

Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista

CORRIENTE SINDICAL ARTICULACIÓN



Corriente Sindical
Articulación

A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista	CORRIENTE SINDICAL ARTICULACIÓN
Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual	LOURDES RODRÍGUEZ
La televisión privada comercial en Uruguay	EDISON LANZA GUSTAVO BUQUET
Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI: Medios, justicia y educación	NILIA VISCARDI
Juventud desarrollo Prioridad política e inversión pública en juventud	BOLÍVAR MOREIRA
Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay	GUSTAVO GÓMEZ GERMANO
Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación	ABEL OROÑO
Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda	NICOLÁS AMBROSI RAFAEL SANSEVIERO
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El sobreendeudamiento soberano en debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional	DANIEL CHASQUETTI
La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la región y en el mundo: Conceptos, estrategias y desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas públicas de comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno	GABRIEL PAPA
La asociación interregional Mercosur-Unión Europea: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL

Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista

CORRIENTE SINDICAL ARTICULACIÓN



diciembre 2011

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598] 2902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com
Depósito legal: 357.393/12

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Introducción de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay	5
Introducción de la Corriente Sindical Articulación: reflexión, debate y lucha para seguir avanzando	7
Articulación para el desarrollo económico	9
1. Necesidad de explicitar la visión de largo plazo	11
2. ¿Cuáles deberían ser los contenidos o los espacios que deberían incluirse en una estrategia de desarrollo nacional? ¿Y pensando en una propuesta programática de Articulación?	14
3. ¿Debe buscarse consenso social sobre la visión de largo plazo (Uruguay III Siglo)?	21
Distribución de la riqueza	23
Introducción	25
Aportes para la discusión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay	28
Anexo 1	46
Anexo 2	49

51	Para pensar el futuro, entender el presente
53	Articulación de la educación con el desarrollo social y productivo
55	La educación también explica la desigualdad
58	Avances, estancamientos y desafíos
71	Hacia una agenda de entendimiento colectivo

Introducción de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista recopila y acerca a lectores y lectoras tres documentos producidos durante el año 2011 por la corriente sindical Articulación como un aporte a los debates del movimiento sindical uruguayo.

La cooperación con el progresismo y el movimiento sindical es la principal orientación para la actividad de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay.

Los documentos incluidos en el presente trabajo aportan a la reflexión sobre los desafíos que afronta la sociedad uruguaya, cuando se cumplen siete años de gobiernos progresistas, desde la mirada de los sindicalistas. Como afirmó la central sindical uruguaya desde que la izquierda asumió el gobierno en 2005, las organizaciones de los trabajadores en este país son independientes de los gobiernos pero no indiferentes a quiénes gobiernan. Para los sindicatos nucleados en el PIT-CNT esa definición debe representar una compleja articulación de políticas cotidianas y miradas estratégicas. La

FES como red internacional aprecia este rasgo bastante excepcional del movimiento sindical uruguayo, por lo que aporta a la construcción de un pensamiento y unas prácticas políticas progresistas más allá de los propios partidos políticos.

La madurez de esa cultura del sindicalismo uruguayo se refleja en los tres trabajos que hoy publicamos, mediante la combinación de reconocimientos no complacientes de insuficiencias del gobierno progresista y críticas comprometidas en el campo de las propuestas y la asunción de compromisos.

Son documentos que fundamentan tres ideas basadas en el reconocimiento de la coyuntura excepcional que vive la sociedad uruguaya y el compromiso de los y las sindicalistas de profundizar los cambios hasta el máximo de sus posibilidades.

La primera de esas ideas fundamenta la necesidad de *un sólido acuerdo político y social que proponga un rumbo de mediano plazo*

definido como un modelo de desarrollo, claro en sus objetivos económicos, en su ambición de justicia y sustentabilidad.

La segunda idea rectora es la posibilidad, y por lo tanto el deber moral de las izquierdas, de articular políticas de fondo y de mediano plazo que profundicen *el pasaje de la atención de las emergencias a estrategias claras de redistribución de la riqueza*. Porque las izquierdas en los gobiernos de Uruguay y la región han demostrado que no es fatal que el crecimiento económico solo sea posible en un marco de exacerbada injusticia social.

La tercera idea desafío del trabajo que hoy presentamos es *situar la crisis de los sistemas de educación en la perspectiva de la reproducción intergeneracional de las pobreza*s. De esa manera se produce una mirada sobre éxi-

tos, fracasos y expectativas en torno a la educación que supera la visión de una crisis de mercado, para abordarla como una limitante crucial del futuro de justicia social al que aspiran los trabajadores y trabajadoras.

El lector apreciará que los tres documentos fueron elaborados por equipos diferentes cuya impronta no fue disimulada mediante una edición unificadora. Hemos entendido que de esa manera también se respeta el espíritu de quienes los elaboraron y ofrecieron a la discusión pública: se trata de construcciones colectivas, plurales y provisorias, publicadas con la finalidad de llamar la atención sobre determinados asuntos considerados claves. A esa intención se suma la Fundación Friedrich Ebert con reconocimiento del aporte de sindicalistas y progresistas uruguayos y uruguayas a la democracia y la justicia social en su país y la región.

Andreas Wille

Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Uruguay

Introducción de la Corriente Sindical Articulación: reflexión, debate y lucha para seguir avanzando

Los documentos que componen esta publicación son resultado de tres jornadas de discusión convocadas durante 2011 por militantes sindicales agrupados en la corriente *Articulación*.

Los protagonistas de esos debates fueron compañeros y compañeras que actúan en diferentes ámbitos, tales como el gobierno a nivel legislativo o ejecutivo, la dirección de partidos políticos, el periodismo, la academia u organizaciones sociales que reflejan diferentes intereses.

Los asuntos objeto de debate fueron escogidos de la agenda en la que identificamos los desafíos críticos para avanzar en justicia social y democracia que hasta ahora el Uruguay no conoce.

Esos temas fueron: I) el modelo de desarrollo de mediano plazo, II) nuevas formas y sentidos para la distribución de la riqueza y III) los desafíos de la educación en una nueva época y su contribución (o no) a un modelo de organización social más democrático y equitativo.

Fue un ciclo de discusiones buscando forzar la mirada y la intención más allá de las circunstancias inmediatas del quehacer sindical.

Para los sindicalistas, trazar una perspectiva de futuro supone administrar la tensión conceptual y práctica de mantener los pies en la tierra sin perder de vista el horizonte de luchas contra antiguas o nuevas desigualdades e injusticias.

Con los pies en la tierra asumimos que desde 2005 vivimos el período de mayores conquistas para las y los trabajadores de toda la historia uruguaya. Ello se expresa en reformas aprobadas e implementadas por los gobiernos de izquierda que han modernizado y democratizado las relaciones laborales, poniendo fin a décadas de predominio prepotente de los intereses del capital por sobre los de trabajadores y trabajadoras. Ese es el sentido de la restitución de la negociación colectiva, la ley de libertad sindical y de tercerizaciones; de las leyes de servicio doméstico y de ocho horas para los trabajadores rurales; de los cambios en la prescripción de los créditos laborales y la licencia por estudio a los trabajadores privados, entre otros muchos avances.

Los cambios mencionados tuvieron efectos positivos directos en las condiciones de vida de amplios sectores de trabajadores, pero su impacto cultural trasciende la cotidianidad.

Porque en Uruguay, igual que en otros países de la región progresista, el actual proceso de luchas sociales y gobiernos de izquierda permitió fracturar el dogma neoliberal que a partir de los ochenta consolidó la idea de que el crecimiento económico solo era posible mediante el sacrificio de los trabajadores. Aquí y en la región la experiencia de los últimos años demostró que es posible crecer y distribuir en consonancia con las demandas y luchas de trabajadores y trabajadoras.

Pero también al igual que en la región latinoamericana, en Uruguay se confirma que las luchas sociales y la inédita disposición favorable de los gobiernos no alcanzan para revertir las profundas desigualdades. Durante casi todos los años de gobiernos progresistas el crecimiento económico superó las expectativas anteriores, y en esas condiciones el 20% más rico de la sociedad se queda con el 45% de la riqueza, en contraste con el poco más de 5% que se distribuye entre el 20% más pobre. Dentro de ese universo de injusticia inaceptable que humilla las mejores realizaciones nacionales, los más débiles, desempoderados y vulnerables son niños, jóvenes y mujeres de todas las edades. Esos y esas a quienes las derechas eligen para desplegar sus operaciones políticas y demagógicas, y a quienes las izquierdas todavía ni siquiera logran amparar con coherencia discursiva.

Durante los primeros cinco años de gobierno de la izquierda fue razonable destinar energías, recursos y creatividad para dar respuestas urgentes, pero ninguna estrategia de emergencia sostendrá un proceso de transformaciones de mediano plazo. Y solo estas darán oportunidades a la sociedad uruguaya para revertir los efectos de un deterioro estructural acumulado y potenciado por la crisis.

Para enfrentar la reproducción de la desigualdad y las injusticias estructurales hacen falta definiciones, voluntades y concertaciones so-

ciales que hasta el presente solo estuvieron en el horizonte de lo deseable.

Nosotros creemos que ahora es posible y necesario avanzar hacia un proceso de cambios sociales que articule la defensa de los más débiles y humillados con la adecuación de los sistemas productivos, administrativos y educacionales de manera que Uruguay pueda beneficiarse de las posibilidades que ofrecen el mundo y la región.

Nuestros debates sobre *modelo de desarrollo, distribución de la riqueza y transformaciones educativas* abarcaron una gama amplia de asuntos que incluyen la matriz productiva y energética nacional, el valor agregado, la sustentabilidad del ambiente, hasta la caracterización de la educación, el núcleo más potente de reproducción intergeneracional de justicias o injusticias.

Los documentos que publicamos no deben ser considerados propuestas de *Articulación*, sino el producto del tiempo dedicado junto con un grupo de amigos, compañeros y compañeras que asumieron el desafío de pensar en el mediano plazo mientras se trabaja por las respuestas a las urgencias de cada día.

A todas y todos agradecemos su generosidad; en especial a quienes aportaron insumos intelectuales para iniciar las discusiones, y a quienes debatieron públicamente los primeros borradores (Alma Espino, Rodrigo Aroceña, Eduardo Bonomi, Roberto Conde, Daniel Olesker, Enrique Pintado). También a la Fundación Friedrich Ebert, que compartió con nosotros el diseño y organización del ciclo, la presentación y publicación de los resultados.

Entregamos tres documentos con la única intención de aportar un insumo abierto a la discusión colectiva y plural de una nueva hoja de ruta para las transformaciones, la democracia y la justicia social.

Corriente Articulación

Articulación para el desarrollo económico



1.

Necesidad de explicitar la visión de largo plazo

1.1. Desde una perspectiva crítica pero comprometida con las transformaciones en curso, debemos advertir que estamos en falta: no hemos mostrado claramente cuál es la orientación con décadas hacia delante, no pusimos sobre la mesa una estrategia que otorgue sentido de **desarrollo** a la acción del gobierno

Como ya lo expresó el PIT-CNT el Primero de Mayo de este año, nuestro punto de partida es compartir y defender las transformaciones que se han llevado adelante desde 2005. En esta etapa se superaron varios problemas básicos que inhibían la confianza de los inversores en períodos anteriores. La conducción macroeconómica profesional y creíble y la mejora del clima de negocios habilitaron un proceso de crecimiento económico sin precedentes históricos desde la segunda mitad del siglo XX. Estos y otros factores de «buen gobierno» deben cuidarse y sostenerse, porque sobre esa base

se ha logrado aumentar la tasa de inversión de nuestra economía. La prosperidad ha permitido bajas sensibles de la pobreza y de la indigencia, en las que los cambios en las políticas sociales tuvieron amplio impacto, tanto en lo referido a consejos de salarios y negociación colectiva como a transferencias por Plan de Emergencia y luego asignaciones familiares y Fonasa. Junto con los efectos de la introducción de impuestos a la renta, las políticas públicas han logrado reducir la desigualdad levemente en los últimos años, aunque existen fuerzas derivadas de las tendencias de los mercados y del modelo productivo en curso que favorecen la concentración de ingresos.

Sin embargo, este segundo período de gobierno requiere de más precisas y claras orientaciones alineadas en el sentido de transformaciones profundas. O al menos, creemos que muchos militantes sociales y políticos, y en última instancia la población en su conjunto, deberían poder identificar con más claridad cuál es la dirección de las transformaciones en curso como parte de un necesario debate colectivo. Diferentes grupos u organizaciones podrán sostener múltiples visiones sobre cuál es su sociedad objetivo, pero es necesario

establecer cuáles son las líneas generales de los cambios que se pretenden producir en las próximas dos décadas, para buscar la alianza social que los sustente y nos ubique en la preparación del país para su tercer siglo.

Es preciso un esfuerzo conjunto público y privado en el que el gobierno y las fuerzas políticas aumenten su capacidad de propuesta, de modo de multiplicar las posibilidades de articulación con el movimiento social.

1.2. Requerimos de una agenda política imbricada con el largo plazo futuro, para salir del trompo, de la trampa de incertidumbre que hoy viven muchos compañeros, militantes, adherentes y votantes de las fuerzas progresistas o del movimiento popular

Somos muchos los que nos sentimos perdidos, como girando en círculos, ante la falta de claridad en la dirección de los cambios. Sentimos, asimismo, una muy importante pérdida de protagonismo en las ideas de las fuerzas transformadoras, que progresivamente van cediendo espacios a propuestas que son a todas luces inconducentes y hasta disparatadas, incapaces de soportar un mínimo análisis serio (como la de bajar la edad de imputabilidad como solución al problema de inseguridad), pero que llegan a la sociedad y se vuelven creencias hegemónicas frente a la falta de claridad de nuestro discurso.

Nos parece necesario trabajar en la elaboración de un nuevo proyecto nacional capaz de recuperar las esperanzas, en especial en los más jóvenes, que no conocen el entusiasmo de la lucha contra la dictadura o la voluntad firme de cambiar el mundo, que históricamente movilizó a la militancia en nuestro país. Un conjunto de ideas capaz de convocar estimu-

lando el entusiasmo colectivo, dando forma viable y posible a la utopía.

Tal proyecto debe ordenar una agenda que habilite el diálogo social apuntando a generar espacios amplios de convergencia. Articulación, como corriente de pensamiento o conjunto de militantes sindicales que aspiran a un mejor futuro para el país, para sus trabajadores y para su organización representativa, el PIT-CNT, apoya firmemente la construcción de un diálogo nacional tanto para resolver problemas de empleo de corto plazo como los problemas principales del desarrollo, hacia la conjunción social en una serie de objetivos de largo plazo con sus principales instrumentos.

1.3. Pero la estrategia de largo plazo también es necesaria porque mejora la acción de gobierno haciéndola más eficaz, eficiente y evaluable

La planificación de largo plazo y los planes nacionales de desarrollo no solamente son necesarios para orientar mejor los recursos públicos (orientando los presupuestos), sino que son imprescindibles para motivar y movilizar recursos sociales en direcciones previamente anticipadas en áreas que solamente tienen resultados en períodos largos, casi generacionales. A modo de ejemplo, las obras de infraestructura requerirán no solamente de inversiones públicas sino también privadas. Los agentes de comunidades deben conocer los impactos posibles de estas obras hacia el desarrollo para acompañar esos cambios que suelen ser traumáticos. La educación puede ser una condición necesaria para las transformaciones más importantes, pero la sociedad debe conocer hacia dónde se orientan esos cambios, porque allí estarán las oportunidades.

Los enfoques de corto plazo (que a menudo dominan el debate público) no toman en cuenta los problemas de sostenibilidad del crecimiento por estructuras productivas inadecua-

das. Por tomar un caso importante relacionado con la macroeconomía, si solamente nos preocupa el rol del tipo de cambio real como estabilizador o ancla de la inflación, ¿para qué evitar que caiga, afectando negativamente la rentabilidad de sectores con más intensidad tecnológica y agregado de valor por mano de obra local? Un dólar muy bajo conduce a que solo sean rentables los sectores asociados a los recursos naturales que tienen precios altos en el mercado internacional y que usan poca mano de obra local, que se ve encarecida en la comparación internacional.

Pero el futuro, adelantándose a décadas, es un mundo con muchas trayectorias posibles. Se suele argumentar que este aspecto dificulta diseñar anticipaciones creíbles, pero la construcción de escenarios posibles acerca de ese futuro incierto se vuelve imprescindible para ordenar los probables desenlaces, para tomar hoy las mejores decisiones. Uno de los principales ejemplos tiene que ver con la orientación general del sistema educativo: si no somos capaces de formar gente anticipando la posible futura dinámica internacional del nuevo paradigma tecnológico (que surge de la combinación de biotecnologías, nanotecnologías y ciencias de la información), perdemos la posibilidad de acelerar la reducción de la brecha con los países desarrollados en las próximas décadas.

Por último, establecer objetivos comunes a varios sectores e instituciones permite elaborar programas o proyectos de desarrollo estructurantes, que apunten a resolver problemas y levantar restricciones que el desarrollo requiere. Por ejemplo, las políticas de desarrollo tecnológico no pueden ser objeto exclusivo de una agencia que promueve la innovación, sino que deben ser objetivos de proyectos sectoriales de desarrollo impulsados por todo el gobierno y la sociedad. Proyectos estructurantes cuya articulación forma el plan nacional de desarrollo, que está a su vez alineado con la estrategia de largo plazo. Estos proyectos deben diseñarse de manera que sea posible seguir sus resultados con varios indicadores, evaluar cuánto se invirtió para lograr esos efectos.

