

# El modelo de desarrollo desde una perspectiva de América Latina: el caso uruguayo

Profesor Daniel Olesker  
Ministro de Desarrollo Social

---

La historia de las sociedades se ha construido estrechamente ligada a los modelos de desarrollo. En Uruguay, el modelo ganadero exportador primero, el de industrialización protegida luego y el liberal, aperturista, concentrador y excluyente de los años 90 han sido los ejes de la historia social y económica. En este documento, Daniel Olesker organiza y desarrolla el conjunto de reformas que definen un nuevo modelo de desarrollo a partir de la asunción del Frente Amplio, mostrando su construcción, ejes, avances y continuidades, camino a una construcción hegemónica alternativa.

Marzo 2014

## **Tabla de contenidos**

- 1. El modelo de desarrollo de la izquierda en Uruguay..... Pág. 4**
  - ¿Por qué un modelo?
  - La base conceptual.
  - Metodología de construcción de una alternativa.
  - Ejes de la transformación.
  - Ejes de la estrategia del Estado.
- 2. La estrategia del Frente Amplio y la continuidad del proceso..... Pág. 9**
  - Primera etapa del gobierno frenteamplista 2004-2008.
  - Segunda etapa del gobierno frenteamplista 2008-2014.
- 3. Los componentes del modelo de desarrollo..... Pág. 10**
  - Su componente productivo.
    - Una producción con mayor valor agregado.
    - La inserción internacional.
    - La Economía Social de autogestión.
  - Su componente social.
    - La política salarial
    - Políticas de empleo
    - La matriz de protección social
    - Un ejemplo de reformas universales: la reforma de la salud.
    - Un ejemplo de políticas focalizadas: las asignaciones familiares.

<b>4. Gasto Público Social (GPS).....</b>	<b>Pág. 34</b>
El Gasto Social.	
El financiamiento del gasto.	
<b>5. Un resumen de los cambios.....</b>	<b>Pág. 36</b>
Qué nos diferencia del modelo neoliberal.	
Qué mitos derrumbamos.	
Síntesis.	
<b>6. Las perspectivas.....</b>	<b>Pág. 37</b>
<b>Anexo: cuadros y gráficos referidos en el texto.....</b>	<b>Pág. 41</b>

# **El modelo de desarrollo desde una perspectiva política de América Latina: el caso uruguayo**

*Profesor Daniel Olesker*

*Ministro de Desarrollo Social de Uruguay*

## **1. El modelo de desarrollo de la Izquierda en Uruguay**

### **1.1. ¿Por qué un modelo?**

La historia de las sociedades se ha construido estrechamente ligada a los modelos de desarrollo. En Uruguay el modelo ganadero exportador primero, el modelo de industrialización protegida luego y a partir de la dictadura y consolidado en los años 90 el modelo liberal, aperturista, concentrador y excluyente, han sido los ejes de su historia social y económica.

En 2005, a partir de la asunción del Frente Amplio y más allá de la necesidad de superar el colapso heredado por el modelo neoliberal, se fue desarrollando un conjunto de reformas que definen un modelo de desarrollo.

De lo que trata este documento es mostrar su construcción, definir sus ejes, mostrar sus avances y analizar los vectores de su continuidad de aquí en más.

Nueve años de gobierno muestran que tras nuestras acciones hay concepciones que definen un modelo y que muestran un camino de construcción hegemónica alternativa.

## 1.2 La base conceptual

En una economía capitalista regida por reglas de mercado, las relaciones de producción y de distribución son generadoras de desigualdad.

Por lo tanto, la primera conclusión a la que uno llega es que, de no hacerse nada, el proceso económico tiende a la concentración y la exclusión. Esto ya fue ampliamente demostrado por Marx en las 5 leyes de la acumulación de capital que desarrolló en el capítulo 23 del tomo 1 del *Capital*. Y al mismo tiempo los trabajos de la teoría de la dependencia de los años 60 del siglo pasado, en buena parte sistematizados por Theotonio dos Santos<sup>1</sup>, reafirmaban esta tendencia y mostraban su rasgo doblemente concentrador y excluyente en una Economía Mundial basada en relaciones *centro-periferia*.

Veamos al menos algunas razones que resumen estos y otros autores:

1. La dinámica del crecimiento económico capitalista **genera sistemáticamente desigualdad** con concentraciones crecientes de riqueza y altos niveles de marginación y pobreza, tanto a escala nacional como global.
2. La tendencia capitalista cuyo centro es la maximización de la ganancia, estimula a expandir la producción y los mercados a cualquier costo, y promueve **una sociedad orientada hacia el consumo** y la creación de «**necesidades artificiales**», creando además condiciones de frustración permanente que están en la base de la **violencia social**.
3. Esa producción basada en la maximización del beneficio individual y no social **tiene enormes costos medioambientales** que ponen en juego la supervivencia de la humanidad, ya que dicha maximización del beneficio induce a las empresas capitalistas a arrojar sus residuos al medio ambiente.
4. El desarrollo capitalista no pondera la calidad de la producción de bienes

---

<sup>1</sup> Santos, Theotonio dos. La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. Plaza Janés, Buenos Aires, 2003.

públicos que no dan lugar a un beneficio privado (salud pública, educación pública) y sólo son un componente de mejora de la productividad de su mano de obra. Ello trae como consecuencia **la mercantilización de la salud, el cuidado de niñas y niños y personas adultas mayores, la educación y en última instancia, la propia reproducción humana.**

5. Las relaciones sociales del capitalismo socavan el sentimiento de destino colectivo y la generosidad mutua, generando **egoísmo e individualismo.**
  
6. El capitalismo impone a la larga importantes limitaciones a la democracia, arrebatando campos significativos de la actividad económica y social a la toma colectiva de decisiones. Por ejemplo, la «libertad de elección» que los partidarios del capitalismo presentan como la principal virtud del sistema sólo puede ser parcial ya que las desigualdades que genera dan lugar a limitaciones de la «libertad real», esto es, la capacidad real de decidir sobre su vida y elegir opciones. **Difícil elegir en la exclusión.**

Así nuestra tesis central para construir un modelo de desarrollo es que el crecimiento económico es condición necesaria (aunque incluso cuando no es controlado puede hasta ser nocivo) pero no suficiente para una mejora de la calidad de vida de las personas. De hecho, el Uruguay ha tenido experiencias múltiples en ese sentido. Basta recordar el crecimiento económico de 1974 a 1980 durante la dictadura que llevó a la más importante concentración y exclusión de la riqueza y el ingreso que haya vivido el país; pero también hay que recordar la década de los 90 en la que, con importante crecimiento económico, la distribución permaneció estancada y la exclusión social aumentó. Es lo que llamamos modelo LACE (liberal, aperturista, concentrador y excluyente).<sup>2</sup>

Se remite a cuadro 1 y gráfico .1.

---

<sup>2</sup> Para una análisis más profundo del modelo LACE, véase. Olesker, Daniel. *Crecimiento y Exclusión*. Editorial Trilce, Montevideo, 2001.

### 1.3 Metodología de construcción de una alternativa

Comparto la visión de un proceso de transición al socialismo que va construyendo mojones en el desarrollo económico y social de una sociedad y lo hace inserto en un esquema internacional alineado. Por ello siempre repaso una definición de Olin Whright<sup>3</sup> que nos propone para definir al socialismo:

*“En lugar de la metáfora de una hoja de ruta que nos guíe hasta un destino conocido, podríamos pensar en el proyecto del cambio social emancipador como algo más parecido a una exploración, sin un mapa que nos presente toda la ruta desde el origen hasta el destino final. Necesitamos, pues, construir lo que podríamos llamar una brújula socialista: los principios que nos digan si nos estamos moviendo en la dirección adecuada.”*

En ese sentido nuestras reformas estructurales y nuestra lucha contra la pobreza estructural heredada son parte de esa brújula.

*"Las reformas estructurales y la lucha contra la pobreza son parte de la "brújula socialista": principios que orientan en la dirección adecuada."*

Al mismo tiempo sobre el criterio orientador de esa sociedad, Theotonio dos Santos nos propone: “se trata de respetar y profundizar la diversidad de los individuos en una sociedad que dará a cada uno de acuerdo a sus necesidades y pedirá a cada uno de acuerdo a su capacidad”<sup>4</sup>.

### 1.4 Ejes de la Transformación

Las reformas en la estructura tienen que concentrarse en el proceso de producción del excedente económico, en el proceso de distribución de dicho excedente, así como finalmente en el proceso de apropiación de dicho excedente y su uso por parte del estado.

Respecto al **proceso de producción**, es necesario actuar en lo referido a la propiedad de los medios de producción, al tipo de producción que promovemos, y finalmente al proceso de inserción internacional.

---

3 Eric Olin Whright. Los Puntos de la Brújula. Hacia una alternativa socialista.

4 Theotonio dos Santos. La teoría de la Dependencia. Balance y Perspectivas. Ed.Plaza Janes.

Con relación al **proceso de distribución**, la clave está en la relación *salario-ganancia* y en el crecimiento de la masa salarial como cuota parte creciente del ingreso nacional.

En relación con los **aspectos de la apropiación y uso del excedente** por parte del estado, los ejes conceptuales se refieren a la política tributaria y a la provisión de bienes públicos sociales. En este caso además afirmamos que el uso del gasto público y de los impuestos no puede verse como opuestos en los impactos sobre la redistribución de ingresos y riqueza. **La función redistributiva está al mismo tiempo en la recaudación y en el gasto.**

En particular, estudios realizados por diversos centros de investigación nos muestran que Alemania y Méjico, por ejemplo, tienen el mismo Índice de Gini antes de pagar impuestos (es decir, la producción es igualmente desigual) y cambia sustancialmente después de pagar impuestos a favor de Alemania, donde la presión tributaria sobre ingresos y riqueza es sustantivamente mayor que en Méjico.<sup>5</sup>

Finalmente, los **aspectos de pobreza estructural** requieren desarrollar las reformas estructurales antes mencionadas y al mismo tiempo desarrollar una estrategia de base territorial con énfasis en modificar la materialidad de las condiciones de vida y en la inserción educativa y laboral.

## **1.5 Ejes de la estrategia del Estado**

Como gobierno, estamos convencidos de que no hay manera de modificar las condiciones de producción y de distribución para transformar el crecimiento concentrador y excluyente en distributivo e incluyente, si no es con la acción decidida del Estado.

¿Cuáles son esas políticas activas del Estado que actúan sobre la distribución de la riqueza y el ingreso? Al menos tres:

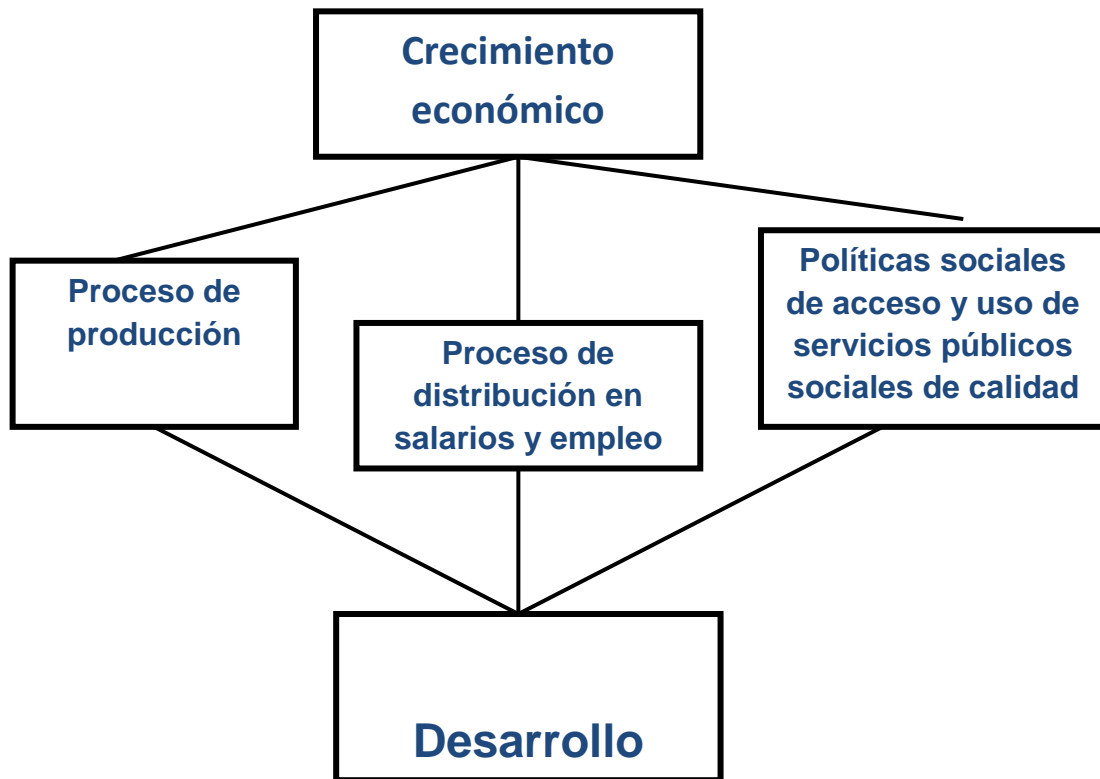
- a) Las que modifican las relaciones propias de producción en su agregación de valor y en la propiedad de los medios de producción;

---

<sup>5</sup> Desigualdad de ingresos y redistribución fiscal en América Latina.



- b) las que actúan sobre los ingresos, es decir, sobre salarios y jubilaciones y al mismo tiempo actúan sobre el mercado de trabajo, aumentando la cantidad y la calidad del empleo;
- c) las políticas de acceso con justicia social y calidad a los servicios sociales.



