a los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada en 1994-1995. Aunque en general sigue la misma tendencia, este índice difiere en magnitud del utilizado en el Panorama Social de la CEPAL con fines comparativos, y cuyos resultados se presentaron en el Cuadro I.



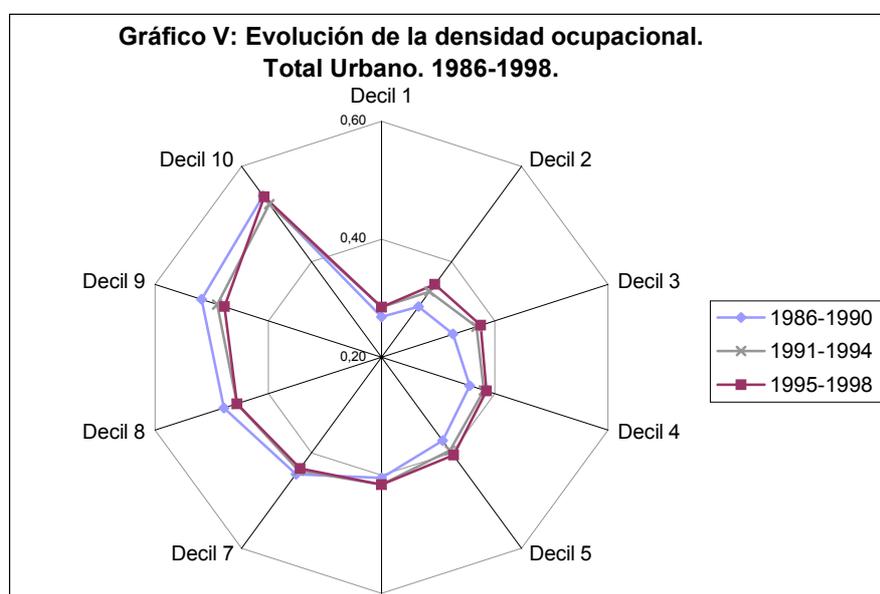
Fuente: elaboración propia en base a ECH/INE

Fuera de los vaivenes de la economía, quizás el determinante singular más importante del descenso de la pobreza fue la enmienda constitucional aprobada por el plebiscito de 1989. Dicha enmienda estableció que los beneficios de los pasivos serían indexados automáticamente de acuerdo al índice promedio de salarios. Como cerca de la mitad de los hogares urbanos en Uruguay (un 49.6% en 1998) cuenta con algún ingreso proveniente de pasividades, el cambio significó que una importante proporción de los hogares pobres que tenían jubilados, dejaron de serlo. De hecho, entre 1989 y 1998 el porcentaje de hogares pobres que incluían al menos un pasivo, con respecto al total de hogares con esas carencias, disminuyó de 40.2% a 32.4%. Mirado desde otro ángulo, entre 1989 (año del plebiscito) y 1998, mientras en los hogares urbanos la pobreza bajó un 18.4%, entre aquellos que contaban con algún jubilado la reducción fue de un 32.6% (Ver Gráfico IV).



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE.

Las estrategias familiares también hicieron su aporte a la reducción de la pobreza, principalmente a través de la incorporación de las mujeres casadas a actividades remuneradas. En el Gráfico V se puede observar el aumento de la proporción de miembros en el mercado de trabajo (densidad ocupacional) en los hogares de los primeros cinco deciles, a que dio lugar la movilización de la fuerza de trabajo familiar. Lo inverso sucedió en los hogares de mayores ingresos, en parte debido a que el aumento de las pasividades permitió el traslado de hogares con algún pasivo hacia los deciles más altos. Si bien la mayor densidad ocupacional tiene efectos positivos como amortiguador de efectos de las crisis económicas, también tiene efectos negativos, particularmente en los sectores de menores recursos. Dado que en esos hogares se concentran los esfuerzos de reproducción biológica y social de la población, el trabajo de la mujer casada reduce su capacidad de contribuir a ese esfuerzo en lo que se refiere al cuidado y control de los hijos. Por otra parte, la incorporación temprana de éstos al mercado de trabajo reduce significativamente sus oportunidades de acumulación de créditos educativos. (Filgueira, C., 1999)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE.

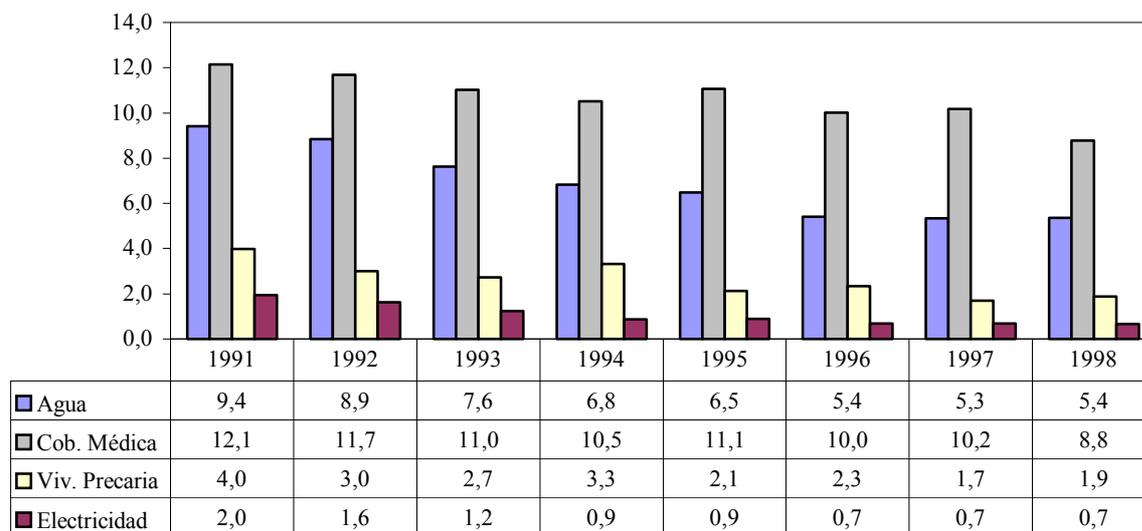
Otros hogares se alejaron de la amenaza de la pobreza como resultado de decisiones que limitaban el tamaño de sus familias. De hecho, la fecundidad global en las áreas urbanas se redujo entre 1985 y 1996 de 2.89 a 2.60 por mujer. En general, estas tendencias suelen reflejar el mayor capital humano incorporado por las mujeres y su decisión de utilizarlo mejorando sus oportunidades en el mercado de trabajo. Pero en este caso, la reducción también afectó a las categorías de mujeres con mayor probabilidad de caer en la pobreza. Las tasas de aquellas sin instrucción cayeron de 3.92 a 2.88 y las de las que no terminaron la primaria, de 4.33 a 4.24.<sup>5</sup> En suma, la mayor participación laboral de las mujeres casadas y la reducción del número de hijos contribuyeron sin duda a la reducción de la pobreza medida por los ingresos per cápita del hogar.

En los últimos quince años, los cambios en el peso relativo de los hogares pobres fueron acompañados por significativos avances en la satisfacción de algunas necesidades básicas.

<sup>5</sup> Ver Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer, 1999.

Aunque no cubre todo el período, los datos que se presentan en el Gráfico VI muestran que entre 1991 y 1998 se registraron importantes avances en el acceso a energía eléctrica, a agua potable dentro de las viviendas, a cobertura médica y a mejores condiciones habitacionales.

**Gráfico VI: Evolución de algunas Carencias Críticas en el Uruguay urbano: 1991-1998.**



Fuente: Elaborado por el Informe de Desarrollo Humano de Uruguay (1999), en base a datos de ECH-INE.