1.4. Una estrategia de largo plazo debe contener expresiones explícitas que impliquen definiciones al menos en los siguientes tres campos: I) objetivos, II) instrumentos (o líneas de acción) y III) resultados esperados (o metas medibles)

- ▶ Debe contener un número limitado de objetivos generales que hagan comprensibles las prioridades y la asignación de recursos entre ellas. Los objetivos deben abarcar diferentes espacios de problemas a resolver. Es importante observar que la ideología es lo que establece o queda determinado en la definición de los objetivos del modelo.
- ▶ Es imprescindible que los instrumentos sean consistentes con el logro de los objetivos planteados de acuerdo con los avances recientes del conocimiento científico, en particular en ciencias sociales. Por ejemplo, sabemos que los equilibrios macroeconómicos son importantes para el crecimiento y que una política de comercio exterior como la aplicada en la sustitución de importaciones genera distorsiones que no conducen al crecimiento sostenible. También sabemos que reducir la edad de imputabilidad no conduce a reducir el número de delitos. Por lo tanto, si nuestro objetivo es reducir el número de delitos los instrumentos deberían ser otros, así como si nuestro objetivo es el crecimiento sostenible los instrumentos no deberían ser aumentar el gasto público de manera insostenible ni proteger sectores que no tengan viabilidad a largo plazo.
- ▶ Los resultados deberían poder medirse en pocos indicadores que resuman los impactos de los proyectos o programas de desarrollo que se incluyan en el plan o en la estrategia. Debería ser relativamente simple saber cuántos recursos se asignaron para lograr esos resultados.

2.

¿Cuáles deberían ser los contenidos o los espacios que deberían incluirse en una estrategia de desarrollo nacional? ¿Y pensando en una propuesta programática de Articulación?

2.1. La primera preocupación se refiere a cómo se conforma históricamente la estructura productiva, en particular cuánto pesa el contenido de tecnología o conocimiento en la producción

Parece necesario que el país y el PIT-CNT actualicen sus esfuerzos para comprender las transformaciones que están en curso, una realidad nacional que en sus aspectos productivos presenta múltiples variantes respecto al pasado. El crecimiento actual no es el crecimiento de los noventa, hay cambios en varios sectores que es preciso analizar para verificar si son portadores de futuro. La industria ha sido un fuerte motor de crecimiento en este período, aunque con un mayor contenido de recursos naturales, en especial en nuestras exportaciones, lo cual no obsta para el involucramiento de procesos con mucha más tecnología que en el pasado, aun vinculados

con la transformación primaria de esos recursos. Parece necesario recuperar y actualizar los ejercicios de prospectiva realizados en el período pasado (Uruguay III Siglo).

Podemos referirnos al menos a cuatro temas en que esta dimensión muestra su importancia.

En primer lugar, *si el peso de los sectores basados en recursos naturales tiende a ser primordial en la estructura de producción (a eso le llamamos «primarización»), aparecen problemas para sostener el crecimiento a largo plazo —más allá de 2020— por razones de demanda y de oferta.* Se observa una tendencia de la demanda mundial: cuando el ingreso de las familias sube se consumen relativamente menos alimentos y más manufacturas y servicios. Esto implica que en el largo plazo la demanda asiática y china por los bienes que producimos (alimentos) habrá aumentado mucho, aunque su efecto no será tan fuerte en los precios relativos internacionales. Pero también existen causas por el lado de la oferta: los bienes con alto contenido en recursos naturales presen-

tan menor ritmo de dinamismo tecnológico que otros sectores; como incorporan menos tecnología su productividad crece menos que la de otros sectores, y ello implica por lo tanto un menor crecimiento del producto bruto interno (PBI) por habitante a largo plazo en los países especializados exclusivamente en este tipo de bienes.

No hay que ir muy lejos para encontrar ejemplos: entre 1983 y 2010 el PBI real de la economía uruguaya creció 3% anual, pero la agropecuaria creció 1,7%, mientras que comercio, restaurantes y hoteles crecieron 3,9%, y transporte, almacenamiento y comunicaciones crecieron 8% al año. En el último período de crecimiento, de 2003 a 2010, el PBI creció en promedio 6,3% (según las nuevas cuentas nacionales), pero la agropecuaria creció solamente 2,6%, porque la ganadería aumentó precios pero no cantidades (crecimiento prácticamente nulo), y hubo un impulso interesante de la agricultura y la forestación. En comparación, comercio, restaurantes y hoteles crecieron, impulsados por el turismo, 8,9, y transporte y comunicaciones crecieron 16% anual. Mirado por cadenas, en el mismo período la cadena cárnica (incluyendo frigoríficos) creció 1,6%, pero quedó atada a la expansión nula de la ganadería y se estancó entre 2004 y 2010 (creció 0,2% anual); la cadena de celulosa creció por impulso de Botnia-UPM 18% anual, pero las comunicaciones crecieron 24,3% y no han tenido todavía un punto de inflexión que marque un corte en esa dinámica. Hasta 2004 el valor agregado (en pesos constantes) por las telecomunicaciones era menos de la tercera parte del que agregaba la cadena cárnica; en 2010 es más de 60% superior. Y la distancia continuará acentuándose.

En segundo lugar, más allá del problema general de falta de dinamismo, hay que ubicar el problema en el Uruguay actual. *Desde 2005 buena parte de la ampliación de la capacidad productiva de nuestra economía (un salto en la tasa de inversión) se asocia a la ampliación de la frontera agroindustrial, que tiene la forma de un salto por única vez: nos ubica en otro escalón, pero a medida que pasa el tiempo*

cada vez afecta menos a la tasa de crecimiento. El aumento en las exportaciones, elemento clave de ese salto, se produce más por diversificación que por un cambio en la calidad de los bienes que se exportan. El salto en la inversión, aunque sea por una vez, produce en el corto plazo múltiples efectos sobre la tasa de crecimiento. Cuando las inversiones se producen, el flujo de recursos aumenta la demanda agregada, e inmediatamente, en el período siguiente, se sienten los impactos derivados de la ampliación del monto total de las exportaciones. Pero a medida que pasan los años: ¿cuales serán los impactos esperables?, ¿qué pasa cuando se llega al stock ganadero y a la tasa de extracción máximos para seguir manteniendo el sello de ganado «natural», a la tercera planta de celulosa o a la máxima superficie posible de soja sin erosionar demasiado el suelo? Al llegar a esos límites no serán posibles aumentos significativos de volumen, mientras que el potencial aumento de los precios se encuentra limitado por ser *commodities*; aunque todavía habrá que cosechar alguna mejora en precios por la trazabilidad de la carne, también serán impactos por una vez.

¿Qué implica esto? Tomemos como ejemplo la cadena celulósica. La macroinversión de UPM, que alcanzó su nivel óptimo de producción en 2008, implicó un salto en la producción de ese año duplicando lo producido en 2006, lo que, sumado a otros pequeños crecimientos de la rama, produjo ese 18% anual promedio de 2003 a 2010, sin dudas un impresionante guarismo con fuerte impacto en el crecimiento global de la economía. Pero si no se producen otras inversiones permanece el mismo nivel de producción, lo que a más largo plazo tiende a reducir el efecto. Hacia 2015 la tasa media sería de 10%, tomando 2003-2030 a 4%. Ese nivel de producción constante que se alcanzó en 2008 no implica un impulso a la tasa de crecimiento de largo plazo una vez que pasa algo más de una década. Para que un sector impacte positivamente en la tasa más que en el nivel, debe mantener su capacidad de seguir creciendo, invirtiendo e incorporando tecnología a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, el gran dilema es cómo mejorar la rentabilidad en actividades con mayor contenido innovador y por lo tanto mejor dinámica de largo plazo. Una parte del tema tiene que ver con la competitividad cambiaria. Deberían buscarse mecanismos para que el tipo de cambio real no siga bajando, porque desestimula las actividades que usan recursos locales y favorece aquellas cuya competitividad se asocia a la dotación de recursos naturales en la misma dirección que las mejoras de los precios internacionales de las *commodities*. Por otra parte, se requiere una estrategia de largo plazo que ubique claramente los ejes de acumulación productiva en actividades con mayor contenido de conocimiento mediante proyectos o programas de gran escala, multiinstitucionales, que involucren desde las regulaciones sectoriales, pasando por el financiamiento y los subsidios a actividades que sean bienes públicos o de club, hasta la formación de capital humano específico. Es decir, alinear el conjunto de actores institucionales relacionados con los objetivos, pero a partir de objetivos ambiciosos de transformación. Crear la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y aprobar un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Pencti) está bien, pero ambos son insuficientes desde el punto de vista del desarrollo necesario.

Cuando hablamos de estructura productiva no nos referimos exclusivamente a la producción de bienes, sino, cada vez más, a la producción de servicios, muchos de ellos imprescindibles para producir bienes sofisticados. Un ejemplo importante son las *industrias creativas y de formación de cultura*, que deberían ser uno de los ejes principales de la transformación productiva, especialmente en su conexión con las tecnologías de la información. Por lo tanto, debe quedar claro que la reivindicación de la necesidad de avance tecnológico no inhibe el desarrollo cultural, sino por el contrario, alimenta la producción de contenidos. Dicho con otras palabras, el proyecto de desarrollo acorde con las necesidades y características específicas de nuestro país, cuando se habla de las telecomunicaciones como un núcleo de fuerte

crecimiento, requiere no solamente multiplicar el número de ingenieros o especialistas en informática, sino también el de artistas gráficos, literatos, cineastas, músicos y libretistas capaces de conocer su rol en la elaboración de contenidos para estos nuevos canales de difusión.

2.2. El segundo espacio imprescindible en una estrategia de desarrollo nacional se vincula con la inserción internacional y en particular con la integración regional

La inserción internacional, en particular la estructura y dinámica de las exportaciones, es un elemento clave para el crecimiento económico de un país pequeño como Uruguay. Por lo tanto, se debe apuntar a *generar los mecanismos para que la producción local se inserte en las cadenas internacionales de valor, más allá del rol de proveedora de insumos basados en recursos naturales*. Ello supone una política comercial activa y una creciente apertura al comercio exterior, dado que muchos sectores industriales se especializan y utilizan una mayor cantidad de insumos importados.

El *Mercosur* tiene todavía mucho para dar en este sentido, y aunque debe reconocerse que los avances son lentos y que existen diferentes visiones estratégicas que obstaculizan la concreción final de la unión aduanera y del mercado común, seguirá siendo el espacio primordial para nuestras exportaciones manufactureras, apuntando a integrar las cadenas de valor regionales en industrias que usan insumos importados. Sin embargo, se requiere una perspectiva de más largo plazo para que Uruguay juegue un rol de mayor liderazgo, al menos en lo que refiere a capacidad de propuesta con una mirada del conjunto de la región, no solamente la posición defensiva.

2.3. La estrategia debe contener aproximaciones claras respecto a cuál es el papel de la propiedad pública, privada y social en el modelo socioproductivo

Se deben establecer con claridad el alcance y las características del rol de conducción que asuma el sector público, tratando de orientar los recursos materiales y las energías sociales en direcciones predeterminadas, algunas en línea con los mercados, otras para formar mercados inexistentes, y en general tratando de crear un ambiente institucional que premie la innovación, con la convicción de que esta no es la tendencia de los mercados. Para esto es imprescindible mejorar la eficiencia de las empresas públicas y la generación de estrategias sectoriales alineando las acciones de diversos agentes en las que las empresas públicas sean más agentes ejecutores que decisores de las políticas.

El capital privado seguirá jugando un rol fundamental en la medida en que seguirá siendo el responsable de la mayoría de las inversiones que promuevan el crecimiento de largo plazo. Por ello es necesario garantizar un conjunto de reglas de juego en varios mercados que permitan previsibilidad para su funcionamiento a futuro. Las agencias regulatorias deben ser mucho más importantes en este sentido. A la vez, resulta necesario abrir o consolidar espacios claros para canalizar aporte privado a la generación de obras de infraestructura. La ley que se encuentra en discusión parece un buen instrumento. A mediano y largo plazo, debe pensarse en una coparticipación público-privada para un conjunto relevante de decisiones de inversión.

La propiedad social, sea en formas cooperativas, sea en otras formas solidarias de propiedad, tiene un rol importante a jugar en el proceso de desarrollo, en particular en la generación de empleo. Debe estar claro que estas formas no serán los motores del crecimiento, pero

en la medida en que otros sectores competitivos permitan crecer sostenidamente, las organizaciones de propiedad social deben ser apoyadas por el Estado mientras no alcancen procesos de sustentabilidad propios o mientras cumplan con otras funciones sociales de importancia.

2.4. La estrategia de largo plazo debe ubicar con precisión el papel del capital extranjero en el proceso de desarrollo

Se puede observar un conjunto de problemas asociados a una nueva e incrementada presencia de capital extranjero en el proceso económico nacional desde 2006. La inversión extranjera directa (IED), restando la compra de tierras, alcanzó el 40% de la formación bruta de capital fijo privado en 2008. A la vez, a partir de ese año aumentó la proporción de reinversión de utilidades en el total de IED, es decir que buena parte de los flujos se origina en el giro de negocios previamente establecidos en el país.

¿Cuáles serán, por lo tanto, los instrumentos adecuados para promover la continuidad de la reinversión de excedentes (es decir que las utilidades no se giren al exterior) o la entrada de «nuevas» inversiones? Los mecanismos de incentivos deberían aplicarse de modo más estricto, atendiendo a la contribución que las inversiones realizan a la mejora del contenido tecnológico de la estructura productiva y tratando de promover una mayor conexión con la economía local, facilitando derrames de las inversiones sobre la productividad de los agentes locales (especialmente los proveedores). Parece claro que en el contexto actual el otorgamiento de zonas francas a macroinversiones que no cambian el perfil primarizado de la estructura productiva debe revisarse entre otras razones en función de la interacción que la nueva inversión realice con el espacio económico local. La experiencia realizada con Montes del Plata parece interesante en este sentido, pero no es el caso general. Simultáneamente, los incentivos deben tomar en

cuenta cómo se promueve la reinversión de utilidades en la economía uruguaya, lo que depende del proyecto de negocios más general de la empresa en el país, no exclusivamente de la planta cuyas instalaciones se subsidien.

A su vez, en lo que tiene que ver con la aplicación de la ley de inversiones, resulta interesante la revisión actual de criterios para el otorgamiento de beneficios, en la que aparece un criterio sectorial con cierta ponderación. *Para el largo plazo, la aplicación de mecanismos de promoción debería tener claramente establecida la prioridad para ramas con elevado contenido de conocimiento.* Eventualmente, este criterio podría flexibilizarse si nos encontramos con alta escasez de divisas o en la caída del ciclo productivo, promoviendo el rol anticíclico que podrían tener estas inversiones, lo que claramente no es el caso en el momento actual.

Los países que han resultado exitosos aplicando estrategias con fuerte presencia de capital extranjero (se las suele llamar *estrategias de crecimiento asistido* por IED) lograron una alianza entre los inversores y el Estado que garantizaba la estabilidad de las reglas de juego pero también promovía ciertos beneficios más allá de las fronteras de la empresa inversora. ¿Cómo se construye esta alianza? El diseño y la explicitación de una estrategia nacional de desarrollo son imprescindibles para proveer el marco de referencia para la política de promoción de inversiones, así como para la actuación de la agencia específica que ejecuta acciones de promoción del país como receptor de inversores (dentro o fuera de Uruguay XXI).

2.5. La dimensión ambiental debe considerarse simultáneamente con el crecimiento económico

Otro efecto de la carencia de explicitación de la estrategia nacional, y en particular de sus proyecciones en los diferentes espacios o regiones del país, es que se vuelve mucho más difícil la discusión con las comunidades

locales diferenciando entre los efectos del *desarrollo económico* y los ambientales. En algunas experiencias del período pasado una discusión racional con agentes locales de la región este del país permitió comprender cuáles pueden ser los aportes de un puerto de aguas profundas al proceso de desarrollo de la zona, sobre la base de una visión estructurada de escenarios que ayuda a valorizar las oportunidades y amenazas o costos, dilucidando hasta dónde pueden ser aceptables esos costos. Cuando se plantea como hecho consumado, sin demasiada información y en el contexto de una megainversión minera, se produce una fuerte reacción, casi unánime, en la población costera de Rocha contra la mina y contra el puerto en la Angostura.

Como cuestión más general, la dimensión ambiental debería ser parte integral de las políticas de desarrollo productivo, y no quedar encapsulada en una dirección de un ministerio (aunque, sin duda, la política ambiental requiere de una oficina especializada, con recursos y peso político). De hecho, la erosión del suelo y la afectación de las aguas son el límite principal al crecimiento basado en la producción agrícola. Nos consta que estos temas están siendo tratados por las autoridades, pero no se perciben avances en la integralidad de las decisiones.

2.6. Faltan grandes proyectos estructurantes, con objetivos ambiciosos y recursos acordes en la intersección entre educación, innovación y empleo productivo

Si bien el Plan Ceibal nos enorgullece frente al mundo, sentimos que la educación nacional, de la que históricamente hicimos gala, hoy no está aportando en la magnitud necesaria al proceso de desarrollo. El mayor problema aparece en secundaria, con un bajo porcentaje de egreso que muestra a Uruguay perdiendo posiciones en relación con los países de la región. Este no es un problema exclusivo de

las autoridades de la enseñanza ni de los sindicatos, tiene mucho que ver con la falta de orientación explícita de la sociedad y de los elencos políticos acerca de lo que quieren del sistema educativo.

Entre otros elementos de una profunda reforma, la educación debería integrar macroproyectos vinculados con las políticas de innovación y la generación de empleos productivos en los sectores con mayor potencialidad dinámica de largo plazo y en las regiones donde estos sectores se instalen.

Si bien esto no es ni debe ser responsabilidad exclusiva de las organizaciones sindicales, creemos que el PIT-CNT debería liderar un diagnóstico que apunte a un sinceramiento acerca de los principales problemas de la educación y las medidas para apuntar a su solución promoviendo un acuerdo nacional amplio en este sentido.