## **2) La estrategia del Frente Amplio y la continuidad del proceso**

### **2.1. Primera etapa del gobierno frenteamplista 2005 - 2008**

El Frente Amplio recibió un país devastado por el modelo excluyente y concentrador impactado además en profundidad por la crisis económica iniciada en 1999.

Por ello se planteó tres ejes articuladores:

- Recuperar el crecimiento económico.
- Restituir los derechos laborales (leyes laborales y consejos de salarios).
- Atacar la pobreza extrema (Plan Nacional contra Emergencia Social - PANES).

## **2.2. Segunda etapa del gobierno frenteamplista 2008 - 2014**

Una vez recuperado el crecimiento económico, restituidos los derechos laborales y la negociación colectiva y culminada la primera fase del trabajo social a través del PANES se desarrollaron políticas estructurales a través de cuatro ejes articuladores

- Reducir la pobreza y la desigualdad a través de aumentos de salarios y jubilaciones por encima del aumento promedio de los ingresos, con énfasis en salarios y jubilaciones más bajas.
- Reformas estructurales en la matriz de protección social bajo el principio de: “de cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades”, en especial Salud, Tributaria y Educación.
- Mantener el crecimiento económico a través de diversificar sus fuentes tanto en origen (ramas de la producción) como en su destino (exportaciones, inversiones, consumo interno), con fuerte desarrollo del mercado interno.
- Iniciar transformaciones de la infraestructura imprescindible para sostener el proceso productivo incluyente (puerto, energía, comunicaciones, entre otras).

## **3) Los Componentes del Modelo de Desarrollo**

### **3.1. Su componente Productivo**

#### **3.1.1. Una producción con mayor valor agregado**

Un desarrollo como el que planteamos no puede sustentarse en una economía primaria, con escaso impacto multiplicador interno, con escasas posibilidades de innovación y

muy dependiente de coyunturas internacionales ajenas a la estrategia endógena.

Por ello la estrategia productiva que impulsamos exige la incorporación de mayor valor agregado, vía el desarrollo tecnológico y absorción de trabajo, y ello supone diseñar mecanismos que hagan viable y sustentable nuevos sectores productivos.

*"Sólo el Estado puede generar condiciones que alteren las rentabilidades sectoriales relativas y orienten la inversión y el empleo hacia nuevos sectores dinámicos."*

Sólo el Estado puede generar condiciones que alteren las rentabilidades sectoriales relativas y orienten la inversión y el empleo hacia nuevos sectores dinámicos. Sobre esa base el Ministerio de Industria ha realizado estudios que nos han permitido definir cuáles son los sectores sobre los que asentar esta estrategia, algunos de los cuales ya cuentan con instrumentos de promoción específicos.

En el **ámbito legal** esto supone modificaciones en la ley de promoción de inversiones y en los subsidios públicos a la producción, para orientar más los estímulos a estos sectores.

En el **ámbito de la innovación** supone destinar más recursos a estas áreas a la Universidad de la República y un estímulo a empresas públicas y privadas a priorizar el uso endógeno de tecnologías frente a su importación, tal como algunas ramas de actividad ya vienen desarrollando, aunque muy escasamente aún.

### **3.1.2. La inserción internacional**

Un esquema como el anterior es imposible si el eje de la estrategia de inserción internacional se basa en el vínculo con los países centrales. Por ello la estrategia de inserción internacional debe alterar los niveles de dependencia derivados de las relaciones *centro-periferia* que se establecen con los países dominantes a los que en general y mayoritariamente exportamos productos primarios, siendo estructuralmente (más allá de coyunturas particulares) sometidos a un intercambio desigual.

Nuestra política ha priorizado la región sudamericana en la que, por aspectos de

decisión política (mucho más ahora que en los años 90 cuando los gobiernos neoliberales de la región han sido sustituidos por gobiernos de izquierda), por aspectos derivados de los acuerdos de integración que son globales y no meramente comerciales (como era el frustrado ALCA o en gran medida lo es la Alianza para el Pacífico), por aspectos de complementación de economías y por cercanías exportamos bienes y servicios con mucho mayor valor agregado.

Sólo con esta inserción internacional es posible el cambio de la matriz productiva y sin ella no hay tránsito hacia el socialismo.

### 3.1.3. La Economía Social de autogestión

Seguramente la transformación más relevante que requiere el proceso de producción es **reforzar y priorizar en toda su extensión el desarrollo de la Economía Social**. La Economía Social involucra todo el entramado de la sociedad. Varias son las razones por las cuales el desarrollo de la Economía Social es un punto de inflexión en la construcción de este modelo:

1. Al modificar el acceso de los trabajadores a los medios de producción, la Economía Social les permite a los creadores de la riqueza apropiarse del valor que generan y distribuirlo de manera justa y democrática incluyendo la comunidad que integran.
2. Modifica la desigual relación de poder en el seno de la producción.
3. Reestablece en el seno del proceso productivo la democracia económica en la toma de decisiones.

El desarrollo de la Economía Social en el ámbito productivo requiere participación y eficiencia de los propios trabajadores involucrados, y al mismo tiempo (y este es el objeto de esta nota) una política pública integral que la estimule priorizándola en términos tributarios, de compras públicas, de acceso al

*"Es clave en lo institucional que la Economía Social tenga un rango institucional de primer nivel en el próximo gobierno, que trascienda la institucionalidad existente, y que promueva que el tema esté presente transversalmente en todas las políticas que se desarrollen."*

financiamiento y de apoyo a la capacitación e innovación tecnológica.

Subrayamos la necesidad de establecer **mediante un proyecto de ley las competencias e institucionalidad del FONDES** (Fondo para el Desarrollo), confirmando las actuales y ampliando su campo de acción, fijando un mínimo de transferencias de las utilidades del BROU (hoy sólo tiene un máximo), todo ello para consolidar al mismo como un instrumento imprescindible para el desarrollo del sector.

### **3.2. Su componente social**

Sobre la base conceptual que hemos definido, la matriz de desarrollo social que estamos construyendo se sustenta en 5 pilares que la definen como incluyente y distributiva<sup>6</sup>.

#### ***1. De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades***

Lo que diferencia una política social de izquierda de una política social excluyente y conservadora es la separación tajante entre la contribución al financiamiento de dichas políticas respecto a su utilización y por ende, respecto al acceso a ellas.

Es decir:

- de una parte, las personas beneficiarias de la política social contribuyen a su financiamiento según su ingreso (sea a través de impuestos como en el caso de la educación o a través de contribuciones a la seguridad social como en el caso de salud) y;
- de otra parte, reciben el beneficio según sus necesidades que, en general, están asociadas a su edad, su sexo, su localización en el territorio, el tamaño de su hogar, etc.

Si esto no pasara, entonces las personas accederían al servicio social (salud, vivienda, etc.) pagando un precio que fijaría el mercado en función de los costos de producción y por ende sólo accederían aquellos cuyos ingresos les posibilitan pagar dicho precio.

---

<sup>6</sup> Véase: Reforma Social. Documento del Gabinete Social aprobado en Octubre de 2013. En: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

Una reforma social como la impulsada por el gobierno de izquierda define que las políticas sociales no tienen precio sino valor y, por ende, se accede a ellas según sus necesidades con independencia de cuánto se aporta al financiamiento, lo que depende estrictamente de su ingreso.

El concepto de igualdad en una reforma social que pretende socializar el servicio está basado en esos dos pilares respecto al financiamiento y al acceso que se resume en la frase del subtítulo, muy cara para nosotros: "de cada quien según su ingreso a cada quien según su necesidad".

## ***2. Carácter universalista del acceso***

El carácter universal supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de las personas del país. No son acciones focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino acciones en las que convergen las situaciones de todas las personas.

Obviamente, la igualdad junto a la universalidad suponen, por un lado, contribuciones financieras diferentes bajo el lema de que paga más quien tiene más, y por otra parte, esto no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de construcción de la política, como mostraremos más adelante. Así fue con niñas, niños y adolescentes en la reforma de salud, pero en 2016, a 9 años de iniciada, todos los demás sectores vinculados formalmente al mercado de empleo y sus familias, quedarán incluidos en el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

La focalización y todo tipo de acciones afirmativas son, en esta perspectiva, una herramienta para generar trayectorias hacia los sistemas universales. Por ello, la aparente contradicción entre universalidad y focalización se salda cuando, como en nuestro caso, se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad para lograr primero la inclusión.

## ***3. Conducción del Estado***

El tercer componente de una política social es la conducción del Estado. Ha quedado más que demostrado (y el Uruguay de los 90 es un vivo ejemplo de ello) que el mercado no es bueno para generar inclusión social y acceso con justicia social a las prestaciones sociales.

Sólo el Estado puede garantizar la universalidad (de no haber conducción pública, nadie invertiría en una policlínica en el medio del campo), la justicia social (nadie podría sino el estado recaudar y luego gastar según prioridades), y accesibilidad. Cuando el mercado define el acceso, sólo acceden los que pueden pagar. Los programas de salud mental, que hoy no están en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), son un ejemplo: sólo acceden quienes pueden pagar, más allá de las necesidades de cada quien.

#### ***4. Participación social***

El cuarto componente de una política social incluyente es la participación social, es decir, que las personas organizadas, en diferentes formas (sindicatos, organizaciones de usuarias y usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras) participen en las políticas sociales en sus tres fases: en el diseño, en la ejecución y en la toma de decisiones. La reforma de la salud, la seguridad social y la ley de educación son ejemplos más que notorios de esta visión de construcción de poder popular.

#### ***5. Incremento presupuestal para complementar los recursos del desarrollo de la política social***

Finalmente, todo lo anterior sería letra muerta si no acompañáramos esta estrategia con recursos económicos.

Tres ejes de la política social relevantes (educación, salud y protección social) han sido receptores de recursos. Para estos sectores, el gasto ha aumentado de manera relevante en los últimos 8 años, como se verá en el capítulo respectivo.

Pero al mismo tiempo estos recursos en su propia recaudación deben contribuir al proceso de igualdad a través de mecanismos de tributación que tomen como base el poder económico (patrimonial y de ingresos) de las personas y las empresas.

**En este modelo de desarrollo el componente social debe abordar dos ejes: el componente Laboral y el componente de protección social.**

### **3.2.1. La política de Trabajo**

En este campo dos ejes: la Política Salarial y la Política de empleo.

### *3.2.1.1 La política salarial*

**El eje sustantivo fue restablecer la convocatoria de consejos de salarios** y al mismo tiempo sustituirlo de manera definitiva por una ley de negociación colectiva, acompañada del restablecimiento de los derechos básicos de los trabajadores como el fuero sindical, la responsabilidad de las empresas contratantes sobre los derechos e ingresos de los trabajadores mercerizados, entre otros.

**Junto a ello se definió una política salarial que no sólo permitiera recuperar el salario perdido, sino que la mayor parte de los convenios colectivos firmados desde 2010 incluyen crecimiento de salario.**

Y, como el objetivo está ligado al supremo objetivo de la igualdad ese **crecimiento salarial fue mayor en los salarios más bajos** (salario mínimo nacional, ramas de actividad deprimidas como comercio, vestimenta, servicio doméstico, rurales y en el sector público salud, educación, policía y militares).

**Al mismo tiempo los aumentos de salarios fueron acompañados de aumentos de la jubilación media** y en especial con más énfasis de la jubilación mínima.

**En síntesis, negociación colectiva, libertad sindical, crecimiento salarial con énfasis en los salarios más bajos y vínculo permanente de crecimiento económico y crecimiento de salarios definieron la política salarial de nuestro gobierno.**

Se remite a cuadros 2 3 y 4 y gráficos 2 3 y 4.

### **3.2.2. Políticas de empleo**

Para lograr objetivos en materia de empleo no alcanza con que la economía crezca; es condición necesaria pero no suficiente. Por ello son fundamentales las políticas activas de empleo, donde el estado pone en marcha instrumentos de promoción del empleo.

Repasemos las que está desarrollando nuestro gobierno a través del Ministerio de Trabajo.



**En primer lugar las políticas de estímulo a la contratación de trabajadores en el sector privado** con apoyos económicos ligados al número de empleos creados (incluido en la ley de inversiones y en el apoyo a las reinversiones de la reforma tributaria)

**En segundo lugar, en esa misma ley existen políticas de apoyo específico a inversiones descentralizadas** para fomentar el empleo en las zonas del país con mayor nivel de desempleo.

**En tercer lugar en esa misma ley se incluyen promociones de empleo para el sector de las pequeñas y medianas empresas**, fuente fundamental de la generación de empleo en el país.

**En cuarto lugar políticas de capacitación y orientación para la reinserción y la inclusión laboral** que se consolidan a través del INEFOP, fortaleciendo la formación profesional en las áreas donde el país está dinamizando su economía y su inserción internacional.

Pero al mismo tiempo, la implementación de Políticas Activas de Empleo debe partir de la definición de los sectores sociales más vulnerables para el acceso al empleo y, como se ha desarrollado, generar políticas específicas para:

- **jóvenes;**
- **mujeres;**
- **trabajadores provenientes de hogares de ingresos bajos;**
- **trabajadores con secundaria incompleta.**
- **personas que, por su condición, están socialmente sometidas a vulnerabilidades particulares (personas trans, con discapacidad, afrodescendientes, entre otras).**

Son ejemplo de ello la ley de promoción del empleo juvenil y la ley de acciones afirmativas en empleo para población afrodescendiente.

También en ese sentido se han desarrollado programas como Objetivo Empleo y Uruguay Trabaja, se ha generado una ley de cooperativas sociales que ha posibilitado dar rutas de salida a los sectores más excluidos que provenían del Plan de Emergencia.

**El resultado ha sido cada vez más empleo y cada vez menos desempleo atacando el componente estructural y el coyuntural así como al mejorar los salarios actuando sobre la precariedad laboral.**

Otro eje de la reforma laboral es combatir la precariedad laboral y estimular la formalización y los derechos de los trabajadores.

