

# Democracia en Uruguay: historia reciente y desafíos

GERARDO CAETANO\*  
GUSTAVO DE ARMAS\*\*

Artículo recibido: 20 de febrero 2012

Artículo aprobado: 15 de abril 2012

Para citar este artículo: Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo (2012). Democracia en Uruguay: historia reciente y desafíos (2002/2006). *Desafíos* 24-I, pp. 37-81.

## Resumen

*Este artículo busca, desde la Historia Política y la Ciencia Política, presentar una visión sintética pero global acerca de las transformaciones más relevantes que ha experimentado la sociedad uruguaya en el último decenio, buscando articular una revisión profunda de su proceso político reciente así como sus vínculos complejos con los itinerarios de la economía y de la sociedad. Se busca en particular demostrar que la democracia uruguaya está mutando, sus actores y sus instituciones están cambiando, de la mano de transformaciones tanto planetarias como locales.*

**Palabras clave:** *democracia uruguaya, ciclos electorales, reforma política, instituciones democráticas.*

---

\* Doctor en Historia por la Universidad de La Plata, Argentina. Coordinador Académico del Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Docente e Investigador. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Integrante del Consejo Superior de FLACSO y del Consejo Directivo de CLACSO. Miembro de la Academia Nacional de Letras.

\*\* Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Especialista en Política Social de la Oficina en Uruguay del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Profesor Adjunto en Políticas Educativas en la Universidad de la República e Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Las opiniones vertidas por el autor en este trabajo no comprometen necesariamente la posición de las organizaciones mencionadas.

## Democracy in Uruguay: recent history and challenges

### Abstract

*This article presents a synthetic view about the most important transformations that Uruguayan society has undergone in the last decade. It aims at articulating, through Political History and Political Science approaches, the recent political process with the itineraries of the economy and the society. It pretends in particular to argue that Uruguayan democracy is mutating, its actors and institutions are changing, with the help of both global and local transformations.*

**Keywords:** *Uruguayan democracy, electoral cycles, political reform, democratic institutions*

## Democracia no Uruguai: história recente e desafios

### Resumo

*Este artigo busca, desde a História Política e a Ciência Política, apresentar uma visão sintética, mas global acerca das transformações mais relevantes que tem experimentado a sociedade uruguaia no último decênio, buscando articular uma revisão profunda de seu processo político recente, assim como seus vínculos complexos com os itinerários da economia e da sociedade. Busca-se em particular, demonstrar que a democracia uruguaia está mudando, seus atores e suas instituições estão mudando, da mão de transformações tanto planetárias quanto locais.*

**Palavras chave:** *democracia uruguaia, ciclos eleitorais, reforma política, instituições democráticas.*

## 1. Introducción

La última década ha sido un tiempo de significativas transformaciones en la sociedad, la economía y el sistema político del Uruguay. Dentro de ellas, como veremos, no resultan menores las mutaciones que ha vivido la democracia uruguaya, las que merecen registrarse entre los cambios más profundos. Más allá de sus peculiaridades –algunas de ellas intensas– con relación al resto de los sistemas políticos latinoamericanos, también el país participa, a su modo y en sus tiempos, de ese proceso de “cambio político en la fragmentación” (Caetano, 2010) que caracteriza la coyuntura actual que vive la gran mayoría de las democracias del continente. Pese a las resistencias de su potente matriz tradicional, la democracia uruguaya no es ajena a las transformaciones profundas en el “hacer” y en el “pensar” la política que se advierten a escala global y regional. Para registrar con precisión esos cambios, para superar las opacidades y distorsiones que provoca la persistencia de “formatos” que indicarían mera continuidad, se vuelven más necesarios que nunca prismas analíticos más radicales, así como indagatorias más profundas en sus alcances interpretativos y más exigentes en su heurística.

En ese marco de análisis más general, en el texto que sigue se busca presentar una visión sintética pero global acerca de las transformaciones más relevantes que ha experimentado la sociedad uruguaya en el último decenio, buscando articular una revisión profunda de su proceso político reciente así como sus vínculos complejos con los itinerarios de la economía y de la sociedad. Lejos de cualquier visión de subordinaciones rígidas o de explicaciones simplificadoras, se procura fundamentar la pertinencia de un abordaje más centrado en miradas exigentes y combinadas desde la Historia Política y de la Ciencia Política, en tanto claves de interpretación consistentes a la hora de narrar y explicar algunos de los aspectos más salientes del ciclo político reciente y de sus principales consecuencias.

En esa dirección analítica se abordarán los siguientes temas: i) los cambios más significativos verificados a nivel de los procesos electorales en los últimos diez años, ii) las principales transformaciones

sociales y económicas verificadas en dicho período y iii) el registro de algunos desafíos cruciales en su agenda de desarrollo más próximo.

## **2. La última década en la política uruguaya: un “giro de época”**

Durante los últimos diez años la política uruguaya experimentó una serie de profundas transformaciones que reconfiguraron en forma significativa sus principales rasgos. El ciclo electoral 2004/2005 constituyó, en cierto sentido, el epílogo de un largo recorrido iniciado en las elecciones de 1971: el proceso de transformación del sistema de partidos uruguayo. En términos de síntesis, se vivió la transición desde el viejo sistema bipartidista que conformaban el Partido Colorado y el Partido Nacional (los dos partidos fundacionales<sup>1</sup>), a un nuevo formato pluralista moderado, en el que se suma a esos dos partidos, como actor principal, el Frente Amplio. Este nuevo sistema de tres partidos parecería responder sin embargo a una –nueva– dinámica competitiva de corte bipartidista: el cotejo entre los bloques que conforman, por un lado, la izquierda y, por otro, los dos partidos fundacionales.

El ciclo electoral 2004/2005 implicó también una drástica reducción del caudal electoral del Partido Colorado, inédita en su historia: una caída desde el 32,78% de votos válidos que había cosechado en los comicios de 1999 al 10,61% que obtuvo en esa penúltima instancia electoral. Por su parte, las elecciones departamentales de 2005 determinaron por primera vez en la historia electoral del país que la izquierda pudiese acceder a gobiernos departamentales fuera de Montevideo: siete intendencias que se sumaron a la de Montevideo, conducida por el Frente Amplio desde 1990. Finalmente, y a riesgo de un inventario incompleto, el ciclo electoral 2004/2005 arrojó un resultado para nada irrelevante: emergió como principal fracción del partido de gobierno y, por ende, como una de las principales fuerzas políticas nacionales, con un poderoso contingente parlamentario, el Movimiento de Participación Popular (MPP), fuerza liderada por

---

<sup>1</sup> Partidos nacidos en los años treinta del siglo diecinueve.

José Mujica, líder histórico del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T).

Por su parte, el ciclo electoral 2009/2010 implicó la ratificación o confirmación de algunos de esos cambios reseñados, al tiempo que introdujo algunas novedades relevantes. Las elecciones parlamentarias y la primera vuelta presidencial desarrolladas en octubre de 2009 le permitieron al Frente Amplio revalidar su condición de partido mayoritario, tras obtener mínimas mayorías absolutas en ambas cámaras legislativas. La holgada victoria en el balotaje del candidato frentista, José Mujica, sobre el contendiente de la oposición, el ex presidente Luis Alberto Lacalle, le permitió a la izquierda retener el gobierno nacional. Pese al significativo crecimiento del Partido Colorado con respecto a la elección de 2004 (del 10,61% al 17,51%) y a la caída moderada del Partido Nacional (del 35,13% al 29,9%), los comicios de 2009 ratificaron el mapa electoral que emergió en la pugna de 2004: un sistema de tres partidos principales de dinámica bipartidista

Finalmente, las últimas elecciones legislativas confirmaron a grandes trazos, salvo en el Partido Colorado, los mapas internos. Precisamente, entre las novedades a destacar sobresale la emergencia de un nuevo liderazgo dentro del Partido Colorado, el de Pedro Bordaberry, y cierta renovación de su elenco legislativo. Asimismo, entre las novedades se aprecia una leve caída electoral de la izquierda con respecto a las elecciones de octubre de 2004; caída que fue minimizada merced al arrollador triunfo de José Mujica en el segundo turno de la elección presidencial. Si se comparan los resultados de ambas elecciones legislativas, se advertirá que el caudal electoral del Frente Amplio se redujo en aproximadamente veinte mil votos, lo que implicó un descenso del 51,7% al 49,3% con relación al total de votos válidos. Por otro lado, la elección de intendencias y municipios desarrollada en mayo de 2010 determinó que el Frente Amplio perdiera peso en el interior del país, pasando de ocho a cinco gobiernos departamentales.

Más allá del análisis detallado de los cambios que se produjeron en los últimos dos ciclos electorales, resulta evidente que el sistema partidario uruguayo ha experimentado una profunda reconfiguración durante

esta última década. Este “giro de época”, si vale la expresión, ha sido en parte consecuencia de la profunda crisis económica y social que atravesó la sociedad uruguaya entre fines del siglo pasado y los primeros años de éste, pero también —y en mayor medida— de una serie de profundas y estructurales transformaciones que han venido operándose en el electorado uruguayo durante las últimas tres o cuatro décadas. En las próximas páginas se analizarán esas transformaciones de largo aliento aludidas, así como se buscará examinar las principales proyecciones de esos cambios en los escenarios más profundos de la cultura política, la opinión pública y las prácticas ciudadanas.

### *2.1 Elecciones 2004: un nuevo escenario político emerge*

Entre las elecciones de 1984 y de 2004 el sistema de partidos uruguayo experimentó uno de los cambios más significativos de su historia, al menos desde la conformación del sistema poliárquico a comienzos del siglo pasado: nos referimos a la transición desde el bipartidismo fundacional conformado por los longevos partidos Colorado y Nacional a un nuevo bipartidismo (o un estadio a medio camino entre el “pluralismo moderado” y el bipartidismo tal como los describe Sartori),<sup>2</sup> en torno a la competencia entre la izquierda (el Frente Amplio) y los partidos tradicionales. Esta transición se inició, por cierto, mucho antes de las elecciones de 1984. El tránsito gradual y sostenido del viejo al nuevo bipartidismo comienza con los resultados de las elecciones de 1971, cuando los partidos menores o de “ideas” coaligados en el Frente Amplio (FA) superaron en forma holgada su histórico caudal electoral, transformándose así en la segunda fuerza política

<sup>2</sup> De acuerdo a la definición que hace Sartori en su obra clásica sobre los sistemas de partidos (1992) del “pluralismo moderado”, este tipo de sistema partidario entraña una lógica bipolar, por lo cual la definición de un sistema de partidos como “pluralista moderado bipolar” podría pecar de redundante. Según Sartori (1992: 225) “un sistema de pluralismo moderado se caracteriza por: i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar, y iii) una competencia centrípeta.” De todos modos, insistimos que la lógica del sistema de partidos uruguayos —o “mecánica”, para utilizar un término sartoriano— lo acerca más al bipartidismo que al “pluralismo moderado”, más allá de su actual “formato”. Por esa razón preferimos clasificar al sistema de partidos que ha emergido de las elecciones de 2004 (el que muy probablemente las próximas elecciones consolidarán en su formato y dinámica), al igual que otros colegas (Buquet 2005), como bipartidista o, en su defecto —y a riesgo de pecar de redundante— como “pluralista moderado bipolar”.

en Montevideo, detrás del Partido Colorado (PC), con el 30,14% de los votos válidos.

Las elecciones de 1984, luego de once años de régimen autoritario, reprodujeron con leves matices el mapa electoral previo al quiebre institucional de 1973. Los resultados de 1984 confirmaron la sustitución del tradicional sistema bipartidista uruguayo por un sistema pluralista moderado. Desde ese momento hasta los comicios de 2004, el sistema político uruguayo recorrió una etapa de gradual y sostenida transformación. Como ha sido señalado por Buquet (2005), las elecciones de 2004 parecen haber cerrado un largo ciclo de cambios, consagrando un nuevo mapa bipartidista. Entre las elecciones de 1984 y de 2004, el caudal electoral de los dos partidos tradicionales sumados se redujo más de treinta puntos con relación al total de votos válidos: porcentaje que ganó el bloque o subsistema conformado por los partidos desafiantes (González y Queirolo, 2000).