2.7. Pobreza, desigualdad y políticas sociales en el modelo de desarrollo

El presente documento no tiene por objeto discutir la dirección actual de las políticas sociales, lo que merecería una discusión profunda sobre los avances logrados en materia de transferencias hacia los sectores más necesitados y los impactos de las reformas de la salud y vivienda. Lo que nos preocupa en este momento es reflexionar acerca del vínculo entre las políticas sociales necesarias en el contexto actual y futuro del modelo productivo.

¿Cuáles serán los impactos del actual estilo de crecimiento sobre la pobreza, la indigencia, las desigualdades por género y edad (en particular sobre mujeres y jóvenes) y las desigualdades de ingresos?

En primer lugar, *en cuanto a la pobreza parece necesario establecer objetivos de mediano y largo plazo consistentes con los escenarios productivos*. Luego del impactante desem-

peño que permitió una reducción de 35% en 2005 a 19% en 2010, ¿podremos alcanzar la casi eliminación de la indigencia y el 13% de pobreza para fines de 2015? Más allá de la importancia de los consejos de salarios y la negociación salarial, para estas metas es imprescindible articular el rol de las políticas sociales redistributivas en el actual contexto del modelo de desarrollo productivo.

En segundo lugar, *la estrategia debe atender de manera prioritaria los problemas de la juventud y las desigualdades de género, en particular los relativos a empleo y salarios, en los que el modelo productivo no parece mejorar por sí mismo las posiciones relativas de las mujeres y los jóvenes*.

En tercer lugar, *diversos estudios muestran una tendencia creciente a la desigualdad de ingresos de los hogares en Uruguay*. El crecimiento de la desigualdad entre 1994 y 2007 se explica básicamente por los retornos a la educación: las remuneraciones de trabajadores altamente calificados crecen más que las percibidas por el trabajo con menos requerimientos educativos. En 2008-2009 la desigualdad cayó, en parte porque el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) redujo relativamente los retornos a la educación, y en especial porque el crecimiento permite aumento de empleo, más políticas redistributivas, asignaciones familiares y reforma de salud, aumento del salario mínimo y vigencia de los consejos de salarios. Estimaciones de empleo y salarios aun para escenarios futuros de alto crecimiento muestran que lo más probable es que continúen los aumentos en la brecha salarial por nivel educativo, de manera que para 2030 habría aumentado mucho la participación del grupo con más de 12 años de educación en el total de la masa salarial. La cantidad de gente que participe de ese sector de alta calificación dependerá de que la oferta educativa y la demanda de trabajo se vayan alineando. En el mejor escenario, aumenta mucho la desigualdad salarial, solo posiblemente compensada por un aumento de la oferta educativa y, por lo tanto, de la proporción de trabajadores con alto nivel de educación. *Pero siempre existirá*

un sector de la población alejado de esta dinámica, el que no haya accedido a la educación terciaria, que requerirá alguna forma de política social compensatoria si se pretende un modelo social igualitario.

Por último, pero no menos importante, *el modelo productivo tiende a aumentar los ingresos y la riqueza de los propietarios de la tierra mucho más que en otras actividades.* El precio de la tierra y de los arrendamientos se multiplicó por cinco entre 2003 y 2010, y varias veces más si comparamos con los precios vigentes en 1990. Si este incremento fuera permanente, hay grandes ganancias de riqueza y de ingresos no adecuadamente gravadas por la estructura tributaria actual. La presión fiscal agropecuaria, es decir, el total de impuestos pagados por el sector en relación con el PBI agropecuario, fue de 6,5% en 2007, 6,4% en 2008 y 6,6% en 2009, según estimaciones de Opya-MGAP (*Anuario 2009*, p. 387), y seguiría por debajo de 7% en

2010. Estos valores resultan sensiblemente menores que la presión tributaria promedio (en torno al 30% del PBI). La discusión de esta disparidad de aportes entre sectores en el contexto de la estrategia de desarrollo nacional parece más convocante que planteada aisladamente como preocupación presidencial en relación con un impuesto puntual o con la concentración de la tierra. Parece que el asunto no solamente tiene que ver con las necesidades de gasto en infraestructura, sino que, si se requerirán efectos redistributivos de la política social que probablemente será necesaria aun en escenarios de alto crecimiento, ese debería ser el contexto de discusión. Existen por lo tanto argumentos de justicia redistributiva que seguramente sean más importantes que el financiamiento de los costos de infraestructura: lograr un modelo igualitarista implica que los grandes ganadores cedan parte de sus ganancias para impulsar capital humano y otros sectores de la producción.

3.

¿Debe buscarse consenso social sobre la visión de largo plazo (Uruguay III Siglo)?

¿Es necesario cierto nivel de consenso social para fundar políticas de Estado? Las políticas que se arraigan en instituciones eficientes y consolidadas tienen mayor probabilidad de permanecer varios períodos de gobierno y para ello pueden ser beneficiadas por haber alcanzado acuerdos multipartidarios. Sin embargo, las que tienen más probabilidad de permanecer en el tiempo son aquellas que maduran en la discusión entre las fuerzas sociales y luego son asumidas por acuerdos políticos. Por lo tanto, resulta conveniente promover el mayor acuerdo social posible sobre los objetivos e instrumentos de la estrategia de desarrollo.

¿Cómo debe procurarse ese consenso? ¿Cuál debería ser el papel del PIT-CNT en esa tarea?

- ▶ Debería buscarse una alianza de largo plazo mediante mecanismos de diálogo social en los que el PIT-CNT sea una fuerza con importante protagonismo por su iniciativa y capacidad de propuesta.
- ▶ Debe buscarse además la inclusión amplia del empresariado, en particular deberían estar presentes representantes de las empresas de menor tamaño, además de empresas líderes en sus respectivos mercados, tanto extranjeras como nacionales.

Distribución de la riqueza



Introducción

Un debate sobre nuevas formas de distribución de la riqueza en Uruguay puede realizarse sobre una base diferente de la que históricamente lo caracterizó, porque el cambio de partidos gobernantes terminó con el mito que aseguraba que el único camino razonable era la acumulación «arriba» y favoreciendo al capital a expensas de los trabajadores y de toda la sociedad.

La práctica de los siete años de gobierno de izquierda en Uruguay y las diferentes experiencias progresistas en la región demuestran que se puede crecer y distribuir, y que distribuir es la mejor garantía para seguir creciendo.

En contraste con la crisis que en estos días recorre las economías centrales del mundo capitalista, sin exitismos irresponsables podemos apreciar orgullosos que los países más exitosos en América Latina crecieron como nunca antes, y son los que distribuyen mejor, no solo por justicia sino porque apuntan a un proyecto de sociedad diferente.

Por eso en la introducción a un trabajo destinado a exponer formas concretas para redistribuir la riqueza en el Uruguay de hoy, importa colocar ese objetivo en el marco de las aspi-

raciones más generales del movimiento sindical y las fuerzas avanzadas de la sociedad. La redistribución de la riqueza forma parte de una estrategia cuyo horizonte es una sociedad más justa, sin explotación de los seres humanos, capaz de resolver simultáneamente la satisfacción creciente de las necesidades materiales y espirituales de sus habitantes y una mayor libertad y democracia. Nuevas relaciones sociales.

Esta precisión es más importante cuando se aprecia que uno de los problemas más graves que parecen afrontar las fuerzas sociales y políticas que luchan por los cambios puede ser la autolimitación de su pensamiento, ideas, objetivos y expectativas.

Se tiene la sensación de que las izquierdas todavía no se reponen de los derrumbes y crisis de los modelos que históricamente las inspiraron, y por eso no se animan a formular alternativas creíbles, sólidas y progresistas a la crisis del capitalismo. Hasta el momento parece haber más amenazas, amagues y propaganda de debates que verdaderos debates ideológicos.

Y más allá de que las crisis se reproduzcan una y otra vez con su lógica de afectar primero

y más hondo a los más vulnerables, el fin de un orden basado en la injusticia y el abuso del poder no ocurrirá como un cataclismo geológico ni por autocombustión.

Ningún orden social se extinguió, siempre hubo que luchar para sustituirlo por otro. Para eso son necesarias la voluntad y la iniciativa intelectual de quienes vivimos de nuestro trabajo manual, intelectual, cultural, científico, social. Somos los que podemos construir un mundo mejor, mucho mejor que este. Nuestras propuestas para un debate social sobre la distribución de la riqueza se sitúan en el horizonte amplio de una estrategia de cambios de fondo.

Enunciaremos algunos apuntes como sinopsis conceptual de temas que ligan las actuales demandas de mejor distribución de la riqueza con una estrategia social transformadora.

* * *

Los cambios en la estructura de distribución siempre generan tensiones entre los diversos sectores sociales y demandan diversidad de instrumentos.

El movimiento sindical privilegia en primer lugar el trabajo; ello refiere al número de trabajadores en el conjunto de la economía y a la calidad de los empleos, medidos en términos no solo económicos, pero obviamente de los salarios, los beneficios sociales y la calidad profesional y técnica del trabajo. Los avances ya registrados en ese campo, aunque parciales e inarmónicos, son sustantivos y resultan de nuestra lucha y también de una nueva sensibilidad en el gobierno.

Un segundo componente redistributivo es el destino de los dineros que el Estado invierte en políticas sociales, en jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, salud pública, educación pública y seguridad pública.

En todos esos casos durante los últimos años los recursos crecieron de manera muy importante; en algunos se multiplicaron. Sin

embargo, para la consolidación del efecto redistributivo en términos de justicia social hace falta que esos recursos produzcan nuevas calidades y resultados nuevos. No alcanzan las cifras, queremos y reclamamos una mejor salud pública en el sistema de hospitales y de institutos de salud pública. La redistribución a que aspiramos los trabajadores organizados no es algo parecido al pasado pero más oneroso para la sociedad. El cotejo de inversiones y resultados es un mecanismo de rendición de cuentas y análisis de cantidad y calidad de la redistribución del gasto público.

Un capítulo central en la redistribución de la riqueza refiere a los capitales culturales y los saberes.

La mejora de la educación a todos los niveles es una cuestión que afecta centralmente la vida de los trabajadores y sus familias. Mejor educación para el trabajo, porque ello facilita mejores empleos, pero sobre todo para ser ciudadanos más libres. Y tampoco aquí, o especialmente aquí, es suficiente lo que proveen las cifras de inversión estatal. El pasaje de un presupuesto para la educación de 450 millones de dólares a uno de 2.000 millones de dólares durante los últimos dos gobiernos fue una condición necesaria para sacar al sistema de la postración. Ahora se trata de avanzar en todos los niveles en que se mantienen retrasos e inequidades reproducidos por el sistema educativo. La mejora en la calidad de la educación no tiene importancia vital similar para quienes pueden acceder a la educación privada de elites y para los sectores populares y las clases medias. Esa redistribución de bienes culturales beneficia directamente a las y los más postergados de la sociedad.

La seguridad pública es otro bien desigualmente distribuido sobre el que es necesario tener políticas innovadoras.

Los efectos de la inseguridad inciden desigualmente según territorio, edad y sexo. Los trabajadores que viven en barrios humildes, que salen a trabajar en la mañana temprano y no pueden contratar guardias, alarmas ni segu-

ridad privada necesitan unos equipamientos urbanos y recursos estatales de prevención del delito diferentes de los que utilizan quienes se desplazan en coches o viven en zonas protegidas. En la misma dirección se ubican las políticas para preservar la integridad de niños, niñas y adolescentes o para enfrentar la pandemia de violencia doméstica que domina a la sociedad uruguaya.

La agenda de redistribución no se agota sino que se multiplica a medida que avanza.

Cuando las políticas públicas intervienen favorablemente en la redistribución de las riquezas de la sociedad, una de sus cualidades es que a medida que producen resultados abren espacios para nuevas demandas y para la realización de justicia. Esto se concreta de un modo ejemplar en el campo tributario o respecto a la propiedad de los medios de producción.

En el primero es notoria la orientación que durante los últimos años empezó a cuestionar

una estructura impositiva que gravaba privilegiadamente a los trabajadores y consumidores; la profundización de ese proceso forma parte de una estrategia de redistribución expansiva y de efectos acumulativos en términos de justicia social.

Respecto a la propiedad y gestión de los medios sobre los procesos productivos, es evidente que el movimiento sindical todavía debe aportar capacidades intelectuales y organizativas para definir y conquistar nuevas formas de propiedad social, más avanzadas, más justas, más innovadoras, en que la codicia y la acumulación sin límites de riqueza no sean el «motor de nuestra historia».

Con esta perspectiva se elaboró el siguiente informe de propuestas para mejorar las condiciones de distribución de la riqueza durante el segundo gobierno de izquierda.

Aportes para la discusión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay

El presente trabajo tiene como objetivo generar insumos que colaboren con la discusión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay. Este tema ha sido poco estudiado, básicamente por la falta de información disponible para una correcta evaluación de cómo se distribuye el conjunto de activos entre los uruguayos.

Motivada por el momento económico y político que vive el país y reconociendo dentro del conjunto de preocupaciones del movimiento sindical la relevancia de la distribución del ingreso y de la riqueza en particular, surge esta iniciativa.

La transmisión intergeneracional juega un rol fundamental en la distribución de la riqueza; reproduce un fenómeno y condiciona las oportunidades que los individuos pueden alcanzar a lo largo de la vida (Picketty, 1998). En este punto, las herencias (transmisiones patrimoniales) y su tratamiento adquieren relevancia para perpetuar las diferencias entre los individuos. Si la movilidad social es un aspecto deseable por la sociedad, eso deberá reflejarse en los mecanismos de redistribución existentes, los que a su vez se encontrarán estrictamente relacionados con la ideología de los grupos dominantes (Ichino y otros, 2011).

Así, entendiendo la distribución de la riqueza como elemento distintivo del modelo de de-

sarrollo, resultan fundamentales los mecanismos que ligen el crecimiento económico con la distribución y la redistribución de la riqueza (Olesker, 2009). Por ende se considera que la estructura productiva del país es el elemento que subyace y en buena medida determina el fenómeno que analizamos.

Dentro de las políticas redistributivas para compensar las diferencias en riqueza inicial más clásicas destacaremos: las instituciones del mercado de trabajo, que influyen en el proceso de generación de ingreso (ya que patrimonio es ingreso acumulado), las políticas impositivas vinculadas al ingreso y las centradas en el patrimonio, y las políticas sociales.

El documento se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se intentará, considerando la información disponible, describir cómo se distribuyen algunos de los elementos que forman parte de la riqueza de los hogares (apartado I). En segundo lugar, en el resto de los apartados se esbozan diferentes mecanismos, que se diferenciarán por su carácter corrector o compensador, que pueden colaborar con la consecución de una sociedad más igualitaria; en el primer grupo se destacan posibles cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo y la política tributaria, y en los segundos el rol de las políticas sociales.

I. Distribución de la riqueza. Aspectos descriptivos a tener en cuenta

A. Distribución del ingreso

La distribución personal del ingreso de los hogares, concepto diferente tanto del de riqueza como de la perspectiva funcional de la distribución del ingreso, constituye un elemento fundamental para analizar la desigualdad imperante en una sociedad. En Uruguay encontramos que el 10% de los hogares más pobres del país se apropia del 2% de los ingresos corrientes de 2010, al tiempo que el 10% más rico se apropia del 30%.

CUADRO 1. INDICADORES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (2010)

Decil	% de ingreso total	% de los ingresos laborales	Ingresos laborales/ Ingresos totales
1	2%	2%	56%
2	4%	3%	65%
3	5%	5%	70%
4	6%	6%	71%
5	7%	7%	72%
6	8%	8%	74%
7	10%	10%	74%
8	12%	12%	73%
9	16%	17%	73%
10	30%	30%	71%
Total	100%	100%	71%

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los ingresos laborales constituyen el 70% del ingreso total de los hogares para el promedio de la población. Este hecho se reitera en toda la distribución con la excepción de la parte baja, ya que para el decil inferior los ingresos laborales representan solo el 50% de los ingresos del hogar.

En cuanto a la distribución funcional del ingreso, cómo se remunera a los distintos factores

productivos en un período dado, no se cuenta con datos oficiales actualizados. El último dato disponible, una estimación que se presenta para el *Informe de desarrollo humano de Uruguay 2008*, plantea que el peso de la masa de ingresos laborales en el ingreso nacional disponible ascendía al 44,3% en el año 2006. En el mismo informe se plantea la hipótesis de que los períodos de crisis económica generan grandes redistribuciones de los trabajadores a los dueños del capital, señalando que los dos períodos con datos en que la masa salarial representó un menor porcentaje fueron el comienzo de los ochenta y el período 2003-2004.

En el cuadro 2 se da cuenta del crecimiento de las variables relevantes al analizar el peso de los ingresos laborales en el producto bruto interno (PBI) desde 2006 hasta fines de 2010. Así, mientras el producto generado se incrementó en un 30%, el salario real lo hizo en un 19% y los puestos de trabajo en un 9%. Si aproximamos el crecimiento de la masa de ingresos laborales por el acumulado entre crecimiento de salario real y de puestos de trabajo, estaríamos cerca de la hipótesis de que su peso en el ingreso nacional no ha tenido grandes modificaciones desde 2006.¹

CUADRO 2. CRECIMIENTO ANUAL Y ACUMULADO DESDE 2006

Año	PBI	Salario real	Empleo
2007	7,3%	4,1%	4,9%
2008	8,6%	4,3%	1,8%
2009	2,6%	5,6%	2,1%
2010	8,5%	3,4%	0,0%
Acumulado	29,7%	18,7%	9,1%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central y de INE.