Durante los años 90 se estimuló la tercerización, no se combatió la informalidad y todo ello provocó que la precariedad laboral fuera el rasgo distintivo. En cambio, durante los gobiernos frenteamplistas casi 600 mil personas son nuevas cotizantes. Y si tenemos en cuenta que en este período, si bien creció mucho el empleo, fueron algo más de 300 mil nuevos puestos de trabajo, ello significa que casi otros 300 mil que estaban en empleos precarios se formalizaron, ganando todos los beneficios que da la formalidad y en particular la posibilidad real de jubilarse

Todo ello se dio en un marco de estímulo y protección a la sindicalización dando herramientas legales para su protección y desarrollo.

En particular y además de los impactos de la negociación colectiva cabe destacar la creación y desarrollo de mecanismos de participación social y sindical en la gestión de políticas públicas. Los organismos de conducción de la salud y la educación están integrados por representantes electos por las organizaciones de trabajadores.

Se remite a cuadros 5 y 6 y gráficos 5 y 6.

### **3.2.2: La matriz de protección Social**

En Uruguay, hasta 2005 las políticas sociales estaban fragmentadas, no había casi niveles de coordinación y la protección social era tan sólo una sumatoria de prestaciones que además estaban colapsadas desde el punto de vista presupuestal.

Predominaba la recomendación del llamado *Consenso de Washington* que proponía dejarle al mercado la provisión de servicios públicos y que el estado se dedicara a cubrir las necesidades de las poblaciones más pobres.

En este sentido las políticas focalizadas eran un fin en sí mismo y no impactaban en resultados de trayectoria porque no había sistemas universales sobre los que transitar. El sistema de salud estaba colapsado, el sistema de viviendas expulsaba a las poblaciones hacia la periferia y hacía crecer los asentamientos y el sistema educativo a través de la nefasta “Reforma Rama” fragmentaba el sistema y deterioraba a pasos agigantados la calidad educativa.

Como vimos más arriba en 2008, lograda la recuperación del colapso heredado desde el punto de vista social, se comenzaron a desarrollar reformas estructurales en la matriz de protección social, arrancando con la reforma de salud para luego continuar con las otras sectoriales.

En esta perspectiva se siguió trabajando en la construcción de un sistema de protección social universal y articulado. Para ello se constituyó el Plan de Equidad, que significó un esfuerzo importante para intentar dar una respuesta sistémica al tema social.<sup>7</sup>

Sin embargo, su primera etapa –que significó avances sustantivos en cada una de las prestaciones sectoriales universales y también en la incorporación de prestaciones focalizadas específicas– no alcanzó a configurar un sistema con articulación integral.

El Gabinete Social, organismo político encargado de la conducción política de este proceso, no tuvo continuidad en sus reuniones y en su desarrollo y la interinstitucionalidad no avanzó en diseños colectivos, más allá de algunas particulares en la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA). Por ende esta primera etapa de la política social, más allá de los resultados de mejoras sustantivas que este documento muestra, no logró tener una estructura de cuerpo que superara la suma de reformas y prestaciones sectoriales.

A ello debemos sumar que los procesos de focalización de los sectores de mayor vulnerabilidad fueron perdiendo rigurosidad y precisión, y las trayectorias entre programas (por la dispersión institucional y la propia dispersión intraMIDES) no se afianzaron, por lo que la construcción de la política social como sistema de protección social se debilitó.

---

<sup>7</sup> Véase Plan de Equidad aprobado en el Gabinete Social, 2008. En: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

En 2011, entonces, se elaboró la Reforma Social, como construcción conceptual a la que se sumaron la asiduidad y permanencia del trabajo del Gabinete Social, con un nuevo liderazgo en el MIDES de dicho gabinete y sus salidas como cuerpo de Ministros a todo el país, el proceso de refocalización de las herramientas para alta vulnerabilidad y la reestructura del MIDES que generó una única dirección de programas, un único despliegue territorial, una coordinación interdireccional y una referencia única para la interinstitucionalidad. A esto se sumó que el propio Gabinete Social construyó y priorizó alternativas programáticas propias (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Cercanías, Ley de empleo juvenil, Ley de licencias parentales, acciones del sistema de cuidados, entre otras) y todo ello colaboró a que hoy estemos transitando más firmemente la consolidación de la matriz de protección social como sistema.

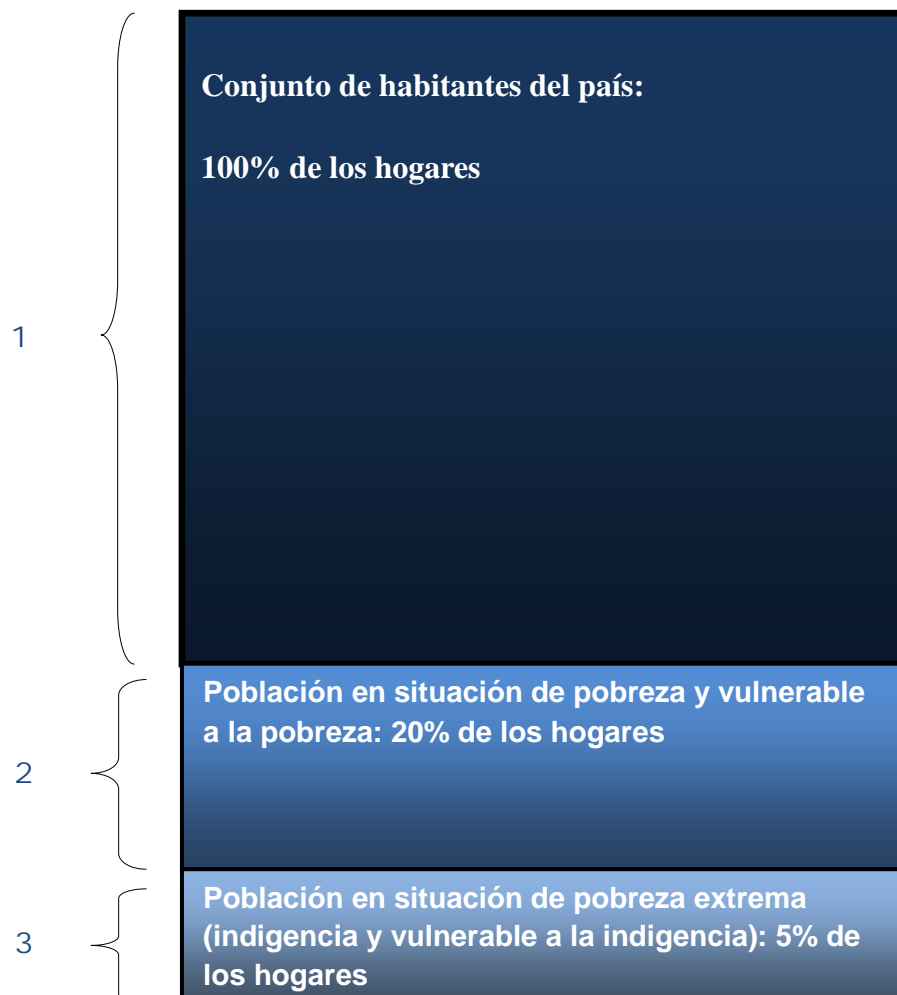
Como lo muestra el cuadro siguiente, este sistema avanza con sistemas universales que dan derecho a todas las personas, con acciones focalizadas y afirmativas que se basan en un conjunto acotado, no solapado y articulado de programas y con propuestas de trayectorias entre programas y entre sistemas.

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
SALUD	Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Fortalecimiento Red de Atención del Primer Nivel (RAP)	Ministerio de Salud Pública (MSP)
		Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Salud rural Inter In	Administración Servicios de Salud del Estado (ASSE)
		Hospital de Clínicas	Consejerías de Salud	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
		Sanidad Militar	Salud en Personas Privadas de Libertad	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
		Sanidad Policial		

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
EDUCACIÓN	Sistema Nacional de Educación Pública	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Programa Maestros Comunitarios (PMC)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
		Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Tránsito Educativo	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
EDUCACIÓN	Sistema Nacional de Educación Pública	Universidad de la República	Centro de Capacitación y Producción	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
		Universidad Tecnológica	Programa Aulas Comunitarias (PAC)	
EDUCACIÓN	Sistema Nacional de Educación Pública		Formación Profesional Básica (FPB)	
			Compromiso Educativo	
VIVIENDA	Sistema Público de Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	Subsidios a la cuota	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
		Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	Programa de autoconstrucción	Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)
VIVIENDA	Sistema Público de Vivienda	Agencia de Vivienda	Vivienda Rural	Agencia de Vivienda
			Subsidios de alquiler	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
VIVIENDA	Sistema Público de Vivienda		Regularización de asentamientos	Programa Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
<b>TRABAJO</b>	<p>Ley de Negociación Colectiva y otras leyes</p> <p>Economía Social de autogestión obrera</p>	<p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)</p>	<p>Objetivo Empleo</p> <p>Uruguay Trabaja</p> <p>Emprend. Productivos</p> <p>Ley de Empleo Juvenil</p> <p>Ley de cupos para pob. afrodescendiente</p>	<p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>MIDES</p> <p>MEC</p>
<b>PROTECCIÓN</b>	<p>Sistema de Cuidados en construcción con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Atención Integral a la Infancia y Familia (CAIF)</li> <li>• Nueva regulación de Hogares de Larga Estadía</li> <li>• Asistentes personales para la discapacidad</li> <li>• Formación de cuidadores</li> <li>• Nueva ley de licencias parentales</li> </ul>	<p>Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Ministerio de Salud Pública (MSP)</p> <p>Instituto del Niño y Adolescentes del Uruguay (INAU)</p> <p>Banco de Previsión Social (BPS)</p>	<p>Asignaciones Familiares (AFAM)</p> <p>Pensiones no contributivas</p> <p>Acciones múltiples en Personas Privadas de Libertad</p> <p>Acciones múltiples en niñez y adolescencia</p> <p>Asistencia a la Vejez (1)</p> <p>Tarjeta Uruguay Social (TUS) (1)</p> <p>Jóvenes en Red (1)</p> <p>Uruguay Crece Contigo (UCC) (1)</p> <p>Cercanías (1)</p> <p>Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) (1)</p>	<p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Ministerio de Educación y Cultura (MEC)</p> <p>Ministerio de Salud Pública (MSP)</p> <p>Ministerio de Interior (MI)</p> <p>Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)</p> <p>Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)</p> <p>Banco de Previsión Social (BPS)</p>

La matriz anterior en términos poblacionales se basa en tres aproximaciones, dadas las condiciones de vida de los hogares.



En el caso de la población en su conjunto se abordan los componentes de carácter universal con el objetivo de alcanzar de manera creciente niveles de igualdad.

En el 20% al que se dirigen acciones focalizadas (y más en particular hacia el 5% de pobreza estructural) opera la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) con el objetivo de la integración hacia la igualdad, dentro de la cual hay un subsistema de acciones aún más focalizadas, con una estrategia de trabajo articulada con las familias.

La trayectoria va de la inclusión a la igualdad, pasando por la integración social.

La matriz de protección social se compone asimismo de un conjunto de políticas de carácter transversal vinculadas a atributos de las personas, tales como el género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual, y a la dimensión

territorial. Ellas comprenden un conjunto de acciones afirmativas para respaldar el ejercicio de derechos.

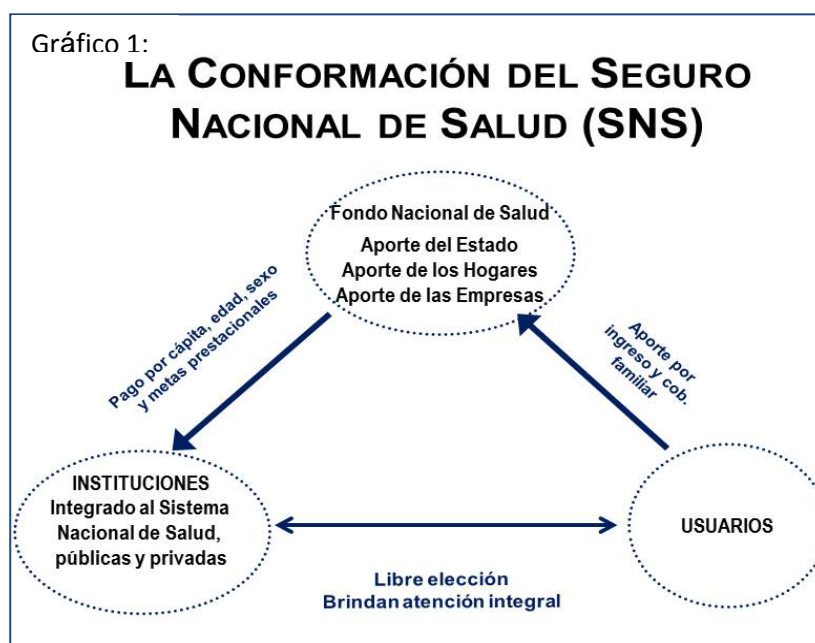
### 3.2.2.1. Un ejemplo de reformas universales: La reforma de Salud

Los objetivos de la reforma del sistema de salud son:

- Democratización del acceso a la salud con justicia social y calidad
- Construir un Sistema
- Cambios en los modelos de atención, gestión y financiamiento
- Dar sustentabilidad financiera
- Universalidad de la cobertura
- Participación social

Analizaremos ahora su componente central en el inicio que fue el seguro social de salud.