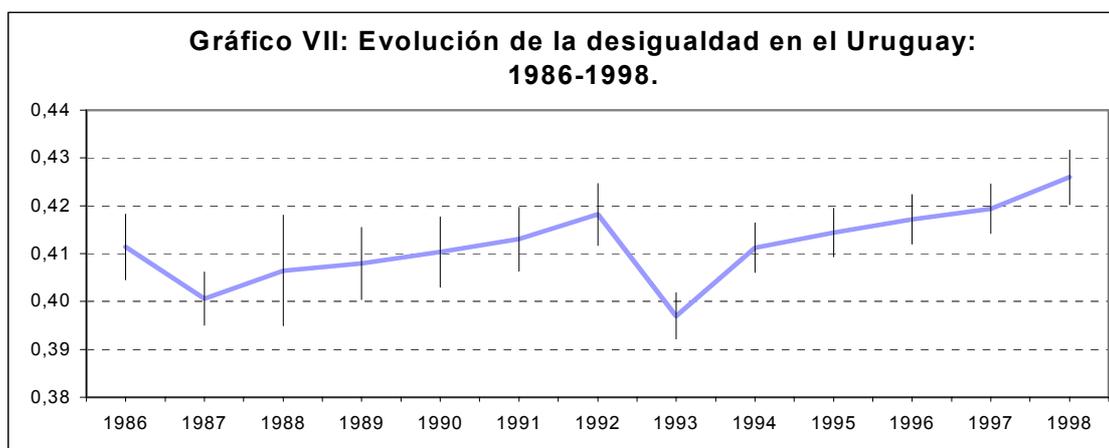
## b. Desigualdad<sup>6</sup>

Como se mencionó al inicio de este capítulo, los cambios en la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida operados en los últimos quince años pudieron haberse producido en distintos escenarios de distribución del ingreso. En el caso del Uruguay se constata que dicha distribución permaneció prácticamente invariable a lo largo del período, tal como puede apreciarse en el Gráfico VII. En efecto, el índice de Gini de la distribución del ingreso per cápita (con valor locativo) entre hogares<sup>7</sup> osciló alrededor del valor 0.41 con una leve tendencia ascendente fundamentalmente hacia fines del período.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> El coeficiente de desigualdad utilizado (Gini) muestra diferencias en magnitud y en tendencia con el que se presenta en el Panorama Social de la CEPAL. Este último fue construido con una metodología que busca maximizar la confiabilidad de los resultados para definir la posición relativa de los países en la dimensión considerada y, por lo tanto, los criterios empleados deben ajustarse a las restricciones de las fuentes nacionales de información. Los resultados presentados en esta sección son coincidentes con los encontrados por otros estudios realizados para Uruguay (Vigorito, 1999, pág.259, cuadro 2.B).

<sup>7</sup> El ingreso per cápita del hogar se calculó a partir de la agregación de los ingresos que llegan al hogar por concepto de remuneraciones del trabajo, del capital y las pasividades, así como también los subsidios y transferencias y el valor locativo imputado por la propiedad de la vivienda. En dichos cálculos no se considera como integrante del hogar al servicio doméstico que co-habita en el mismo.

<sup>8</sup> Los valores que toma el índice en la década de los noventa no son estadísticamente distintos a los de los ochenta, con la excepción del año 1998. En ese año, el intervalo de confianza estadística de la estimación al 95% no se solapa con los correspondientes a los de la década de los ochenta.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH.

Un comportamiento similar se observa cuando en vez de una medida sintética como el Gini se sigue la evolución de la porción del ingreso que afluye a los hogares ubicados en cada uno de los cinco quintiles de ingreso per cápita. Así, si bien los movimientos a lo largo de todos los años del período son de poca magnitud, en el Cuadro III se aprecia una pérdida de participación del 40% de los hogares con menores ingresos, en detrimento de la ganancia experimentada por el 20% de los hogares más ricos.

Cuadro III: Participación en el ingreso de los quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita. Total Urbano, 1986-1998 (en %).

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1986	5,6	10,4	15,0	21,8	47,3
1987	5,9	10,6	15,2	21,9	46,4
1988	6,0	10,5	14,9	21,4	47,2
1989	5,8	10,5	14,9	21,5	47,3
1990	5,8	10,4	14,9	21,5	47,5
1991	5,7	10,3	14,8	21,4	47,7
1992	5,5	10,2	14,8	21,4	48,1
1993	5,8	10,7	15,3	22,0	46,1
1994	5,6	10,3	14,9	21,8	47,4
1995	5,4	10,2	14,9	22,0	47,5
1996	5,4	10,2	14,8	21,9	47,7
1997	5,4	10,1	14,8	21,7	48,0
1998	5,2	9,9	14,7	21,9	48,4

Fuente: Elaboración propia en base a las ECH-INE.

## **DETERMINANTES DE LAS TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO**

---

### **IV.**

#### **a. Consideraciones iniciales**

Las escasas variaciones en los índices de distribución de ingreso pueden ser engañosas, en el sentido que pueden llevar a creer que los niveles de desigualdad son relativamente independientes de las consecuencias del tipo de crecimiento así como de los grandes procesos económicos y sociales que afectan a las sociedades.<sup>9</sup> La interpretación correcta va en otro sentido. Las sociedades están permanentemente expuestas a fuerzas que modelan sus estructuras en direcciones más o menos equitativas y que, por ende, afectan a diferentes categorías sociales con distinto signo e intensidad. Las que se ven negativamente afectadas buscan contrarrestar esos efectos utilizando los recursos individuales y colectivos que puedan movilizar.

Desde esta visión, los indicadores de distribución del ingreso (y de la riqueza cuando se dispone de información adecuada) se interpretan más bien como la resultante de una compleja trama de fuerzas que por un lado son activadas por el mercado y por otro, por individuos, hogares y actores colectivos. Como veremos más adelante, las transformaciones en el mercado producen variaciones en la tasa de retorno a distintos factores de producción y, de ese modo, afectan tanto el promedio de ingresos como su distribución en las distintas fuentes.

Los individuos reaccionan a los cambios en el mercado optando, en la medida de sus posibilidades, por distintas formas de inserción. Dentro de sus hogares, participan de las decisiones sobre el número de hijos, sobre mantenerlos o no en el sistema educativo cuando tal permanencia comienza a ser incompatible con las necesidades de ingreso, sobre la incorporación de personas al hogar o su separación, y sobre la frecuencia e intensidad de la participación laboral de cada uno de los miembros en edad activa. A su vez, a nivel institucional, los actores colectivos pugnan entre sí por una mayor incidencia en el diseño y la forma de implementación de los instrumentos de política, movilizándolo sus recursos sociales, políticos y económicos para aumentar o mantener su porción de los frutos del crecimiento o para minimizar su cuota parte del costo de las crisis. Todas estas fuerzas actúan bajo la superficie modelando la forma de la distribución del ingreso y de la riqueza en la sociedad.

A continuación exploramos, de manera muy sintética, algunos de los factores que podrían estar operando sobre la distribución del ingreso en Uruguay en estos últimos quince años del milenio.

#### **b. Determinantes**

##### **i. Apertura, ajuste fiscal y shocks externos**

Aunque todavía es muy temprano para afirmar la existencia de consecuencias de los nuevos estilos de crecimiento sobre la distribución del ingreso, algunos autores encuentran una asociación empírica entre los procesos de reformas estructurales que acompañan esos estilos y

---

<sup>9</sup> Li, Square and Zou (1998), examinaron las tendencias en la distribución del ingreso para 45 países para los cuales existía información de buena calidad para períodos prolongados. Encontraron que la mayoría (29) no mostraban tendencias distinguibles en una u otra dirección y que el resto se dividía igualmente entre las que aumentaban la desigualdad y las que la reducían. Citado por Kanbur y Lustig (1999).

una mayor desigualdad (Altimir, 1997)<sup>10</sup>. Todo intento de replicar dicha hipótesis para el caso uruguayo debería tomar en cuenta las características particulares de su proceso de reformas estructurales, entre otras, el hecho que no se hayan registrado privatizaciones significativas y la temprana liberalización financiera que se realizó ya en los años setenta.

De todos modos, entre 1985 y 1998 Uruguay avanzó fuertemente en la apertura y en el control del déficit fiscal. Se redujeron las barreras arancelarias, pasando de un arancel promedio de 40.7% a uno de 12.8%<sup>11</sup> (UNCTAD/CEPAL,1998). En ese mismo período, el déficit fiscal global pasó de 6.3% a 1.0% del PBI (OPP,1999) y la inflación se redujo del entorno del 70% a alrededor del 10%.

Tanto la apertura externa como las políticas de reforma del Estado alteraron la composición del empleo. Son muchos los países que con la globalización de sus economías experimentan un descenso de la importancia relativa de la industria, tanto en su capacidad de absorción de trabajadores como en su peso en el total del producto nacional. Uruguay participa de estos procesos en el período considerado. Los trabajadores de la industria disminuyen de 20.5% en 1986 a 16.3% en 1998. Esto es, prácticamente un quinto de los trabajadores de la industria o bien se traslada a los servicios o alimenta la tasa de desempleo.