1 Notaro (2011) plantea una hipótesis similar pero analizando que los ingresos de los sectores populares se han mantenido prácticamente constantes desde 2006 en adelante. Sin embargo, los porcentajes son inferiores y se calculan sobre una estimación del ingreso nacional disponible y no sobre el PBI.

La distribución personal y funcional del ingreso son perspectivas complementarias. Por medio de ambas puede darse una visión de los recursos generados por los trabajadores y su distribución mediante el proceso de distribución y redistribución en el cual son fundamentales los mecanismos que se analizarán en los próximos apartados.

B. Estructura tributaria

Dentro de los mecanismos mediante los cuales la sociedad redistribuye el ingreso que genera, la estructura tributaria juega un papel central. De acuerdo con información proveniente de la Dirección General Impositiva

(DGI), desde mediados de 2002 el ritmo de crecimiento de la recaudación ha sido aún mayor que el del producto.²

Por otra parte, la estructura tributaria da indicios de las preferencias colectivas sobre cuáles deben ser las principales fuentes a gravar. Una característica de la estructura tributaria uruguaya que se ha mantenido durante los últimos años es la significativa participación de los impuestos al consumo de amplia base. En el cuadro 3 puede apreciarse que los impuestos al consumo durante 2010 fueron el 63,5% de la recaudación total, mientras que los derivados de la renta y la propiedad representaron el 28,5 y el 6,6%, respectivamente.

CUADRO 3. ESTRUCTURA DE RECAUDACIÓN 2009-2010 (%)

Impuestos	Participación en la recaudación total de 2009	Participación en la recaudación total de 2010	Variación real de la recaudación 2009-2010
1. Impuestos al consumo	63,1	63,5	7,0
IVA	53,5	53,0	5,4
IMESI	9,6	10,5	15,8
2. Impuestos a la renta	27,9	28,5	8,6
IRAE (a)	14,0	14,3	8,1
IMEBA	0,6	0,6	9,7
IRPF	10,4	10,8	10,2
IASS	1,5	1,7	19,9
IRNR	1,3	1,1	-12,5
3. Impuestos a la propiedad	7,0	6,6	-0,2
Impuesto al patrimonio	6,3	5,7	-3,0
Impuesto a las transmisiones patrimoniales	0,8	0,9	23,2
4. Impuestos de control (b)	0,2	0,2	6,7
5. Otros impuestos (c)	1,1	0,9	-8,0
6. Impuestos derogados	0,2	0,0	-69,4
7. Ingresos no tributarios	0,6	0,3	-50,6
8. Total bruto (suma de (1) a (7))	100,0	100,0	6,3

(a) Incluye recaudación registrada en códigos del IRIC que se imputa al IRAE.

(b) Corresponde a ICOSA.

(c) Incluye los restantes impuestos administrados por la DGI comprendidos en el sistema tributario vigente: adicionales de IMEBA, impuesto a los ingresos de las entidades aseguradoras, ISAFI, FIS, detracción a la exportación.

Fuente: *Boletín Estadístico año 2010* de la DGI.

² *Boletín Estadístico año 2010*, DGI.

El cuadro 4 da cuenta de la composición actual y la evolución temporal de la recaudación según materia gravada. En 2010 la recaudación proveniente de las rentas y utilidades (impuesto a la renta de las personas físicas, IRPF; impuesto de asistencia a la seguridad social, IASS; impuesto a la renta empresarial, IRAE, etc.) representa el 5,3% del PBI, la proveniente de gravar la propiedad (impuesto al patrimonio, IP; impuesto sobre las transmisiones patrimoniales, ITP) un 1,3% y la proveniente de impuestos sobre bienes y servicios (impuesto al valor agregado, IVA; impuesto específico interno, IMESI) un 12%.

Del análisis temporal de los datos se desprende que la recaudación sobre rentas y utilidades se ha incrementado, efecto en parte explicado por la reforma tributaria; los impuestos sobre bienes y servicios se han incrementado pero en menor medida, jugando aquí un rol relevante la disminución de la evasión, lo que implica que sin considerar la variación en la evasión ha habido una reducción de su peso por la baja de las tasas en la reforma tributaria. Por su parte, la recaudación proveniente de impuestos que gravan la propiedad se ha mantenido prácticamente constante.

CUADRO 4. RECAUDACIÓN SEGÚN MATERIA GRAVADA (MILLONES DE PESOS CORRIENTES) (1997-2010)

Años	Sobre renta y utilidades		Sobre la propiedad		Sobre bienes y servicios		PBI
	Recaudación	% PBI	Recaudación	% PBI	Recaudación	% PBI	
1997	4.156,00	1,84	3.333,90	1,47	24.199,60	10,69	226.318
1998	5.568,70	2,09	3.509,60	1,32	28.080,10	10,56	265.839
1999	5.575,50	2,05	3.341,50	1,23	27.689,00	10,18	271.961
2000	5.617,20	2,03	3.407,60	1,23	28.183,90	10,21	276.152
2001	5.311,20	1,91	3.487,70	1,25	30.223,60	10,86	278.353
2002	5.185,80	1,79	4.773,90	1,65	31.018,30	10,72	289.233
2003	5.407,60	1,59	6.680,80	1,97	39.260,30	11,55	339.792
2004	9.650,60	2,46	6.779,60	1,73	49.477,40	12,59	392.850
2005	11.969,10	2,82	7.409,00	1,74	55.486,00	13,05	425.018
2006	14.429,50	3,03	7.488,10	1,57	64.307,10	13,49	476.707 •
2007	18.682,60	3,33	7.873,90	1,41	73.662,00	13,14	560.412 •
2008	33.681,90	5,16	8.433,20	1,29	80.028,10	12,25	653.136 •
2009	35.171,30	4,98	9.946,00	1,41	86.081,70	12,18	706.883 •
2010	42.989,70	5,32	10.620,70	1,31	98.074,70	12,14	807.685 •

• Cifras del PBI preliminares (BCU).

Fuente: DGI.

Básicamente la estructura se ha modificado intercambiando importancia entre la imposición a las rentas y la imposición a bienes y servicios, sin alterar la imposición a la propiedad.

C. La vivienda

La vivienda presenta características que la distinguen del resto de los bienes típicos. La

vivienda satisface una necesidad humana básica, constituye quizás el activo más relevante en el ciclo de vida de un individuo, y también la distinguen su durabilidad y su carácter espacialmente fijo. Por otra parte, la caracterizan el ser un bien heterogéneo, su alto costo de construcción, la relevancia de las asimetrías de información y los altos costos de búsqueda y transacción (López García, 2010).

Su condición de activo más que relevante en el ciclo de vida hace que su tenencia sea un factor diferenciador para la población. El cuadro 5 muestra cómo el 60% de los hogares reside en viviendas de las cuales es propietario alguno

de sus miembros. De los restantes hogares, el 17% son inquilinos y el resto mayoritariamente ocupantes con permiso. De los propietarios, adicionalmente, un 17% continúa pagando la vivienda, mientras que un 83% ya la pagó.

CUADRO 5. TENENCIA DE VIVIENDA (2010). HOGARES Y PERSONAS

	Hogares	%	Personas	%
Total propietarios	724.864	61%	2.092.360	62%
Total inquilinos	202.725	17%	550.212	16%
Otros	251.585	21%	724.343	22%
Total	1.179.174	100%	3.366.915	100%

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ECH, INE.

El tipo de tenencia de la vivienda varía también según la posición en la distribución del ingreso en que se ubiquen los integrantes del hogar en cuestión. En la parte baja de la distribución, solo el 50% son propietarios (17% aún la está pagando), un 13% son inquilinos, y se concentran aquí los ocupantes de vivienda, ya sea con o sin permiso del propietario

(37%). En cambio, en el extremo superior de la distribución, el 76% son propietarios de la vivienda donde habitan. Entre los extremos de la distribución no existen casi diferencias en el porcentaje que alquila la vivienda de residencia; este tipo de tenencia tiene una mayor relevancia para los hogares de la parte media de la distribución.

CUADRO 6. TENENCIA DE LA VIVIENDA SEGÚN DECIL DE INGRESOS-PERSONAS (2010)

Decil	Propietarios	Inquilinos	Otros	Total
1	50%	13%	37%	100%
2	54%	14%	31%	100%
3	58%	17%	25%	100%
4	60%	17%	24%	100%
5	59%	18%	22%	100%
6	64%	17%	19%	100%
7	64%	19%	17%	100%
8	67%	19%	14%	100%
9	71%	16%	13%	100%
10	76%	14%	10%	100%
Total	62%	16%	22%	100%

Fuente: Elaboración propia basada en datos de ECH, INE.

II. Redistribución del ingreso

Este apartado tiene como objetivo señalar la importancia de la política salarial como mecanismo distribuidor del ingreso y destacar dentro de la política tributaria aquellas medidas que tienen mayor relevancia para el conjunto de los trabajadores.

A. El rol de la política salarial

Los dos instrumentos más importantes con que cuenta la política salarial son la negociación colectiva y el salario mínimo nacional (SMN).

El paso necesario de reinstalación de los consejos tripartitos de salarios ya fue dado y está en etapa de consolidación. Uruguay se caracteriza por un alto grado de centralización en la negociación, que se combina con aspectos de flexibilidad y acuerdos que tengan en cuenta ajustes a nivel sectorial basados en el crecimiento esperado de cada sector y ajustes generales basados en el crecimiento de la economía en su conjunto (PBI). Este aspecto fue introduciéndose paulatinamente y se efectivizó en la última ronda comenzada en 2010.

De todas maneras, es importante señalar que la evaluación de los resultados de la anterior ronda de consejos de salarios mostró que la desigualdad salarial intrarrama empeoró para la mayoría de las ramas en comparación con 2004 (Cuesta Duarte, 2009). Este es un aspecto a considerar, ya que podría ser peligroso que se diera un crecimiento de la brecha salarial entre trabajadores con iguales características por el hecho de desempeñarse en ramas de actividad diferentes, o que las ramas en que se determinen menores incrementos sean las que a su vez concentren trabajadores con salarios cercanos al laudo.

Los lineamientos en cuanto a la evolución del SMN planteados implican que entre 2011 y 2013 deberá incrementarse en un 65% (25% en enero de 2011, 20% en 2012 y 10% en 2013). Se incorpora la cláusula que establece que los ajustes correspondientes a 2012 y 2013 estarán condicionados por la evolución

de la tasa de desempleo de los trabajadores menos calificados, entendiéndose como tales a aquellos que tienen ciclo básico incompleto (Cuesta Duarte, 2010).

Entonces, *¿cómo puede el canal de la política salarial ayudar a mejorar la distribución de la riqueza?* Es ampliamente reseñado que cerca del 70% de la correlación intergeneracional de la renta es causado por la persistencia de la desigualdad en las rentas laborales. Esto implica de manera *grosa* que padres con rentas laborales bajas tienen mayor probabilidad de tener hijos cuyas rentas laborales sean también bajas, generando así trampas de movilidad. Es en este sentido que tiene lugar la política salarial activa con objetivo redistribuidor.

La interacción de la negociación colectiva y la fijación del SMN en la redistribución

Los problemas de empleo, sea la insuficiencia de ingresos, sea la no protección de la seguridad social, etcétera, son fenómenos que por lo general tienden a concentrarse en determinados colectivos, aquellos más vulnerables. Dentro de estos colectivos se destacan las mujeres y los jóvenes; el bajo nivel educativo es el factor que exacerba sus dificultades. Es decir, tiene mayor probabilidad de tener problemas de empleo un joven de bajo nivel educativo que uno con nivel superior, aunque a igualdad de formación tiene mayor probabilidad de no alcanzar un empleo decente un joven que un adulto, y lo mismo se da en el caso de las mujeres, de los residentes en el interior del país, etcétera.

En la actualidad el SMN ha retomado un rol activo en la determinación de salarios: asciende a 6.000 pesos a partir del 1.º de enero de 2011. Aunque no tiene ningún anclaje en necesidades, es decir, no se le supone ninguna equivalencia con lo que se considere ingreso remunerador, su incremento muy por encima del salario real promedio refleja de forma explícita el objetivo de incrementar los ingresos de los trabajadores más vulnerables, que por lo general son los que lo perciben.

CUADRO 7. TRABAJADORES CON INGRESOS HORARIOS IGUALES O INFERIORES AL SMN (2010)

Grupo	%	Peso en grupo	% de mujeres	% jóvenes	% de no cotizantes
Miembros de PE, PL, y directores de EP	1%	7%	19%	36%	36%
Profesionales	1%	2%	83%	35%	35%
Técnicos y profesionales intermedios	3%	7%	45%	57%	57%
Empleados de oficina	7%	7%	76%	62%	62%
Empleados de servicios y vendedores	27%	29%	81%	44%	44%
Agricultores y trabajadores calificados del agro	2%	17%	14%	42%	42%
Oficiales, operarios y artesanos de art.	10%	17%	19%	43%	43%
Operarios de maquinaria, etc.	7%	13%	30%	38%	38%
Trabajadores no calificados	43%	28%	46%	43%	43%
Total	100%	18%	54%	45%	45%

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

La proporción de trabajadores que perciben el equivalente horario al SMN o menos es un 18% del total de los asalariados,³ entre los que resaltan los trabajadores no calificados (43%) y los empleados de servicios y vendedores de comercios (27%). De estos trabajadores que perciben una remuneración insuficiente, el 54% son mujeres, el 45% jóvenes e igual porcentaje además no está protegido por la seguridad social. A modo de ejemplo, de los pocos profesionales que enfrentan la problemática en cuestión, más del 80% son mujeres, hecho que ejemplifica lo que planteábamos antes (cuadro 7).

Dentro de los grupos con mayor concentración de asalariados de bajos ingresos, las ocupaciones que predominan son las desempeñadas por trabajadores no calificados y empleados de servicios y vendedores. En particular se trata de personal doméstico, peones agropecuarios, vendedores en tiendas y almacenes, niñeras y cuidadoras de niños, y acompañantes y cuidadores de enfermos. Como consecuencia, las ramas que concen-

tran más asalariados con insuficiencia salarial son comercio, restaurantes y hoteles (26%) y servicios comunales, sociales y personales (27%), mientras que las ramas con una mayor proporción de trabajadores que sufren esta problemática son las primarias (agricultura, silvicultura, pesca, etc.) con un 27% y comercio con un 23%.

Esto deja entrever dos fenómenos. Por un lado, los empleos vinculados a los cuidados se ven escasamente remunerados, y por otro, lo mismo sucede con los trabajadores tradicionalmente diferenciados en cuanto a la forma de fijación del salario mínimo: servicio doméstico y trabajadores rurales. Estos dos últimos casos se explican por la determinación de un laudo inferior, por debajo del equivalente al SMN imperante para el resto de los trabajadores hasta el 2010. Esa situación se revirtió a partir de los ajustes de 2011, por ende habrá que esperar para contar con la información de 2011 y evaluar los efectos de esta política que en principio parece la más acertada y focalizada. En el caso de los trabajadores vinculados a los cuidados de los dependientes del hogar, está claro que también desempeñan tareas subestimadas. En la medida en que se desarrolle una conciencia colectiva de la relevancia

³ Se consideran en el análisis los asalariados públicos, privados y los cooperativistas.

de los cuidados para un desarrollo pleno de los derechos, podrán revalorizarse este tipo de tareas y sus requerimientos.

¿Qué puede hacer la política salarial para mejorar estas realidades? La política seguida, que implica dar incrementos superiores para los trabajadores con salarios más bajos dentro de cada rama, es acertada ya que combina el manejo del SMN a nivel global y la consideración de las especificidades en los consejos de salarios. Dado el impacto del SMN sobre los mínimos por rama, una mejora del salario real mínimo empujará los mínimos de estas ramas más deprimidas y reducirá las brechas con las ramas de mayor dinamismo, disminuyendo de esta forma una posible incidencia negativa de las pautas basadas en el crecimiento sectorial.

De todas formas, esta política parece insuficiente. Las pautas generales deberían establecer aumentos superiores para estos ingresos sumergidos, considerar ingresos sumergidos no solo a una franja cercana al laudo más bajo por convenio, ingresar en un proceso de discusión sobre lo que puede aceptarse como un salario «remunerador» y el que no cumple con esa condición propia de la defensa del trabajo decente.

Por otra parte, deben incorporarse en todos los convenios colectivos mecanismos de formación permanente. En el caso de los trabajadores de ingresos inferiores, dado que están sobrerrepresentados entre los trabajadores no calificados y el personal doméstico y de cuidados, una manera de atacar estas dimensiones de forma integral sería establecer estándares mínimos de determinación de tareas que habiliten un posterior proceso de certificación laboral, para revalorizar al trabajador y la tarea.

Este camino debe ser acompañado por un reconocimiento oficial de estas calificaciones y certificaciones. Este debe ser incorporado en un Sistema Nacional Público de Empleo y Formación (SNPEF), y reconocido de tal forma que para el trabajador tenga sentido realizar este esfuerzo. Esto implica todo un desafío para las

instituciones del mercado de trabajo y para la población en general, ya que las capacidades adquiridas fuera del sistema formal son escasamente reconocidas.

Por otra parte, debe pensarse en posibles rediseños de la política de negociación colectiva que contemplen la situación de las ramas menos dinámicas. Así, un elemento que podría analizarse para evaluar tanto sus virtudes como sus defectos es una estructura de negociación por cadenas productivas en la que se integren ramas con mayor y menor grado de dinamismo relativo.

B. Política tributaria

La recaudación que se obtiene por la vía impositiva es relevante desde que esta es la que determina el monto con el cual cuenta un país a los efectos de ejecutar sus políticas sociales y su estrategia de inversión. Además de al monto de recaudación, debe prestarse atención al origen de esta. En este sentido, una premisa que ha adquirido fuerza de axioma entre los economistas y políticos de izquierda es la idea de que los impuestos progresivos y directos (ejemplo IRPF) tienen un efecto distributivo mayor que aquellos impuestos no progresivos e indirectos (ejemplo IVA). Con el objetivo de aportar elementos a esa discusión e intentar construir herramientas de tributación que acompañen la estrategia redistributiva que promueve la izquierda, se sistematizan a continuación algunos resultados obtenidos sobre posibles cambios tributarios y su efecto sobre la distribución de los recursos.