#### a) Seguro Nacional de Salud: su diseño.





Miremos cómo funciona lo representado en el Gráfico 1:

- El financiamiento es tripartito. Las personas aportan según sus ingresos, las empresas contribuyen para cofinanciar la salud de los trabajadores y sus familias y el estado aporta según lo que sea necesario para el gasto en salud nacional.
- El Fondo Nacional de Salud (FONASA) paga a las empresas estatales y privadas sociales en el marco de la libre elección de las personas<sup>8</sup>, cápitas ajustadas por edad y sexo. A esto se le suma metas prestacionales de salud colectiva, que analizaremos más adelante.
- Las empresas estatales y privadas sociales dan a las personas, sus hijas/os y, cónyuges, un plan de atención obligatorio, definido por primera vez en 2007 y que representa un nivel de integralidad, de los más altos de los sistemas de salud en el mundo.

A esto hay que sumarle lo que ya existía previamente, el Fondo Nacional de Recursos (FNR), que atiende las enfermedades (y ahora también los medicamentos) de alto costo y baja prevalencia con el mismo criterio social: todos aportan igual y reciben de acuerdo a sus necesidades.

### **Veamos ahora sus resultados:**

- El acceso a la salud no depende del poder de compra de las personas.
- Con el aporte toda la familia está cubierta.
- La cobertura de los activos no se pierde con la jubilación.
- Las empresas reciben un pago asociado a los diferentes costos que tienen sus usuarios y usuarias y por ende equilibran sus ingresos y sus gastos.
- Lo que recibe como atención cada persona no depende de lo que pagó sino que los costos asociados a su edad y su sexo los paga el FONASA.

---

<sup>8</sup> Con la única excepción de los seguros privados con fines de lucro, que existían al momento de la reforma, únicos autorizados, y que representan menos del 5% de la atención.

Hay un doble concepto de **justicia social** en este esquema: el de las capacidades económicas de las personas y el de los costos de los servicios de salud: **“de cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades”**.

**b) Seguro Nacional de Salud: su evolución.**

El Gráfico 7 del anexo nos muestra la evolución en la cantidad de personas aseguradas desde el primer paso del FONASA en agosto de 2007. Hay que en el viejo DISSE, por ejemplo en 2006, había poco más de 600 mil personas. Se triplicaron las personas aseguradas pasando de poco más de 700 mil a 2 millones 100 mil y se llegará a 2 millones 500 mil en 2016.

**c) Seguro Nacional de Salud: las Metas Prestacionales.**

Al mismo tiempo que el SNS se basó en la justicia social, también aportó a la reorientación de los recursos, premiando con un pago adicional el cumplimiento de ciertas metas que las instituciones debían cumplir. Esas metas se alinearon desde el arranque y con mayor énfasis en la prioridad de la salud de la mujer y la niñez, con la necesidad del cambio de modelo de atención (meta de médico de referencia) y al mismo tiempo se propone contribuir al cambio del modelo de gestión (meta de cambio de trabajo médico).

En el caso de la salud de niñas y niños (ya resaltada su prioridad en las etapas del SNS) se priorizaron la captación del recién nacido, la visita domiciliaria en los primeros tiempos, los temas de la alimentación y las pesquisas neonatales, entre ellas, la fibrosis quística. Y más allá de lo incluido en la meta, también se priorizaron los controles obligatorios y gratuitos, el carné del niño, niña y del adolescente y ampliación de esquema de vacunación que hoy es de los más completos de América Latina y comparable al mundo desarrollado.

El resultado es claro y se expresa en la tendencia a la baja de la Mortalidad Infantil como expresa el Gráfico 8 del anexo..

En el caso de la salud de la mujer se incluyeron prioridades tales como el control de embarazo (sanitario y odontológico), la captación temprana del embarazo, la prevención

de situaciones de violencia doméstica. Más allá de lo priorizado en las metas y el aumento y la obligatoriedad de los controles, es necesario resaltar las transformaciones relevantes en materia de salud sexual y reproductiva.

La ley 18.426 aprobada en diciembre de 2008 pero reglamentada recién en en 2010, significó la obligatoriedad de todos los prestadores de crear los servicios de salud sexual y reproductiva que asesoran y proveen métodos anticonceptivos, entre otras funciones.

Al mismo tiempo para universalizar su acceso se redujeron sustantivamente los costos de los copagos de los métodos anticonceptivos así como la gratuidad de la ligadura de trompas y la vasectomía. Con la aprobación de la ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo se completó lo que había quedado parcializado en 2008 de la visión integral de la salud sexual y reproductiva, aportando a los objetivos de reducir la morbilidad materna por aborto inseguro y el riesgo y daño del aborto en situación de ilegalidad. Ley que nos pone a la cabeza mundial en políticas de derechos.

#### **d) El Presupuesto de ASSE (prestador público de salud)**

El Gráfico 7 del anexo muestra la evolución del presupuesto de ASSE y su gasto por persona así como el Gráfico 8 nos muestra la relación entre el gasto por persona en ASSE con el de las mutuales. Queda claro con contundencia lo que pasó.

En 2004 lo que ASSE gastaba por persona era menos de la tercera parte del gasto promedio mutual. Ello mejoró año a año y en 2012 llega a cerca de 75% a través de un aumento permanente de su presupuesto que en términos reales más que se duplicó.

#### 3.2.2.2. Un ejemplo de políticas focalizadas: Las asignaciones Familiares.

Otro factor de mejora en la protección social es la generalización del sistema de asignaciones familiares, extendiéndose a todos los niños y aumentando notoriamente su monto. Como muestra el gráfico 4 la asignación promedio era en 2004 de 198 pesos que en pesos de hoy serían 322; **en cambio la asignación promedio hoy es de 624 pesos, es decir un aumento del 100% en términos reales de la asignación familiar.** Pero al

mismo tiempo generaron un fuerte estímulo a la reinserción educativa, expresado en el aumento de **la asistencia a enseñanza secundaria básica del primer quintil de ingresos (donde se concentran el grueso de las asignaciones familiares) que pasó de 81 a 85%.**

La oposición política y una buena parte de los medios de comunicación que actúan como tal, insisten en caricaturizar y estigmatizar a la población pobre.

Y se dan argumentos como:

- *"Baja la pobreza pero hay más gente que no se inserta en el mercado de trabajo"* lo que, como demostraremos en esta nota, es mentira para todos los grupos pobres, lo midamos por quintiles, por ser los beneficiarios de transferencias u otro indicador.
- *"Baja la pobreza pero hay menos gente que se inserta educativamente"*. Esto no es cierto, para ninguna población, como también veremos más adelante; las tasas de asistencia crecen e incorporan cada vez más gente de hogares de menores recursos.

Es claro que los impactos y riesgos de las transferencias han preocupado al MIDES y al gobierno nacional desde sus inicios, y eso se hace evidente en al menos cuatro elementos:

- incluir los efectos en la participación laboral en casi todas las evaluaciones correspondientes;
- promover el complemento de políticas de transferencia con políticas de promoción educativa y laboral;
- incluir co-responsabilidades en la mayor parte de los programas MIDES;
- realizar un seguimiento permanente del comportamiento de las poblaciones objetivo.

Y es claro que en las evaluaciones, tanto internas como externas, los resultados son contundentes: no se encontró evidencia alguna de efectos asociados a una menor inserción laboral de los beneficiarios de políticas de transferencias.

En el caso del PANES, por ejemplo, la evaluación de impacto realizada por la Universidad de la República y la realizada por el Banco Mundial (ambas disponibles para cualquier ciudadano) no encontraron evidencia alguna de efectos del Ingreso Ciudadano que pudieran dar cuenta de un retroceso en la inserción laboral de los beneficiarios.

Pero miremos la situación actual con datos del primer quintil de ingresos, es decir el 20% de menores ingresos (la mayoría de los pobres en el periodo que estamos analizando aunque por suerte muchos de ellos dejaron de serlo), y con datos del primer veintil, es decir el 5% de menores ingresos (casi todos los indigentes del periodo y hoy la mayor parte de quienes tienen Tarjeta Uruguay Social - TUS).

Para ello utilizaremos los siguientes indicadores:

- Tasas de empleo (mide a los ocupados).
- Tasa de desempleo (mide a los desocupados).
- Evolución de la informalidad (mide a los que no están registrados en la seguridad social).
- Proporción del ingreso que proviene del mercado laboral.
- Evolución en valores constantes de los ingresos laborales
- Evolución de la asistencia educativa.

### **¿Qué nos dicen los datos?**

#### **Resultados laborales: el 1er quintil (20% más pobre)**

En el 20% de los hogares de menores ingresos el porcentaje de hogares que reciben transferencias no contributivas es muy importante. Era 67,5% en 2006 y llega a 77,8% en 2012, es decir que **3 de cada 4 hogares las reciben en el año 2012.**

Además de una focalización correcta y con evolución positiva, lo anterior muestra una enorme presencia de las transferencias entre los hogares de menores ingresos. Es decir que se trabajó con aquellos hogares que las políticas económicas y sociales de los años

90 desplazaron y excluyeron. La transferencia monetaria fue el primer instrumento de reinclusión social.

En este periodo **la tasa de empleo de este primer quintil creció de 47% a 50%, y al mismo tiempo la tasa de desempleo cayó de 23% a 14%.**

A su vez, estos empleos para 2012 están asociados en mayor magnitud que en 2006 a relaciones laborales formales, dado que **la informalidad para los trabajadores del primer quintil se redujo un 8%**, pasando de un 70% a un 62%.

Este aumento del empleo y de la formalidad hizo que, a pesar de que también aumentaron las transferencias, **en 2012 el 57% de los ingresos de este primer quintil derivó de ingresos laborales**, 16% de transferencias y 27% por otros ingresos. **Es decir, más de la mitad de los ingresos corresponden a trabajo.**

Y en esa misma dirección no sólo hubo más ingresos derivados del trabajo, sino que estos **ingresos laborales en promedio** y en pesos constantes **crecieron un 77% entre 2006 y 2012.**

### Resultados educativos: el 1er quintil (20% más pobre)

Los datos de asistencia educativa pueden verse en el cuadro 1:

**Cuadro 1: 1er Quintil: asistencia educativa según tramo de edad**

Tramo de edad	Tasa de asistencia	
	2006	2012
0 a 3	17%	31%
4 a 5	86%	92%
6 a 12	99%	99%
13 a 15	81%	86.00%
16 a 17	44%	60.00%

Fuente: MIDES en base a ECH 2011 y ENHA 2006

Para la misma población, excepto en el tramo de primaria en donde la cobertura es casi universal, **la asistencia educativa de los menores de 18 años crece para todos los tramos de edad**, destacándose la de menores en edad preescolar (en particular de 0 a 3) y la de adolescentes en edad de ciclo básico. En el caso de los primeros cumplió un rol relevante la expansión de los centros CAIF y en el segundo el impacto del cambio en el régimen de asignaciones familiares con un eje en secundaria.

Para el caso de los centros CAIF el impacto se dio en el pasaje de 30 mil cupos en 2004 a 48 mil en 2012. En el caso de los adolescentes y su mayor inserción en secundaria, las evaluaciones de la Universidad muestran impacto positivo de las transferencias sobre la asistencia educativa.

### **Resultados laborales: el 1er veintil (5% más pobre)**

Ahora, si concentramos nuestra mirada en el 5% más pobre donde obviamente la presencia de las transferencias no contributivas también es muy alta (superior al 70% en 2012) la evolución de sus indicadores es igualmente positiva.

En efecto, **la tasa de desempleo pasa de 30% en 2006 a 19% en 2012, mientras que la tasa de empleo pasa de 41% a 45%** en el mismo periodo.

Al igual que en el análisis anterior, **los ingresos laborales de este 5% más pobre provienen en un 43% del trabajo**, un 25% de las transferencias y un 32% de otros ingresos, **es decir el ingreso más relevante deriva del trabajo.**

Al mismo tiempo **el ingreso laboral mejoró creciendo entre 2006 y 2012 un 77%.**

Es de recordar que el ingreso laboral promedio del país creció en ese mismo período un orden del 45%, lo que significa que estas mejoras contribuyeran a reducir la brecha entre los más pobres y los más ricos y por ende a reducir la desigualdad.

### **Resultados educativos: el 1er veintil (5% más pobre).**

Los datos de asistencia educativa pueden verse en el cuadro 2:

**Cuadro 2: 1er Veintil: asistencia educativa según tramo de edad**

Tramo de edad	Tasa de asistencia	
	2006	2012
0 a 3	14%	27%
4 a 5	83%	89%
6 a 12	98%	99%
13 a 15	75%	84.00%
16 a 17	37%	53.00%

Fuente: MIDES en base a ECH 2012 y ENHA 2006

Los resultados son similares (aunque en niveles levemente inferiores) al primer quintil ya que **la asistencia educativa de los menores de 18 años crece para todos los tramos de edad.**

**En síntesis, la fuerte caída de la pobreza de 33,9% en 2006 a 12,4% en 2012 y la fuerte caída de la indigencia en los últimos años, de 2,6% en 2006 a 0,5% en 2012, estuvo acompañada por una importante presencia de las transferencias entre los hogares del primer quintil, y ello ha sido el resultado de adecuados procesos de focalización y seguimiento en los hogares de mayor vulnerabilidad socio-económica.**

**Pero, al mismo tiempo, también estuvo acompañada por un crecimiento de sus niveles de empleo, una reducción de su tasa de desempleo, un aumento de sus ingresos laborales, una reducción de su informalidad y un aumento de su asistencia a la educación.**

Por lo tanto podemos afirmar que no es cierto cuando se dice que las transferencias y en particular la Tarjeta Uruguay Social fomentan el ocio y la vagancia, y que las personas viven de ella y se quedan en sus casas a recibir la asistencia del Estado.



Primero porque los que dicen ello, seguramente no podrían vivir y criar a 3 hijos con 3.500 pesos (suma de TUS y AFAM para tres hijos) o máximo 5 mil pesos con la Tarjeta de valor doble.