El ajuste fiscal ha sido acompañado de un achicamiento del aparato estatal. De trece países para los que se dispone de información comparativa entre el inicio de la década de los 80 y fines de la de los 90, en doce de ellos, en los que se incluye Uruguay, se produjo una reducción del porcentaje de trabajadores en empleos públicos (CEPAL,1998). Los empleados públicos pasan en ese período de constituir aproximadamente un cuarto de la fuerza de trabajo urbana a cerca de un sexto, lo que implica un descenso de alrededor de un 30% en el peso relativo de este sector.

Resulta fácil intuir que estas transformaciones no pueden dejar de afectar la distribución del ingreso de los hogares. De hecho, hasta que comenzaron a sentirse los efectos de la crisis mexicana, el ingreso medio de los hogares creció continuamente en el período.

---

<sup>10</sup> La afirmación de Altimir resulta del análisis de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

<sup>11</sup> A partir de enero de 1998 el arancel subió tres puntos luego de un acuerdo de los países del Mercosur, previo a la devaluación de Brasil, país que solicitó este aumento.

El mayor grado de apertura potenció los alcances de la crisis mexicana de fines de 1994, que se tradujo en un aumento del desempleo y de la pobreza. Mientras que las tasas de desempleo en Uruguay se mantuvieron en el entorno del 9% entre 1986 y 1994, a partir del “efecto Tequila” se ubicaron entre el 11 y el 13 por ciento. Las consecuencias de estas crisis económicas tienen cierta inercia estimulada, entre otras cosas, por una mayor cautela empresarial ante compromisos contractuales con nuevos trabajadores, actitud que se prolonga aún en períodos de reactivación económica, y por una mayor preferencia a reemplazar mano de obra por equipamiento. Pero los efectos también se revelan en un aumento de la deserción escolar, en la medida que miembros de la familia se vuelcan al mercado de trabajo para compensar la pérdida de ingreso de algunos de los miembros adultos, o en el retiro prematuro de la actividad de personas que quedan desempleadas a una edad en las que las posibilidades de reingreso al mercado son muy bajas. En general, en situaciones de crisis los pobres son obligados a adoptar decisiones que tienen consecuencias de mediano y largo plazo sobre las posibilidades de los miembros del hogar de acumular los activos necesarios para el bienestar.

Para evaluar este impacto, hay que considerar que las diferencias de tamaño con las economías de los dos principales socios de Uruguay en el Mercosur, hace que la incidencia indirecta del “efecto Tequila” sobre Argentina y Brasil haya sido tanto o más importante como sus efectos directos sobre Uruguay. Es por eso que la crisis mexicana marca un punto de inflexión en la estabilidad de los relativamente bajos índices de desigualdad y pobreza que caracterizan la historia del país en los últimos quince años. Como se ha señalado extensamente en los análisis realizados durante la década recesiva de los ochenta, los hogares de menores recursos son los primeros afectados en los períodos recesivos y los últimos en sacar ventajas de los períodos de auge económico, lo que produce una asincronía entre el ritmo de aumento y descenso de la pobreza de acuerdo a las vicisitudes del crecimiento. La lectura de los datos sobre pobreza y desigualdad de los últimos años de este siglo deberán también tomar en cuenta la acumulación de los efectos de las sucesivas crisis posteriores a la mexicana (Rusia, sudeste asiático y Brasil).

A los efectos de interpretar correctamente las consecuencias de esos procesos sobre la equidad social es necesario rastrearlas a través del análisis de los cambios que se produjeron en las estructuras que median entre esos dos fenómenos como, por ejemplo, la recomposición de las distintas fuentes de ingresos, los cambios ocurridos en el mercado laboral y los instrumentos de política del estado que se activan para contrarrestar las eventuales consecuencias regresivas de la apertura y el ajuste fiscal.

## **ii Cambios en las fuentes de ingresos**

Entre 1986 y 1997 el país asistió a cambios relativos de los ingresos medios de los perceptores de distintas fuentes. Tal como se observa en el cuadro IV, la pasividad media creció durante todo el período y el ingreso medio del capital lo hizo hasta 1992 y cayó entre 1992 y 1997. Finalmente, el ingreso medio del trabajo creció hasta 1994 pero a un ritmo menor que las otras dos fuentes, aunque la caída posterior fue también más leve que la del capital.

Por otro lado, se constató una evolución diferente de la distribución del ingreso entre perceptores de distintas fuentes. Los datos del Cuadro IV ilustran una tendencia concentradora del ingreso entre los trabajadores y, en los años noventa, también de las pasividades, en tanto se observa una desconcentración del ingreso entre los propietarios de capital.

Cuadro IV: Ingreso medio y distribución del ingreso de los perceptores por fuente de ingreso. Total urbano. 1986-1998.

	Ingreso medio de los perceptores (*)				Indice de Gini de los perceptores			
	Trabajo	Pasividad	Capital	Total	Trabajo	Pasividad	Capital	Total
1986	28,4	12,9	47,4	27,9	0,426	0,409	0,601	0,475
1987	31,8	14,7	56,6	31,5	0,413	0,408	0,608	0,468
1988	34,3	17,3	65,8	34,9	0,413	0,445	0,581	0,476
1989	36,0	16,2	63,8	35,2	0,416	0,430	0,581	0,475
1990	34,3	16,7	64,7	34,0	0,415	0,450	0,600	0,479
1991	36,5	18,0	68,9	36,5	0,426	0,427	0,604	0,480
1992	38,4	20,5	75,6	38,6	0,441	0,426	0,598	0,483
1993	39,2	22,0	68,3	38,6	0,435	0,425	0,544	0,466
1994	41,1	22,9	74,9	40,8	0,449	0,432	0,563	0,480
1995	39,3	22,3	66,3	38,6	0,455	0,434	0,548	0,479
1996	39,1	23,1	65,8	38,1	0,457	0,433	0,543	0,476
1997	38,1	23,9	68,2	38,0	0,458	0,434	0,541	0,476
1998	40,8	25,7	82,0	41,8	0,453	0,448	0,552	0,479

Fuente: Elaboración propia en base a las ECH-INE.

(\*) Los ingresos medios por perceptor están expresados a precios de diciembre de 1995.

Notas: 1) Los ingresos del trabajo incluyen los salarios privados, públicos y de trabajadores por cuenta propia con o sin local; las pasividades incluyen jubilaciones y pensiones y los ingresos del capital comprenden alquileres, intereses y los ingresos de los patrones (utilidades y remuneraciones). 2) En 1998 se implementaron cambios en el relevamiento de la muestra de la ECH (actualización del marco muestral, cambios en los criterios de reposición y eliminación de las localidades menores de 5000 habitantes) que pudieron implicar saltos en los niveles de algunas variables que hasta el momento no han sido analizados.

La estabilidad en la distribución de los ingresos totales entre perceptores no implica necesariamente una estabilidad similar en las tendencias de la desigualdad entre los hogares, ya que el efecto final depende de cómo se combinan los individuos en esos hogares.

Algunos trabajos han analizado el impacto de los cambios experimentados por las fuentes de ingresos sobre el grado de desigualdad total. Así, Vigorito (1999) analiza la contribución de cada fuente a la variación de la desigualdad entre 1986 y 1997, a partir de la descomposición del índice de Entropía 1 (Theil)<sup>12</sup>, el cual se mantuvo prácticamente estable (en 1986 ascendía a 32.85 y en 1997 a 33.05). La autora encuentra que los salarios, las pasividades y los ingresos del cuentapropismo contribuyeron en forma positiva a la variación de la desigualdad en dicho período. En tanto, los ingresos de los patrones tuvieron un impacto desconcentrador que prácticamente contrarrestó los movimientos de las otras fuentes, tal como puede apreciarse en el cuadro V.

<sup>12</sup> Para ello utilizó la regla de descomposición de Shorrocks (1982 y 1983), retomada por Jenkins (1995) y Foster y Sen (1997) y la aplicó a la distribución del ingreso total del hogar (sin valor locativo) entre hogares.

Cuadro V: Contribución de las fuentes a la variación de la concentración del ingreso. Índice de Theil. País urbano. 1986-1997.

Fuentes de ingreso (sin valor locativo)	
Salariales	2.79
Cuenta propia	1.38
Patrones	-4.43
Jubilaciones	1.22
Otros ingresos	-0.76
<b>Total</b>	<b>0.20</b>

Fuente: Vigorito, 1999.

Estos resultados ponen de manifiesto que las distintas fuentes de ingreso en Uruguay no permanecieron inalteradas, y que el impacto global de su evolución sobre la desigualdad oculta cambios que se neutralizan entre sí.