Se propone analizar mecanismos que incorporen mejoras al actual sistema tributario buscando avanzar en términos de justicia distributiva.

1. Redistribución por medio del ingreso laboral

Hay al menos cuatro mecanismos con los cuales hacer modificaciones en el actual IRPF sobre los ingresos laborales que podrían colaborar a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza:

- a. Variación del mínimo imponible.
- b. Variación de los porcentajes de aporte por tramo.
- c. Incremento del número y el monto de las deducciones ya existentes.
- d. Creación de nuevas deducciones que privilegien la vivienda como bien meritorio.

En este momento existen planteos para modificar tres de estos puntos. En primer lugar, el incremento del mínimo no imponible, planteado de aquí a dos años. Este pasaría a representar aproximadamente siete bases de prestaciones y contribuciones (BPC) mensuales, por lo que se incrementaría, a valores actuales, de 15.000 a 17.000 pesos, aproximadamente, el monto del tramo de ingresos laborales por los que no se tributa. En segundo lugar, se propone un cambio en la estructura de franjas, incorporando una nueva franja para los ingresos más altos, a partir de los cuales se incrementará la tasa al 30% (actualmente la tasa más alta es de 25%), lo que además implica aumentar a los que pagan 22 y 25%. Por último, ya se ha creado una deducción por el pago de alquileres, que se explicará más detalladamente en el apartado sobre política de vivienda, que se hará efectiva en la próxima liquidación. Al mismo tiempo se propone que también puedan deducirse las cuotas de préstamos hipotecarios.

El incremento del mínimo no imponible tendrá beneficios marginales para un conjunto importante de trabajadores que verán incrementados sus ingresos disponibles, pero de todas formas las modificaciones en la distribución del ingreso obtenidas por la conjunción de los cambios en los dos primeros puntos parecen marginales.⁴ Dado que la mayoría de los asalariados no paga IRPF (más del 70%), el efecto redistribuidor se dará en la parte alta de la

estructura salarial. La proporción de asalariados que tributan IRPF se incrementa más que proporcionalmente a lo largo de la distribución de los ingresos de los hogares, por lo que el cambio en el mínimo no imponible beneficiará en mayor proporción a hogares por encima de la mediana de ingresos. Estos asalariados están concentrados en las ramas de mayores salarios (Anexo 2). Por otra parte, el cambio en las tasas por franja va en sentido opuesto al beneficio obtenido por el cambio en el mínimo no imponible para aquellos que tienen los más altos ingresos laborales, mientras que aquellos de salarios altos pero no tanto, por arriba de la mediana, recibirán un beneficio adicional por la baja en la tasa de 25 a 22%.

Por su parte, la posibilidad de deducir hasta un 6% del costo del arrendamiento para el contribuyente es una modificación significativa, tanto por los altos costos actuales del flujo de servicios de vivienda, que generan una transferencia continua de riqueza de los arrendatarios a los dueños de la vivienda, como por suponer la continuidad de un proceso de mejora de la estructura tributaria ampliando las deducciones y reconociendo así las heterogeneidades entre los individuos y los hogares más allá del flujo de ingreso corriente.

Este camino se continúa con las nuevas deducciones planteadas, que van en el camino de fomentar el acceso a la vivienda de las clases medias, un nuevo incentivo a la demanda. En el apartado de política de vivienda se ahondará en los mecanismos propuestos y se reflexionará sobre los mecanismos no impositivos, aquellos destinados a los hogares en peor situación, lo que ha determinado que se hable de emergencia de vivienda en el país.

2. Reducción de los impuestos al consumo asegurando su ejecución

Si bien el IVA lo pagan todos los hogares, está demostrado que en términos relativos es mayor el gasto en este impuesto que realizan los hogares de menores ingresos. Por lo tanto, la reducción del IVA tendría incidencia directa sobre la redistribución siempre y cuando lle-

4 Según el simulador de políticas sociales de AGEV, basado en la ECH 2009, la introducción de estos dos cambios manteniendo los demás parámetros constantes no genera modificaciones en la distribución del ingreso (el índice de Gini, a modo de ejemplo, se mantiene).

que al bolsillo de las personas. Es esperable entonces que modificaciones en la estructura tributaria generen efectos sobre la distribución de los recursos y sobre las acciones que toman los distintos actores de la economía.

En las últimas manifestaciones del Ministerio de Economía se propone reducir las alícuotas del IVA mediante la devolución de parte del importe pagado por los consumidores cuando utilizan tarjeta de crédito o de débito. De este modo se aseguraría que la reducción sea efectivamente trasladada a los hogares y que no acabe por significar un incremento del margen de ganancia de los comerciantes.

Actualmente el IVA tiene dos tasas: una tasa básica (22%) y una tasa mínima (10%). La existencia de dos tasas contempla el hecho de que un conjunto de bienes (entre los que se encuentran alimentos de consumo masivo y los servicios de salud, entre otros) son de extrema necesidad y por lo tanto son gravados con una menor alícuota. Ello promueve cierta progresividad del impuesto, gravando en menor medida los bienes a los cuales los hogares de menores ingresos dedican la mayor parte de esos ingresos. Por lo tanto, una reducción de IVA no puede ignorar esa estructura de progresividad interna del impuesto, sino que debe mantener cierta relación y reducir en forma conjunta.

A continuación se realiza un ejercicio de simulación utilizando un instrumento creado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): el simulador de políticas públicas. Se estudia únicamente el efecto parcial de reducir las tasas del IVA, sin considerar la necesidad de incrementar otros impuestos para compensar la pérdida en la recaudación, es decir, al renunciar a parte de los ingresos del Estado.⁵ Detrás de la simulación se establece como supuesto que debido a que la

reducción del IVA contempla la utilización de tarjetas, el traslado de la reducción a precios en todos los escenarios es del 100%. Las estimaciones se realizan con información de la ECH 2009 publicada por el INE.

CUADRO 8. ESCENARIOS ESTIMADOS DE REDUCCIÓN DEL IVA

Escenarios	Modificaciones sobre el IVA
Escenario 1	Tasa básica: 20%
	Tasa mínima: 10% (incambiada)
Escenario 2	Tasa básica: 20%
	Tasa mínima: 8%
Escenario 3	Tasa básica: 18%
	Tasa mínima: 8%

En términos generales, se observa que la aplicación de estas modificaciones sobre las alícuotas del IVA sin compensar la pérdida de ingresos fiscales arroja en los tres escenarios resultados débiles sobre la concentración del ingreso. Sin embargo, puede observarse que el mayor efecto, como era de esperar, se produce cuando se estiman los impactos del escenario 3, mientras que el escenario 1 tiene efectos redistributivos poco significativos (Anexo 1).

En la propuesta que maneja el Poder Ejecutivo (similar al escenario 1) se incluye la devolución completa de IVA a las transferencias sociales del gobierno (tarjeta Uruguay Social, AFAM, etc.). En este caso hay un impacto directo sobre estos hogares, y efectivamente tiene un efecto redistributivo cuya magnitud debe estudiarse. Sin embargo en tanto solo se exoneran estos gastos, que son una parte del gasto total que realizan los hogares de los primeros dos deciles, donde se concentran las transferencias, el efecto será limitado.

Debería entonces pensarse en estrategias de devolución total de IVA a los gastos de estos hogares de manera de impactar desde el punto de vista redistributivo, así como considerarse la opción de reducir en forma conjunta la

⁵ Las estimaciones se realizaron utilizando el simulador de políticas sociales de la OPP. Son estimaciones parciales realizadas a partir de la información proveniente de la ECH 2009, INE <<http://www.agev.opp.gub.uy/simulador/servlet/>>.

tasa básica y la tasa mínima del impuesto en cuestión.

Sin duda esto es un avance que prioriza el IVA gastado en los hogares de menores recursos. Para completar su efecto redistributivo debería priorizarse, en la disminución de la tributación al consumo, a estos hogares incluso antes que otras rebajas generalizadas.

III. Imposición a la riqueza

Puede decirse que la imposición a la riqueza vigente en Uruguay es aún débil. Los impuestos a la riqueza significaron el 6,6% de la recaudación total en 2010, considerando para ello los impuestos al patrimonio y a la transmisión de patrimonio (impuestos a la propiedad). Si se compara la situación de Uruguay respecto a la de países como Brasil y Argentina, debería considerarse seriamente la posibilidad de incrementar los impuestos sobre la propiedad y el capital, dado que además de provocar la redistribución de los recursos no se le estaría generando pérdida de competitividad al país dentro de la región (Notaro, 2011).

En Uruguay los impuestos a la propiedad vigentes son el impuesto a la propiedad y los impuestos a la transmisión patrimonial. Un elemento que podría introducirse en la discusión sobre las posibles modificaciones de este segundo impuesto, por ejemplo su incremento, es imputar diferencialmente según la condición patrimonial del beneficiario. Es decir, podría distinguirse el monto de la imposición de acuerdo con la proporción en la que se incremente la riqueza del destinatario, siendo mayor el impuesto en los casos en que la variación de la riqueza es menor. De esta manera, se estaría favoreciendo situaciones en las que la percepción de una herencia le permite al hogar de menores recursos pagar menores montos que el que debería pagar un hogar de ingresos altos. Por otra parte, diversos enfoques distinguen la forma óptima de compensación a los individuos para el logro de la igualdad de oportunidades de acuerdo con el momento en que se genere el hecho

diferenciador entre ellos, la recepción de una herencia. Como consecuencia, la forma de gravar las herencias, las transmisiones patrimoniales, podría distinguir también en función de este elemento.

La estructura tributaria actual no contempla adecuadamente la situación del activo tierra. *La presión fiscal agropecuaria, es decir, el total de impuestos pagados por el sector en relación con el PBI agropecuario, fue de 6,5% en 2007, 6,4% en 2008 y 6,6% en 2009, según estimaciones de Opypa-MGAP (Anuario 2009, p. 387). Estos valores resultan sensiblemente menores que la presión tributaria promedio (en torno al 30% del PBI).⁶ Repensar la actual distribución de este activo es una prioridad, considerando que en los últimos años la concentración de este se ha acentuado y que el precio de la tierra ha experimentado notables incrementos... el 20% de los mayores establecimientos rurales es propietario de más del 80% de la superficie total, lo que muestra una gran concentración de la tierra en pocas manos.*

Estos elevados niveles de concentración de la tierra (sumados a la elevada concentración de otras formas de capital) determinan que la riqueza de las personas presente niveles de concentración significativamente más elevados que los que se constatan para el nivel de ingresos.⁷

El impuesto a las grandes extensiones agropecuarias, que se encuentra en discusión en este momento, contempla la necesidad de promover la desconcentración del activo tierra. Para ello se induce a la creación de dos mercados de este activo generando una reducción de los precios relativos del mercado en que se transan tierras con extensiones menores de 2.000 hectáreas. Los resultados de este impuesto se pueden evaluar desde distintos ángulos, aquí proponemos dos. Por un lado, el efecto de desincentivo a la existencia de latifundios, reduciendo el precio de las tie-

⁶ Documento de Articulación sobre desarrollo económico.

⁷ *Aportes al debate sobre el impuesto al agro*. 2010. Instituto Cuesta-Duarte, PIT-CNT.

rras de menor tamaño y castigando la utilización ineficiente del recurso.

Finalmente, resulta interesante observar los montos recaudados y el destino que se propone darles a estos nuevos ingresos fiscales. Los cálculos preliminares nos advierten que la recaudación por este impuesto no superará los 80 millones de dólares anuales.

IV. Políticas activas en el mercado de trabajo

Nos centramos ahora en las políticas del mercado de trabajo para la generación de empleo de calidad, particularmente en las políticas activas de empleo dirigidas a las poblaciones más vulnerables. Se reflexiona sobre la importancia de medidas de profundización o corrección para el logro de una mejor redistribución de la riqueza utilizando el canal del mercado de trabajo.

Las políticas activas del mercado de trabajo y su conexión con las pasivas constituyen una red fundamental para colaborar con una inserción plena en el mercado de trabajo de los colectivos tradicionalmente desfavorecidos.

La forma en que la sociedad interactúa para tratar de disminuir la desigualdad de oportunidades, determinada en buena medida por la desigualdad de riqueza imperante, tiene mucho que ver con la aversión a la desigualdad que esa sociedad tenga. Mecanismos de redistribución por excelencia que intentan disminuir la desigualdad de oportunidades entre los individuos de una sociedad son los vinculados a la educación pública.

La alta deserción a los centros de educación media está entre los principales problemas actuales y futuros que el país enfrenta. Este fenómeno está directamente relacionado con el tipo de vínculo que los jóvenes tienen o tendrán con el mercado de trabajo. Estudios recientes muestran que las trayectorias de los jóvenes en el mercado de trabajo están con-

dicionadas por la manera en que se vinculan inicialmente, por tanto los jóvenes pueden quedar «atrapados» en puestos de trabajo de baja calidad si su ingreso al mercado se dio en esas condiciones (Carrasco, 2011). Por su parte, el nivel educativo, al tiempo que colabora en el acceso a puestos de mejor calidad, es el elemento que más puede colaborar para la superación de una mala experiencia laboral inicial. Estos elementos hablan de la necesidad de políticas activas que colaboren en el fomento de empleos de buena calidad en la vinculación inicial de los jóvenes con el mercado de trabajo, al mismo tiempo que de mecanismos que tiendan a mantener a los jóvenes dentro del sistema educativo. Únicamente combinando estos dos objetivos de política se pueden atacar las dificultades a las que se enfrentan y enfrentarán los jóvenes de hoy.

La propuesta de ley de empleo juvenil, así como otras políticas en proceso de elaboración, contemplan varios de los elementos considerados en las líneas anteriores, en particular la relevancia del vínculo entre el sistema educativo y los logros en el mercado de trabajo.

La propuesta de la ley de empleo juvenil destaca la creación de tres modalidades de promoción: práctica laboral para egresados, becas primera experiencia laboral y trabajo protegido; y se incentiva la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo mediante un programa de disminución del horario laboral para aquellos que estudien y trabajen.⁸

⁸ Un antecedente de este programa puede encontrarse en el Programa Uruguay Estudia, desarrollado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop) en conjunción con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Ministerio de Educación y Cultura, que prioriza también el vínculo entre la relación con el mercado de trabajo y los logros en el sistema educativo. El componente de este programa que se ha desarrollado entre mediados de 2009 y finales de 2010 fue evaluado como positivo, tras otorgar más de 3.700 becas para completar diferentes niveles educativos. Es de destacar que la población objetivo de este programa no se acota a los jóvenes.

Considerando los aspectos principales que debería contemplar una posible *ley de empleo juvenil* debe señalarse que cuando se elabora este tipo de propuestas, que implican el subsidio a la generación de empleo para determinados colectivos, se corre el riesgo de generar un incentivo al «empleo de mano de obra barata» en detrimento de otros trabajadores. Adicionalmente, crear subsidios para el empleador con un límite superior puede ser problemático en la medida en que podría generar incentivos para que el salario determinado por el empleador sea en todos los casos el del laudo de la categoría correspondiente, ya que es la forma en la que se genera el mayor ahorro, por el subsidio otorgado y en términos de aportes patronales al Banco de Previsión Social.

Más allá de estos posibles incentivos negativos, para los cuales es posible diseñar mecanismos que los limiten, combinar para este colectivo: la generación de empleo (dado que es un grupo que prevalece en la tasa de desempleo), que ese empleo esté protegido (por las dificultades actuales y futuras que la desprotección de la seguridad social puede causar) y contemplar la vinculación con el sistema educativo, único elemento de protección real, son aspectos más que positivos que se deben apoyar.

Quizás podría pensarse en una manera de desvincular el subsidio del salario del joven trabajador promovido. A modo de ejemplo, podría ser una reducción del monto de IVA a pagar o la exoneración parcial del pago de IRAE, etcétera, más allá de los beneficios ya incorporados en la modificación de la ley de promoción de inversiones, ponderando de forma diferencial la generación de empleo para este colectivo.⁹

⁹ Otras propuestas para beneficiar a las empresas se encuentran en el documento del Departamento de Jóvenes del PIT-CNT, que plantea un sistema de calificación a partir del cual se puede acceder a diferentes beneficios, entre los que se destaca el acceso a cursos de formación brindados por el Inefop (http://www.mtss.gub.uy/images/stories/Dialogo_por_el_empleo/propuestas-Dpto._Jvenes_Pit_Cnt.pdf).

Por otra parte el Inefop, un actor central en el diseño de las políticas de empleo, se ha trazado objetivos explicitados en el Plan de Gestión 2010 entre este organismo y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre las que se destacan: implementar capacitaciones a distancia, atender hasta 5.000 trabajadores en el marco del Programa Trabajadores en Seguro de Desempleo, capacitar a trabajadores en actividad, aumentar la atención y capacitación a sectores vulnerables de la población mediante los programas focalizados del Inefop incorporando especialmente nuevas líneas de acción para jóvenes y personas mayores de 45 años, implementar y ejecutar el programa de capacitación a empresarios, crear un fondo de asistencia crediticia para las pymes, financiar becas del Programa Uruguay Estudia y realizar estudios de la demanda futura de calificaciones en sectores estratégicos.

Por su parte se está desarrollando el Diálogo Nacional de Empleo, un ámbito que ha estado abocado a la discusión de cinco ejes: empleo juvenil, políticas para enfrentar la insuficiencia actual de oferta laboral, políticas de articulación de oferta y demanda de competencias, políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico y empleo y políticas a nivel micro- y mesoeconómico. Actualmente el proceso se encuentra centrado en este último eje.