La conformación de este nuevo mapa partidario fue resultado del constante crecimiento de la izquierda, la consecuente reducción del bloque constituido por los partidos tradicionales y el debilitamiento de las fronteras que otrora separaban en forma clara a blancos y colorados. En ese período, la producción de lealtades, identificaciones y preferencias hacia los partidos dejó progresivamente de operar en función de la secular dialéctica entre blancos y colorados, para girar en torno a una nueva tensión: la competencia entre la izquierda y los partidos tradicionales.

De esta forma, el sistema político y el subsistema de partidos fueron asumiendo dinámicas de competencia y producción típicas de una lógica bipartidista. Los partidos y los electores comenzaron a actuar en función de dos grandes campos de identificación partidaria: de un lado, los partidos tradicionales y del otro, los partidos “desafiantes”. La reforma constitucional de 1996 que introdujo el balotaje o elección presidencial a dos vueltas, entre otros cambios significativos, coadyuvó a consolidar esta nueva competencia.

**Cuadro 1**  
**Resultados electorales por partidos y subsistemas partidarios (partidos tradicionales vs. “desafiantes”) en Uruguay. Elecciones de 1984 a 2004. Votos válidos y porcentajes sobre el total de votos válidos**

	1984		1989		1994		1999		2004	
	Votos	%								
Partido Colorado	777.701	41,23	596.964	30,29	656.428	32,35	703.915	32,78	231.036	10,61
Partido Nacional	660.773	35,03	765.990	38,87	633.384	31,21	478.980	22,31	764.739	35,13
Subtotal PPTT	1.438.474	76,26	1.362.954	69,16	1.289.812	63,56	1.182.895	55,09	995.775	45,74
Frente Amplio	401.104	21,26	418.403	21,23	621.226	30,61	861.202	40,11	1.124.761	51,67
Nuevo Espacio	...	...	177.453	9,01	104.773	5,16	97.943	4,56	...	...
Subtotal “desafiantes”	401.104	21,26	595.856	30,24	725.999	35,78	959.145	44,67	1.124.761	51,67
Otros	46.784	2,48	11.776	0,60	13470	0,66	5.109	0,24	56.473	2,59

Fuente: Elaboración propia con base en ICP-EBO (2000) e ICP-EBO (2005) a partir de datos de la Corte Electoral.

Para comprender cómo ha evolucionado el comportamiento electoral durante este período —en particular desde mediados de la pasada década— resulta útil analizar el sistema de partidos más allá de los límites o fronteras partidarias; como un sistema compuesto por dos campos o bloques: el “subsistema de partidos tradicionales” y el “subsistema de partidos desafiantes”.

Una de las señales que indican hasta qué punto el sistema de partidos ha venido operando desde las elecciones de 1989 como bipartidista, sin perjuicio de su formato o del número de partidos, es que la competencia por el electorado opera primero, y fundamentalmente, entre dos los bloques partidarios, y luego a su interior entre los partidos que los componen. Corresponde advertir que la estrepitosa caída electoral del Partido Colorado entre los comicios de 1999 y 2004 (473 mil votos que implicaron un descenso del 32,78% de los votos válidos al 10,61%) tuvo como correlato el crecimiento significativo del Partido Nacional (286 mil votos más, que representaron un salto del 22,31% al 35,13%).

El crecimiento de los partidos “desafiantes” entre 1984 y 2004 ha suscitado diversos intentos explicativos —o al menos descriptivos— entre los politólogos y los sociólogos uruguayos. En tanto el crecimiento del porcentaje de votos del subsistema desafiante sobre el total de votos válidos fue sostenido durante esos veinte años (9% entre 1984 y 1989; 5,5% entre 1989 y 1994, 8,9% entre 1994 y 1999; 7,6% entre 1999 y 2004), registrando un coeficiente de variación entre estos cuatro períodos relativamente bajo (21,7%), parece claro que la evolución de la izquierda no ha sido producto de coyunturas favorables o movimientos erráticos de la ciudadanía.

Desde el campo de la sociología electoral, algunos investigadores (Aguiar, 2000; Canzani, 2000; González y Queirolo, 2000) han planteado que el crecimiento de la izquierda puede ser atribuido a la renovación demográfica del cuerpo electoral, construyendo así lo que algunos investigadores han denominado el “modelo demográfico” (De Armas, 1999 y 2000; Buquet y De Armas, 2004). La tesis demográfica ha sido expuesta en forma sintética por Aguiar (2000: 20-21):

(...) en un electorado dividido por edad, aun cuando nadie cambie de opinión, el mero pasaje del tiempo implica el crecimiento de los partidos que tienen mayor peso relativo entre los electores más jóvenes. De esta forma, si el clivaje operaba con claridad desde 1971 y se mantenía operando a lo largo del tiempo, el EPFA debía crecer en forma regular incluso cuando ningún votante de los partidos fundacionales cambiara de manera de pensar (...) en el período 1971-1999, el efecto demográfico da cuenta de proporciones cercanas al 1% anual (...) puede asegurarse que en el año 2004 el piso electoral del EPFA subirá aproximadamente un 5% más como resultado de este efecto demográfico.

En la misma línea ha señalado Canzani (2000: 240-241):

(...) la mortalidad registrada durante cierto período tiene más posibilidades de afectar más a los partidos tradicionales –que pierden votos más “viejos”– que a los partidos no tradicionales. ¿Cuánto de los cambios en el peso electoral de los partidos puede explicarse por este factor demográfico? No hay estimaciones precisas, pero su magnitud está lejos de ser despreciable, ya que en un período electoral de cinco años salen del padrón electoral –por mortalidad– al menos 170.000 personas, lo que en estos años ha representado una proporción de entre 7% y 8% del total de votantes.

Fácilmente se puede constatar la robusta relación que existe entre la edad y el voto en el cuerpo electoral uruguayo. Como se aprecia en el Cuadro 2, entre 1984 y 2004 se mantuvo prácticamente incambiada la preferencia o inclinación de los nuevos votantes hacia la izquierda, así como la sobre-representación del voto hacia los partidos tradicionales entre los votantes más viejos, aunque en declive elección a elección.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En la medida que ingresaron al cuerpo electoral entre 1984 y 2009 sucesivas cohortes de nuevos votantes cada vez más afines a la izquierda, y en tanto sus preferencias se mantuvieron relativamente estables a lo largo del tiempo, las preferencias por la izquierda entre los electores de mayor edad fueron gradualmente creciendo (multiplicándose por tres en términos porcentuales); por así decirlo, la renovación demográfica del electorado contribuyó a incrementar el peso de la izquierda entre los votantes más viejos, transformándola en una fuerza política con un electorado menos joven, con un electorado relativamente parecido en términos de edad al conjunto del mismo.

**Cuadro 2**

**Intención de voto por bloques o subsistemas partidarios en Uruguay, según franjas de edad de los electores, entre las elecciones de 1984 y de 2004**

<b>Intención de voto en los votantes menores de 30 años</b>	<b>1984</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>
Por el subsistema “desafiante” (Izquierda)	61	61,9	61,9	62	62
Por el subsistema de partidos tradicionales	39	38,1	38,1	38	38

<b>Intención de voto entre los votantes de 60 o más años de edad</b>	<b>1984</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>
Por el subsistema “desafiante” (Izquierda)	<b>12</b>	18,5	25	31,5	<b>40</b>
Por el subsistema de partidos tradicionales	<b>88</b>	81,5	75	68,5	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Canzani (2000 y 2005), Equipos Consultores (2009), González (1993) y Moreira (2000).

La hipótesis sobre el crecimiento demográfico de la izquierda se presenta como una de las aproximaciones más compartidas entre los científicos sociales en Uruguay.<sup>4</sup> Empero, cabe señalar que tanto los argumentos esgrimidos por Aguiar, Canzani, González y Queirolo, como el tono en el que se expresan, confieren al modelo demográfico un carácter por momentos cuasi teleológico (De Armas, 2000), que deja escaso margen a la coyuntura política, la competencia electoral e, incluso, a las variables extra-políticas que pueden explicar la evolución del sistema de partidos. En general, desde la sociología nacional se ha examinado el crecimiento electoral de la izquierda en función de la recomposición de la masa electoral, sin preocuparse demasiado por los cambios en la oferta partidaria y la dinámica de competencia entre los partidos. En contraposición, la ciencia política ha analizado el

<sup>4</sup> No obstante, la renovación demográfica del electorado solo puede adquirir valor explicativo con relación al crecimiento de la izquierda en tanto se la asocie a otro proceso que ha sido analizado recientemente por la ciencia política local: nos referimos a la mayor capacidad de las familias frenteamplistas con relación a las “blancas” o “coloradas” de transmitir entre generaciones sus preferencias partidarias.

crecimiento electoral de la izquierda haciendo foco, por así decirlo, en las diversas mutaciones que ha experimentado la oferta electoral: el largo proceso de “nacionalización” de la izquierda (Lanzaro, 2004), el advenimiento de una “era progresista” producto de la moderación ideológica y programática de la izquierda (Garcé y Yaffé, 2004), el corrimiento al centro de la izquierda (Buquet y De Armas, 2004; Buquet y Selios, 2004) o el corrimiento hacia la izquierda de los votantes (Moreira, 2004). Si es posible endilgarle a la sociología nacional cierta prescindencia de la política a la hora de explicar el crecimiento electoral de la izquierda, también se puede cuestionar a la ciencia política local por no haber examinado con mayor interés las transformaciones que han operado en el cuerpo electoral durante este período.

Aunque el “efecto demográfico” permite determinar el origen de aproximadamente el 55,1% de los 724 mil votos que engrosaron el caudal del subsistema de partidos “desafiantes” entre 1984 y 2004 (Cuadro 3), resulta necesario elaborar algunas hipótesis para dar cuenta del resto del crecimiento (esos 325 mil votos de crecimiento político neto acumulado, es decir, de transferencia de votos hacia la izquierda); hipótesis que permitan descifrar por qué centenares de miles de votantes “blancos” y “colorados” emigraron hacia la izquierda permitiéndole en 2004 alcanzar el 50,4% de los sufragios emitidos y el 51,7% de los válidos. Asimismo, debemos establecer hipótesis que den alcance explicativo –y no meramente descriptivo– al modelo o argumento demográfico; por ejemplo, hipótesis acerca de la relación entre edad y voto, o sobre la mayor capacidad de transmisión de preferencias electorales en las familias de izquierda que en las familias “blancas” o “coloradas”.