Segundo porque los datos son muy evidentes, y aunque ya los hemos expresado muchas veces, los omiten y mienten sistemáticamente una y otra vez, acaso buscando transformar en verdad una mentira repetida muchas veces. Con la ventaja para quienes quieren desprestigiar nuestra política social, que cuentan con poderosos medios de comunicación que reproducen fielmente sus mentiras.

Tercero, y quizás lo más importante, es que estas miles de personas que fueron excluidas por las políticas de los años 90, segregadas a vivir en condiciones críticas, a abandonar los estudios y vivir con hambre, cuando tienen la oportunidad de comer, y de alimentar a sus hijos, tienen más fuerza y vitalidad para buscar un trabajo o retomar un estudio. Se que me dirán que esto es empíricamente indemostrable. Sin embargo lo vemos todos los días con la gente con la que compartimos nuestras políticas.

Lamentablemente quienes lo dicen gobernaron en los años 90. Y fueron responsable de la desregulación laboral, la segregación residencial con su consiguiente incremento de asentamientos, el deterioro de los servicios de la salud y educación pública y son en los hogares con personas nacidas en aquellos años, donde se concentra hoy la mayor pobreza y exclusión.

Este razonamiento "antipobre", estigmatizador y despreciativo, es sobre todo ideológico y nosotros estamos de la otra vereda, comprometidos con los trabajadores y asumiendo el compromiso de erradicar la pobreza y por ello trabajamos.

Los resultados se van construyendo.

## 4. Gasto Público Social (GPS)

### 4.1 El Gasto Social

El gasto público social ha aumentado de manera relevante como lo muestran los reportes sociales que año a año la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el MIDES presentan. Allí los datos son muy claros y en términos constantes el gasto público social global es más del doble que en 2004, al iniciar los gobiernos de izquierda en Uruguay. Ahora quiero concentrarme en el eje educación y salud pública, en particular tomando como referencia lo que ha sido el eje del gasto público ASSE (prestador público de salud), Universidad de la República y la Administración Nacional de la Educación Pública.

El gráfico 9 del anexo nos muestra la suma en pesos constantes del gasto asignado a estos tres organismos que ejecutan la mayor parte de la política pública en salud y educación. En los años 90, durante la primera mitad (gobierno de Lacalle), prácticamente estaba estancado el gasto social de salud y educación pública y crece levemente luego en el período 1996 a 1998. **Sin embargo dicho crecimiento lo deja muy por debajo del crecimiento de los años de gobierno frenteamplista donde las suma de estos tres organismos duplica su presupuesto en valores constantes.** Si lo miramos como porcentaje del PBI, la conclusión es similar y contundente otra vez ya que la diferencia de inversión es sustancial y el crecimiento permanente.

Aquí hay una nueva diferencia entre los gobiernos neoliberales y el modelo de desarrollo frenteamplista. En los gobiernos neoliberales no sólo no hay mejoras sociales ni laborales sustantivas; además, cuando llegan problemas recesivos, rápidamente caen los beneficios sociales y laborales y aumenta el desempleo, cae el salario y aumenta la pobreza. Pasó en 1995 en medio de la década y ni hablar entre 1999 y 2003. Sin embargo en los gobiernos frenteamplistas, cuando venían impactos

*"En los gobiernos neoliberales no sólo no hay mejoras sociales ni laborales sustantivas; además, cuando llegan problemas recesivos, rápidamente caen los beneficios sociales y laborales y aumenta el desempleo, cae el salario y aumenta la pobreza."*

negativos no sólo no bajaban salarios ni gasto social sino por el contrario se incrementaban, a pesar de los pedidos de las cámaras empresariales y de economistas de la oposición que lo pedían. **Eso es otra cosa que nos distingue: repartimos en el alza**

**y protegemos a trabajadoras y trabajadores en la baja. El financiamiento que carga sobre el trabajo.**

## **4.2. El financiamiento del Gasto**

Una característica saliente del cambio en el gasto público social es su financiamiento. Ya vimos en salud que cada vez más gente paga según su ingreso y cada vez menos gente paga una cuota de su bolsillo, que cuesta igual gane lo que gane y por ende grava más a los más pobres. Y eso también pasa para el resto del gasto social. Con la reforma tributaria en 2008 el IVA de los productos de la canasta básica, que es donde gastan mayoritariamente los hogares de menores ingresos, bajó de 14 a 10%. Al mismo tiempo se sustituyó el nefasto impuesto a los sueldos que sólo pagaban trabajadores asalariados y jubilados por un impuesto a la renta con un mínimo mucho más alto, con tasas progresionales y deducciones por hijo, salud y vivienda.

El gráfico 12 del anexo nos muestra la evolución del salario nominal mínimo a partir del cual antes se pagaba IRP (impuesto a los sueldos) y ahora se paga IRPF.

¿Qué nos dice el gráfico? Que durante los años 90 un trabajador pagaba impuesto a los sueldos si ganaba más que 3 salarios mínimos que a pesos de hoy serían 10 mil pesos (500 dólares). Y desde la crisis de 1999, cuando el salario caía más, más trabajadores pagaban IRP. Es decir que aún ganando muy poco la mayoría abrumadora de los asalariados pagaba impuesto a los sueldos. A partir de 2005 los que pagaban pasan a ser menos porque el salario mínimo mejora con el Frente Amplio y el mínimo sube y obviamente pega un gran salto con el IRPF donde el mínimo crece mucho y es hoy en enero de 2014 24.500 pesos (1.250 dólares contra los 500 del IRP) y como además mejora con el número de hijos, ese mínimo pasa a 28 mil (1.400 dólares) con un hijo y a 30 mil (1.500 dólares) con dos hijos.

## 5. Un resumen de los cambios

### 5.1. Qué nos diferencia del modelo neoliberal

<b>Ítem</b>	<b>Los 90 (1990 a 1998)</b>	<b>Frente Amplio (2005 a 2013)</b>
<b>PBI</b>	Crecimiento	Crecimiento
<b>Tasa de desempleo</b>	Creció	Caída al mínimo histórico
<b>Salario real</b>	Creció 5%	Creció 48%
<b>Salario Mínimo real</b>	Cayo 56%	Creció 250%
<b>Gasto Social</b>	Leve crecimiento	Se duplicó en términos reales
<b>Pobreza por ingresos.</b>	Baja de 26,6 a 15,3 (baja de 58%)	Baja de 39,9 a 12,4 (baja de 69%). El registro más bajo desde 1961
<b>Pobreza Extrema por ingresos</b>	Baja de 3,3 a 1,4	Baja de 4,7 a 0,6. (prácticamente erradicada)
<b>Pobreza por ingresos niños de 0 a 6 años</b>	Bajó de 44,1 a 32,5 (26%)	Bajó de 57,6 a 24,5 (baja de 58%)
<b>Índice de Gini</b>	Aumento de 0,411 a 0,438	Descenso de 0,453 a 0,382
<b>Gto/ usuario ASSE (pesos 2013)</b>	471	1361
<b>Gto educativo/PBI</b>	Promedio período: 2,9%	Promedio período: 4,5%
<b>Mínimo no imponible imp. Personal (pesos de 2014)</b>	10.000	24.500
<b>Negociación Colectiva</b>	No existió	Existió
<b>Fuero Sindical</b>	No existió	Existió
<b>Afiliados Sindicales</b>	Promedio: 150.000	350.000

## 5.2. Qué mitos derrumbamos

\* *Hay que crecer para después distribuir.* **Hemos demostrado que se puede crecer y distribuir al mismo tiempo**

\* *Hay que elegir entre el mercado interno y las exportaciones.* **Hemos demostrado que se puede crecer en ambos mercados.**

\* *Los aumentos de salarios provocan un empuje inflacionarios.* **La inflación depende de muchos otros factores y es posible que crezcan los salarios sin que impacte sobre la inflación.**

\* *Había que elegir entre aumentar salarios o crear empleos.* **Hemos demostrado que es posible que ambos aumenten a la vez.**

## 5.3 Síntesis

El resumen final lo dan los resultados en materia de pobreza y desigualdad y sobre todo la baja **simultánea** de ellas, resultados que pueden verse en los gráficos 11 y 12 del anexo.

Una caída sustantiva de la pobreza, la erradicación de la pobreza extrema y una baja relevante del Índice de Gini.

## 6. Las perspectivas

Lo anterior nos muestra que hemos realizado reformas sustantivas en el modelo de desarrollo y que hemos logrado mejoras sustantivas tanto en lo cuantitativo (mejoras salariales, etc.) como en lo cualitativo (la manera de definir el acceso a los bienes y servicios). Nos muestra también que el conjunto de acciones que hemos realizado muestra que constituyen un modelo de desarrollo cuyas orientaciones permiten definir los puntos de la brújula de la que hablaba Wright, y a su vez define la necesidad de profundizar en varios campos.

En ese sentido son primordiales la continuidad de las transformaciones estructurales de la matriz productiva a través de mayor participación del valor agregado nacional con componente trabajo y tecnología, a través de la expansión de las formas de propiedad social de los medios de producción (economía social) y profundizar el proceso de reformulación de la infraestructura y el cambio de la matriz energética.

En segundo lugar culminar el proceso de construcción de la matriz protosocialista de protección social con la incorporación del sistema nacional de cuidados y la culminación de la construcción del sistema nacional de salud y de acceso a la vivienda. En tercer lugar consolidar la inserción internacional del país con acuerdos regionales de comercio, producción, infraestructura y políticas sociales.

En términos de herramientas ello supone:

- Priorizar la inversión pública (o los acuerdos en materia de inversiones público – privado) a las áreas estratégicas para sostener un crecimiento diversificado y de valor agregado nacional; en particular esto incluye, carreteras y vías férreas, energía y puertos.
- Desarrollo de un sistema de regulaciones públicas que garantice en todos los servicios y bienes públicos el acceso, la calidad de los servicios y la homogeneidad en todo el país.
- Aumento de las regulaciones que limitan el poder económico del mercado fijando límites en materia ambiental, de uso de recursos y de oligopolización de las relaciones de producción.
- Profundizar el carácter progresional del sistema tributario, ensanchado la base de dicho sistema.
- Mantener y profundizar los proceso de inserción internacional regional.
- Expandir el área de la Economía Social a través de un marco público de apoyo basado en el desarrollo del FONDES (para el financiamiento y el desarrollo estratégico), del INEFOP (para el desarrollo de capacidades productivas y de gestión) y de prioridad en las compras públicas (para dar una base de venta de los productos que permita dar saltos hacia el consumo privado y la exportación).
- Impulsar pautas de acuerdos salariales que se basen en mantener la política de

crecimiento desigual, con énfasis en las ramas de actividad que aún mantienen niveles salariales reducidos y profundizar el aumento de la masa salarial en relación a las ganancias y al ingreso nacional.

Por otra parte, **los sectores de pobreza estructural** cuyas características son las siguientes:

- Predominancia en el **área metropolitana** y en el arco **norte** del país.
- Desde el punto de vista de la composición etaria, este proceso afecta fundamentalmente a **infancia** y **adolescencia**.
- Otra característica es su concentración en **hogares monoparentales de jefatura femenina** y con **número de hijos mayor a la media de los hogares**.
- Desde el punto de vista educativo, **los adultos** que viven en estos hogares **tienen 6 años promedio de educación** comparado con más de 9 en la media poblacional.
- Desde el punto de vista de su inserción en el mercado de trabajo, **más de 70% de los ocupados lo hacen en el sector informal**, comparando con la media nacional de la informalidad de 26%.

A partir de ello y del trabajo realizado en estos 9 años y en particular desde 2011, estas características llevaron a que se desarrollaran los llamados programas prioritarios: **Jóvenes en Red** (para jóvene que no estudian ni trabajan), **Cercanías** (para el apoyo a familias de alta vulnerabilidad) y **Uruguay Crece Contigo** (como sistema de protección integral a la primera infancia). Estos programas se articulan y profundizan como prioridad de la política social en el **Plan 7 Zonas**, que se lleva adelante en barrios críticos de Montevideo y Canelones y consiste en una estrategia de intervención que busca construir un plan de intervención urbano integral, que refuerce la presencia de los programas prioritarios cuyos resultados ya están siendo muy positivos, y fortalezca las prestaciones sectoriales en intensidad y accesibilidad (salud, educación, cuidados, capacitación laboral), al tiempo que promueva una intervención en la trama urbana con

obras de infraestructura para la convivencia y despliegue una estrategia de seguridad local.