Entre los acuerdos alcanzados en este Diálogo, destacamos el referido a la institucionalidad de las políticas de empleo. Se plantea la necesidad de articular y delimitar los roles de los diferentes organismos en materia de políticas de empleo, la necesidad de procurar una mayor articulación entre políticas de empleo y programas sociales, articular de mejor manera las políticas activas y las pasivas (seguro de desempleo), fortalecer los sistemas de información sobre los requerimientos del mercado de trabajo y su funcionamiento, etcétera.

Estos acuerdos llaman a una reflexión, ya que estas son reivindicaciones que se mantienen desde hace décadas. La institucionalidad se ha modificado y quizás sea pronto para su evaluación, pero más allá de los avances señala-

dos parece quedar aún mucho camino por recorrer para lograr resultados que excedan las mejoras en los diseños institucionales.

La creación de un SNPEF con el rol de articular oferta, demanda y los requerimientos de esta, al estilo de los desarrollados en la mayoría de los países desarrollados, es un objetivo que debe ser prioridad. No debería desaprovecharse la oportunidad, un momento histórico en cuanto a creación de empleo y bajo desempleo en el país, para centrarse en articular y realizar las inversiones necesarias para facilitar la construcción de este entramado utilizando las tecnologías de la información. Las voluntades deberían sumarse en esta construcción aprovechando las estructuras existentes en el territorio (Centros Públicos de Empleo, comités sectoriales, centros educativos, etc.).

V. Políticas sociales

Uno de los principales objetivos de las políticas sociales consiste en otorgar igualdad de oportunidades a todos los sectores de la población y avanzar de esa forma hacia la inclusión social, económica y cultural. En este sentido, interesa resaltar el funcionamiento y las posibles perspectivas de las políticas de salud y de vivienda, sin dejar de tener presente por ello la importancia que tienen en cualquier estrategia de ampliación de oportunidades y redistribución del ingreso las políticas educativas y aquellas que actúan sobre los sistemas de seguridad social.

La elección de trabajar con las políticas de salud y vivienda radica en que encontramos en ellas dos ejemplos diferentes de puesta en práctica de proyectos de la izquierda. Por un lado, la reforma del sistema de salud parece haber logrado los objetivos que se planteó originalmente, ha expandido la cobertura y las opciones a un amplio conjunto de uruguayos, ha arrojado resultados positivos sobre la desconcentración de los ingresos y ha colaborado con la reducción de los niveles de pobreza. Por otro, si bien se han elaborado diversas propuestas en materia de vivienda, su concre-

ción, especialmente la de la destinada a sectores de la población de menores recursos, se viene ejecutando lentamente y sus resultados han sido poco materializados y sujetos a mediciones. La discusión sobre la vivienda también compete en el entendido de que su propiedad se encuentra inequitativamente distribuida en Uruguay.

A. Políticas de salud

Antes de la reforma del sistema de salud, el régimen vigente en Uruguay era injusto y segmentado, además de que presentaba serios problemas de sustentabilidad. Ello se veía reflejado en una serie de aspectos que se resumían en subsistemas de salud diferentes para aquellos que contaban con los recursos suficientes y para quienes dependían del Estado para contar con cobertura. Un indicador que suele utilizarse para reflejar las diferencias entre los dos sistemas es el gasto por usuario, ya que la relación era un gasto tres veces superior en el sector privado que en el público. Además de los problemas de recursos, el modelo de atención se correspondía con un enfoque asistencialista-hospitalocéntrico que no priorizaba las prácticas preventivas.

En respuesta a lo anterior, los objetivos principales que se plantearon con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) consistieron en: universalizar la cobertura sanitaria, mejorar y homogeneizar la atención en los distintos sectores, volver equitativo el acceso y otorgar sustentabilidad al sistema. Para lograr tales objetivos se promovieron cambios en tres dimensiones fundamentales: el modelo de atención, el régimen de gestión y el régimen de financiamiento.

El régimen de financiamiento es un elemento clave para lograr un sistema que cuente con recursos suficientes para asegurar una atención adecuada, al tiempo que asegure el acceso de todas las personas y que este no se vea limitado por la capacidad individual de pago. El Seguro Nacional de Salud (SNS), financiado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), permitió brindar cobertura universal y asegurar la

equidad en el acceso; se realizó bajo el lema de cada quien según sus ingresos, a cada quien según sus necesidades.

En una primera instancia, se optó por ampliar la cobertura de salud que brindaba el seguro a quienes tuviesen un vínculo con el régimen de seguridad social, la cual pasó de amparar únicamente a los trabajadores formales del sector privado y a un pequeño grupo de jubilados a contemplar al total de trabajadores formales (públicos y privados) y sus familias y al total de pasivos del país (lo cual terminará de concretarse en el 2016).

Es decir, si se analiza en prospectiva para el 2016, una vez que haya finalizado el ingreso de los colectivos previstos en las leyes n.ºs 18211, 18731 y 18732, estará incluido en el SNS más del 70% de la población. Dado que el cambio en el régimen de financiamiento y la ampliación de la cobertura brindada por el SNS fueron elementos fundamentales que contribuyeron al descenso de los índices de desigualdad de ingresos más difundidos, resulta relevante preguntarnos si queda margen de acción para continuar extendiendo el seguro y profundizando los cambios mediante la ampliación de las oportunidades de los individuos y promoviendo la inclusión social.

De esta forma, a continuación nos proponemos distinguir quiénes son las personas que componen el 30% de la población que seguirá sin estar incluida en el seguro aún en el 2016. En términos generales podemos identificar los siguientes cuatro colectivos hacia los cuales podría dirigirse la ampliación del seguro:

- ▶ trabajadores municipales;
- ▶ personas que no tienen vínculo, ni directo ni indirecto, con el mercado formal de trabajo;
- ▶ personal de las Fuerzas Armadas;
- ▶ personal policial.

Del grupo anterior nos interesa en primer término identificar el lugar en el cual tienen cobertura las personas que no tienen vínculo

con el mercado formal de trabajo, es decir que no son trabajadores registrados, ni cónyuges de trabajadores registrados, ni hijos dependientes de estos.

Debido al número de personas que conforman este colectivo y a las características generales de ingresos que presentan, podemos esperar que tengan una gran intersección con el grupo de personas que cuentan hoy con cobertura en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y no pertenecen al seguro. Por lo anterior, una estrategia alternativa que cumpliría con el objetivo de extender la cobertura mediante el SNS consiste en «fonasear» a este grupo de personas, lo que se ha llamado en algunas oportunidades «fonasear ASSE».

El hecho de que las personas formen parte del seguro implica beneficios alternativos, entre los que se destaca la posibilidad de elegir el lugar en el cual obtener atención sanitaria sin que los prestadores puedan rechazarlos. Asimismo, según las evaluaciones de impacto realizadas sobre la primera fase de puesta en marcha del Fonasa, este arrojó resultados positivos en materia de redistribución de ingresos, lo cual estaba ligado a la consideración de que cada individuo que pertenece al seguro recibe una transferencia por el valor aproximado de una cuota salud. Si se realiza el razonamiento análogo, la incorporación al seguro de los individuos que no cuentan con vínculo alguno con el mercado formal de trabajo y que no tienen ingresos suficientes para enfrentar por sí mismos el pago de una cuota mutual significaría una transferencia de recursos (que puede ser discutida) a los hogares de menores ingresos, al tiempo que una ampliación de sus opciones individuales. Esa incorporación implicaría el otorgamiento del beneficio a personas que no contribuyen al seguro.

De cualquier manera, la mejora en la asignación de recursos en ASSE, y por ende la mejora de la transferencia per cápita por persona atendida sin «fonasear», mejora la distribución aunque no se refleje en los indicadores de Gini, etcétera.

B. Política de vivienda

Las hipótesis para el caso uruguayo a partir del análisis descriptivo de la parte inicial de este trabajo sostienen lo siguiente. Por un lado, los sectores más pobres no acceden siquiera a reunir las condiciones exigidas para alquilar una vivienda (sin considerar el aumento actual del precio del flujo de servicios de vivienda), mientras que los sectores medios pueden dar garantía de sus ingresos accediendo en mayor medida a las garantías para alquiler, pero no logran un acceso al crédito que les permita los mismos niveles de tenencia en propiedad que los hogares perceptores de los mayores ingresos.

Según se planteó en la exposición de motivos de la ley de presupuesto para el período 2010-2015, la vivienda es uno de los sectores prioritarios, y se establece un plan quinquenal que se sustenta en seis pilares que explicaremos brevemente en los puntos siguientes.

1. La vivienda será uno de los sectores prioritarios del período.
2. El plan quinquenal de vivienda se estructurará sobre seis pilares:
 - a. Plan nacional de realojos para las viviendas en zonas precarias (inundables, contaminadas, etc.).
 - b. Programa de rehabilitación y consolidación urbano-habitacional. Programa que apunta a reacondicionar el stock de viviendas existente.
 - c. Vivienda rural.
 - d. Programas de actuación integrada.
 - e. Política nacional de alquileres para viviendas de interés social.
 - f. Política de incentivo a la inversión privada en vivienda de interés social.

Estas acciones se basarán en fondos presupuestales (que se incrementan en un 75%), beneficios fiscales que promuevan la oferta privada y acciones de autoconstrucción asistida.

3. En lo relativo a los estímulos a la oferta, se aprobó una ley que establece exoneraciones fiscales para la construcción de vivien-

da y las actividades vinculadas a la vivienda social (similar a la ley de inversiones; además habrá un sistema de seguro en que el Estado se compromete a comprar hasta un 20% en caso de no tener demanda. También se crea un fondo de garantía ante los bancos que dan préstamos a las constructoras que se dediquen a este plan).

4. El Plan Juntos para la erradicación de la indigencia tendrá como eje la mejora de la vivienda precaria; en torno a este plan se nucleará el resto de las políticas sociales.

En línea con lo planteado, la recientemente aprobada ley n.º 18795 (Ley de Promoción de Inversión de Vivienda de Interés Social)¹⁰ busca facilitar el acceso a la vivienda de miles de hogares uruguayos de ingresos medios y bajos. Para ello se plantean diversos instrumentos que actúan tanto sobre la oferta de viviendas (incrementándola) como sobre la demanda (facilitando el acceso). Se estipulan beneficios tributarios a la inversión en viviendas de interés social, al tiempo que se crea un Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (Fogadi) que pretende facilitar los préstamos a los pequeños y medianos inversores, buscando atraer la inversión privada hacia estos emprendimientos.

Por el lado de la demanda, se busca fortalecer tanto la venta como el alquiler para los sectores de ingresos medios. Para ello existen dos mecanismos esenciales: el potenciamiento del Fondo de Garantía de Alquileres y la creación del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, que buscará reducir los requisitos que se establecen a las familias para el acceso al crédito hipotecario.

Por otra parte, según lo expresado por la ministra de Vivienda y el responsable de la Agencia Nacional Vivienda, se diseñará también un novedoso sistema de subsidios. Este consiste

¹⁰ De acuerdo con la Ley de Vivienda de 1968, la vivienda de interés social se define sobre todo por la superficie. Incluye a la llamada vivienda económica y a la vivienda media. Para dos dormitorios, la vivienda económica va de 40 a 55 metros cuadrados, y la vivienda media de 55 a 69 metros cuadrados <<http://www.anv.gub.uy>>.

en subsidiar el monto de la cuota del préstamo inmobiliario otorgado por una entidad privada, o la entrega inicial que generalmente se solicita, que usualmente representa entre un 20 y un 30% del valor de tasación del inmueble. En el caso del subsidio de la cuota, se subsidiará la diferencia entre el 25% de los «ingresos del hogar» y el monto efectivo de la cuota. No está regulado aún quiénes cumplirían con la condiciones para obtener el subsidio, porque no será generalizado sino que los interesados deberán presentarse ante el MVOTMA.

Esta ley parece dar respuesta a diversos reclamos, sin embargo se debe prestar atención a su decreto reglamentario, que aún se encuentra en elaboración y que determinará en última instancia las condiciones de acceso a los créditos. En especial debería considerarse la situación de los jóvenes debido a las dificultades que enfrentan a la hora de cumplir con los requisitos establecidos para la obtención de beneficios.

Finalmente, la posibilidad de realizar deducciones al IRPF por concepto de arrendamiento ha significado una importante modificación que compete en forma conjunta a la política tributaria y a la de vivienda ya discutida. En este sentido, la posibilidad de deducir el 6% del alquiler del pago del IRPF es una de las modificaciones realizadas al nuevo sistema tributario que han contribuido a que sea más justo.

Por ende, es claro que los instrumentos diseñados en este período van en la dirección de aportar a la redistribución de la riqueza vía vivienda.

VI. Importancia de la educación

Si bien nos detuvimos en la discusión sobre algunos mecanismos redistribuidores de la riqueza, se tuvo presente a lo largo de todo el documento que la desigualdad en la distribución está fuertemente vinculada con la educación.

La educación actúa en diferentes dimensiones, y en tanto juega un rol relevante sobre la matriz productiva, también es la vía princi-

pal para modificar la participación de las personas en el producto. El rol del sistema educativo como igualador de oportunidades no puede ser ignorado en ninguna estrategia de redistribución.

Algunos resultados dan cuenta de la problemática actual. En Uruguay la educación media es obligatoria por ley desde 2008, sin embargo tan solo uno de cada tres jóvenes de entre 20 y 29 años que alcanzaron tal nivel logró finalizarlo, según datos correspondientes a ese año (Filardo, 2010). Ahora bien, si se observa cuál ha sido el desempeño en primaria, puede apreciarse que parte del problema radica allí, que la causa no se encuentra únicamente en el nivel secundario. Si bien puede decirse que el acceso al nivel de educación primaria en Uruguay es universal, las tasas de repetición en esa etapa son de las más altas de América Latina. Según los datos presentados en el *Segundo informe de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (2010)*, uno de cada cuatro jóvenes de entre 15 y 29 años repitió al menos un año escolar. A su vez, si bien cerca del 90% comienza los estudios secundarios, entre quienes no lo hacen aproximadamente dos terceras partes finalizaron la educación primaria con rezago. El problema adquiere aún mayor magnitud si se considera que *el 90% de los que repitieron al menos una vez en primaria en ese nivel solo asistió al sector público. Lo que muestra tasas de repetición muy diferentes según tipo de administración de las escuelas* (Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, 2010).

No puede pensarse el problema en etapas, la preocupación debe estar a lo largo de todo el sistema, con énfasis en la mejora de la calidad de los primeros años (dado que la captación no parece ser un obstáculo para Uruguay en ese nivel).

Lograr un sistema educativo en el que no existan brechas de calidad entre los subsectores público y privado, y donde esa calidad llegue al diferente, logrando así retener a todos dentro del sistema, debe ser una prioridad ineludible y a la que deben destinarse todos los esfuerzos.

Referencias bibliográficas

- CARRASCO, Paula (2011): *El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos. Un análisis basado en la protección de la seguridad social*; disponible en <<http://dep-economia-aplicada.uab.cat/secretaria/trebrecerca/PCarrasco.pdf>>.
- DE ROSA, M., F. ESPONDA y S. SOTO (2010): *Sistemas tributarios alternativos y su impacto en la distribución del ingreso y en la oferta laboral: Una aproximación comportamental para el caso uruguayo*.
- DEPARTAMENTO DE JÓVENES DEL PIT-CNT (2009): *Propuestas para el trabajo decente de los y las jóvenes*.
- DGI (2010): *Boletín Estadístico*.
- DIÁLOGO NACIONAL POR EL EMPLEO (2011): *Acuerdos alcanzado en el eje 4: «Políticas de empleo para las diferentes fases del ciclo económico»*; disponible en <http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=461&Itemid=100015>.
- FILARDO, V. (coord.), M. CABRERA y S. AGUIAR (2010): *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe*.
- FILARDO, V. (2010): «Transiciones a la adultez y educación», en *Cuadernos de Unfpa*; disponible en <http://www.inju.gub.uy/inovaportal/file/13272/1/transiciones_a_la_aduldez_y_educacion.pdf>.
- ICHINO, Andrea, Loukas KARABARBOUNIS y Enrico MORETTI (2011): «The political economy of intergenerational income mobility», en *Economic Inquiry*, 49(1), pp. 47-69.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE-PIT-CNT (2010): *Lineamientos próxima ronda de consejos de salarios*.
- : *Aportes para el debate sobre el impuesto al agro*.
- LÓPEZ GARCÍA, Miguel Ángel (2010): *La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de Fedea: Una evaluación*; documento de trabajo de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- NOTARO, Jorge (2011): *La distribución del ingreso y la riqueza en Uruguay. Conceptos, medidas y propuestas*; disponible en <http://jorgenotaro.com/revista_redistribucion_ingreso.html>.
- OLESKER, Daniel (2009): *Logros del gobierno frenteamplista. Crecimiento e inclusión*, Montevideo: Trilce.
- PICKETTY, Thomas (1998): «Theories of Persistent Inequality and Intergenerational Mobility», en A. ATKINSON y F. BOURGUIGNON (eds.): *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam, North Holland.
- PNUD URUGUAY: *Política, políticas y desarrollo humano. Informe de Desarrollo humano en Uruguay 2008*.

Anexo 1

Resultados de las estimaciones de reducción del IVA mediante la utilización del simulador de políticas sociales de OPP.