**Cuadro 3**

**Evolución del caudal electoral de los bloques o subsistemas de partidos en Uruguay entre las elecciones de 1984 y 2004, según contribuciones de “Crecimiento Demográfico Neto” (CDN) y de “Crecimiento Político Neto” (CPN). Cifras expresadas en miles (\*)**

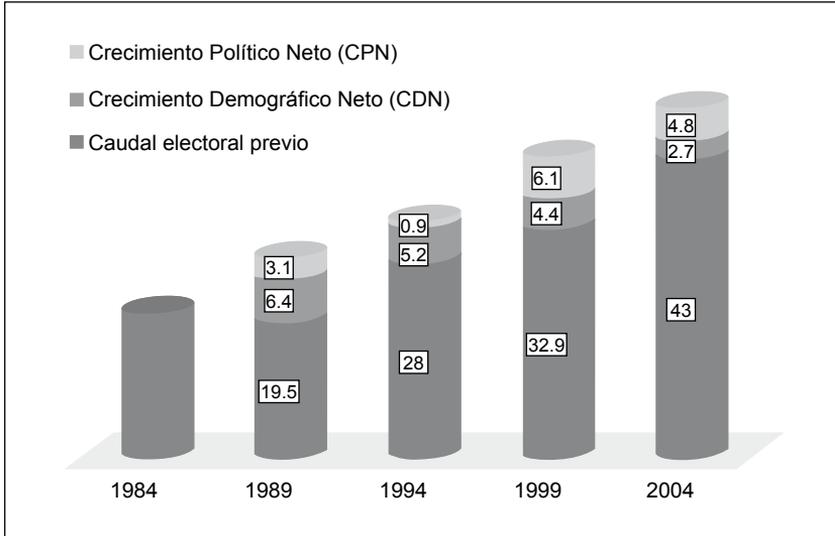
	1984	CDN	CPN*	1989	CDN	CPN	1994	CDN	CPN	1999	CDN	CPN	2004
“Subsistema de partidos desafiados” (Izquierda)	401	+131	+64	596	+111	+19	726	+98	+135	959	+59	+107	1.125
“Subsistema de partidos tradicionales”	1.438	-6	-69	1.363	-38	-35	1.290	-23	-84	1.183	-35	-152	996
Otros partidos	47	...	-35	12	...	+1	13	...	-8	5	...	+51	56
Voto en blanco y anulado	45	...	+41	86	...	+14	100	...	-42	58	...	-5	53
Votos emitidos	1.931			2.057			2.129			2.205			2.230

Fuente: Elaboración propia con base en información sobre resultados electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; sobre datos poblacionales y de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística; sobre intención de votos por edades de Canzani (2000 y 2005), Equipos Consultores (2009), González (2009) y Moreira (2000); sobre emigración del Área de Población de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

\* La suma de las cifras correspondientes al CPN de los bloques podría no ser equivalente a 0 (lo que corresponde ya que los saldos negativos y positivos se anulan entre sí, al expresar transferencias entre los bloques) por errores de redondeo.

## Gráfico 1

**Votación del “subsistema de partidos desafiantes” (Izquierda) en Uruguay entre las elecciones de 1984 y de 2004, según la contribución de las distintas fuentes de los votos**  
**Porcentaje sobre votos emitidos**



Fuente: Elaboración propia con base en información sobre resultados electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; sobre datos poblacionales y de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística; sobre intención de votos por edades de Canzani (2000 y 2005), Equipos Consultores (2009), González (1993) y Moreira (2000); sobre emigración del Área de Población de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Si bien la izquierda logró captar desde las elecciones de 1984 más del 60% de los nuevos votantes que se acumulan en cada período electoral, el crecimiento que ha experimentado en estos últimos veinticinco años entre los votantes más viejos (el grupo de personas de 60 o más años de edad, el cual explica aproximadamente el 84% de las defunciones en dicho período) determina que las ganancias demográficas –lo que denominamos “crecimiento demográfico neto”– se hayan ido reduciendo en relación al total de votos emitidos. En tal sentido, si bien el mentado efecto demográfico ha seguido operando su magnitud se ha reducido con el correr de los años. A ello se suma

que en algunos períodos —particularmente entre las elecciones de 1999 y las de 2004, merced a la crisis económica de 2002— el país experimentó un aumento del flujo migratorio hacia el exterior.<sup>5</sup> En consecuencia, resulta necesario incorporar otras variables para describir y explicar más en su totalidad el crecimiento de la izquierda: en particular, las transformaciones en el sistema partidario y el impacto de algunas coyunturas político-electorales particulares, aquellas en las que se registraron, precisamente, incrementos superiores al aumento demográfico (esa tasa de entre el 1 y el 1,3% de crecimiento anual a la que se refieren Aguiar, Canzani, González-Queirolo).<sup>6</sup>

Identificar los factores determinantes de las “migraciones” electorales desde el subsistema “tradicional” al “desafiante” nos lleva al inicio del proceso de transición en el sistema de partidos: las elecciones de 1971. Hasta las elecciones de 1971 la suma de los partidos “desafiantes” nunca se había despegado del 10% del electorado. En 1971, con la creación del Frente Amplio, el subsistema de partidos “desafiantes” alcanza el 18,28% del total de votos válidos, lo que representó un crecimiento del 90% con relación al caudal electoral de los partidos menores en 1966 (9,62%). Este salto electoral se corresponde con una caída significativa del Partido Colorado. Entre las elecciones de 1958 y las de 1966 —el período de “bipartidismo competitivo” según González (1993)— el subsistema de partidos tradicionales obtuvo en promedio el 89,4% del total de votos válidos. Entre los comicios de 1966 y los de 1971 el Partido Colorado disminuyó claramente su caudal electoral, al pasar del 49,33% al 40,96% del total de votos válidos. En esos cinco años se produjo un corrimiento a la derecha de la oferta ideológica y programática del Partido Colorado (un viraje pautado por la gestión gubernativa de Pacheco y el ascenso de Jorge

<sup>5</sup> Entre 2000 y 2004 se registraron, de acuerdo a datos de la Dirección Nacional de Migración del Ministerio de Interior, 94.201 salidas del país, lo que implica un flujo migratorio anual promedio de aproximadamente 19 mil personas, en su mayoría adultos y, por ende, votantes.

<sup>6</sup> Como señalan Buquet y De Armas (2004: 128), “[E]l hecho de que buena parte del crecimiento electoral de la izquierda obedezca a factores estrictamente políticos —la “expulsión” de votantes colorados o nacionalistas hacia la izquierda y la correspondiente moderación ideológica y programática de los partidos desafiantes (...)—, no implica desconocer o subestimar el “efecto demográfico”; por el contrario, la identificación de estos factores políticos pretende complementar y completar la tan difundida explicación sociodemográfica”.

Batlle en el batllismo), en paralelo a la moderación de la oferta de la izquierda con la creación del Frente Amplio –entendida en términos de “nacionalización” e institucionalización–, en la que jugaron un papel protagónico sectores y figuras de centro-izquierda de los partidos tradicionales.

Podría decirse que los comicios de 1971 registran el primer gran salto electoral del subsistema de partidos “desafiantes”, con la consecuente caída del bloque “tradicional”, en un contexto de expulsión de electores y redefinición de la oferta ideológica y programática de uno de los partidos tradicionales y del subsistema “desafiante”. Tras las elecciones de 1984 –en las que prácticamente se reprodujo el mapa electoral entre lemas que surgió de los comicios de 1971– se inicia el sostenido crecimiento de la izquierda que el modelo demográfico ha pretendido explicar. Empero, al revisar los resultados electorales desde 1984 a 2004 advertimos, con la excepción de la elección de 1994, que una porción significativa del crecimiento de la izquierda se debió a la recepción de votantes desde el bloque de los partidos tradicionales.<sup>7</sup>

Entre 1999 y 2004 se produjo la última reducción del porcentaje de votos del subsistema “tradicional” sobre el total de votos válidos (del 55,09% al 45,74%), con un concomitante aumento de 7% en el caudal del bloque “desafiante” y del 2,35% de los partidos menores (51 mil votos más que en 1999), tendencia a la reducción que comienza a revertirse en el último ciclo electoral 2009/2010.

## ***2.2 Elecciones 2009: consolidación del nuevo escenario e inflexiones***

Las elecciones de 2009 constituían para el Frente Amplio un reto particular por varios motivos. En primer término, porque sería la primera vez que la izquierda habría de comparecer en una elección siendo el partido de gobierno. En segundo lugar, porque lo haría con un can-

---

<sup>7</sup> Según Buquet y De Armas (2004: 130), “[S]i se analizan los sucesos previos a las elecciones de 1971, 1989 y 1999 (la peripecia al interior de uno de los dos partidos tradicionales), es decir, cuando se produjeron los mayores saltos electorales de la izquierda, podremos constatar una cierta regularidad: al estrechar su oferta ideológica alguno de los partidos tradicionales se produce una fuga de votantes hacia el subsistema de partidos “desafiantes”, en tanto la izquierda modera sus posturas ideológicas y su plataforma electoral”.

didato “nuevo”, José Mujica (vencedor en las elecciones internas de ese año), tras tres campañas electorales bajo el liderazgo del entonces presidente Tabaré Vázquez (1994, 1999 y 2004). Finalmente, porque esa elección podía ratificar el crecimiento electoral que la izquierda venía experimentando en forma sostenida desde 1984, o representar un punto de quiebre o inflexión en esa tendencia. De hecho, las encuestas previas a la elección de octubre, a diferencia de lo que había ocurrido en los meses previos a los comicios de 2004, eran contestes en vaticinar el pasaje a la segunda vuelta o balotaje, lo cual supondría en los hechos una reducción en el caudal electoral de la izquierda, incluso la posibilidad de que perdiera las mayorías absolutas en el Parlamento que le habían permitido gobernar en solitario, sin tener que recurrir a los siempre trabajosos acuerdos interpartidarios.

Los resultados de octubre confirmaron, por una parte, el predominio electoral de la izquierda; de hecho, estuvo muy cerca de ganar las elecciones en esa elección legislativa y primer turno de la presidencial. Pese a ser exigua la diferencia entre el Frente y la oposición considerada como bloque (en el que debemos incluir a la novel formación de izquierda radical, la “Asamblea Popular”, grupo que se constituyó en parte gracias a diversos desprendimientos del oficialismo), la votación frentista fue suficiente para que mantuviese la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas y así posicionarse hacia el balotaje como la opción con mayores chances de triunfo. De hecho, la segunda fórmula presidencial más votada, encabezada por el ex presidente Luis Alberto Lacalle, debió enfrentarse a la ardua –casi imposible– misión de argumentar cómo habría de hacer para gobernar siendo que las mayorías absolutas en el Legislativo estarían en manos del Frente Amplio. Asimismo, los resultados de octubre confirmaron el vaticinio que surgía de todas las encuestas: por primera vez desde 1984 la izquierda retrocedería electoralmente con respecto a la elección previa. (Cuadro 4)

Aunque el denominado “efecto demográfico” siguió operando en el último período inter-electoral, su magnitud fue menor que en los períodos anteriores: entre 1984 y 1989 la izquierda creció 6,37 puntos con relación al total de votos emitidos por este factor, mientras

que entre 1999 y 2004 sólo lo hizo en 2,65 puntos (Gráfico 1). Esta reducción se debe, como ya se indicó, al crecimiento del voto por el FA entre los votantes de mayor edad: mientras en la campaña electoral de 1984 sólo uno de cada diez votantes de 60 o más años de edad manifestaba que votaría por la izquierda, en las dos últimas elecciones prácticamente cuatro de cada diez se inclinaron por la izquierda.

#### Cuadro 4

**Votación por partidos en la elección legislativa  
y primer turno de la elección presidencial de Uruguay  
en 2009**  
**Porcentajes sobre el total de votos válidos**

Frente Amplio	49,34
Partido Nacional	29,90
Partido Colorado	17,51
Partido Independiente	2,56
Asamblea Popular	0,69

Fuente: Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a partir de datos de la Corte Electoral.

Si bien el FA siguió cosechando en las elecciones de 2009 la mayor parte de las adhesiones de los nuevos votantes (aproximadamente el 60%) (De Armas, 2009), y en general de los votantes más jóvenes, la pérdida de votantes que sufrió por la ineluctable renovación poblacional del cuerpo electoral determinó que el crecimiento demográfico continuara disminuyendo en términos relativos (Gráfico 1) o, a lo sumo, que se estancase.