Ahora bien, resulta de interés conocer el poder explicativo de las fuentes de ingreso sobre el grado de desigualdad total. Así, Bucheli y Furtado (2000(a)) cuantifican la importancia relativa de las fuentes para explicar la evolución de la distribución del ingreso, a partir de una descomposición del índice de Entropía 0.<sup>13</sup> Se encuentra que el componente de la desigualdad atribuible a las diferencias entre grupos pasa de 9.4% en 1986 a 11.7% en 1992, por lo que el leve incremento de la desigualdad entre 1986 y 1992 se explicó fundamentalmente por un ensanchamiento de las brechas de ingresos de las personas dependientes de distintas fuentes. En efecto, si bien todos los ingresos crecieron en dicho subperíodo, el aumento de los ingresos asociados a la propiedad del capital fue de tal magnitud que despegó la cola superior de la distribución.

Posteriormente, entre 1992 y 1997, las brechas entre perceptores de distintas fuentes de ingresos tendieron a cerrarse. En efecto, esto puede apreciarse en el cuadro IV, donde el ingreso medio de los pasivos -que muestra los niveles más bajos- aumentó en esos años un 16.6%, en tanto que el del capital, ubicado en el otro extremo, cayó un 9.8% mientras que el ingreso medio del trabajo se mantuvo en sus niveles intermedios. Por lo tanto, el leve aumento del grado de desigualdad global a partir de 1992 se explicaría por comportamientos ajenos a la evolución de las fuentes, ya que el componente de la desigualdad entre grupos disminuyó (en 1997 solo explica el 6.6% de la desigualdad) y aumentó la dispersión dentro de los grupos.

### iii Cambios en los retornos a la educación

Del análisis de los cambios ocurridos en las fuentes se constató que, la mayor contribución a la concentración del ingreso fue realizada por los ingresos salariales y que, a su vez, a partir de

<sup>13</sup> Se distinguen los dos componentes usuales: componente de desigualdad atribuible a las diferencias entre grupos y componente de desigualdad atribuible a las diferencias dentro de los grupos. Esta descomposición permite medir el poder explicativo de una clasificación: cuanto mayor sea la contribución porcentual del término "entre", más potente es la clasificación realizada para explicar la desigualdad total. La clasificación contó con diez grupos caracterizados por personas en hogares en que más del 65% del ingreso provino de una fuente claramente identificada -propietarios del capital, pasividades y cuatro categorías ocupacionales del trabajo- y en los casos restantes de una combinación de distintas fuentes.

1992 aumentó la dispersión dentro de los grupos, fundamentalmente entre perceptores de ingresos del trabajo.

Ello llevó a indagar los cambios ocurridos en el mercado de trabajo. Se constató que el ingreso de los hogares con jefes con educación terciaria creció por encima del correspondiente a aquellos con jefes con nivel de primaria. Esta evolución, que corresponde a grupos ubicados en la cola superior e inferior de la distribución, tuvo un impacto concentrador que explicaría el leve incremento de la desigualdad hacia fines del período de estudio. (Bucheli y Furtado, 2000(a))

En efecto, en diversos trabajos para Uruguay se encuentra no sólo que la educación es el factor que contribuye más a explicar la desigualdad de ingresos entre hogares<sup>14</sup>, sino que su poder explicativo sobre la desigualdad aumenta en los años noventa. Los resultados encontrados se presentan en el cuadro VI (la divergencia de magnitudes varía según el índice y la clasificación utilizados).

Cuadro VI: Variación del componente de desigualdad entre grupos de la clasificación por nivel educativo. En porcentaje. País urbano.

	1986	1991	1997
Bucheli y Furtado (1)			
Entropía 0	18.2	20.5	21.3
Vigorito (2)			
Entropía 0	19.2	18.5	24.4
Entropía 1	21.5	19.1	26.6
Machado y Reggio (3)			
Entropía 0	24.1		26.4
Entropía 1	25.5		27.6

Fuente: Bucheli y Furtado 2000 (a); Vigorito 1999; Machado y Reggio, 1999.

- (1) La clasificación corresponde a la distinción por nivel educativo del jefe del hogar (0 a 6; 7 a 12; 13 o más años de educación) para las personas en hogares en que más del 65% del ingreso proviene de ingresos del trabajo o pasividades, en tanto para las dependientes del capital y de combinación de fuentes no se realizaron aperturas por nivel educativo. El grado de desigualdad se midió en la distribución del ingreso per cápita (sin valor locativo) entre personas.
- (2) La clasificación distinguió a los hogares con jefe con primaria, primer ciclo secundaria, segundo ciclo secundaria, UTU, Universidad, otros.
- (3) La clasificación distinguió primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, UTU, terciaria, otros. Se consideró la distribución del ingreso equivalente (con valor locativo) entre hogares.

Estos resultados se encuentran apoyados por la estimación de ecuaciones salariales para los trabajadores del sector privado en Uruguay, donde surge que el retorno marginal de los niveles educativos más altos creció hacia fines de los noventa, amplificando las diferencias salariales entre trabajadores con distinta educación (Bucheli y Furtado, 2000 (b)).

#### iv Transferencias

Tal como fue recogido en el punto ii, los cambios en el monto de las pasividades también han aportado su cuota a la concentración del ingreso. Son varios los estudios que muestran que los

<sup>14</sup> Varios trabajos indican que el poder explicativo de otras variables es considerablemente menor: la edad del jefe y la condición de actividad del jefe explican cada una menos del 5% de la desigualdad total, en tanto la región y la estructura del hogar lo hacen en alrededor del 10% (Machado y Reggio, 1999; Vigorito 1999).

efectos de la indización de las pasividades consistieron básicamente en un traslado de perceptores de ingresos de “sectores medios a más altos y en cambios en la composición demográfica de los deciles bajos” (Vigorito, 1997, p.17) (Bucheli, Rossi,1994). Al respecto, cabe hacer notar que la media de ingresos por pasividades experimentó un crecimiento mayor que el de cualquier otra fuente de ingreso en el período y que, como se pudo observar en el Cuadro IV, también aumentó el índice Gini en la distribución interna de las pasividades en los años noventa.

El crecimiento de la concentración de las pasividades -tendencia opuesta a lo que sucedió con otras transferencias del Estado como los beneficios sociales y los subsidios- también se puede observar en el Cuadro VII. Como en el período 1988-1998 el peso de las pasividades en el total de transferencias del gobierno a los hogares urbanos creció del 74.8% al 92.4%, el resultado neto de las transferencias tuvo un efecto regresivo. Ello ocurrió pese a los importantes cambios en algunos de los instrumentos, como las asignaciones familiares, que si bien tuvieron un claro efecto igualador, no lograron mitigar el efecto concentrador de las pasividades, por lo que el esfuerzo realizado para focalizar los beneficios sociales y los subsidios no alcanzó a evitar que disminuyera la cuota parte de las transferencias que llega a los más pobres (CEPAL, 1997).<sup>15</sup>

Cuadro VII: Composición y distribución de las transferencias del gobierno por quintiles de ingreso per cápita. Total Urbano. Años 1988, 1991 y 1998. En porcentajes.

	1988				1991				1998			
	Pasiv.	Benef Social	Subs.	Total Transf	Pasiv.	Benef Social	Subs.	Total Transf	Pasiv.	Benef Social	Subs.	Total Transf
<b>Composición</b>	74,8	4,4	20,8	100,0	89,1	3,5	7,4	100,0	92,4	0,9	6,8	100,0
<b>Distribución</b>												
Quintil 1	8,6	29,5	16,7	11,2	8,9	29,2	19,3	10,4	6,2	37,7	23,2	7,7
Quintil 2	15,1	25,3	17,4	16,0	14,9	21,5	16,3	15,2	12,5	26,6	23,4	13,3
Quintil 3	18,2	19,5	18,2	18,3	19,1	20,7	16,0	18,9	17,0	17,2	22,4	17,4
Quintil 4	21,6	14,5	20,1	21,0	22,7	14,5	13,0	21,7	23,1	13,1	16,1	22,6
Quintil 5	36,4	11,2	27,6	33,5	34,4	14,0	35,4	33,7	41,1	5,4	15,0	39,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a ECH.

## v. Estrategias de los hogares

Como se mencionó anteriormente, para pasar de la distribución del ingreso entre perceptores a la de hogares hay que tener en cuenta cómo se combinan los individuos en esos hogares. En efecto, pese a que en la práctica la distribución del ingreso de los perceptores suele ser muy parecida a la de los hogares, ello no tiene porque ser así. Los hogares cuentan con un margen de maniobra considerable para amortiguar los efectos de descensos en los ingresos de sus aportantes principales.