Escenario 1

DISTRIBUCIÓN DEL TRIBUTO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	4,91	4,94	6,01	6,04
2	10,27	10,32	10,58	10,61
3	16,42	16,46	15,91	15,93
4	24,13	24,16	22,94	22,96
5	44,28	44,12	44,56	44,45
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	3,87	3,87	4,99	5,00
2	8,57	8,58	9,76	9,76
3	13,99	14,00	15,24	15,24
4	22,17	22,18	22,53	22,53
5	51,40	51,37	47,48	47,47
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

MEDIDAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Indicadores	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
Gini	0,4715	0,4712	0,4212	0,4211
Atkinson p = 0,5	0,1842	0,1838	0,1442	0,1440
Entropía p = 0,5	0,3870	0,3863	0,2996	0,2993
Atkinson p = 1	0,3644	0,3359	0,2700	0,2694
Entropía p = 1	0,4106	0,4103	0,3104	0,3101

Escenario 2

DISTRIBUCIÓN DEL TRIBUTO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	4,91	4,87	6,01	5,98
2	10,27	10,22	10,58	10,53
3	16,42	16,36	15,91	15,88
4	24,13	24,09	22,94	22,90
5	44,28	44,48	44,56	44,70
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	3,87	3,88	6,01	5,98
2	8,57	8,59	10,58	10,53
3	13,99	14,01	15,91	15,88
4	22,17	22,20	22,94	22,90
5	51,40	51,32	44,56	44,70
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

MEDIDAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Indicadores	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
Gini	0,4715	0,4707	0,4212	0,4207
Atkinson $p = 0,5$	0,1842	0,1834	0,1442	0,1437
Entropía $p = 0,5$	0,387	0,3853	0,2996	0,2986
Atkinson $p = 1$	0,3644	0,3351	0,27	0,2688
Entropía $p = 1$	0,4106	0,4092	0,3104	0,3095

Escenario 3

DISTRIBUCIÓN DEL TRIBUTO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	4,91	4,90	6,01	6,01
2	10,27	10,26	10,58	10,57
3	16,42	16,41	15,91	15,90
4	24,13	24,12	22,94	22,93
5	44,28	44,31	44,56	44,59
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL

Quintil	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
1	3,87	3,88	4,99	5,01
2	8,57	8,60	9,76	9,77
3	13,99	14,02	15,24	15,25
4	22,17	22,20	22,53	22,54
5	51,40	51,29	47,48	47,43
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

MEDIDAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Indicadores	Montevideo		Interior	
	Antes en %	Después en %	Antes en %	Después en %
Gini	0,4715	0,4704	0,4212	0,4206
Atkinson p = 0,5	0,1842	0,1831	0,1442	0,1436
Entropía p = 0,5	0,3870	0,3847	0,2996	0,2984
Atkinson p = 1	0,3644	0,3346	0,27	0,2684
Entropía p = 1	0,4106	0,4084	0,3104	0,3093

Anexo 2

ASALARIADOS QUE TRIBUTAN IRPF SEGÚN POSICIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (2010)

Decil	% en el total	% en cada decil
1	0%	1%
2	1%	4%
3	2%	8%
4	0%	2%
5	6%	20%
6	9%	24%
7	13%	34%
8	16%	42%
9	23%	60%
10	29%	79%
Total	100%	29%

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

ASALARIADOS QUE TRIBUTAN IRPF POR RAMA DE ACTIVIDAD (2010)

Rama de actividad	% en el total	% en cada rama
Agricultura, silvicultura, pesca, minería	6%	18%
Industria manufacturera y electricidad, gas, etc.	18%	38%
Construcción	8%	37%
Comercio, restaurantes y hoteles	1%	2%
Transportes, almacenes y comunicaciones	11%	54%
Establecimientos financieros y servicios a empresas	10%	45%
Servicios comunales, sociales y personales	45%	34%
Administración Pública y defensa, seguridad social	34%	55%
Enseñanza	25%	44%
Salud	27%	43%
Servicio doméstico	3%	4%
Otros	11%	33%
Total	100%	29%

Fuente: Elaboración propia basada en la ECH, INE.

Para pensar el futuro,
entender el presente



Articulación de la educación con el desarrollo social y productivo

En Uruguay se ha fracturado una regla de hierro de la injusticia social.

Al cabo de décadas de estancamiento económico o crecimiento con concentración de la riqueza (como en los setenta y los noventa), durante el último lustro se ha vivido un ciclo de crecimiento acompañado por un esfuerzo deliberado de producir una mayor y mejor distribución de la riqueza.¹

La experiencia nacional y latinoamericana enseña que el crecimiento económico no es condición suficiente para el desarrollo con justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

A partir del año 2005, con una decisiva participación del movimiento sindical, se implementaron políticas públicas que actuaron sobre los ingresos (especialmente salarios y jubilaciones) y el mercado de trabajo. Ello produjo un progresivo mejoramiento de las relaciones

laborales (negociación colectiva, consejos de salarios) y un aumento de la cantidad y calidad del empleo, entre otros factores positivos.

En ese mismo período se incrementaron sustantivamente las políticas sociales compensatorias de desigualdades y de claro carácter redistributivo, tales como el Plan de Emergencia, las asignaciones familiares, el Fonasa, por citar los más importantes.

Así sucede que las políticas públicas activas del gobierno, combinadas con la acción del movimiento sindical, le imprimen a un ciclo de crecimiento económico sin precedentes en los últimos 60 años un carácter no concentrador ni excluyente, contrariando las tendencias del modelo productivo dominante.

En ese marco, el PIT-CNT expresó su acuerdo con un grupo importante de las transformaciones que se llevan adelante desde 2005, al mismo tiempo que sostuvo la necesidad imperiosa de avanzar hacia nuevos objetivos.

El presente trabajo tiene la finalidad de exponer nuestras razones para sostener que

¹ El Uruguay asiste a un ciclo de consolidación del crecimiento económico, con una tasa media anual de crecimiento de 6,1% entre los años 2004 y 2009 (BCU).

las transformaciones en la educación son un componente crucial y estratégico para alcanzar nuevos niveles de redistribución de la riqueza con justicia social.

Educación, tributación y gasto público social: tres ejes articuladores de la justicia social

La estructura tributaria, el gasto social y las políticas públicas de educación orientan la distribución de la riqueza porque inciden en forma progresiva o regresiva en los procesos sociales de mediano y largo plazo.

Las políticas tributarias son estructurales en tanto definen quiénes y cómo deben contribuir al desarrollo económico y social del país. La reforma promovida desde 2009 tuvo un carácter progresivo en términos de redistribución, porque se basa en la racionalidad primaria de «que pague más quien más tiene».

Las políticas sociales y el gasto social buscan la equidad mediante la protección de los más vulnerables. Uruguay siempre se destacó en América Latina por un gasto social elevado, con gran preponderancia del gasto en seguridad social. A partir de 2005 se retomó esa tradición con el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad, se incrementaron los recursos en una opción redistributiva directamente comprometida con quienes tienen necesidades más urgentes.

Para pensar una política redistributiva sostenida y consistente es necesario tomar en cuenta que los cambios tributarios son estables en el tiempo pero no tienen el impacto de corto plazo que tiene el gasto público social. Este tiene un impacto inmediato (transferencias), y también en el largo plazo cuando opera cambios en áreas como la salud y la educación.

La educación es una política de largo plazo compleja y costosa, pero aporta la mayor sostenibilidad en el tiempo, y en las actuales condiciones de desarrollo de los procesos sociales y productivos interviene como ninguna otra en la base del círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Por eso nuestra reflexión sobre la educación no quiere ser solamente una respuesta a las demandas del capital, que en un contexto de crecimiento económico sostenido incrementa su necesidad de mano de obra calificada. Nosotras y nosotros como militantes sindicales propugnamos un modelo de desarrollo basado en la justicia social y pensamos las transformaciones educativas para mejorar los rendimientos productivos y al mismo tiempo redistribuir los bienes y capitales culturales en la sociedad.

En este último aspecto, el sistema educativo uruguayo presenta fallas más significativas que los desempeños curriculares, porque reproduce exponencialmente la injusticia entre generaciones y clases sociales.

La educación también explica la desigualdad

Diversos análisis demuestran que entre los años 1994 y 2007 la desigualdad de los ingresos entre hogares se incrementó entre otros motivos por los retornos a la educación.²

Se produjo una polarización salarial de los puestos de trabajo, los trabajadores más calificados incrementaron más los ingresos que los trabajadores con menores requerimientos educativos. Las razones de esa polarización se vinculan a la apertura comercial, los cambios tecnológicos, la reestructuración del sector industrial y la eliminación de los consejos de salarios.

A partir del año 2008 la desigualdad salarial cae, y caen también los retornos a la educación; ello expresa que mayores niveles educativos permiten mayores ingresos o mayores diferencias de ingresos entre trabajadores.

La caída de las tasas de retorno a la educación admite una doble interpretación.

2 En países con desigualdades altas —como los latinoamericanos— las fluctuaciones mayores de desigualdad se explican básicamente por el comportamiento de la parte superior de la distribución, especialmente por los ingresos del decil superior.

Una lectura fatalista sería asumir que la educación «no paga», y una consecuencia «natural» desde la teoría del capital humano y las señales del mercado es un desincentivo para mantenerse en el sistema educativo o progresar en él.³

Una lectura dinámica de estos datos permite pensar con la convicción de que es necesario avanzar con la educación como proyecto democratizador, más allá de la coyuntura de las señales del mercado.

Una aproximación más comprehensiva del fenómeno obliga a atender los efectos de una serie de políticas que incidieron involuntariamente en la caída de los retornos a la educación. Para los sectores de ingresos altos, los cambios tributarios (el impuesto a la renta de las personas físicas, IRPF), y por el lado de los ingresos bajos, el incremento del salario mínimo, los consejos de salarios,⁴ las transferencias, las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), las asignaciones familiares, el Fonasa, etcétera.

3 De ahí las altas tasas de deserción del sistema educativo.

4 Especialmente la búsqueda de mejorar los salarios sumergidos.

Lo anterior es clave para explicar un fenómeno que en Uruguay difiere de lo sucedido en otros países latinoamericanos con similares contextos de crecimiento económico cuya caída en las tasas de retorno a la educación fueron explicadas mayoritariamente por un mejor desempeño del sistema educativo y una mayor oferta de calificación.

Esa línea explicativa denota un retroceso en términos relativos del desempeño de la educación uruguaya, muy especialmente la de nivel medio.

Los cambios en la estructura productiva, el crecimiento económico y las políticas laborales, sociales y tributarias inciden en las formas de demanda a la educación y producen señales muchas veces contradictorias hacia el sistema educativo. No obstante ello, en contextos de crecimiento económico, altas tasas de inversión y cambios en la estructura productiva hay una tendencia sostenida al aumento de las brechas salariales al tiempo que se demandan en forma creciente puestos de trabajo que requieren cada vez mayor formación.

Entre 2006 y 2009 la mayor variación porcentual de empleos en Uruguay fue: para personal directivo (administración de empresas) 28,6%, para técnicos y profesionales de nivel medio 24,6%, y para operadores de instalaciones, máquinas y montadores 23,6%.⁵

Esa creciente demanda de niveles medios-altos y altos de formación (más de 12 años de educación formal) está encontrando una oferta restringida de trabajadores, lo que se transforma en una primera señal fuerte de insolvencia del sistema educativo⁶ respecto a las necesidades del capital.

5 Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2009, p. 128.

6 Evidencias de ello se encuentran en las empresas de relaciones humanas, en las demandas de las cámaras empresariales, en las negociaciones que se producen por las inversiones externas en el Gabinete Productivo.

Pero también es una señal de alerta en la perspectiva de las aspiraciones de los trabajadores jóvenes que ingresan al mundo del trabajo en busca de mejores empleos e ingresos.

Y es una alerta con respecto a las capacidades de las personas jóvenes para participar en la vida pública, en la lucha individual y colectiva por los derechos y en la búsqueda de un horizonte más auspicioso de movilidad social.

Aunque por períodos la racionalidad del mercado lleve a los jóvenes a desistir de la progresión en el sistema educativo, no debe desconocerse que la educación es la política de largo plazo que permite una mayor distribución de la riqueza, y también califica a los individuos para afrontar la injusticia social, política o económica en mejores condiciones.

La deserción con menos de 12 años de educación formal en las nuevas generaciones es una hipoteca individual y colectiva que, de mantenerse, dará forma al modelo de desarrollo social y convivencia humana de una sociedad en la que coexiste un fabuloso crecimiento económico con la fragmentación social y cultural más radical de su historia.⁷

Más de tres cuartos de nuestra población mayor de 25 años de edad no completaron los 12 años de educación formal que representan un piso mínimo imprescindible.⁸ Y como ese fenómeno de deserción temprana del sistema educativo afecta mayoritariamente a los hijos de los trabajadores, esa realidad debe ser una

7 Varios estudiosos han alertado sobre los significados de esta bipolaridad uruguaya. El sociólogo Gustavo Leal, entre otros, por ejemplo, sostiene drásticamente que en Uruguay «conviven tres países, que día a día se distancian. La fractura social remodeló drásticamente las relaciones de convivencia y ha quebrado al territorio en tres sociedades tan distantes entre sí que no quieren y ya no aceptan reconocerse. Este fenómeno sucede a pesar del impresionante progreso y crecimiento económico que ha tenido el Uruguay luego de la crisis del 2002. Tengamos en cuenta que el crecimiento de la economía desde el 2004 al 2011 —apenas siete años— es equivalente al que tuvo el Uruguay durante décadas» http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_51896_1.html.

8 Ministerio de Educación y Cultura (MEC), 2011; INE, 2010.

señal de alerta para un mayor involucramiento de los trabajadores y su organización en el debate sobre las políticas educativas y su gestión.

Para avanzar en la construcción de sentidos para la intervención de las organizaciones

de trabajadores, parece imprescindible situar con mayor precisión los haberes y deberes en algunos aspectos cruciales de las políticas educativas. A ello dedicaremos los capítulos siguientes.

Avances, estancamientos y desafíos

Negociación colectiva y diálogo en la educación

En primer término corresponde señalar los avances que entendemos se dieron particularmente a partir del año 2005. Dos compromisos estructurales se cumplieron: una nueva ley y más recursos para la educación. Asimismo se observó un cambio en la democratización de las relaciones laborales en la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), básicamente generados a partir del Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público, promovido por el PIT-CNT y suscrito el

22 de julio de 2005. Ello abrió ámbitos de discusión salarial para la educación que habían sido imposibles en los gobiernos anteriores, y ámbitos de negociación bipartita en los distintos consejos de la ANEP sobre condiciones de trabajo y líneas estratégicas del gobierno educativo.

El siguiente cuadro muestra la negociación colectiva y el diálogo entre los sindicatos de la educación (Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza de Uruguay, CSEU-PIT-CNT) y las distintas administraciones de la ANEP y el gobierno central, según períodos de gobierno.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ANEP

	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Partido de gobierno	P. Colorado	P. Nacional	P. Colorado	P. Colorado	Frente Amplio
Integración del Codicen de la ANEP	P. Colorado, P. Nacional, Frente Amplio	P. Nacional, P. Colorado	P. Colorado, P. Nacional (♦)	P. Colorado, P. Nacional (♦)	Frente Amplio
Incrementos salariales por ley	Presupuesto [●] y RC [■] anual	Presupuesto y RC anual	Presupuesto y RC anual	Presupuesto No por RC [▲]	Presupuesto y RC anual
Negociación salarial por variación del IPC con gobierno	Recibe aspiraciones y decreta	Recibe aspiraciones y decreta	Recibe aspiraciones y decreta	Recibe aspiraciones y decreta	Negocia en tripartita y decreta
Negociación salarial con ANEP	Parcial	Parcial	No	Exigua	Sí, bipartita
Negociación de condiciones laborales con ANEP	Parcial	Parcial	No	Exigua	Sí, bipartita
Participación en las reformas educativas	Sindicatos, no	Sindicatos, no	Sindicatos, no	Sindicatos, no	Sindicatos apoyo crítico
	ATD, no había	ATD, sí	ATD, no	ATD, parcial	ATD, sí

- Ley presupuestal, quinquenal.
- Rendición de Cuentas, presupuesto anual.

- ▲ Rendición de Cuentas «0» (cero incremento de gastos).
- ♦ Más una consejera independiente.

Como se observa, las condiciones de diálogo en el sistema ANEP se modificaron sensiblemente a partir del año 2005. Hubo una discusión importante sobre los montos para la educación y el compromiso de llegar al 4,5% del PBI para la educación al principio de la administración Vázquez, pero se produjeron avances importantes —aunque no suficientes— en los recursos y en los salarios a partir del año 2005 y en particular a partir del año 2008.

Si bien entendemos que el diálogo fue importante, especialmente en términos de negociación colectiva, quedaron aspectos estructurales que hicieron difíciles los cambios en las condiciones de trabajo de los y las docentes.

Estas discusiones de fondo que hacen a aspectos de diseño del sistema se trataron —con dificultades— en el Diálogo Educativo y en el Congreso de la Educación. Allí hubo una participación de los sindicatos de la educación;

no obstante, es posible considerar que faltó un mayor compromiso de los trabajadores organizados en su conjunto.