En tanto se puede estimar que entre los comicios de 2004 y 2009 ingresaron al cuerpo electoral unos 260 mil nuevos votantes (de 18 a 22 años de edad), que fallecieron unos 150 mil votantes (de los cuales casi el 80% correspondió al grupo de personas de 60 o más años de edad) y que abandonaron el país otros 35 mil,<sup>8</sup> es posible sostener que la izquierda debería haber engrosado sus filas en unos 70 mil

<sup>8</sup> Estas estimaciones se podrán corroborar más adelante en el Gráfico 7.

votos simplemente a consecuencia de este proceso de renovación demográfica (3% de los 2.305 mil votos emitidos el 25 de octubre de 2009).<sup>9</sup> Si el crecimiento demográfico de la izquierda llegó efectivamente a esa magnitud, entonces el Frente Amplio debería haber alcanzado en octubre de 2009 una votación cercana al 52% del total de votos emitidos (poco más del 53% del total de votos válidos). Obviamente, para alcanzar ese 52% la izquierda debería haber sido capaz de retener a todos los electores que la acompañaron en octubre de 2004, en la hipótesis de que no hubiera recibido votantes que en 2004 hayan elegido otros partidos u opciones. Puesto que el Frente Amplio alcanzó el 48% del total de votos emitidos, se podría afirmar que, por primera vez desde la restauración democrática, su caudal electoral se redujo por razones políticas (por haber tenido un saldo negativo entre los votantes recibidos desde otros partidos u opciones y los votantes que emigraron hacia esas otras opciones): una reducción cercana a cuatro puntos porcentuales del total de votos emitidos.<sup>10</sup> Naturalmente, esta conclusión sólo puede ser avalada si se asume como válida la hipótesis del efecto demográfico.

Al examinar los resultados de las encuestas de opinión pública realizadas en 1999 y 2004, es posible advertir algunos cambios con relación al comportamiento del cuerpo electoral. La serie de encuestas de la empresa *Equipos Consultores* muestra que la izquierda tuvo en promedio

---

<sup>9</sup> Considerando la intención de voto en los distintos grupos de edad, que surge de las encuestas de opinión pública, se podrían realizar las siguientes estimaciones a fin de cuantificar el CDN de los dos bloques partidarios: a) el 58% de los 260 mil nuevos electores probablemente votó por la izquierda, el 39% lo hizo por los partidos de oposición y el 3% restante en blanco o el voto fue anulado; b) el 39% de los 120 mil votantes mayores de 60 años que fallecieron durante el período inter-electoral hubiese votado por la izquierda en caso de haber alcanzado a votar, el 58%, por los partidos de oposición y el 3% restante, en blanco o su voto hubiera sido anulado; c) el 53% de los 30 mil votantes adultos que fallecieron en dicho período hubiese votado por la izquierda, el 43%, por los partidos de la oposición y el resto en blanco o su voto hubiera sido anulado; d) el 53% de los votantes que emigraron hubiese votado por la izquierda en caso de permanecer en el país, el 43%, por los partidos de oposición y el resto en blanco o su voto hubiera sido anulado.

<sup>10</sup> En caso de que la izquierda haya recibido en 2009 el apoyo de electores que en 2004 votaron por algún otro partido —situación bastante probable—, entonces el número de votantes que sufragaron por el Frente Amplio en 2004 y que en 2009 lo hicieron por otros partidos u opciones (*grasso modo*, traspiego de votantes desde la izquierda hacia la oposición) habría sido mayor a los cuatro puntos porcentuales estimados.

desde febrero a octubre el 2004 una intención de voto del 47,5%, en tanto el promedio que se registró entre febrero y octubre de 2009 fue del 44,2%. Por su parte, la serie de la empresa *Cifra* muestra que entre marzo y octubre de 2004 el FA tuvo en promedio una intención de voto del 46,8%, en tanto de marzo a octubre de 2009 ésta fue del 44,3%. Las conclusiones que surgen al analizar los datos de la empresa *Interconsult* son similares: entre febrero y octubre de 2004 la izquierda tuvo en promedio una intención de voto del 47,3% y entre febrero y octubre de 2009, del 43,2%. Finalmente, de acuerdo a los resultados de la empresa *Radar*, el FA registró entre febrero y octubre de 2004 un promedio de intención de voto del 49,8%, al tiempo que entre marzo y octubre de 2009 marcó un promedio del 44,7%. En suma, si comparamos los resultados de 2004 y de 2009 de cuatro de las cinco principales empresas de opinión pública de Uruguay advertimos que la intención de voto por el FA decreció entre ambas elecciones –durante el año electoral– entre 2,5 puntos porcentuales (*Cifra*) y 5,1 (*Radar*).

### Cuadro 5

#### Promedios comparados de la intención de voto de la izquierda según cuatro empresas de opinión pública. Elecciones 2004 y 2009

	Febrero – Octubre 2004	Febrero – Octubre 2009	Diferencia
Equipos Consultores	47,5	44,2	-2,3
Cifra	46,8	44,3	-2,5
Interconsult	47,3	43,2	-4,1
Radar	49,8	44,7	-5,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las propias empresas.

Los datos presentados llevan a pensar que, pese al triunfo en las elecciones de 2009, se ha producido en el último ciclo electoral una leve inflexión en la tendencia sostenida al crecimiento de la izquierda, verificada entre 1984 y 2004. Por cierto, esta constatación no implica, en modo alguno, sostener que la izquierda tuvo una *performance* electoral negativa o insuficiente. Basta con comparar su desempeño el 25 de octubre de 2009 con el de los partidos tradicionales entre las

elecciones de 1989 y de 2004. En ese período los dos partidos tradicionales experimentaron pérdidas electorales, de mayor o menor magnitud, al cabo de casi todas sus gestiones gubernativas: el Partido Colorado entre 1984 y 1989 y entre 1999 y 2004,<sup>11</sup> y el Partido Nacional entre 1989 y 1994 (Cuadro 1). Si realizamos el análisis a nivel de bloque o subsistema partidario, las pérdidas se registraron en los cuatro períodos inter-electorales comprendidos en esos veinte años.

Las elecciones de octubre de 2009 consolidaron el formato “pluralista moderado” de competencia bipartidista que emergió en 2004, así como la existencia de un segmento del electorado (predominantemente de centro) que migra entre bloques partidarios y al interior de éstos de una elección a otra. Por su parte, el balotaje confirmó lo que las encuestas posteriores a la primera vuelta indicaron: el seguro triunfo de Mujica y la continuidad en el gobierno nacional del Frente Amplio.

### Cuadro 6

#### Votación en el segundo turno de la elección presidencial de Uruguay en 2009 Porcentajes sobre el total de votos emitidos

José Mujica y Danilo Astori	52,39
Luis Alberto Lacalle y Jorge Larrañaga	43,51
Votos en blanco y anulados	4,10

Fuente: Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a partir de datos de la Corte Electoral.

### 3. Transformaciones económicas y sociales en los últimos años

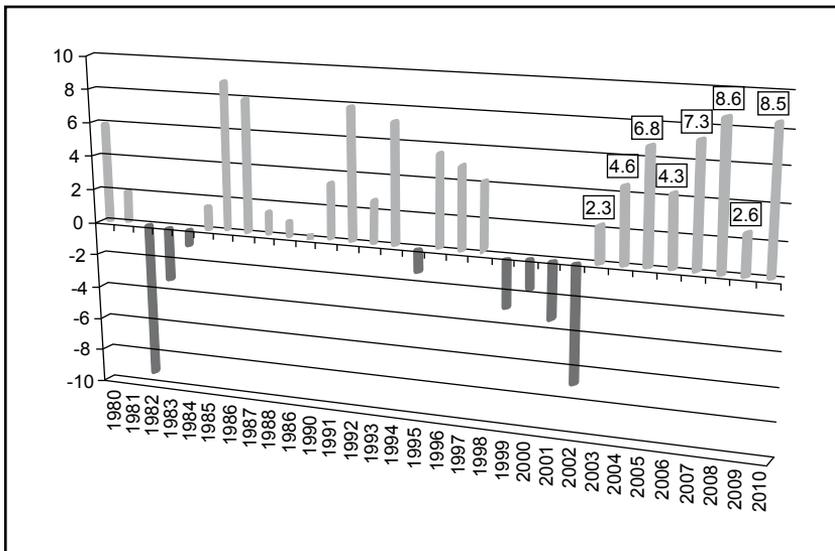
Al momento de registrar las notas más salientes del recorrido reciente del país fácilmente se advierte el marcado crecimiento de su economía. Tras la profunda recesión que Uruguay experimentó entre 1999 y 2002, “coronada” por la crisis de 2002, la economía nacional inició nuevamente una fase de crecimiento sostenido a tasas inéditas para

<sup>11</sup> Cabe anotar como única excepción el saldo levemente positivo que registró el PC entre las elecciones de 1994 y 1999.

la historia reciente del país. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, desde el momento en el que la economía uruguaya retomó la senda del crecimiento hasta el presente (datos de 2010) los niveles de crecimiento se ubicaron entre los más significativos de las últimas décadas. Más aún, para hallar en la historia moderna del país una fase similar es necesario retrotraerse a mediados del siglo pasado: solamente entre la primera mitad de los años cuarenta y mediados de los cincuenta es posible advertir un crecimiento acumulado del PIB per cápita similar. Sin embargo, la razonable previsión de crecimiento para los próximos años hace pensar que la economía uruguaya muy probablemente acumule durante este período, que se inicia tras la crisis de 2002, el mayor crecimiento de toda su historia moderna.

**Gráfico 2**

**Variación del PIB (medido en \$US a precios constantes)  
en Uruguay  
Porcentajes. Serie 1980-2010**



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, septiembre de 2011.

Si bien el crecimiento que la economía uruguaya ha venido experimentando desde el segundo semestre de 2003 constituye una buena

noticia, y determina en gran medida el cambio profundo que la sociedad uruguaya ha experimentado en otras áreas (en particular, el sostenido descenso de la pobreza y la indigencia), constituye un acto de prudencia observar con atención la trayectoria del país en materia económica en las últimas décadas para evitar una mirada simplista y exitista. Como ha sido señalado recurrentemente (Bértola y Bittencur, 2005 y 2007), la economía uruguaya exhibe desde hace varias décadas un patrón de crecimiento que se caracteriza por la alternancia de períodos expansivos y fases recesivas.<sup>12</sup> Sin abandonar esa actitud de prudencia al momento de evaluar en la larga duración la novedad o el carácter casi inédito del crecimiento experimentado en los últimos años, es posible identificar algunos indicios sobre cierta solidez de las bases en la que se asienta dicha expansión, en particular el crecimiento de los niveles de inversión.

Desde 2002 al presente (aunque con una caída entre los años 2008 y 2009) la inversión ha crecido en forma pronunciada en el país, alcanzando en 2008 el nivel más alto de las últimas décadas. Asimismo, la inversión extranjera directa alcanzó entre los años 2005 y 2010 un valor promedio significativamente mayor al promedio registrado entre 1980 y 2004. Este incremento observado en los últimos años constituye, en cierto grado, un quiebre con respecto al pasado reciente de las últimas décadas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En esta dirección, Bértola y Bittencur sostienen que “[L]a economía uruguaya mostró, a lo largo del siglo veinte, una tasa de crecimiento económico promedio muy baja, que le hizo perder posiciones en el concierto internacional de manera muy marcada (...) Una de las características más nocivas del crecimiento económico del país ha sido la falta de continuidad. La uruguaya no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, ha demostrado, de tanto en tanto, que puede experimentar cortos períodos de muy rápido crecimiento. El problema es que no le ha resultado posible mantener estable el ritmo de crecimiento; por el contrario, cada período expansivo culmina con crisis muy profundas que llevan al fracaso de empresas, personas, de instituciones (...)” “Veinte años de democracia sin desarrollo económico”, en Gerardo Caetano (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo, Ed. Taurus, 2005, pp. 305-306.