Los hogares pueden aumentar sus ingresos movilizand o la fuerza de trabajo disponible y combinando distintas fuentes de ingreso. Pueden tomar decisiones con respecto al tamaño de la

<sup>15</sup> Aún cuando el aumento del monto de las pasividades haya tenido un efecto regresivo, en el balance de los cambios en la situación de bienestar de la población deberá tomarse en cuenta que, ante un mercado laboral crecientemente incierto, las pasividades contribuyen a la estabilidad de ingresos de los hogares. De esta mayor estabilidad se benefician no sólo los pasivos y las personas que sin serlo conviven con al menos uno de ellos. También puede implicar un alivio significativo a las preocupaciones por la subsistencia de sus padres entre aquellos que no comparten con ellos el mismo hogar.

unidad modificando sus planes sobre el número de hijos o postergando los embarazos. Pueden también asociarse con otros miembros de la familia a fin de elevar el ingreso medio de los miembros.

Coincidiendo con una tendencia general en América Latina, la estrategia principal de los uruguayos en los hogares de menores ingresos fue aumentar la densidad ocupacional de sus hogares -ver Gráfico IV- a través de la participación de las mujeres casadas en el mercado laboral (CEPAL, 1997 y 1999). Al respecto, Vigorito (1999) encuentra que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se tradujo en un aumento de su contribución a la generación de ingresos de los hogares, pasando del 12% en 1986 al 15.9% en 1997, al tiempo que su contribución a la desigualdad fue mayor puesto que sus ingresos tienen en todas las fuentes un nivel de dispersión superior a la de los hombres.

## **EL MARCO POLÍTICO INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS V.**

### **a. Los procedimientos de la reforma: gradualismo y secuencias con efectos no concentradores**

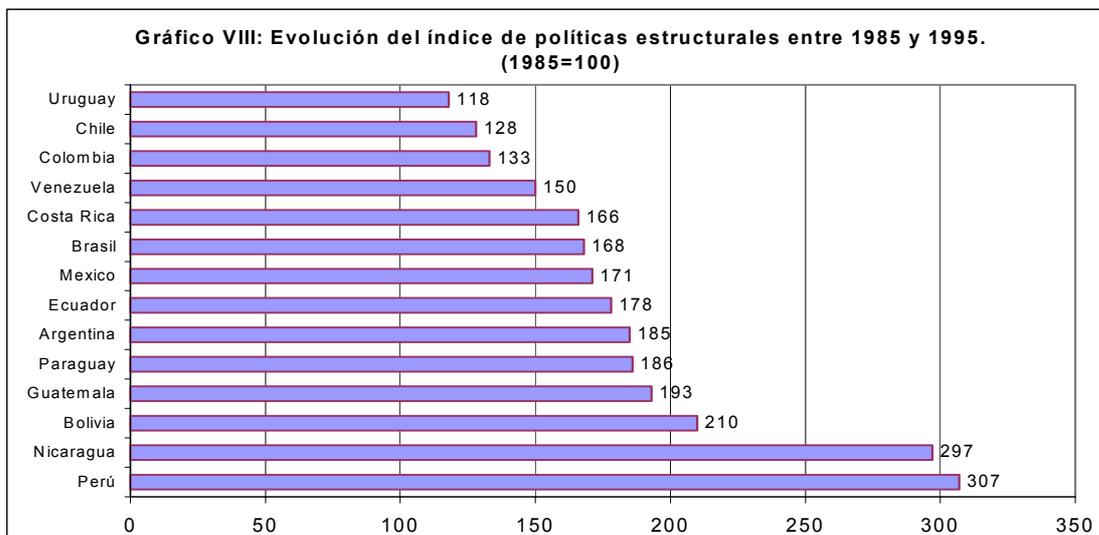
Uno de los aspectos nodales de la evolución política y social uruguaya ha sido el proceso gradualista y ecléctico<sup>16</sup> de sus transformaciones. Si se toma en cuenta la posición de Uruguay en el entorno regional, esta pauta, corroborada en el largo plazo, parece haber tenido más virtudes que defectos. Se elige la expresión “parece haber tenido” ya que, ante la dificultad de someterlas a pruebas empíricas rigurosas, las argumentaciones que siguen tienen un alto contenido especulativo.

Al igual que el resto de los países de la región, Uruguay debió enfrentar el ocaso de un viejo modelo de desarrollo estadocéntrico y orientado hacia adentro. Paralelamente, el país enfrentó la difícil reconversión a un modelo orientado a las exportaciones en donde el mercado asume un rol central en la asignación de recursos y en el que pueden identificarse al menos cinco áreas claves de reforma: la liberalización financiera, la liberalización comercial, la reforma fiscal, las privatizaciones y reforma del aparato estatal y la desregulación laboral.

Basado en estas cinco dimensiones, el BID elaboró un índice para medir la evolución de dichas reformas en América Latina, cuya aplicación permite estimar la velocidad relativa con que se procesan las reformas en cada país (BID,1997). Así, los datos presentados en el Gráfico VIII muestran que, entre uno y otro extremo del período 1985-1995, Uruguay registra un 18% de diferencia en los puntajes de avance en las políticas estructurales. Esa reducida diferencia -la menor entre los países con información disponible, incluyendo aquellos que, como Chile y Colombia, parten en 1985 con puntajes similares a los de Uruguay- lo ubica como un ejemplo de gradualismo en la región (BID,1997, apéndice 5).

---

<sup>16</sup> Ecléctico, en tanto se ha alejado en numerosas ocasiones del modelo ortodoxo de ajuste, o de lo que se ha dado en llamar el consenso de Washington.



Fuente: elaboración propia en base a BID (1997).

En adición a las dimensiones utilizadas por el BID, debe considerarse la reforma del área social. Uruguay también ha sido gradualista en este aspecto, y como se verá más adelante, particularmente ecléctico.

El gradualismo que caracterizó al Uruguay posee al menos dos méritos esenciales: favorece la defensa de los intereses de los grupos subalternos y refuerza la democracia. El primer rasgo se asocia al hecho que los recursos básicos de los sectores de menor poder, la movilización del número y la organización, son más efectivos en una negociación democrática y pierden gravitación ante políticas de shock o reformas abruptas.

El segundo mérito del gradualismo es que fortalece y reafirma la vigencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones difíciles en materia de modelos de desarrollo, y en problemas que son, en definitiva, distributivos. O para decirlo por la negativa: las políticas de shock tienden a inhibir el desarrollo o la creación de culturas democráticas en donde la legitimidad de las decisiones descansa en los procedimientos y no en los resultados.

Ahora bien, además del gradualismo, la secuencia de las reformas también presenta aspectos positivos en el país. Muy sintéticamente, puede afirmarse que el rol fundamental de las reformas consiste en dejar en una especie de "intemperie competitiva" a actores que previamente operaban en "espacios protegidos y regulados". Dependiendo de la reforma, ciertos actores estarán más a la "intemperie" que otros. A modo de ejemplo: mientras la rebaja arancelaria confronta a las empresas protegidas (ie. al capital) con la competencia internacional, la desregulación laboral coloca ante el desafío de la competencia al trabajo antes que al capital. Bajo estas circunstancias, la secuencia de las reformas define el margen que tienen los actores afectados para trasladar costos a otros actores. A modo de ejemplo nuevamente: si las reformas arancelarias y la desregulación del mercado laboral se producen al mismo tiempo, las empresas podrán trasladar al sector asalariado buena parte de sus costos, disminuyendo salarios, beneficios y facilitando la reducción del personal con bajo costo para el empresario.

Uruguay, presenta en este sentido, una secuencia reformista óptima en términos distributivos. En efecto, las primeras reformas que se llevan a cabo son la financiera, fiscal y la relativa al

comercio exterior. Con excepción de la reforma fiscal, cuyo efecto sobre empresas y trabajadores no es claro, las otras dos afectan primordialmente al capital, forzándolo a absorber parte de los costos de reestructuración del modelo desarrollista. Si se considera que tanto la reforma laboral como la reforma del estado social son las más tardías, y que las privatizaciones directamente fracasan, la secuencia reformista aparece como particularmente progresiva. En efecto, los asalariados y los sectores dependientes del estado son quienes pierden diversas formas de protección más tardíamente, lo que reduce el margen de los que concentran capital para trasladar costos a los sectores subalternos. La información ofrecida a lo largo de este capítulo parece consistente con esta especulación. Como se señaló en puntos anteriores, la concentración de los ingresos del propio capital muestra el descenso mayor en el período, ya que debe enfrentarse a contextos competitivos comunes, cuando antes extraía sus ventajas y ganancias de regímenes de protección estratificados.