Esta estrategia de llegada, basada en un modelo de gestión interinstitucional diferente, que hoy llega a 32 mil personas en 7 zonas y se va ampliado en los programas prioritarios al resto del país, **debe ampliarse para alcanzar a todo el segmento de pobreza estructural estimada en un 5% de la población.**

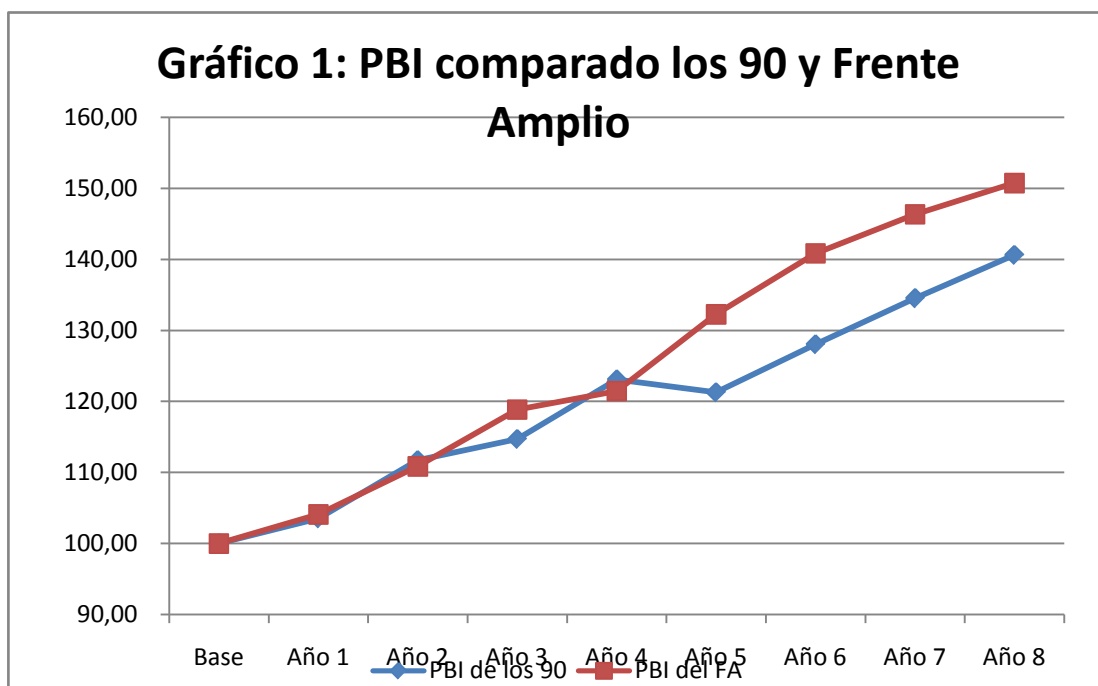


## Anexo: Cuadros y gráficos referenciados en el texto

**CUADRO 1:  
PRODUCTO BRUTO INTERNO COMPARADO. Los 90 y el FA.**

Año	PBI	Acumulado	Año	PBI	Acumulado
1990		100,00	2005		100,00
1991	3,54%	103,54	2006	4,10%	104,10
1992	7,93%	111,75	2007	6,50%	110,87
1993	2,66%	114,73	2008	7,20%	118,85
1994	7,28%	123,07	2009	2,20%	121,46
1995	-1,45%	121,29	2010	8,90%	132,27
1996	5,58%	128,06	2011	6,50%	140,87
1997	5,05%	134,52	2012	3,90%	146,37
1998	4,54%	140,63	2013	3,00%	150,76

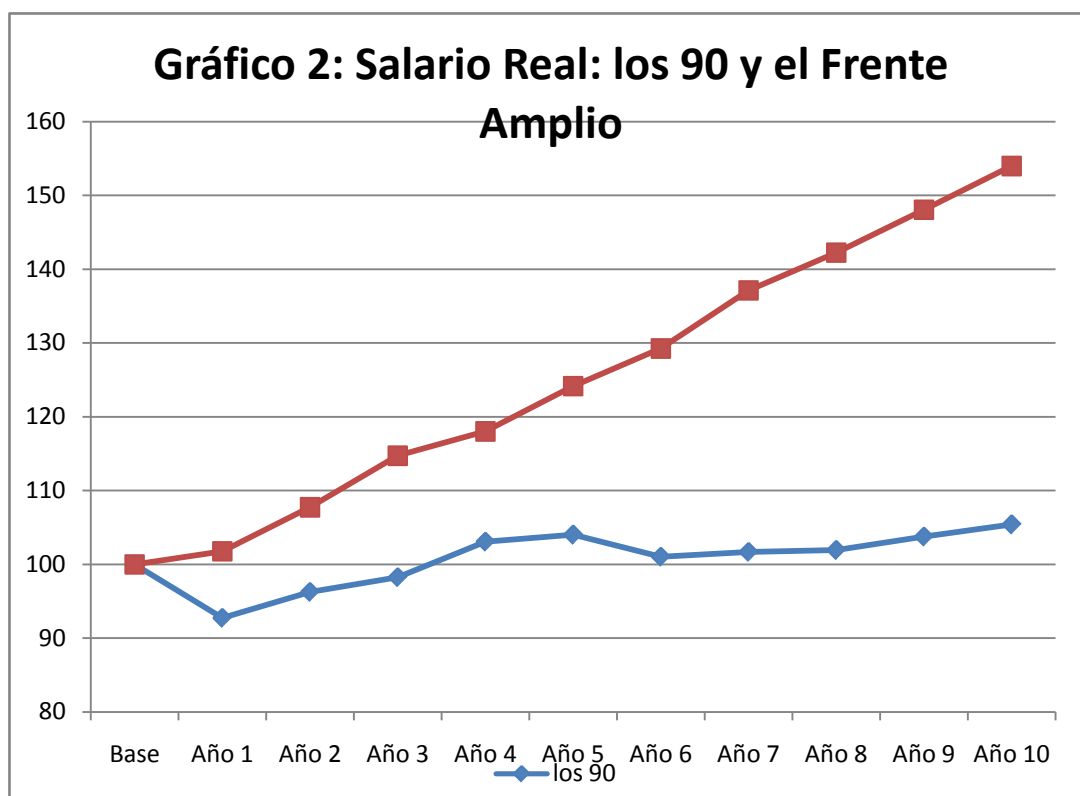
Fuente: BCU



**CUADRO 2: SALARIO REAL. Los 90 y el FA.**

Año	Los 90	Año	El FA
1989	100,00	2004	100,00
1990	92,75	2005	101,77
1991	96,26	2006	107,74
1992	98,24	2007	114,72
1993	103,08	2008	118,02
1994	104,00	2009	124,17
1995	101,03	2010	129,25
1996	101,67	2011	137,14
1997	101,92	2012	142,26
1998	103,76	2013	148,06
1999	105,39	2014	153,98

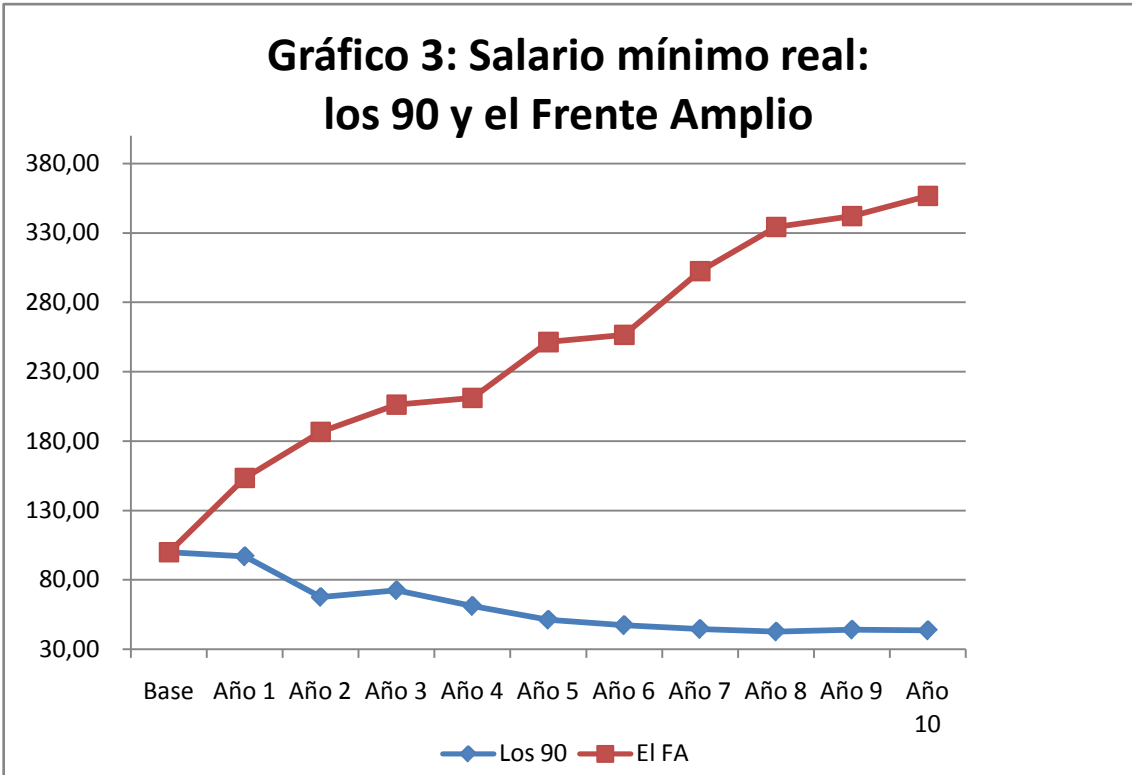
Fuente: INE



**CUADRO 3: SALARIO MÍNIMO NACIONAL. Los 90 y el FA.**

Año	Los 90	Año	El FA
1989	100,00	2004	100,00
1990	96,82	2005	153,41
1991	67,60	2006	186,73
1992	72,44	2007	206,21
1993	61,04	2008	211,13
1994	51,21	2009	251,38
1995	47,23	2010	256,52
1996	44,51	2011	302,49
1997	42,74	2012	334,25
1998	44,07	2013	342,08
1999	43,56	2014	356,70

**Fuente: INE**

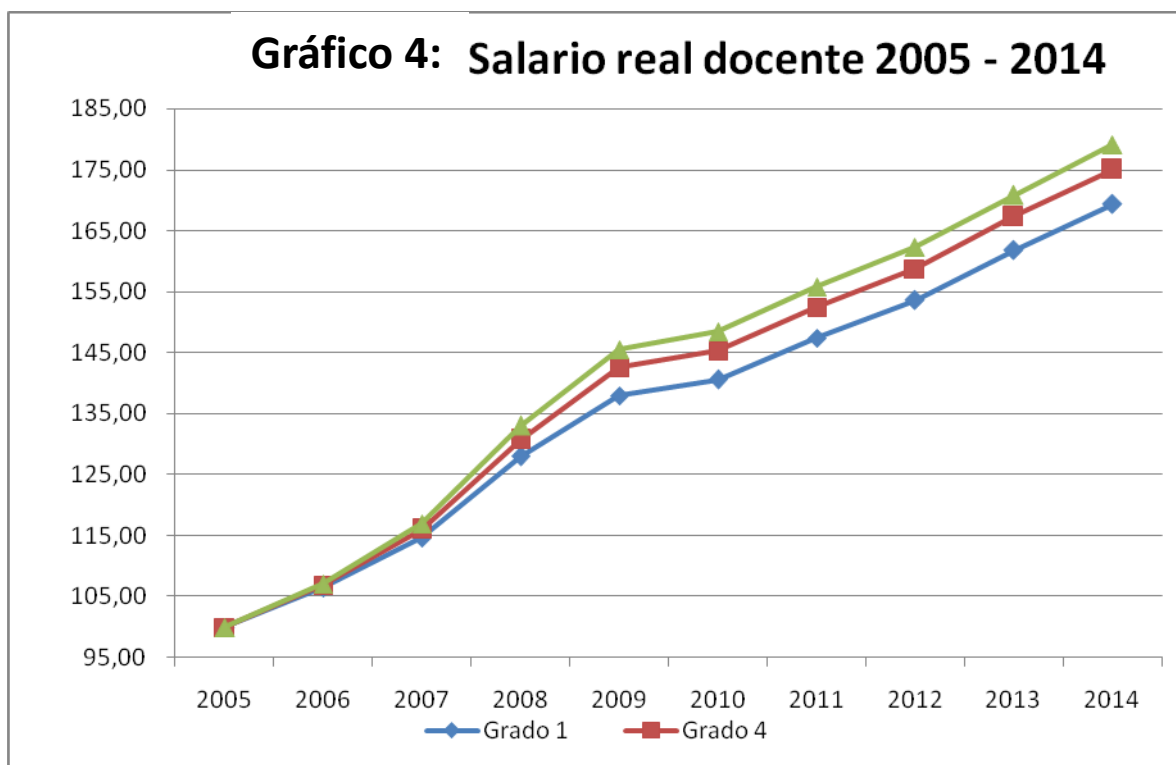


CUADRO 4: SALARIO REAL DOCENTE

Enero de	Salarios Nominales			Salarios Reales (a precios enero de 2014)			Relaciones de Grado		Salarios Reales Índice		
	Grado 1	Grado 4	Grado 7	Grado 1	Grado 4	Grado 7	Rel. De grado 4/1	Rel. De grado 7/1	Grado 1	Grado 4	Grado 7
2005	6.054,7	6.838,1	9.519,5	11.381,7	12.854,4	17.895,0	112,94	157,23	100,00	100,00	100,00
2006	6.760,1	7.666,8	10.694,2	12.114,2	13.739,0	19.164,1	113,41	158,20	106,44	106,88	107,09
2007	7.749,5	8.852,6	12.429,2	13.054,3	14.912,5	20.937,5	114,23	160,39	114,70	116,01	117,00
2008	9.378,3	10.820,4	15.328,2	14.560,6	16.799,4	23.798,1	115,38	163,44	127,93	130,69	132,99
2009	11.040,1	12.890,1	18.313,1	15.697,9	18.328,5	26.039,4	116,76	165,88	137,92	142,59	145,51
2010	11.913,7	13.912,3	19.780,1	15.996,3	18.679,8	26.558,4	116,78	166,03	140,54	145,32	148,41
2011	13.246,2	15.467,7	22.008,9	16.778,7	19.592,7	27.878,3	116,77	166,15	147,42	152,42	155,79
2012	14.984,9	17.497,6	24.906,4	17.477,9	20.408,8	29.050,1	116,77	166,21	153,56	158,77	162,34
2013	16.970,4	19.815,7	28.170,8	18.416,3	21.504,0	30.571,0	116,77	166,00	161,81	167,29	170,84
2014	19.267,2	22.497,1	32.058,6	19.267,2	22.497,1	32.058,6	116,76	166,39	169,28	175,01	179,15

Fuente: Elaborado en base a datos de ANEP.