<sup>13</sup> Con relación a este punto sostiene Gabriel Oddone: “¿Por qué la acumulación de capital y el aumento de la productividad han sido insuficientes para sostener el crecimiento en Uruguay? (...) (Porque) la inversión en Uruguay ha sido extraordinariamente baja. En efecto, la inversión anual promedio entre 1955 y 2000 alcanzó apenas al 13% del PIB, un nivel comparativamente insuficiente para crecer de manera sostenida incluso si se tiene en cuenta el escaso aumento de la población del país.” “Restricciones para sostener el crecimiento. Lecciones

Por cierto, sostener este incremento en los niveles de inversión requiere la implementación de un conjunto de políticas económicas (comercial, fiscal y tributaria) y de políticas destinadas a expandir y mejorar la calidad de la infraestructura, así como de políticas sociales que acrecienten el capital humano del país, que generen condiciones materiales favorables e incentivos para los actores. En suma, el crecimiento que ha venido experimentando la economía uruguaya en forma sostenida durante los últimos ocho años –y que muy probablemente continúe registrando en los próximos años aunque a tasas quizás menores– debe constituir, ante todo, una oportunidad histórica –pese a lo solemne del calificativo– para consolidar en algunas dimensiones y sentar en otras los pilares de un desarrollo sostenido y sustentable.

El sostenido crecimiento de la economía, jalonado entre otros factores por el incremento de la inversión, se ha traducido en sostenido descenso del desempleo hasta alcanzar en los últimos trimestres los valores más bajos de las últimas décadas. Basta observar el comportamiento de este indicador –tan sensible en la consideración pública y en el debate político– desde fines de 2002 al presente para ponderar la magnitud de los cambios que el país ha experimentado durante los últimos diez años.

Del mismo modo que frente a otros indicadores que permiten ilustrar los tiempos de bonanza que el país disfruta, al examinar la evolución del desempleo se impone, al menos, una doble lectura o evaluación: por un lado, la economía uruguaya –por cierto, no solamente gracias a lo que algunos llaman “viento a favor” del contexto internacional– ha logrado generar fuentes de empleo y oportunidades para una proporción inédita de quienes buscan empleo; por otro, esta disminución del desempleo determina que seguir reduciéndolo implique abordar ciertos “núcleos duros” de la población (jóvenes con bajos niveles de capacitación, mujeres, etc.) lo cual supone operar desde las políticas laborales activas y aun desde las políticas sociales, sin que

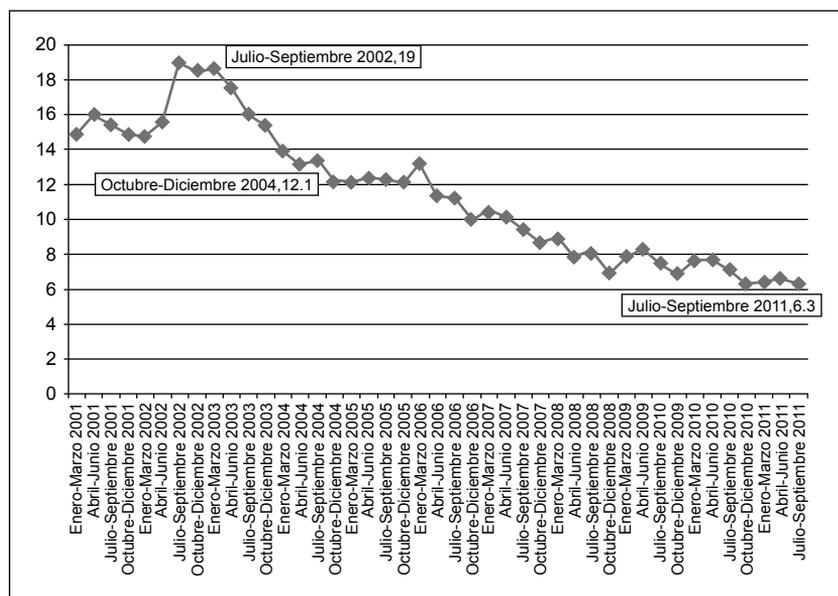
---

y desafíos para las políticas públicas”, en Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coord.), *La aventura uruguaya. Tomo I. El país y el mundo*, Montevideo, Editorial Sudamericana, 2011, p. 68.

ello implique descuidar las variables macroeconómicas que generan el ambiente favorable para la expansión sostenida del empleo.

**Gráfico 3**

**Tasa de desempleo en Uruguay  
(localidades de 5.000 y más habitantes)  
Serie 2001 a setiembre de 2011 (trimestres)**



Fuente: Elaboración propia con base en la ECH del INE.

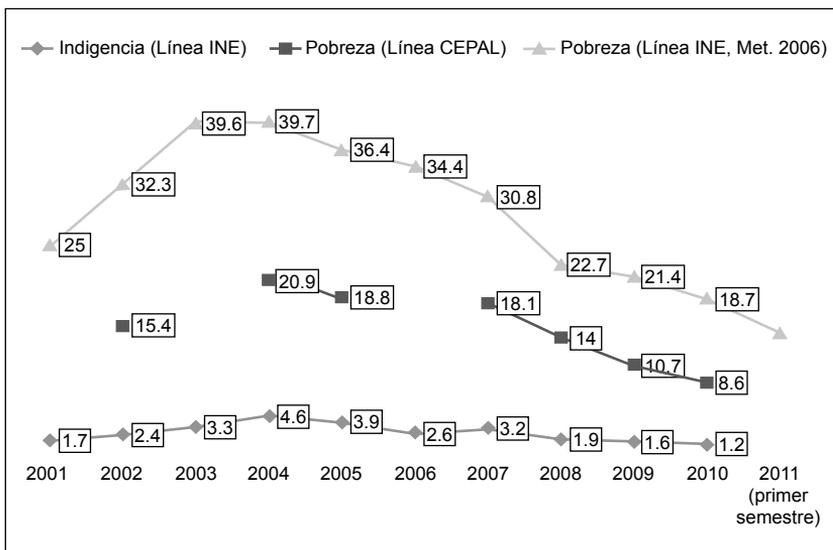
Así como el país registra en forma sostenida desde 2003 una mejora en los indicadores de empleo, salario e ingresos, desde 2005 se advierte una ininterrumpida reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Entre 2004 y 2010 la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población cayó, respectivamente, del 39,7% al 18,7% y del 4,6% al 1,2% (Gráfico 4). De hecho, los valores de pobreza e indigencia para personas y hogares que Uruguay alcanzó el pasado año se ubican entre los más bajos de las últimas dos décadas.<sup>14</sup> En este sentido,

<sup>14</sup> Al menos si tomamos los valores que arroja la nueva “Línea de Pobreza 2006” calculada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística a partir de la última Encuesta de Gastos y Consumos que permitió actualizar los parámetros con base en los cuales se estima

cabe destacar también que de acuerdo a la línea de pobreza calculada por CEPAL, Uruguay presentaba en 2010 el registro más bajo en las localidades urbanas entre los países de la región de los cuales ésta dispone información: el 8,4% en todo el país y tres décimas más en las localidades de 5.000 o más habitantes.

#### Gráfico 4

**Incidencia de la pobreza y la indigencia en personas en Uruguay (localidades de 5.000 y más habitantes) según la línea de pobreza 2006 y la línea de pobreza de CEPAL**  
**Serie 2001-2011 (primer semestre)**  
**En porcentajes**



Fuente: Los datos sobre incidencia de la indigencia y de la pobreza de acuerdo a la línea INE, Met.2006, están tomados INE (2011, 2010 y s/d), salvo para el primer semestre del 2011, en cuyo caso la fuente es la presentación del MEF en el Foro de ACDE; los datos sobre la incidencia de la pobreza de acuerdo a la Línea de CEPAL están tomados de sus bases on-line.

su valor. Si consideramos, en cambio, los valores que surgen de aplicar la “Línea de Pobreza 2002” probablemente el país aún no haya alcanzado los valores previos a la crisis: 19,3% en 2009 (probablemente un valor levemente inferior en 2010, considerando la evolución entre esos dos años del valor que surge de la “Línea de Pobreza 2006”) y 15,3% en 1999.

La reducción sostenida de la pobreza y la indigencia (que se inició, al igual que tras la crisis de 1982, con cierto *delay* respecto al momento en que la economía retomó la senda expansiva) no debería ocultar que algunos de los rasgos más problemáticos siguen relativamente incambiables: su concentración territorial –asociada a procesos de segmentación residencial y exclusión social que comprometen la reproducción del “lazo social”– y su sobrerrepresentación en las generaciones más jóvenes. Uno de los retos que el país debe enfrentar es el de asegurar la equidad entre generaciones en la prestación de servicios sociales, no solo por argumentos o razones de carácter normativo, sino por la necesidad de formar capital humano de calidad. Pese a la reducción de la pobreza entre los hogares con niños y adolescentes –y por tanto en éstos como grupo poblacional–, la “brecha” en el acceso al bienestar social con relación a los adultos y los adultos mayores sigue mereciendo atención. Si se emplean los valores de pobreza de CEPAL, la incidencia de la pobreza entre los uruguayos de 65 o más años de edad es prácticamente inexistente (2,09%), en tanto entre los menores de 15 años (y por tanto entre sus familias) es del 21,3%, lo que hace que la probabilidad de ser pobre entre los niños y adolescentes uruguayos –el segmento de la población en el que se supone se debería estar realizando la principal inversión en términos de formación de capital humano– sea 11,8 veces más alta que entre los adultos mayores.<sup>15</sup> Mientras en la mayoría de los países de la región la reducción de la pobreza es una meta que implica trabajar prácticamente sobre todos los segmentos de la población y tipos de familia, en Uruguay (y en menor medida en los restantes países del Cono Sur), habida cuenta del grado de desarrollo que su sistema de seguridad social ha alcanzado y, por ende, de los bajos niveles de pobreza que se observan entre sus adultos mayores, es un objetivo que implica reasignar prioridades y direccionar la inversión social hacia las familias con niños, adolescentes y jóvenes, familias que en una proporción elevada se componen por adultos perceptores de ingreso con bajo capital humano y social (De Armas 2006).

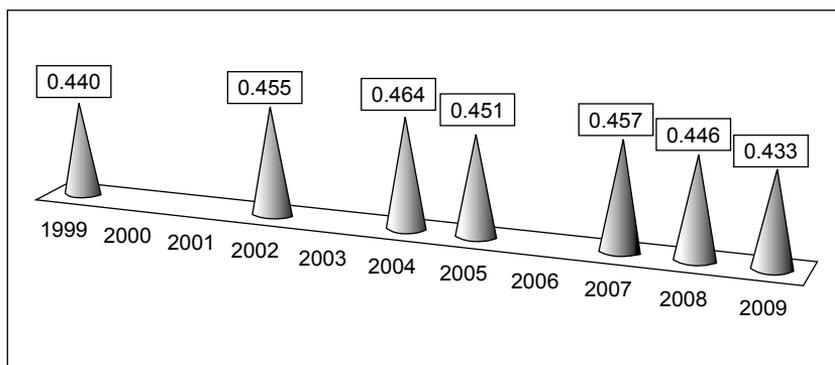
---

<sup>15</sup> Elaboración propia a partir de CEPAL: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

Al descenso de la pobreza y la indigencia se suma desde 2007 la que parecería ser una tendencia a la reducción de los niveles de concentración del ingreso.<sup>16</sup> Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, tomando las estimaciones realizadas por CEPAL sobre la concentración del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, se advierte a partir de 2007 una reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad que el país comenzó a experimentar en el último lustro del siglo pasado. Si comparamos los valores de 2004 y 2009 (respectivamente, 0.464 y 0.433) se advierte esta tendencia a la reducción de la desigualdad en una magnitud por cierto para nada despreciable, habida cuenta de que se trata de un indicador que normalmente no registra variaciones bruscas en tanto mide un fenómeno (la concentración del ingreso) de carácter estructural.

**Gráfico 5**

**Concentración del ingreso en Uruguay (localidades de 5.000 y más habitantes) medida a través del coeficiente de Gini  
Serie 2001-2009**



Fuente: CEPAL, a partir de información recabada por la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

La reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad, que desde mediados de los años noventa del siglo pasado hasta 2007 experimentó Uruguay, constituye en sí misma, con independencia de la

<sup>16</sup> Sobre el tema de la distribución del ingreso en Uruguay deben consultarse los trabajos más recientes de Verónica Amarante y Andrea Vigorito.

magnitud del cambio, una bienvenida novedad. Por cierto, la atribución causal de esta reversión no resulta una tarea sencilla y menos, exenta de polémica política y aun técnica.