#### **b. Los contenidos de la reforma: eclecticismo y límites al mercado**

Aún cuando tampoco en este punto, resulta fácil someter el argumento a prueba empírica, parece razonable afirmar que el mantenimiento de la equidad en Uruguay estuvo relacionado a decisiones políticas no sólo en cuanto al ritmo y secuencia de las reformas, sino también al contenido de las mismas.

En una serie de trabajos que buscan avanzar en la comprensión del rol que ha jugado la democracia -en tanto sistema que permite a la población incorporar su voz y voto a las luchas distributivas- y el Estado -en tanto garante y escudo que han tenido los más débiles para mejorar la distribución del bienestar-, Fernando Filgueira analiza de manera exhaustiva los mecanismos sociales y políticos que se movilizaron, las características específicas de los sectores y las estrategias de los grupos involucrados, en distintas instancias de reforma y de intentos de privatización de empresas públicas en Uruguay.<sup>17</sup>

Los resultados de esos análisis muestran que la matriz sociopolítica uruguaya ha mostrado notorias resistencias para incorporar el modelo de ajuste del tipo verificado en la región. Sintéticamente se pueden señalar los siguientes puntos:

i. En el período considerado la mayoría de las empresas y servicios públicos se han mantenido en la esfera pública. La gran excepción es la reforma de la seguridad social. Pero aún cuando el resultado de dicha reforma constituye un claro alejamiento del viejo sistema, difiere significativamente de otros modelos de seguridad social como el chileno: se mantiene estatista y comprometida con objetivos distributivos que no tienen una presencia tan manifiesta en otras experiencias de reforma.

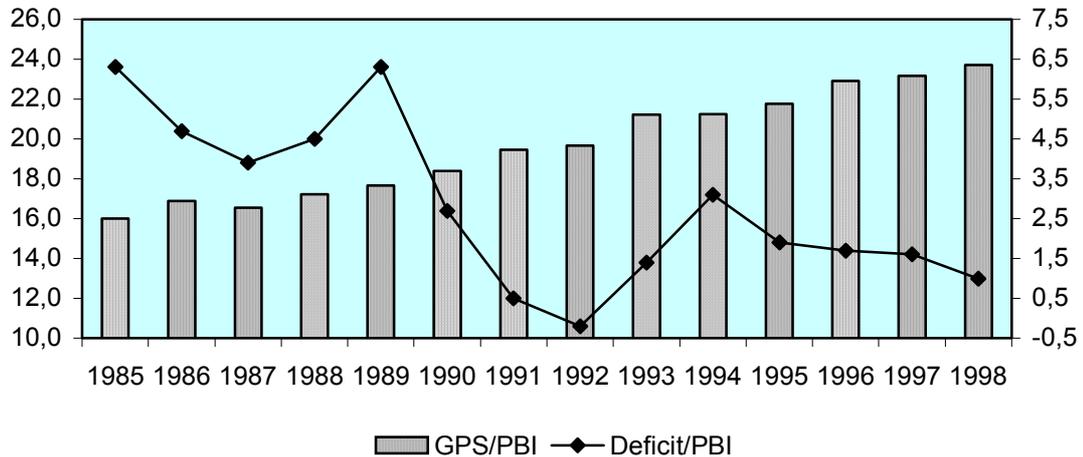
ii. Como se puede observar en el Gráfico IX se logró una notoria disminución del déficit público con volúmenes crecientes de gasto público social (GPS). Una trayectoria diferente, que implicara un proceso de ajuste estructural tendiente a la disminución del GPS, parece haber enfrentado numerosas dificultades en los pasados quince años. La trayectoria particular del Uruguay se asienta fuertemente en un proceso político cuyas tramas de negociación y hallazgo de consensos tienden a señalar que el conjunto de reformas en la agenda de los gobiernos requiere de numerosos equilibrios. El principal de ellos, se centra en el mantenimiento de niveles elevados de gasto en aquellas políticas públicas que caracterizaron la formación y desarrollo de la sociedad y que se encuentran en el centro de la explicación de los registros

---

<sup>17</sup> Filgueira, F. y J.A.Moraes, (1999). Filgueira, F. y Papadópulos,( 1997). Filgueira, C. Y Filgueira F., (1998) (mimeo)

positivos que exhibe el país en cuanto a equidad social.

Gráfico IX: Evolución del Gasto Público Social y el Déficit Fiscal sobre el PBI en el Uruguay



iii. No se modificó formalmente el funcionamiento del mercado laboral. Ello esconde, sin embargo, importantes modificaciones “de facto” que implican una mayor precariedad del empleo. Más importante aún es el cambio en las formas de negociación colectiva, que experimentó un significativo proceso de descentralización.

iv. Se registraron fuertes resistencias al desmantelamiento del sistema educativo. La reforma que se lleva a cabo se aparta mucho de aquellas orientadas hacia el mercado. Más enfáticamente, la reforma educativa, puede definirse como estatista, universalista y fuertemente redistributiva.

La permanencia de los bienes públicos que sugieren los cuatro puntos anteriores, preservó las condiciones que tradicionalmente favorecieron que la ciudadanía uruguaya exprese, intensa y frecuentemente, su “voz” como mecanismo correctivo, inhibiendo el ejercicio de la “salida” hacia las opciones de mercado.<sup>18</sup>

### c. Las claves socio-políticas de una ruta reformista gradual y ecléctica

Como se mencionó con anterioridad, las características diferenciales de Uruguay en el contexto latinoamericano se tradujeron en una mayor capacidad para amortiguar las consecuencias negativas del nuevo estilo de crecimiento, principalmente a través del procesamiento selectivo de las reformas y del control del ritmo y la intensidad con que se fueron incorporando. Cabe cerrar este punto, aunque sea someramente, con las características centrales de la matriz sociopolítica uruguaya que ayudan a entender tanto el ritmo como los contenidos de las reformas estructurales.

<sup>18</sup> Las nociones de “voz”, “salida” y “lealtad” fueron desarrolladas por Albert Hirschman (1970).

Pese a los importantes cambios económicos y sociales que se procesaron en el país entre 1970 y 1985, al finalizar el período los actores centrales que habían formado parte del viejo modelo y que en buena medida se habían beneficiado del mismo, seguían presentes en la estructura social uruguaya. En efecto, los sindicatos que agrupaban a los trabajadores urbanos de la industria doméstica, la propia industria protegida, los jubilados amparados en el sistema de previsión social, y el extendido funcionariado público, constituían, aún en 1985, los actores centrales en las luchas distributivas del país. Cualquier transformación debía negociar, articular e incorporar los intereses de estos actores en un contexto democrático recuperado. Allí descansa tal vez una de las claves comparativas más importantes que diferencian, por ejemplo, a Uruguay de Chile. En aquel país el grueso de las transformaciones estructurales se llevaron a cabo bajo un régimen dictatorial, y la matriz socio-política que la reconquistada democracia tuvo en sus manos poseía ya pocas huellas y actores del viejo modelo de desarrollo. Por el contrario, la presencia de la vieja matriz en el caso uruguayo, y su transformación en un contexto democrático, hizo que los eventuales perdedores en la transformación estructural pudieran negociar el ritmo y magnitud de los costos a pagar.

Ahora bien, más allá de la presencia de una matriz social anterior que se hizo presente a la hora de negociar los costos y beneficios de una transformación en el modelo de desarrollo, la matriz política necesaria para traducir demandas de actores en políticas concretas debía estar presente.

Políticamente, Uruguay ha sido y es el país con el proceso democrático más institucionalizado en América Latina. Ello estriba en dos factores sobresalientes de la dinámica política nacional: un sistema de partidos longevo y altamente institucionalizado y una arraigada cultura política de construcción de consensos. Ambos factores muestran un conjunto de efectos sobre el proceso político, donde la negociación intra e interpartidaria, así como sus múltiples vínculos con los diversos agentes de la sociedad civil, configuran una trama plural en la modalidad de transacción entre los agentes decisores.

Por un lado, ambos elementos condicionaron una relación particular entre los componentes técnicos de la elaboración de políticas y la elite partidaria, por la cual, y a diferencia de otros países de la región, la vinculación entre técnicos y políticos estuvo absolutamente mediada por partidos políticos robustos. Por otro, el sistema de partidos uruguayo ha dado muestras de ser capaz de procesar demandas articuladas como intereses generales en cuanto la provisión de bienes públicos, o como intereses particulares, principalmente en las respuestas a las presiones corporativas de la fuerza laboral sindicalizada y de los empresarios de la industria.