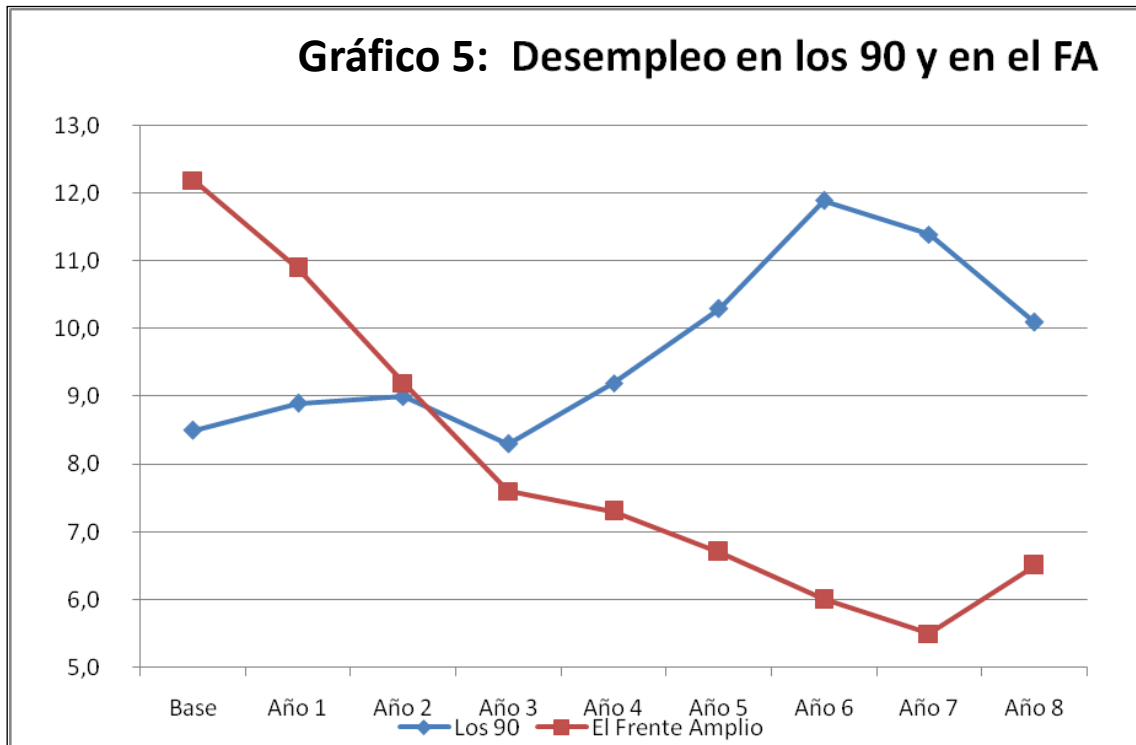
Gráfico 4: Salario real docente 2005 - 2014



**CUADRO 5: TASA DE DESEMPLEO. Los 90 y el FA.**

Año	Tasa	Año	Tasa
1990	8,5	2005	12,2
1991	8,9	2006	10,9
1992	9,0	2007	9,2
1993	8,3	2008	7,6
1994	9,2	2009	7,3
1995	10,3	2010	6,7
1996	11,9	2011	6,0
1997	11,4	2012	5,5
1998	10,1	2013	6,5

Fuente: INE

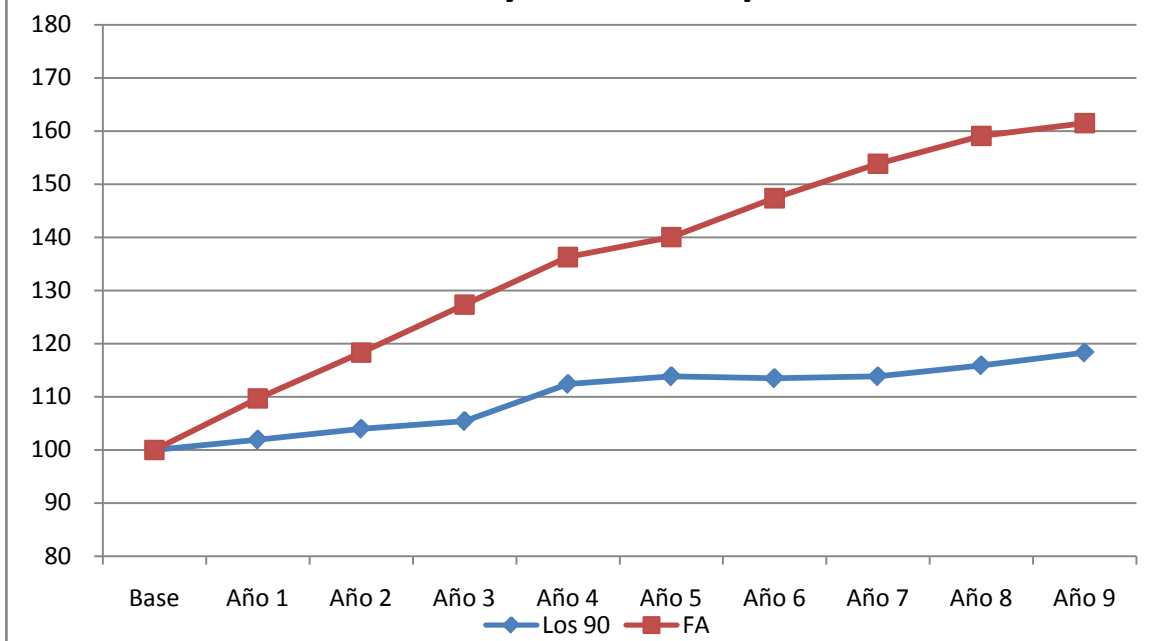


**CUADRO 6: COTIZANTES AL BPS. Los 90 y el FA.**

Año	Cotizantes BPS	Año	Cotizantes BPS
1989	816.864	2004	916.147
1990	832.439	2005	1.005.143
1991	849.256	2006	1.083.841
1992	860.934	2007	1.166.716
1993	918.128	2008	1.248.623
1994	929.885	2009	1.283.197
1995	926.809	2010	1.350.196
1996	929.995	2011	1.409.330
1997	946.880	2012	1.457.546
1998	966.533	2013	1.479.409

Fuente: BPS

**Gráfico 6: Evolucion de Cotizantes BPS los 90 y Frente Amplio**

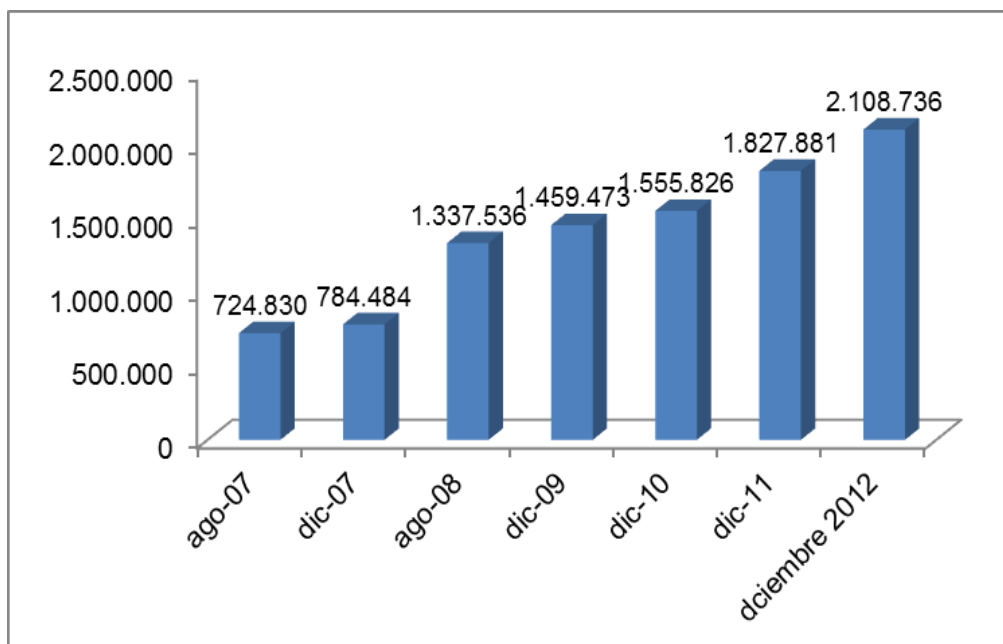


**CUADRO 7: Evolución de las afiliaciones FONASA.**

Mes/Año	Afiliaciones
Agosto 2007	724.830
Diciembre 2007	784.484
Agosto 2008	1.337.536
Diciembre 2009	1.459.473
Diciembre 2010	1.555.826
Diciembre 2011	1.827.881
Diciembre 2012	2.108.736

Fuente: BPS

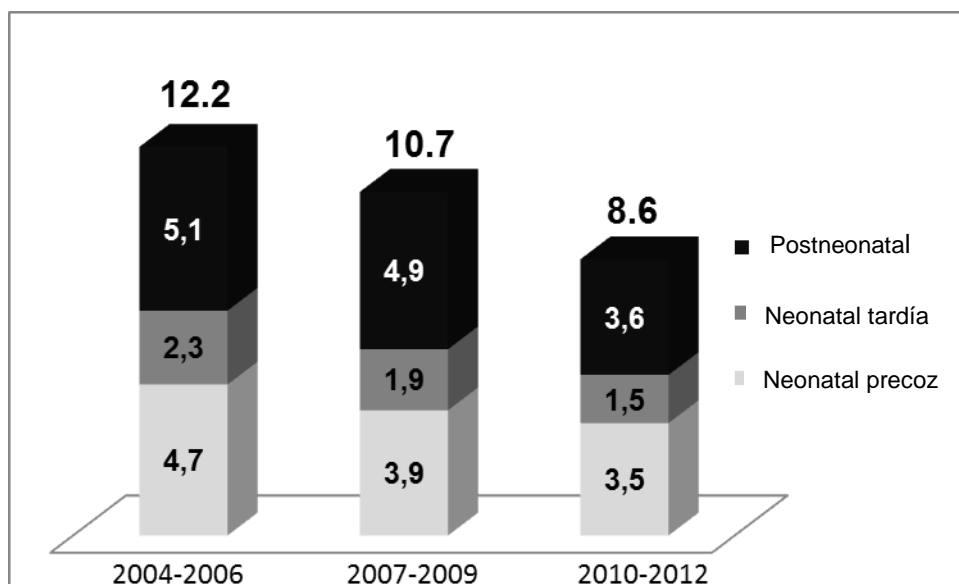
**Gráfico 7: Evolución afiliaciones FONASA**



**CUADRO 8: Tasa de mortalidad infantil (x1.000 nacidos vivos)**

	2004-2006	2007-2009	2010-2012
Neonatal precoz	4.7	3.9	3.5
Neonatal tardía	2.3	1.9	1.5
Postneonatal	5.1	4.9	3.6

**Gráfico 8: Tasa de mortalidad infantil (x cada 1.000 nacidos vivos)**

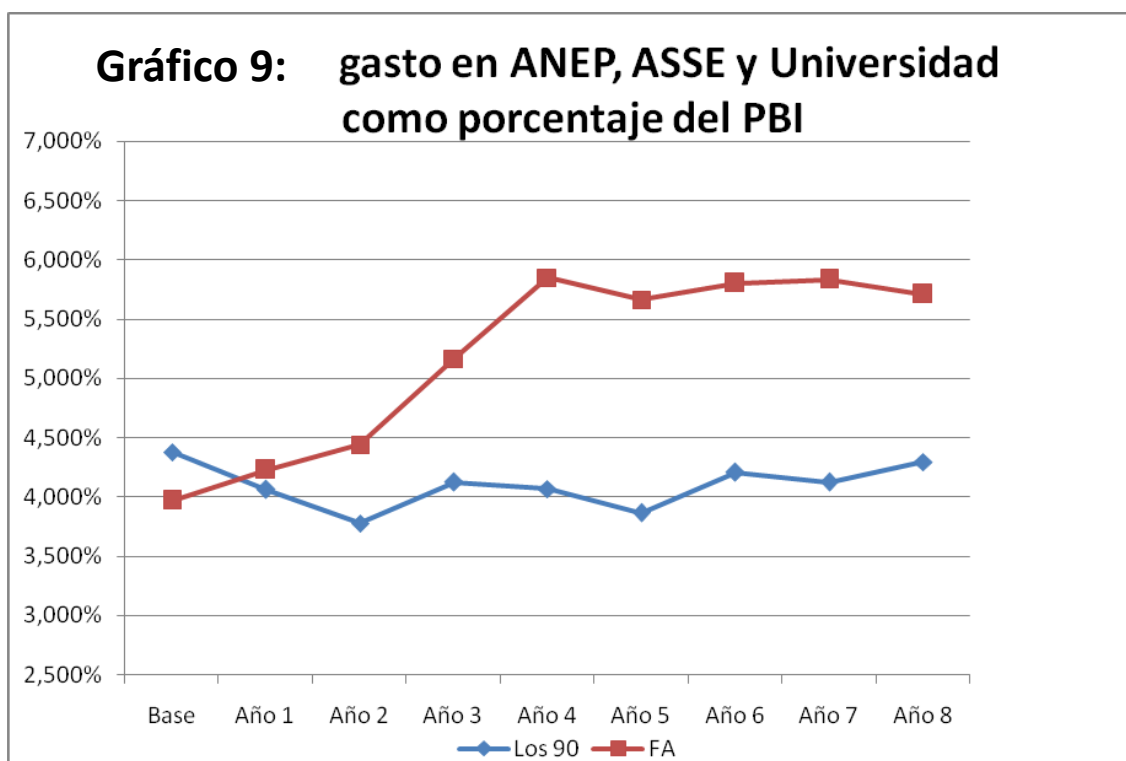




**CUADRO 9: ANEP, ASSE, UNIVERSIDAD como % PBI. Los 90 y el FA.**

Año	Los 90	Año	FA
1990	4,38%	2005	3,97%
1991	4,06%	2006	4,23%
1992	3,78%	2007	4,44%
1993	4,12%	2008	5,17%
1994	4,07%	2009	5,85%
1995	3,87%	2010	5,66%
1996	4,21%	2011	5,80%
1997	4,12%	2012	5,84%
1998	4,30%	2013	5,71%