Más allá de la contribución que algunas políticas o reformas sociales pudieron haber realizado sobre este particular, junto a otras estrictamente económicas, en este atisbo de mejora en la distribución del ingreso (por ejemplo, los programas de transferencias monetarias, en particular el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares introducido en 2008), la evidencia parece indicar que el incremento en la desigualdad que el país experimentó previamente obedeció al aumento en la disparidad de ingresos entre los trabajadores más calificados y los menos calificados, lo que implica ubicar la equidad de la educación al tope de la agenda de debate sobre la igualdad.

La apelación a las políticas sociales (en su doble faz de protección frente a las diversas fuentes de riesgo y de desarrollo y promoción de las capacidades de los ciudadanos) como uno de los instrumentos principales para reducir la desigualdad y, de esa forma, contribuir a la cohesión social, resulta en el presente bastante más que una mera expresión de deseo. Si bien históricamente Uruguay ha sido uno de los países de la región que más recursos destinan a las políticas sociales, el aumento en términos absolutos del gasto per cápita, determinado fundamentalmente por el crecimiento económico y por una leve expansión de su prioridad macroeconómica (del 19,6% al 21,7% del PIB entre 2005 y 2009<sup>17</sup>), ubican en la actualidad al país entre los que más recursos asignan al campo de las políticas sociales. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el gasto público social per cápita creció en un 48,3% entre 2003 y 2009.

Como final de este recorrido, y sin pretender establecer una relación mecánica entre tendencias económicas y sociales positivas, con su correlato en las percepciones de los ciudadanos y en las tendencias migratorias, no se debería subestimar el hecho de que por primera vez en varias décadas parecería revertirse, o al menos atemperarse, la cons-

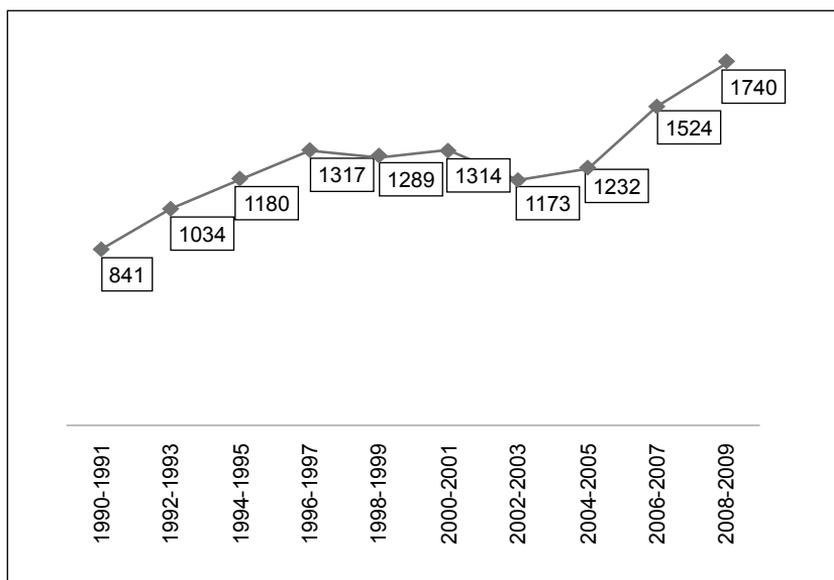
---

<sup>17</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

tante sangría poblacional de ciudadanos uruguayos que emigran en busca de un mejor destino personal y familiar (Gráfico 7). Por cierto, dicha reversión se observa exclusivamente desde mediados de 2008 hasta mediados de 2010, en un contexto internacional caracterizado por las recesiones que padecen los países más desarrollados, algunos de los cuales (España y Estados Unidos) han sido durante las últimas décadas uno de los destinos preferidos de los emigrantes uruguayos.

**Gráfico 6**

**Gasto Público Social per cápita en Uruguay. Serie 1990-2009.**  
En USD de 2000



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*.

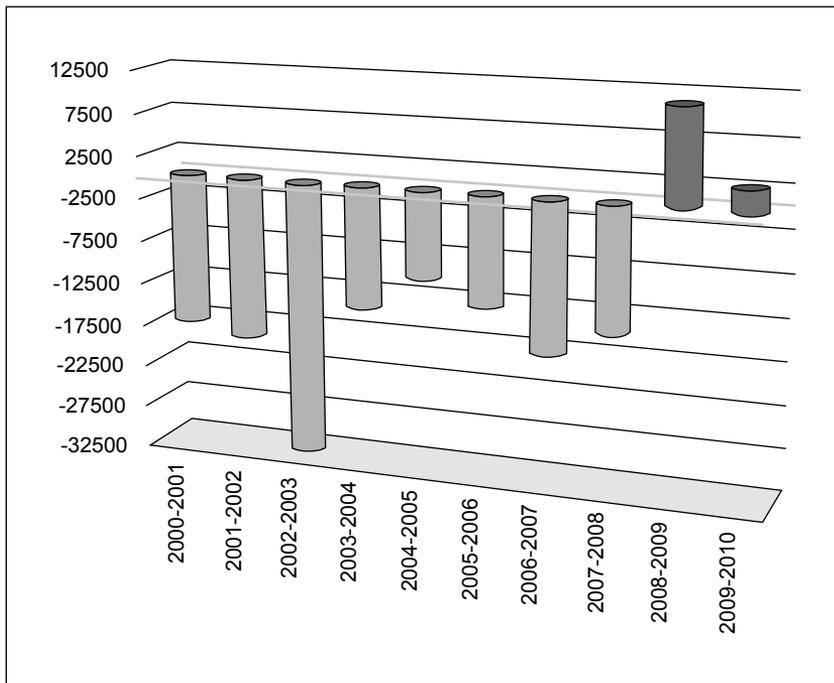
Sobre la magnitud de la “diáspora”, así como en relación a la profundidad del cambio observado en los últimos años y de sus posibles causas, señala Adela Pelegrino: “No hay datos que permitan estimar el número de personas que abandonaron el territorio nacional (desde fines de la década de 1990 a los primeros años de la década siguiente), pero el movimiento por el Aeropuerto de Carrasco permite realizar una estimación aproximada: el saldo neto de entradas y salidas por ese puesto fronterizo entre el año 2000 y 2008 (julio a junio) es de

140.000 personas aproximadamente. Más recientemente, a la luz de la crisis iniciada en 2008, los datos que surgen de esta frontera indican un cambio de la tendencia en la migración internacional, que implicaría una disminución de la emigración y un incipiente aumento de la migración de retorno” (Pelegrino 2010: 71).

**Gráfico 7**

**Saldo entre uruguayos ingresados y egresados por el Aeropuerto Internacional de Carrasco.**

**Valores absolutos. Serie 2000-2010 (1° de julio a 30 de junio)**



Fuente: Adela Pelegrino, *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*.

El balance que emerge tras examinar la trayectoria que el país ha recorrido en los últimos años resulta auspicioso, más allá de las naturales controversias que un ensayo de este tipo siempre podrá entrañar. La sociedad uruguaya se encuentra a fines de 2011 en una posición claramente más favorable que a comienzos del pasado de-

cenio para enfrentar los retos que aún debe, por necesidad, sortear si es que pretende alcanzar en el mediano plazo un nivel de desarrollo cualitativamente superior. La revisión de algunos de esos desafíos, aquellos que consideramos más relevantes, puede resultar un ejercicio útil para pensar una posible agenda de desarrollo nacional, o por lo menos una guía para ordenar el debate sobre los prospectos que esa agenda debería contemplar.

#### **4. Algunos retos para una “agenda de desarrollo”**

El balance del último decenio muestra a un Uruguay que –allende polémicas con relación a las causas y la magnitud de las transformaciones experimentadas– ha cambiado en forma sustantiva. Como se sostiene desde el título de este artículo, se trata de un país que ha virado desde un escenario de crisis a una posición que lo enfrenta a oportunidades inéditas y desafíos impostergables. El balance que se intentó realizar debería resultar persuasivo no solo para reconocer las tendencias de cambio, sino también para arrojar alguna luz sobre las causas de esa radical mutación (algo de eso se procuró someramente en estas páginas). Empero, quizás resulte más útil para la faena ciudadana advertir o identificar los caminos que el país debería evitar recorrer, así como las tareas pendientes en dirección a lograr el anhelado cambio cualitativo en términos de desarrollo, al que en distintos bocetos el país aspira desde hace décadas. A cuenta de un inventario exhaustivo de esos trayectos que el país debería evitar y de los itinerarios que sí debiera recorrer, que naturalmente excede las pretensiones de este breve artículo, se presentan a continuación algunas pistas en esa dirección.

##### ***a. Proteger la estabilidad económica***

Quien repase la historia reciente de la economía uruguaya durante la segunda mitad del siglo pasado (al menos hasta la crisis de 2002), podrá advertir con relativa facilidad, aun desprovisto de herramientas económicas y estadísticas medianamente sofisticadas, un rasgo que la literatura se ha encargado de señalar en forma recurrente: la sucesión de períodos expansivos (incluso con tasas muy elevadas) y profundas recesiones, con las consecuencias que tal patrón entraña, a lo que se suma hasta entrados los años noventa cierta dosis de inestabilidad.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativo el siguiente pasaje de un texto reciente de Gabriel Oddone: “Entre 1958 y 1998 la inflación anual promedio de Uruguay fue 59%. En 1982 y 2002 el país registró dos crisis económicas de proporciones significativas. El PIB cayó 14% en 1982 y 12% en 2002, el desempleo trepó a cifras de 14% y 18% en 1982 y 2002 respectivamente, los salarios cayeron más de 20% en ambos casos y la deuda pública bruta trepó por encima del 100% del PIB en 2003. En otras palabras, la estabilidad macroeconómica no ha sido un rasgo característico de Uruguay en los últimos veinte años del siglo XX”.<sup>18</sup>

Aunque a menudo parezca casi una letanía, preservar la estabilidad macroeconómica resulta una de las enseñanzas más claras e inequívocas que nos brinda la historia económica del país durante las últimas décadas. Por cierto, se trata de entender la estabilidad macroeconómica no como un fin en sí mismo, no como un objetivo en el que se agoten todos los empeños, sino como una condición necesaria —aunque, por cierto, no suficiente— para lograr el crecimiento sostenido y la distribución genuina del ingreso, o, en otros términos, para alcanzar mayor y más equitativamente distribuido bienestar.

#### *b. Fortalecer y renovar el compromiso regional*

Una de las restricciones que enfrenta la economía uruguaya para alcanzar mayores niveles de crecimiento —si se quiere obvia, aunque muchas veces contestada desde distintas posiciones políticas y académicas— es la de su magnitud. Como también señala Oddone,<sup>19</sup> la literatura económica y la evidencia empírica muestran que esa variable juega un papel relevante como condición del crecimiento para los países, entre ellos Uruguay. Conscientes de esa limitación u obstáculo, el sistema político uruguayo y los operadores económicos han logrado en los últimos decenios, no sin dificultades, abrir la economía nacional a la región y el mundo. El crecimiento de la inversión extranjera arriba ilustrado constituye una de las expresiones de ese proceso de apertura. En este marco, una vez más la discusión en torno al vínculo

<sup>18</sup> Ob. cit., p. 81.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

económico con la región y a la inserción comercial en el mundo cobra renovada pertinencia política e interés académico.