La fuerte mediación política de la técnica y el saber especializado, así como la capacidad mediadora de los partidos en su sistema de respuestas a las demandas particulares y generales, configuraron en el largo plazo un sistema democrático marcado por la negociación permanente entre los actores políticos y sociales<sup>19</sup>. Por ello, el elemento sorprendente del proceso uruguayo en el largo plazo estriba en su capacidad para construir transformaciones importantes en contextos de democracia y pluralismo<sup>20</sup>. Sumado a la pauta gradualista, un conjunto de características del marco institucional y del sistema político se hacen presentes

---

<sup>19</sup> Ciertamente, esta observación de largo plazo se ha visto desfigurada por coyunturas de gran envergadura. En este sentido, el proceso autoritario (1973-1984) configuró un momento de notoria exclusión de ciudadanía en términos políticos y sociales. Sin embargo, no fue capaz de revertir claramente la relación imperante entre técnicos y política, revelando que la estructura fue más fuerte que la coyuntura. Tampoco fue capaz de revertir la pauta gradualista, a pesar de su capacidad discrecional en la concreción de reformas.

<sup>20</sup> O'Donnell (1992).

para imprimir a los contenidos de la reforma un sesgo marcadamente antiliberal, en donde si bien el rol del estado en tanto asignador de recursos se ve moderado, en ningún caso es sustituido por un sistema puro de mercado. Debe subrayarse que ello se da en un contexto internacional y doméstico que estimula fuertemente la adopción de un modelo de corte ortodoxo puro, pero en el que la matriz social y las estructuras políticas mediaron de modo eficaz en el procesamiento de esas presiones.

La experiencia uruguaya con las reformas estructurales sirve para indicar que son los grados y modelos de incorporación, antes que las presiones internacionales y las transformaciones productivas, los que determinan la tendencia de los países de implementar procesos de transformación neoliberal y de retracción de la protección del estado. En otras palabras las posibilidades de implementar estos modelos de ajuste y transformación se relacionan en forma directamente proporcional a los grados históricos de exclusión socio-política de los sectores populares. En Uruguay estamos ante la presencia de un estado penetrado por las estructuras partidarias, un sistema partidario permeable a los sectores populares, y una sociedad que ha recibido en forma profusa la protección y beneficios del estado. Si bien y como se ha marcado en este trabajo, Uruguay realizó importantes transformaciones en su modelo de desarrollo y en el rol que el estado cumple en dicho modelo, la distribución de los costos y beneficios de dichas transformaciones resultó notoriamente menos inequitativa que la de sus pares latinoamericanos.

Más allá de las matrices sociales y políticas que el país presenta, se encuentra una cultura política y social arraigada en un pasado que devuelve a un país sin grandes distancias sociales, políticas, étnicas y aún económicas: país de cercanías como lo definiría Real de Azúa. Ello implica un stock de altruismo y una baja tolerancia a las desigualdades extremas, atributos sin los cuales, la matriz social y política del Uruguay, hubiera resultado insuficiente, para procurar mantener en un contexto internacional concentrador y desigualador, las identidades esenciales de una sociedad que se quiere igualitaria e integrada.

## **REFLEXIONES FINALES. LOS DESAFÍOS A LA EQUIDAD EN EL URUGUAY DEL SEGUNDO MILENIO VI.**

---

Sujetas a un reacomodamiento continuo frente a las turbulencias desatadas por la globalización, todo parece indicar que la extensión del período necesario para que sedimenten economías nacionales viables será muy largo. Tal como se mencionó en la introducción, existe un amplio consenso entre los expertos en el tema en cuanto a ubicar los problemas que giran en torno al estrangulamiento del empleo y a las fuerzas que presionan por el repliegue de las conquistas laborales en el centro del nuevo escenario. Uruguay no escapa a las tendencias socialmente desestabilizantes que se desencadenan en ese marco, lo que ciertamente plantea nuevos e importantes desafíos al mantenimiento de la equidad en la sociedad <sup>21</sup>. En efecto, dado que se trata de diseñar e implementar medidas que se ubican en el eje de las pugnas distributivas, el enfrentamiento de los nuevos problemas del empleo refiere a las áreas más

---

<sup>21</sup> Entre las tendencias concentradoras más destacadas asociadas a la globalización se pueden mencionar el mayor retorno a los factores que puedan movilizarse más allá de las fronteras nacionales, como el capital y los recursos humanos de alta calificación. Las empresas grandes y, en particular, las corporaciones multinacionales, que hacen un uso más intensivo de esos factores, mostrarán una creciente capacidad para aprovechar las economías de escala que genera la globalización tanto en el comercio como en la financiación de actividades productivas. A su vez, la ampliación de las posibilidades de relocalizar la producción reducirá la capacidad de negociación de los trabajadores e incrementará la inestabilidad de sus ingresos al hacerlos más sensibles frente a perturbaciones de la demanda.

“duras” de la política social (Kaztman y Gerstenfeld, 1980). La consecuente necesidad de articular intereses muy dispares pondrá a prueba las reservas de solidaridad de la sociedad uruguaya, así como la capacidad de sus instituciones para generar alrededor de estos temas la amplia base de apoyo político que sin duda será requerida.

Además de la capacidad de su gente y de la eficacia y eficiencia de sus instituciones, la preparación de Uruguay para hacer frente a esos desafíos, y para mantener su posición de liderazgo regional en desarrollo social, depende del nivel de intolerancia a la desigualdad de sus ciudadanos, así como la predisposición de éstos a apoyar las correcciones requeridas cuando la desigualdad rebasa los umbrales tolerados. En ese sentido, se puede afirmar que el legado histórico uruguayo de justicia social y democracia, cristalizado en sus estructuras básicas (mercado, propiedad, Estado, etc.), ha determinado profundamente las condiciones de vida y las actitudes de su población, generando una baja tolerancia a la desigualdad y una importante reserva de altruismo y solidaridad en la población<sup>22</sup>. Los comportamientos orientados por estos valores se manifiestan en apoyo a los mecanismos político-institucionales que se activan en defensa de los más débiles<sup>23</sup>.

Las actitudes solidarias se sustentan en al menos otros dos contenidos mentales. El primero es la capacidad de empatía, esto es, la aptitud para colocarse en el lugar de otra u otras personas y de comprender la mayor o menor gravedad de sus problemas. El segundo es un sentimiento de obligación moral que inclina al que lo posee a actuar en beneficio de otros.

Estos sentimientos, capacidades y actitudes se actualizan y refuerzan cotidianamente a través del contacto informal, cara a cara, entre personas de distinto origen social en espacios no constreñidos por las jerarquías propias de las relaciones de mercado. Los sentimientos serán más fuertes cuanto más intensos y frecuentes los contactos informales. Por el contrario, todos aquellos procesos que tienen como consecuencia una reducción de las oportunidades de contacto informal entre las clases sociales tienden a debilitar los sentimientos de solidaridad y a elevar el umbral de tolerancia a la desigualdad.

La literatura que trata estos temas ha identificado una variedad de procesos que reducen la probabilidad de contactos informales entre las clases. Los más importantes son la segregación residencial, y la segmentación en los servicios básicos y en los lugares de encuentro informales.

La segregación residencial lleva a la concentración, en los mismos vecindarios, de personas con niveles socioeconómicos similares. Sus formas extremas son los guetos pobres y los guetos ricos. Pero en las grandes ciudades latinoamericanas ya se observan barrios que congregan a sectores medios de características homogéneas. Además, la segregación residencial va dejando de manifestarse solamente por la polarización espacial de las clases en el medio urbano. Más y más surgen los llamados “enclaves fortificados”, núcleos habitacionales que se aíslan de su entorno geográfico inmediato con barreras físicas y sofisticadas tecnologías de seguridad. Como contrapartida, algunos guetos pobres también erigen barreras al ingreso de representantes de la sociedad que funciona fuera de sus fronteras.

Si bien estos procesos son embrionarios en Uruguay, un estudio reciente muestra que entre 1985 y 1995 ha crecido la homogeneidad en la composición social dentro de cada barrio y,

---

<sup>22</sup> Véase el tratamiento de la noción “stock de altruismo” en Massimo Paci, (1988)

<sup>23</sup> Otro complejo de motivaciones que puede desencadenar ese apoyo no nace ya de la aversión a la desigualdad, sino del temor a las externalidades de la inequidad social. Esas externalidades se refieren a la inestabilidad política, al debilitamiento de la legitimidad de las instituciones y la consecuente dificultad para movilizar la opinión pública en apoyo a proyectos de cambio, a la inseguridad pública, etc.

consecuentemente, la heterogeneidad entre barrios.