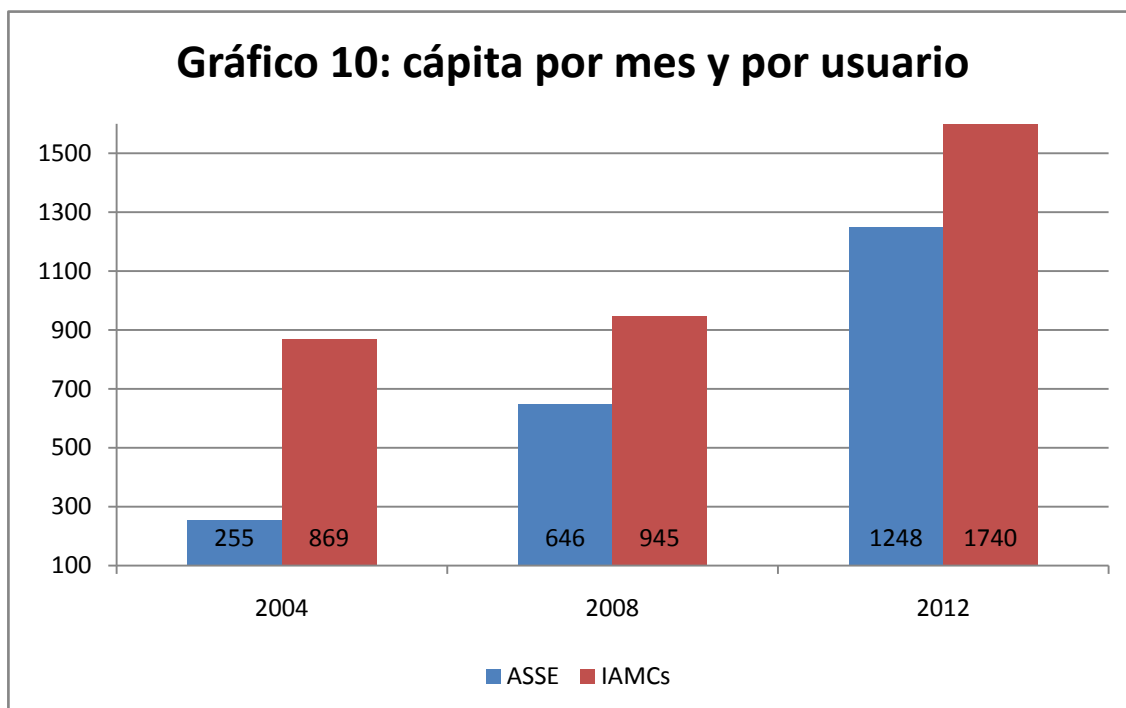
Fuente: Elaborado en base a datos de CGN -- MEF y BCU



**CUADRO 10: GASTO POR USUARIO COMPARADO ASSE -- IAMCs**

Año	2004	2008	2012
ASSE	255	646	1248
IAMCs	869	945	1740
<b>Relacion ASSE/IAMCs</b>	<b>29,3%</b>	<b>68,4%</b>	<b>71,7%</b>

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN -MEF y SINADI -MSP

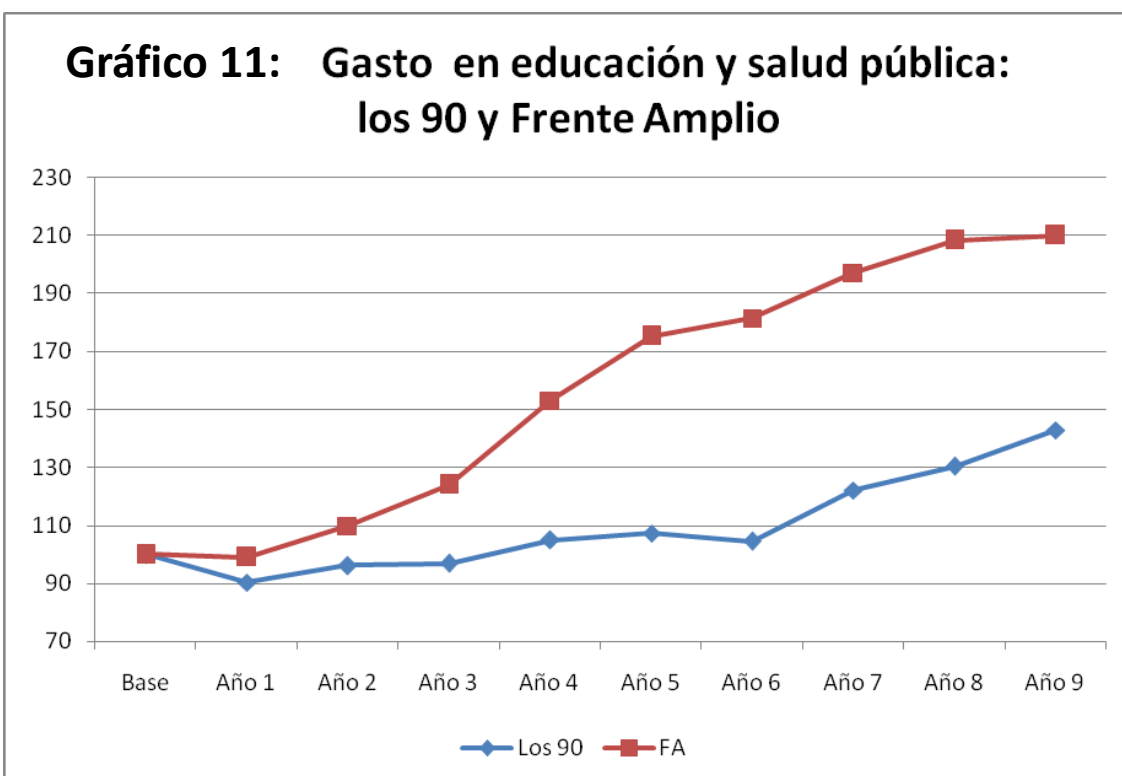


**CUADRO 11: GASTO ANEP, ASSE , UNIVERSIDAD en pesos constantes 2013. Los 90 y el FA.**

Año	Gasto	Indice	Año	Gasto	Indice
1989	22.611.381	100	2004	30.818.914	100
1990	20.451.053	90	2005	30.516.627	99
1991	21.749.717	96	2006	33.877.685	110
1992	21.934.056	97	2007	38.217.608	124
1993	23.756.016	105	2008	47.137.750	153
1994	24.253.450	107	2009	54.039.938	175
1995	23.654.657	105	2010	55.885.340	181
1996	27.612.604	122	2011	60.719.781	197
1997	29.466.190	130	2012	64.204.105	208
1998	32.305.231	143	2013	64.712.952	210

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN -- MEF

**Gráfico 11: Gasto en educación y salud pública: los 90 y Frente Amplio**

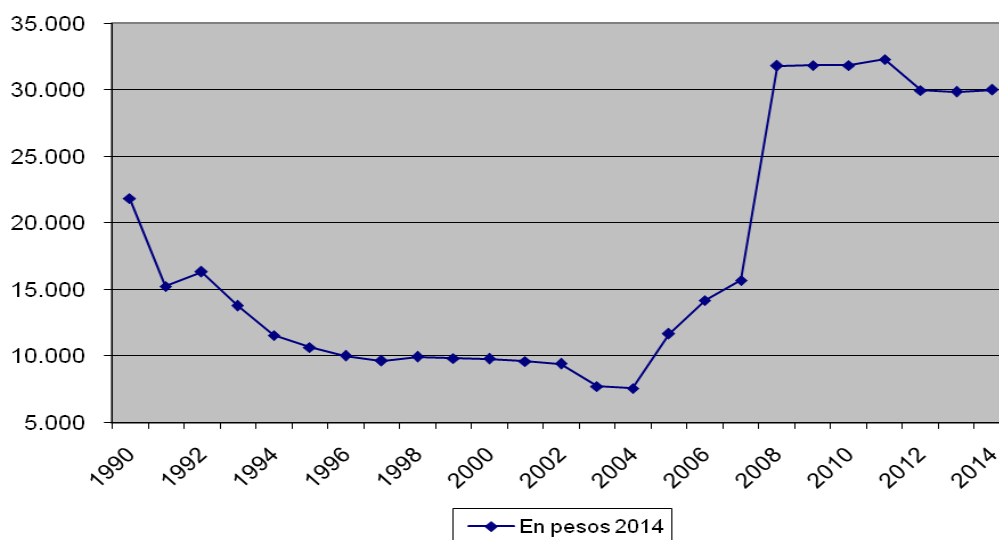


**CUADRO 12:**  
**MÍNIMO PARA PAGAR IRP (HASTA 2007) E IRPF**

Año	Nominales	Año	En pesos 2014
1990	222	1990	21.830
1991	355	1991	15.243
1992	690	1992	16.332
1993	924	1993	13.763
1994	1.185	1994	11.547
1995	1.575	1995	10.650
1996	2.010	1996	10.035
1997	2.400	1997	9.636
1998	2.850	1998	9.937
1999	3.060	1999	9.821
2000	3.180	2000	9.798
2001	3.276	2001	9.608
2002	3.330	2002	9.428
2003	3.435	2003	7.722
2004	3.726	2004	7.602
2005	6.150	2005	11.662
2006	7.853	2006	14.195
2007	9.225	2007	15.676
2008	20.300	2008	31.794
2009	22.200	2009	31.843
2010	23.500	2010	31.830
2011	25.500	2011	32.300
2012	25.700	2012	29.976
2013	27.500	2013	29.843
2014	30.000	2014	30.000

Fuente: Elaboración propia

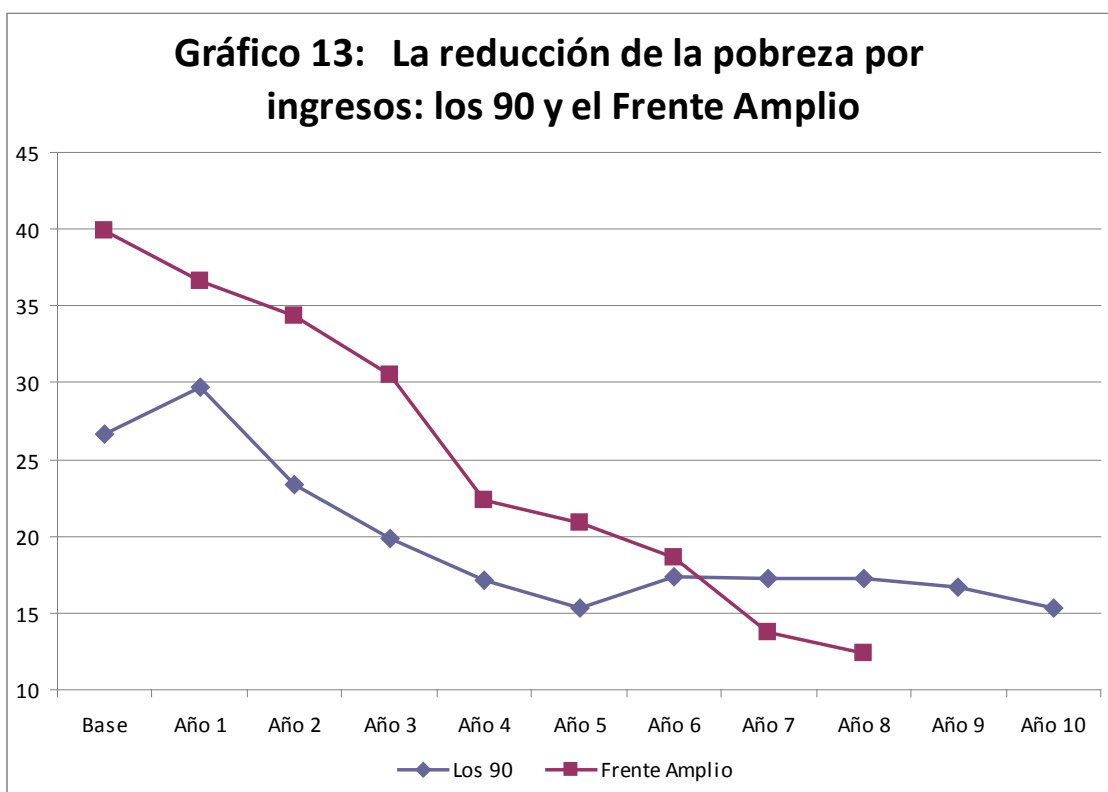
**Gráfico 12: Salario nominal mínimo para pagar IRP e IRPF**



**Cuadro 13: POBREZA. Los 90 y el FA.**

Año	Los 90	Año	FA
1989	26,6	2004	39,9
1990	29,7	2005	36,6
1991	23,4	2006	34,4
1992	19,9	2007	30,5
1993	17,1	2008	22,4
1994	15,3	2009	20,9
1995	17,4	2010	18,6
1996	17,2	2011	13,7
1997	17,2	2012	12,4
1998	16,7		
1999	15,3		

Fuente: INE



**CUADRO 14: ÍNDICE DE GINI POR GOBIERNO**

Presidente	Obs.MIDES
Sanguinetti 1	0,410
Lacalle	0,416
Sanguinetti 2	0,429
Batlle	0,448
Vázquez	0,445
Mujica	0,403

**Fuente: Observatorio MIDES en base a datos INE**