Diversificar la inserción comercial del país, tanto por los mercados a los que sus productos acceden como por la composición de la canasta exportadora, no colide necesariamente con una fuerte apuesta a la integración regional, reconociendo en ella una empresa estratégica que por su naturaleza –incluso por el peso de la historia– difícilmente resulte sencilla y ajena a conflictos y contramarchas. Por otra parte, algunos de los retos –quizás entre los más importantes– que la economía uruguaya debe sortear para lograr un crecimiento sostenido, como son la renovación de su infraestructura y la expansión de su base energética, obligan al país a interactuar, negociar y planificar con sus vecinos, en un escenario definido por asimetrías harto evidentes. Asimismo, eludir la oportunidad que representa, no solo para la economía uruguaya sino para toda la región, la creciente participación de Brasil en la economía global constituiría una decisión muy desatinada. En suma, no solo por razones políticas, sociales y aun culturales la apuesta por renovar el compromiso regional representa una opción razonable, sino también por consideraciones estrictamente económicas. En todo caso, el precedente balance entre la apuesta a la región y la apertura a los mercados extra-regionales parecer ser la tarea que se debe encomendar a una política con capacidad estratégica, anticipatoria y, fundamentalmente, negociadora.

### *c. Expandir y modernizar la infraestructura y adecuar la matriz energética*

El crecimiento económico sostenido –base inobjetable para lograr otras metas tanto o más valiosas– no solo estriba en una buena gestión macroeconómica y en la habilidad para interactuar con la región y el mundo; depende en gran medida también de condiciones materiales entre las que se destacan la infraestructura y la base energética. Pese a que ha sido suficientemente destacado, vale la pena resaltar que el crecimiento que la economía uruguaya ha logrado desde fines de 2003 habrá de enfrentarse, ineluctablemente, a serias limitaciones si el país no logra mejorar y crear infraestructura, así como expandir su

capacidad de producir o acceder a energía.<sup>20</sup> Por cierto, asumir estos retos implica adoptar decisiones cuyos resultados —en el acierto o en el error— podrán ser evaluados en el mediano y largo plazo. Se trata además de desempeños que probablemente sean proyectados y cosechados bajo administraciones de signo político diferente. En otras palabras, estas decisiones implican una vez más ser sustentadas por amplias mayorías —no acuerdos o consensos omnímodos—, que permitan exigir compromisos y responsabilidades de largo aliento. Asimismo, por la envergadura de algunas de estas transformaciones parece claro que sin renunciar a un rol rector del Estado, e incluso a una participación activa en su implementación, resulta imperativa la participación del sector privado nacional y extranjero. Una vez más, la apuesta por la asociación entre el sector público y los actores privados para desarrollar grandes inversiones parece ser una de las estrategias necesarias, casi inevitables, para sortear los retos que el país enfrenta en materia económica.

#### *d. Invertir en la calidad de las personas: la apuesta por la educación*

Haber reducido en forma significativa durante los últimos años los elevados índices de pobreza a los que había llegado Uruguay tras la última crisis (del 39,7% en 2004 al 18,7% en 2010), quizás haya contribuido a dirigir la mirada hacia otros tópicos de la agenda social. Si bien el debate público —es decir, la discusión que logra trascender las fronteras del ámbito académico o técnico— sobre la calidad y la equidad de la educación se inició a comienzos de los años noventa, con la difusión de los diagnósticos sobre el sistema educativo realizados por la Oficina Montevideo de CEPAL bajo la conducción de Germán Rama, recién en los últimos años ha cobrado dimensión política la situación de emergencia en la que se halla la educación uruguaya. Esta circunstancia en verdad dramática encuentra su explicación en un largo estancamiento (ya sea que lo midamos por las tasas de egreso

---

<sup>20</sup> Según Oddone, “(Para) sostener las tasas de crecimiento logradas en los últimos siete años (...) Uruguay debe adecuar y modernizar su infraestructura. (...) de no contar en plazos cortos con mayores y más adecuadas redes de transporte terrestre, mejores puertos y más energía, Uruguay no podrá seguir alojando nueva inversión privada. Incluso, ya con la inversión programada, existen diagnósticos de colapso en el transporte y en el consumo de energía”. *Ibíd.*, p. 88.

de los niveles básicos de la enseñanza, o por el promedio de años de escolarización formal alcanzados por la población adulta) que el país exhibe desde hace cuatro o cinco décadas.<sup>21</sup> Al estancamiento, o al menos al escaso progreso que el país evidencia en materia de logros educativos (fundamentalmente, tasas de finalización o graduación de la educación básica, y promedio de años de escolaridad entre la población en edad activa), especialmente en comparación con los países más desarrollados y aun con los de la región, se suma como dato particularmente preocupante la inequidad en los resultados. Esta disparidad ha ido generando una estratificación de la población joven en tercios, lo que conspira no solo contra el crecimiento sostenido y el desarrollo (en tanto limita la expansión del capital humano que resulta condición para ambos), sino también contra toda pretensión de igualdad y equidad en la estructura social.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Como señalan Caetano y De Armas, “si se compara a quienes ingresaron a la educación escolar entre los años treinta y comienzos de los cuarenta del siglo pasado con quienes lo hicieron entre 1956 y 1965, se advierte un claro avance en términos de egreso educativo: en el primer grupo el 63% de las personas finalizó la enseñanza primaria, 23% la educación media básica, 13% la educación media superior y 5% la educación terciaria, en tanto en el segundo grupo –compuesto por personas veinte años más jóvenes– completaron dichos niveles educativos, respectivamente, el 87%, 51%, 29% y 11% de las personas. En las siguientes cohortes de edad –todos aquellos que en 2009 tenían entre 25 y 49 años de edad (quienes se fueron incorporando al sistema educativo desde mediados de los años sesenta hasta 1990) – el progreso se entelrece (...). La finalización de la educación media básica pasa de 57% a 66% entre la cohorte de 40 a 49 años y la de 25 a 29, en tanto la culminación de la educación media superior pasa, respectivamente, de 32% a 37%”. “Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del bicentenario. Algunos aportes para una nueva utopía educativa”, en Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coord.), *La aventura uruguaya. Tomo I. El país y el mundo*, Montevideo, Editorial Sudamericana, 2011.

<sup>22</sup> “El primero de estos tercios está compuesto por los jóvenes que no han logrado completar la educación media básica (nivel educativo que es obligatorio en el país desde hace más de cuatro décadas): 30,6% entre los de 21 a 23 años de edad (...). El segundo tercio está integrado por los jóvenes que si bien lograron finalizar la educación media básica no lograron (...) completar la educación media superior: 34,7% entre los de 21 a 23 años de edad (...) el tercer tercio está conformado por los jóvenes que han culminado la educación media superior. (...) 34,7% entre los de 21 a 23 años (...) el hecho que una porción significativa de la población económicamente activa se distribuya de esta forma supone un obstáculo para alcanzar en el mediano y largo plazo una mejor distribución del ingreso, habida cuenta de la incidencia que en las últimas décadas ha tenido en nuestro país la creciente brecha salarial entre los trabajadores más capacitados y los menos capacitados (...) un país “partido en tercios” en términos educativos también puede implicar consecuencias igualmente regresivas en términos de integración social y política”. *Ibíd.*

Incrementar en forma significativa las capacidades de las generaciones más jóvenes –futuros trabajadores, empresarios, contribuyentes, electores, etc.– constituye, en cierto sentido, una forma de quitarle el “techo al desarrollo”, o de mover las fronteras que el capital humano disponible, al igual que la insuficiente e inadecuada infraestructura, le imponen. Para alcanzar este objetivo resulta necesario no solo impulsar transformaciones profundas dentro del sistema educativo nacional, globalmente y en cada uno de sus niveles o subsistemas, sino también desplegar amplios programas de segunda oportunidad educativa para los centenares de miles de jóvenes que no lograron culminar la educación media superior, o como mínimo para el segmento que no finalizó el nivel básico. Esto no puede significar en modo alguno el dejar de fortalecer las políticas y programas destinados a la primera infancia. En suma, acrecentar las capacidades de las generaciones más jóvenes constituye un objetivo que debe involucrar a distintas políticas públicas, no solo las educativas, aunque son estas últimas las que deben asumir el reto principal.

***e. Acrecentar la capacidad de producir conocimiento socialmente valioso e innovaciones***

Alcanzar un crecimiento sostenido demanda, además de mayores niveles de formación y capacitación del conjunto de la población activa, una mayor dosis de conocimiento aplicado a los procesos productivos y por ende de innovación. Por cierto, no se trata de plantear una suerte de dilema entre ambas condiciones favorables al desarrollo: difícilmente se pueda alcanzar un desarrollo sostenido solo con base en la capacidad de innovación de un pequeño sector de la población altamente calificado, pero tampoco resulta una situación óptima la de una sociedad con un nivel promedio de formación, capacidades y competencias satisfactorio, pero sin sectores de punta que puedan, por así decirlo, jalonar los procesos de innovación. Partiendo de estos supuestos, Uruguay enfrenta desafíos con relación a ambos puntos: como se señaló, la necesidad de incrementar su capital humano; pero también, el imperativo de seguir incrementando la inversión en investigación y desarrollo, para así reducir en este campo decisivo la muy amplia brecha que aún separa al país de las sociedades más desarrolladas.

De acuerdo a datos del centro de estadísticas de UNESCO,<sup>23</sup> mientras en 2007 los países de América del Norte destinaron el 2,65% del PIB a la inversión en investigación y desarrollo, los países de Oceanía, el 1,95%, los de la Unión Europea, el 1,78%, los asiáticos, el 1,61%, los de América Latina y el Caribe, el 0,61% y el mundo considerado globalmente, el 1,73%, Uruguay dedicó el 0,42%, apenas un poco más que África (0,4%). Esta comparación no debería, empero, soslayar la tendencia positiva que se viene registrando en el país en materia de incremento de la inversión en I+D. Como se puede apreciar en el Gráfico 10, ya al año siguiente (2008) Uruguay experimentó un importante incremento en este indicador, alcanzando un valor histórico para el país: el 0,66% (incremento que previsiblemente se haya mantenido, habida cuenta de la consolidación de algunos programas principales de la ANII). Asimismo, si se analiza la tendencia desde fines de los años noventa se advierte un crecimiento pronunciado y sostenido, aunque partiendo de niveles extremadamente bajos de inversión, que ponían al país en una situación comprometida en la comparación internacional, incluso dentro de la región.

El reconocimiento del valor que tiene el conocimiento científico y técnico en diversas áreas, no solo en aquellas donde la traducción de los conocimientos científicos en aplicaciones tecnológicas o procesos productivos resulta más evidente y directa, sino también en el terreno de la política, en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, constituye quizás uno de los desafíos mayores que el país debe enfrentar.

#### *f. Revertir la segregación residencial y la exclusión social*

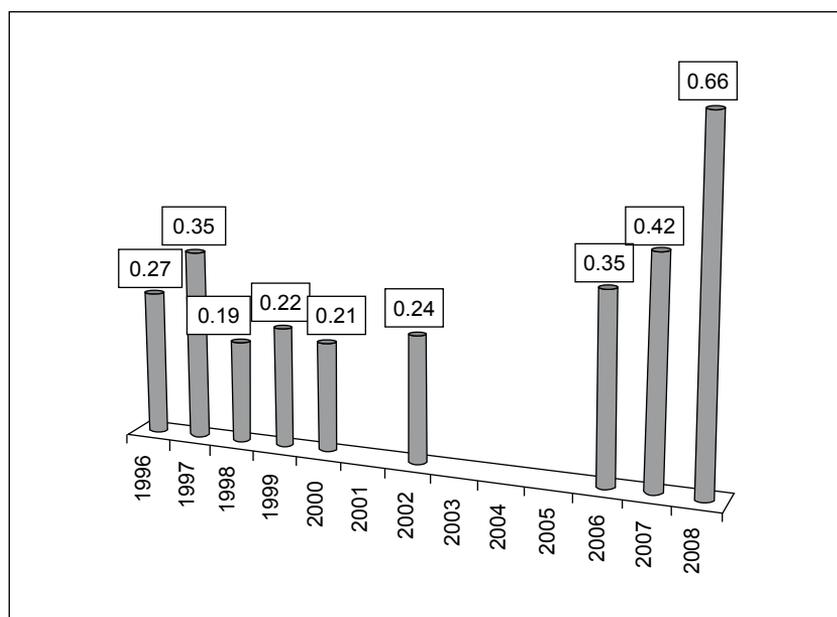
Superar los retos que se han presentado hasta el momento implica sentar las bases de un crecimiento sostenido que genere las condiciones necesarias para construir una sociedad más integrada. Sin embargo, la permanencia y aún consolidación de algunos fenómenos de exclusión social obligan a examinar otras variables. Mientras la incidencia de la pobreza se redujo a la mitad entre 2004 y 2010, en tanto la indigencia disminuyó a la cuarta parte, la dimensión cuanti-

<sup>23</sup> <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>

tativa y ciertos rasgos cualitativos de los fenómenos de segregación residencial no presentan una tendencia tan inequívoca. Mientras la reducción de la pobreza —e incluso en cierto grado la mejora en la distribución del ingreso— se logra a través del crecimiento y de un funcionamiento más adecuado del mercado, generando empleo y oportunidades, la disminución de la pobreza extrema y la reversión de los procesos de segregación residencial demandan una intervención protagónica del Estado.