La segmentación en los servicios es otro de los fenómenos que socavan el stock de solidaridad de una sociedad. Por su centralidad para el aprovechamiento de las oportunidades de movilidad social, la segmentación educativa ha recibido una atención especial. La deserción de sectores de las clases medias de la educación pública, priva a ésta de una “voz” en la lucha por mantener su calidad, al mismo tiempo que desestimula a esos sectores a pagar altos impuestos con ese propósito<sup>24</sup>. Pero también priva a los niños de los hogares de menos recursos de contactos que facilitan la incorporación de actitudes y aspiraciones de clase media, por ejemplo, con respecto al convencimiento que los esfuerzos de aprendizaje se recompensan con logros y que por lo tanto es conveniente diferir gratificaciones inmediatas e invertir en la acumulación de recursos humanos en el largo plazo.

También se han encontrado en los últimos años procesos embrionarios de segmentación educativa en Montevideo -no en el interior urbano del país- por los cuales una proporción creciente de niños y jóvenes de los deciles de ingreso más altos concurren a establecimientos privados pagos y la gran mayoría a públicos gratuitos (Kaztman, R., 1997). Afortunadamente, estas tendencias están siendo contrapesadas por una ambiciosa reforma educativa dirigida a elevar la cobertura y la calidad de la enseñanza pública.

Consideraciones similares se podrían hacer con respecto a la segmentación en otros servicios básicos, como la salud y, mas recientemente, en la seguridad pública.<sup>25</sup>

El tercer ámbito de encuentros informales entre las clases son los lugares de tránsito, de compras, de recreación y esparcimiento, e incluyen espacios tan variados como los bares, los pequeños negocios barriales, las playas, los espectáculos populares como el fútbol y las fiestas de carnaval.

La distinción entre estos tres ámbitos tiene la intención de marcar la variedad de caminos a través de los cuales es posible promover la sociabilidad pluriclasista y contrarrestar las poderosas tendencias a la privatización y al aislamiento de las clases.

Cuando los tres procesos confluyen, sectores de la sociedad comienzan a estar involuntariamente aislados del “mainstream” (los sectores que representan el comportamiento modal de la sociedad) Ese aislamiento nutre la consolidación de subculturas marginales, de la exclusión social y de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen generalmente inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Sin embargo, esas consecuencias irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por su progresivo aislamiento de las pautas modales de la

---

<sup>24</sup> Como argumenta Barry, la conformidad con altos impuestos, al mismo tiempo que permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas, reduce los recursos disponibles de los grupos de mayores ingresos para invertir en la adquisición privada de los servicios, todo lo cual desalienta la deserción de los espacios públicos (Barry, 1998, 23).

<sup>25</sup> El automóvil, quizás el símbolo por excelencia de la movilidad social, aleja crecientemente a las clases medias de las adversidades y contingencias del transporte público y de la sociabilidad informal que tales situaciones suele estimular.

sociedad. La respuesta de las clases medias es apartarse de los lugares y servicios públicos ocupados por las “clases peligrosas” cuyos comportamientos, cultivados en el aislamiento y la precariedad generalizada, aparecen a las otras clases como exóticos y desviados. La deserción de las clases medias no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, y elevando, por ende, el umbral de tolerancia a la desigualdad.

El objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades a través de la promoción de los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos para ello pueden competir con los requeridos por otras prioridades en la agenda social de alivio a la pobreza. Ciertamente esa percepción se ajusta a la realidad de muchas de las grandes ciudades de la región donde la segregación residencial, la segmentación de los servicios y la deserción de las clases medias de los lugares públicos de sociabilidad informal pluriclasista están tan avanzados, que las posibilidades de frenar o revertirlos a corto o mediano plazo parecen carentes de realismo. Pero este no es el caso de Uruguay, donde cada uno de estos procesos es embrionario y las grandes mayorías de la sociedad no parecen dispuestas a dejar que los bienes públicos se deterioren, máxime si se gana conciencia de que ese deterioro también implica el debilitamiento de un legado de justicia social y democracia que se asume como una dimensión destacada de la identidad nacional.

Por otra parte, son muchas las iniciativas de integración social en las ciudades de América del Norte y Europa que, o bien como acciones específicamente diseñadas a ese fin o bien como matices presentes en la elaboración de políticas sectoriales, afectan las medidas de ordenamiento urbano, la selección de beneficiarios de conjuntos habitacionales subsidiados, la defensa de la calidad de los servicios públicos y la promoción de espacios urbanos que estimulan los contactos informales entre las clases. Del amplio espectro de iniciativas de integración social urbana que han probado ser exitosas, se pueden aprovechar las que se ajustan más a los recursos y a las singulares características de la sociedad uruguaya.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Altimir, O. (1997), *Inequality, Employment and Poverty in Latin America, and Overview*, Documento presentado a la Conferencia sobre Pobreza en América Latina: cuestiones y nuevas respuestas, Kellogg Institute of International Studies y Notre Dame, 1995.

Barry, B.(1998), *Social Exclusion, Social Isolation and Distribution of Income*, Case Paper, 12, London School of Economics, Londres.

Basañez, M. Lagos, M. y Beltrán, T.(1996), *Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro*, Santiago de Chile.

BID (1997), *América Latina tras una Década de Reformas*, Informe 1997 del Progreso Económico y Social en América Latina, Washington.

BID (1998), *América Latina frente a la Desigualdad*, Informe 1989-1999 del Progreso Económico y Social en América Latina, Washington.

Bucheli M. y Furtado M., *La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997*, Oficina de CEPAL de Montevideo, LC/MVD/R.183.Rev.2 -en prensa-, mayo de 2000 (a).

Bucheli M. y Furtado M., *La evolución de la participación de las fuentes de ingreso en Uruguay (1986-1997)*, presentado en el Seminario de Economía Social llevado a cabo por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales en Montevideo, marzo de 2000 (b).

Buchelli M. y Rossi, M., *La distribución del Ingreso en Uruguay*, Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.

Buchelli, M.,(1997) *Equidad en la Asignaciones Familiares de Uruguay*, Oficina de CEPAL de Montevideo, LC/MVD/R.149.Rev.1.

CEPAL (1997 y 1998), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

Filgueira, F. y J.A.Moraes,(1999) *Political environments,sector specific configurations and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay*, IDB, Working Paper Series R-351, Washington.

Filgueira, F. y Papadópulos J. (1997), *Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay*, en Chalmers, Vilas, Hite, Martin, Piester y Segarre(eds.) *The New Politics of Inequality in Latin America* , Oxford University Press.

Filgueira, C. y Filgueira F.(1998), *Taming market reform: the politics of social state reform in Uruguay*, Montevideo,(mimeo)

Filgueira, C.(1999), *Vulnerabilidad, Activos y Recursos de los Hogares: una exploración de indicadores*, en Kaztman, R. (coordinador) *Activos y Estructuras de Oportunidades: un estudio*

sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, Oficina de CEPAL en Montevideo/PNUD Uruguay, Montevideo.

Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (1999), *Mujer y Estadísticas*, en prensa

Kanbur, R. y Lustig, N. (1999), *Why is Inequality back in the Agenda*, Documento de Trabajo, BID, Washington.

Katzman, R. (1997), *Marginalidad e Integración Social en Uruguay*, Revista de la CEPAL, N°62, Santiago de Chile.

Li, H. Squire, L. y Sou, F. (1998), Explaining International Inequality and Intertemporal Variations in Income Inequality, *Economic Journal* 108:26-43.

Machado A. y Reggio I., *Incidencia de la reforma en el mecanismo de ajuste de las pasividades de 1990 sobre la distribución del ingreso de los hogares. Uruguay: 1986-1997*. Trabajo monográfico correspondiente a la Licenciatura en Economía plan 1990 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 1999.

O'Donnell, G. (1992), *On the State and some Conceptual Problems*, Mimeo: Notre Dame University, Kellogg Institute.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1999), *Datos Económicos y Sociales del Uruguay*, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Uruguay (1999), *Informe de Desarrollo Humano de Uruguay*, en prensa, Montevideo.

Paci, Massimo (1998), Il Welfare State come Probleme di Egemonia, Stato e Mercato N°22: 2-35, Aprile, Roma.

Vigorito, A., *Una distribución del Ingreso Estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Vigorito, A., *La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997*, en Revista de Economía del BCU, V.6, nov. 1999.