**Gráfico 8**

**Gasto total en investigación y desarrollo en Uruguay  
Serie 2000-2008. Porcentajes del PIB**



Fuente: UNESCO.

Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, mejorar el acceso a la vivienda y las condiciones de habitabilidad en las que se encuentran aún significativos segmentos de la población uruguaya —particularmente en Montevideo y el área metropolitana— no parece un objetivo inalcanzable a mediano plazo, ni en términos fiscales ni en términos geográficos. Al igual que con

otros de los retos que la sociedad uruguaya debe sortear para alcanzar un nivel cualitativamente diferente de desarrollo, la clave para alcanzar este objetivo es poder implementar de manera coherente a lo largo de un período que notoriamente supera el horizonte de una administración de gobierno, un plan con objetivos, poblaciones objetivo, metas, acciones y recursos claramente definidos.

*g. Fortalecer la cohesión social y la convivencia*

El fortalecimiento de la cohesión social en el país no sólo supone la construcción de un cimiento ineludible para el desarrollo. En el caso del Uruguay significa el reencuentro con algunas de sus mejores tradiciones, con algunas de sus señas de identidad más apreciadas, esas raíces que el deterioro cultural y social de las últimas décadas ha comprometido. El tropismo de inclusión e igualdad, un sentido de pertenencia colectivo vinculado con la solidaridad en la libertad, la adhesión a valores, normas e instituciones proclives a la integración social, constituyeron durante buena parte de la historia uruguaya rasgos de identidad nacional y ciudadana. Parece bastante obvio que muchas de estas ideas y referencias se han erosionado duramente en los últimos tiempos, comprometiendo muchos de los valores más decisivos en la convivencia de los uruguayos. Más allá de que sus orígenes y razones trascienden fronteras y no pueden entenderse cabalmente desde enfoques locales y provincianos, tópicos como los de la inseguridad, el deterioro en la calidad educativa y en el nivel de las prestaciones de salud, la *guetización* que supone ese “país de tercios” al que hemos hecho referencia, comprometen en su base cualquier mirada estratégica con rumbo en el desarrollo.

Entre otras cosas, impulsar una mayor cohesión social requiere la construcción de convocatorias y de relatos sociales que puedan ser persuasivos para movilizar e integrar a las grandes mayorías de la población. Significa renovar imaginarios colectivos que puedan sustentar “nosotros” y orientarlos en un sentido de futuro compartido. Allí radica sin duda un “resorte subjetivo”, un cimiento de moral pública que configura un fundamento para promover un desarrollo efectivo. Sin estos factores, una coyuntura especialmente propicia en el campo económico puede configurarse en una oportunidad perdida.

#### *h. Expandir la calidad de las instituciones democráticas*

La gran utopía uruguaya ha sido la democracia. En el país, la “cuestión nacional” ha sido y es la “cuestión democrática”. Cuando se ha perdido esa brújula fundamental, el Uruguay pierde su rumbo y vive deterioros severos en todos los campos. Pero, si bien el país actualmente marca bien en los rankings internacionales sobre democracia y puede ostentar –como se registró– indicadores elevados y crecientes de adhesión con los valores democráticos y de satisfacción con el desempeño de la democracia, ésta configura una teoría y un sistema político que se resienten con la autocomplacencia. La democracia nunca termina de construirse y su sobrevivencia –hoy más que nunca– depende de su capacidad de cambio y de adaptación a los nuevos contextos. Pese a la consistencia de muchos indicadores, como se analiza en otros trabajos de este informe, existen campos en los que la calidad de las instituciones democráticas uruguayas deja mucho que desear: el sistema judicial, el Estado, el rezago en varios aspectos de la agenda de los nuevos derechos, entre otros.

Las instituciones democráticas afirmaron su calidad en clave histórica en el Uruguay a través de controversias y disputas ideológicas con sentido prospectivo. En ese sentido, y para citar sólo un ejemplo entre muchos otros, la agenda profunda de la confrontación político-institucional entre “republicanos solidaristas” y “liberales individualistas” como las dos grandes familias ideológicas del 900, (Caetano, 2011a) no encuentra ningún correlato semejante en el Uruguay de comienzos del siglo XXI. Las evidencias sobre un reconocible deterioro de las instituciones de la democracia uruguaya no han provocado hasta el momento una respuesta similar a aquella que matrizó la política nacional por muchas décadas.

Más allá de opiniones encontradas, el balance sobre la última reforma constitucional de 1996, restringida básicamente a cambios electorales, no alcanza a dar satisfacción a los requerimientos planteados a este nivel. No se trata de plantear la reedición en el país de un proceso refundacional de la Constitución y de las instituciones, al estilo de otros que se dan en el continente. Parece razonable en más de un sentido advertir que no es desde la emulación de esas experiencias

que el país encontrará respuesta a las interpelaciones por aumentar la calidad de muchas de sus instituciones, para ponerlas a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. Sin embargo, el quietismo y la visión de satisfacción con lo existente tampoco configuran una respuesta que coadyuve a un camino de desarrollo. Como ya se ha señalado, la democracia uruguaya está mutando, sus actores y sus instituciones están cambiando más de lo que se acepta, de la mano de transformaciones tanto planetarias como locales. Pero si la política es, entre otras cosas, “teoría en acción”, existe un déficit bastante general en esta perspectiva. Los cambios políticos, para servir como catapulta de un rumbo, necesitan más interpelación, más inquietud prospectiva, más miradas estratégicas de larga perspectiva. En suma, más civismo orientado al futuro de todos y menos cálculos de coyuntura.

Esa reforma política, de origen y vocación ciudadanos, resulta en verdad un factor también indispensable para aprovechar oportunidades y promover el desarrollo. Se trata de cualificar el diseño de las políticas pública y ello se logra también con una necesaria reivindicación del saber técnico en política. Pero para que ello no derive en tecnocracia es necesario que las instituciones todas rejuvenezcan y recobren vigor, que se advierta la profundidad de los retos de época y que vuelva a renovarse la política desde las mejores tradiciones cívicas que el país ostenta. Sin restauraciones, que ya no son posibles ni admisibles, cabe recordar que el Uruguay ya ha sabido entretejer de modo virtuoso las exigencias del desarrollo con las virtudes de la democracia.

## Bibliografía

- Aguar, César (2000). “La Historia y la historia: Opinión Pública y opinión pública en el Uruguay”, *Revista Prisma* N° 15, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (2011). “Sobre los futuribles del Uruguay internacional, hoy y ayer los desafíos de una mirada prospectiva”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *La aventura uruguaya. El país y el mundo*, Montevideo Sudamericana.

- Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (2011). *La aventura uruguaya. Tomo II ¿Naides más que naides?* Montevideo: Random House Mondadori-Debate.
- \_\_\_\_\_ (2011). “*La aventura uruguaya. Tomo III La agenda del futuro.*” Montevideo: Random House Mondadori-Debate.
- Bértola, Luis y Bittencurt, Gustavo (2007). “Los cambios en la estructura productiva para un Uruguay desarrollado”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*, Montevideo: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Veinte años de democracia sin desarrollo económico”, en Caetano, Gerardo (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Montevideo: Taurus.
- Buquet, Daniel (2004). Capítulo sobre Uruguay en Geer, J. (ed.) *Public Opinion and Polling Around the World. A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Elecciones uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría”, en Buquet, Daniel (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo: EBO – Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, Daniel y De Armas, Gustavo (2004). “La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica”, en Lanzaro, Jorge (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política.
- Caetano, Gerardo (2010). *La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay. (1890-1930) Tomo I. La República batllista*. Montevideo: Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_ (2011b). “Ciudadanía y elecciones en el Uruguay contemporáneo (2009-2010),” en “*Temas y debates*”, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, año 15, n° 21, agosto 2011, pp. 11 a 41.
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo (2011a). “Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del bicentenario. Algunos aportes para una nueva utopía educativa”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (eds.) *La aventura uruguaya. ¿Naides más que naides?* Montevideo: Sudamericana.
- \_\_\_\_\_ (2011b). “Del Uruguay de la crisis a las posibilidades y exigencias del desarrollo”, en (Varios autores), *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Montevideo: Estuario.

- Canzani, Agustín (2000). “Mensaje en una botella. Analizando las elecciones de 1999/2000”, en *Elecciones 1999/2000*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Cómo llegar a buen puerto: Un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA”, en Buquet, Daniel (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*, Montevideo: EBO – instituto de Ciencia Política.
- CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cheresky, Isidoro (comp.) (2006). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Cheresky, Isidoro (comp.) (2007). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO-Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.
- De Armas, Gustavo (2009). “Debilitamiento del efecto demográfico y consolidación de un nuevo sistema de partidos: evidencia de las elecciones 2009 en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 18, Ediciones Cauce-ICP, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Estado de Bienestar, infancia y políticas públicas en Uruguay. Hacia un nuevo y necesario contrato intergeneracional por el desarrollo*, Montevideo: CLAEH.
- De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, Montevideo: UNICEF.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (2005). *La Era Progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*, Montevideo: Fin de Siglo.
- González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política, Colección Torre de Babel, Montevideo: FCU.
- González, Luis Eduardo y Queirolo, Rosario (2000). “Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios”, en *Elecciones 1999/2000*, Instituto de Ciencia Política, EBO, Montevideo.
- INE (2011). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010*, Montevideo: INE.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2009*, Montevideo: INE.

- INE (s/d): *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados*, Montevideo: INE.
- Lanzaro, Jorge (2004). “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio”, en Lanzaro, Jorge (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo: Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política.
- Mieres, Pablo (1988): *¿Cómo votan los uruguayos? Las elecciones de 1984*, CLAEH, Ediciones De la Banda Oriental, Montevideo.
- Mieres, Pablo (1994): *El voto en el Uruguay de fin de siglo*, Montevideo: Fin de Siglo.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Intermediación política y cambio electoral: algunas líneas de interpretación”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, Montevideo.
- Monestier, Felipe (1999). “Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994)”, en González, Luis Eduardo et.al., *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo: FCU – UCUDAL.
- Moreira, Constanza (2000). “Las paradójales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política”, en *Elecciones 1999/2000*, Instituto de Ciencia Política, Montevideo: EBO.
- Oddone, Gabriel (2011). “Restricciones para sostener el crecimiento. Lecciones y desafíos para las políticas públicas”, en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *La aventura uruguaya. El país y el mundo* Montevideo: Sudamericana.
- Paolillo, Claudio (2004). *Con los días contados*, Montevideo: Búsqueda – Fin de Siglo.
- Pelegrino, Adela (2010). *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*, Montevideo: UNFPA.
- Selios, Lucía (2011). “Opinión pública”, en (Varios autores), *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Montevideo: Estuario.
- Sténeri, Carlos (2011). *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*, Montevideo: EBO.
- (Varios Autores) (2011). *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Montevideo: Estuario.
- Yaffé, Jaime (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo: Linardi y Risso.