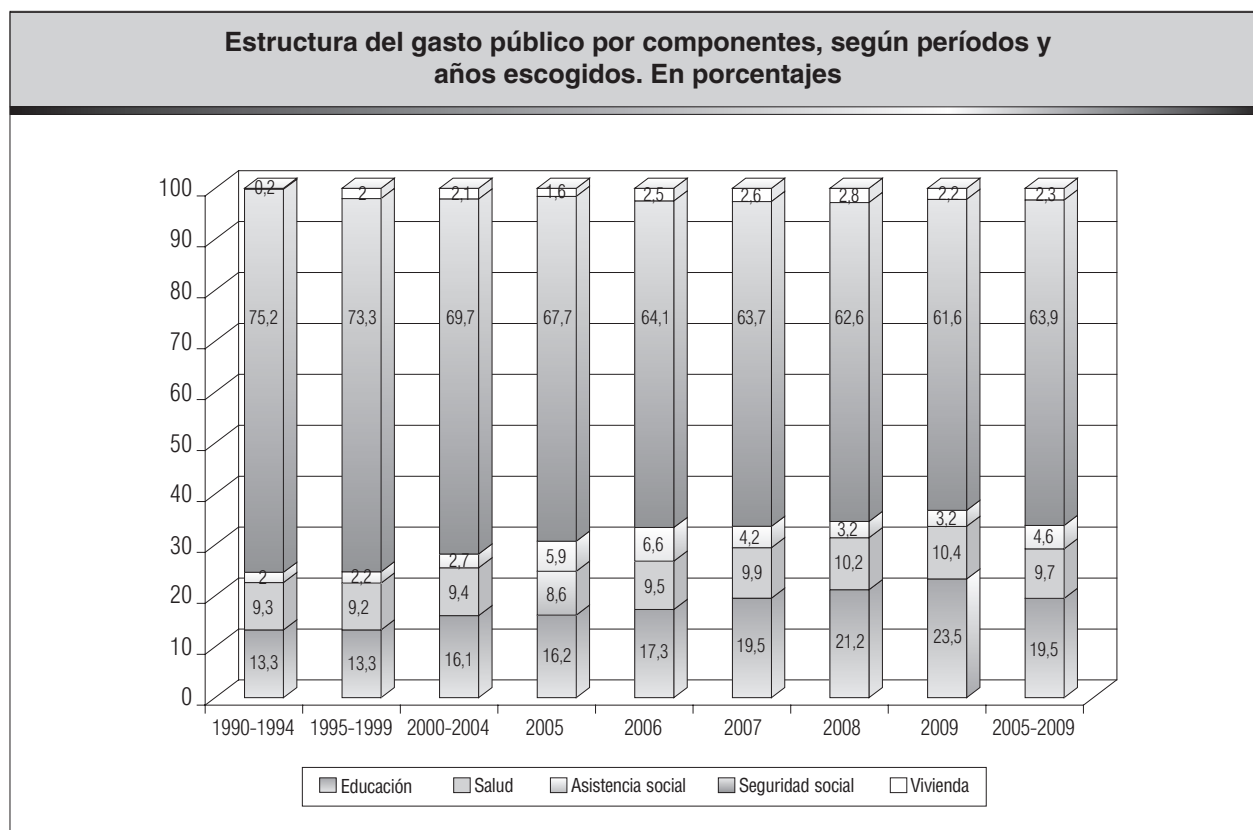
El gasto público social y el gasto en educación

Uruguay es uno de los países de América Latina que presentan mayor gasto público social desde la salida de la dictadura; no obstante, con relación a otros países de la región en ese gasto siempre estuvo sobrerrepresentado el gasto en seguridad social y subrepresentado el gasto educativo. De hecho, en la discusión presupuestal del año 2005 quedó demostrado que el gasto en educación era el más bajo de América Latina y el Caribe junto con el de Perú, lo cual se simbolizaba en los salarios docentes —en términos relativos y a paridad de dólar (PPA)— más bajos de la región y en la inversión más baja.

En el gráfico 1 se observa la distribución del gasto público social en porcentajes en los períodos de gobierno de 1990 a 2009, que abarcan el

gobierno del Partido Nacional (1990-1994), dos gobiernos del Partido Colorado (1995-2004) y el primer gobierno del Frente Amplio.

GRÁFICO 1



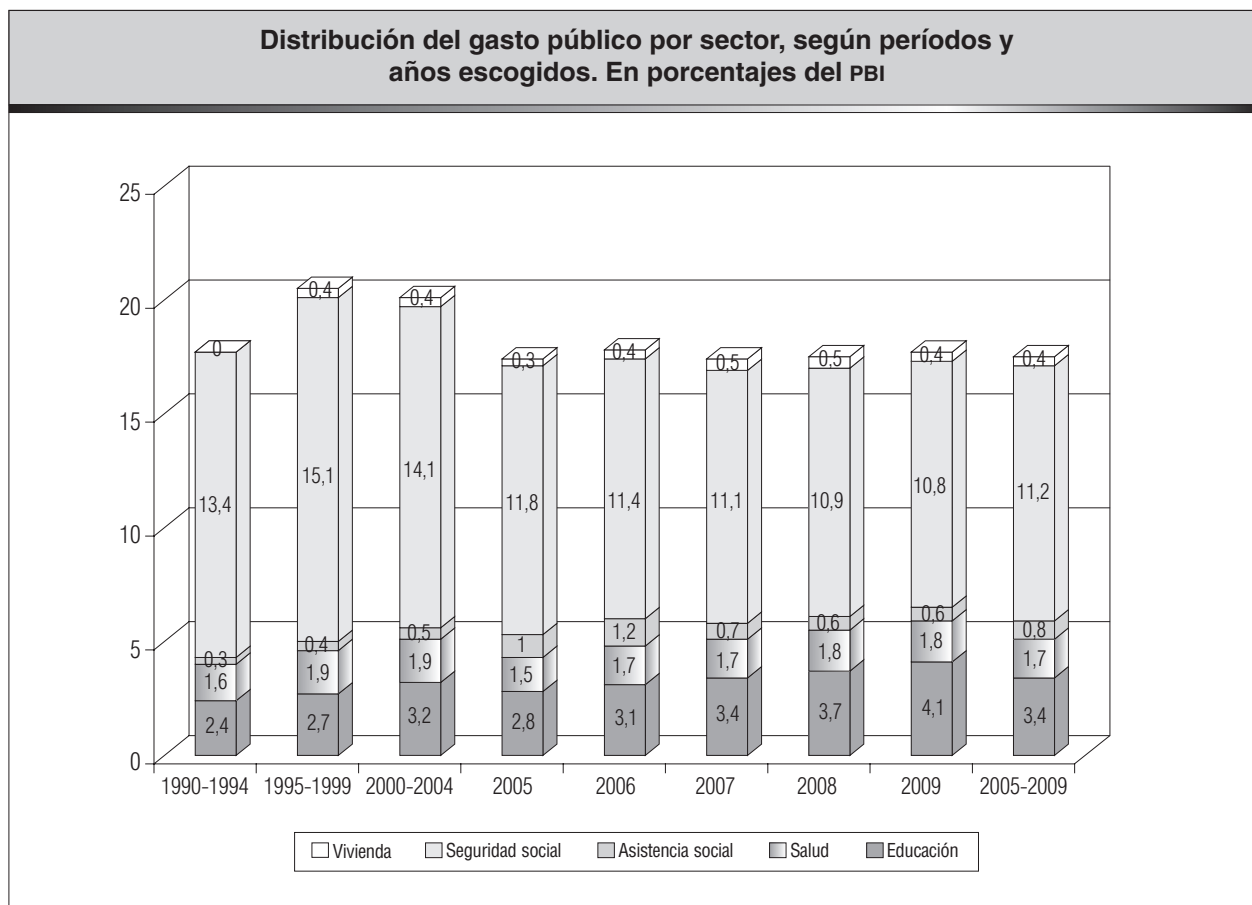
Fuente: Basado en Azar et als. (2008): «Gasto público en infancia», *Cuadernos de la ENIA*, Programa Infamilia, Montevideo.

En el período 1990-2009, entre el 75 y el 61,6% del gasto público social corresponde a la seguridad social (jubilaciones, pensiones, etc.). Del total del esfuerzo presupuestal con destino al gasto público social, la educación mantuvo un rango de 13,3% en los períodos de gobierno de Lacalle y Sanguinetti (segundo gobierno), que se incrementó luego al 16,1% y al 23,5% en el año 2009, último año de gobierno de Vázquez. Es decir, solo 2 de cada 10 pesos destinados al gasto público social tienen como destino la educación.

Por otra parte, Uruguay se distinguió en la región y en el mundo —desde la década de los

setenta— por su baja inversión en educación con relación al producto bruto interno (PBI) (promedialmente el 2,2% del PBI frente al 4,5% de la región). Mientras jubilaciones y pensiones representan entre 10 y 15 puntos del PBI, los porcentajes destinados a la educación representan entre 2,4 y 4,1% (con destino a la educación: ANEP-Udelar-MEC) que se observan en el período de estudio. El período —promedialmente— con menor participación de la educación con relación al PBI fue el comprendido entre los años 1990 y 1999 (gobierno de Lacalle), que coincidió con un importante crecimiento de la economía.

GRÁFICO 2



Fuente: Basado en Azar et als. (2008): «Gasto público en infancia», *Cuadernos de la ENIA*, Programa Infamilia, Montevideo.

La vinculación entre financiamiento de la educación y porcentaje del PBI es el indicador más utilizado en la literatura especializada.⁹ A partir de la década de los noventa se observaron movimientos de docentes y políticos en América Latina y —específicamente— en el Cono Sur con el objetivo de destinar un porcentaje del PBI a la educación. En Argentina se aprobó una ley de financiamiento educativo con este objeto. En Uruguay se dio un debate intenso durante la campaña electoral del año 2004 sobre la posibilidad de destinar un 4,5% del PBI a la educación incluyendo la Universidad, y se presentó un referendo que finalmente no contó con la mayoría necesaria.

9 Es un indicador de la Unesco que demuestra el esfuerzo que hace un país para financiar la educación. Un 6% del PBI para la educación fue una cifra lanzada por Unesco como objetivo a largo plazo.

GRÁFICO 3



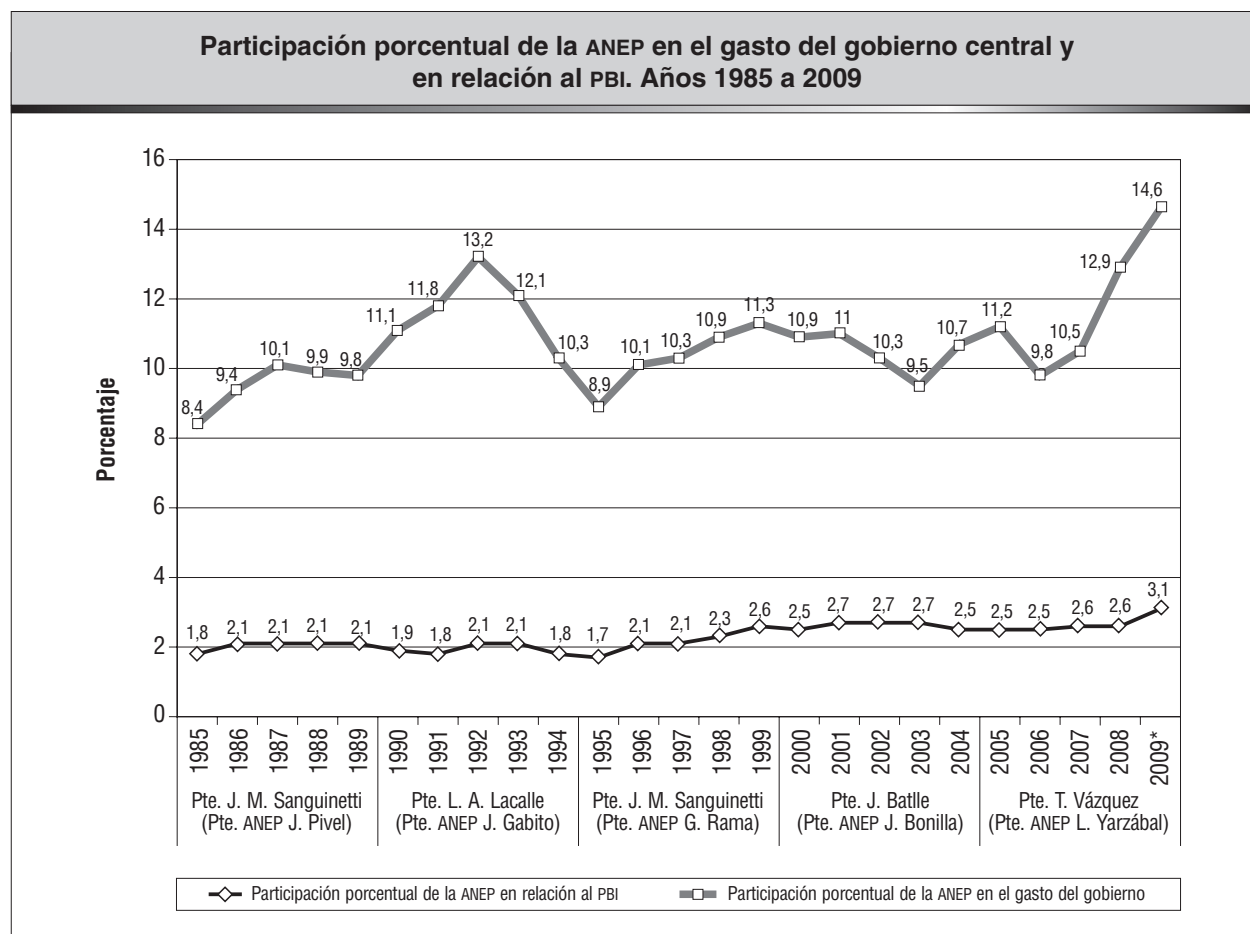
Fuente: Basado en D. Olesker, *La reforma social del gobierno*, 2011.

Otro indicador del esfuerzo que realiza un gobierno para financiar la educación es, además

del porcentaje del PBI, el porcentaje destinado a la educación de los gastos del gobierno central. Ello demuestra la prioridad basada en la distribución de los recursos según ministerios. En el gráfico siguiente se puede observar un crecimiento casi constante —como prioridad

en los gastos del gobierno central— desde 1985 hasta 1992 (de 8,4 a 13,2%) y una abrupta caída de 1992 a 1995 (de 13,2 a 8,9%). Del año 2006 al 2009 vuelve a ser prioridad la educación, pasa de 9,8 a 14,6% en la participación del gasto del gobierno central.

GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con base en Gastos y salarios DSPyP, Codicen-ANEP, 2009.

* PBI es una estimación para el año 2009 solo para ANEP.

En suma, venimos de décadas de «desinversión» en educación y con el arrastre estructural generado por las políticas de la dictadura. Ello se observa en la pérdida del reconocimiento social de las y los docentes generada en la primera mitad del siglo pasado, en las condiciones de trabajo y en el déficit de infraestructura edilicia. Es decir, el déficit acumulado por décadas de inversión en educación se refleja en el deterioro simbólico de la profesión docente, en el desestímulo a las nuevas genera-

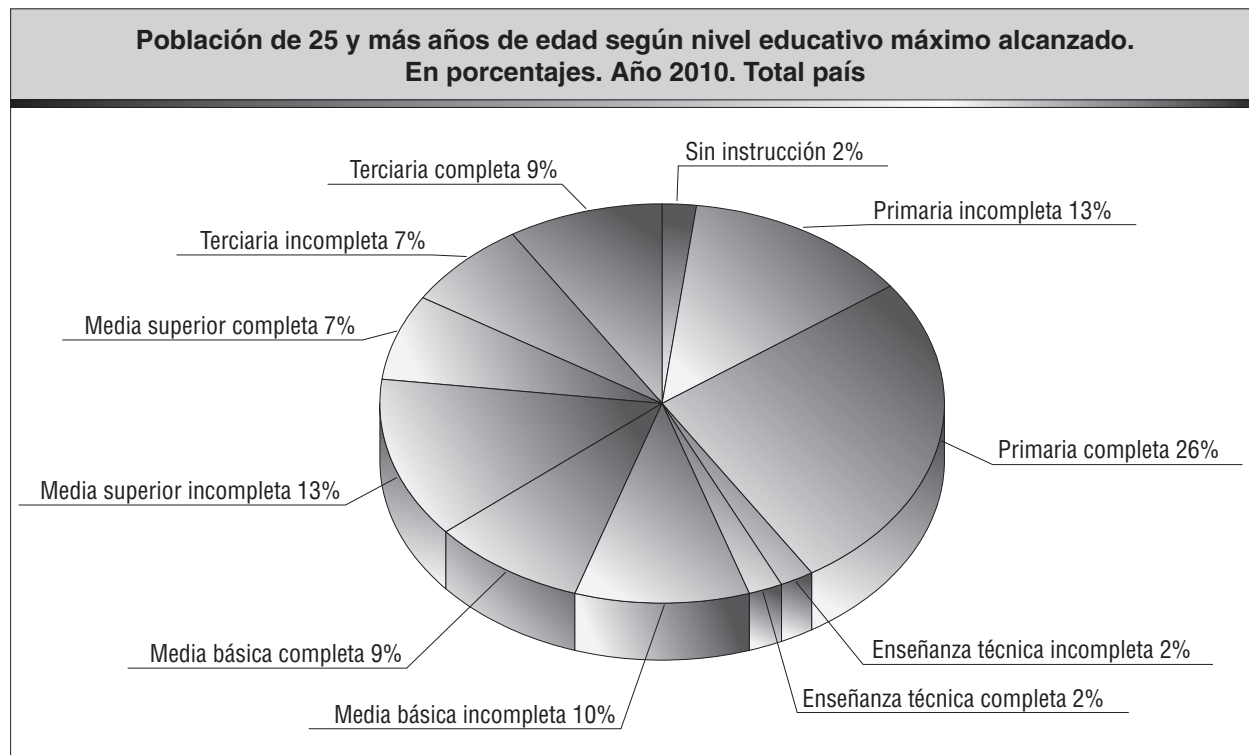
ciones para ingresar a la profesión docente; por otra parte, los cambios generados a partir de la dictadura se evidencian en una transformación de la cultura institucional. El esfuerzo por llegar al 4,5% del PBI —al cual prácticamente se llegó recién en el año 2009— debe reconocerse en un contexto de crecimiento permanente y a altas tasas de la economía, pero el deterioro acumulado durante décadas lo hace todavía insuficiente.

Logros educativos de la población y de la población económicamente activa

Una de las formas de medir los logros educativos de un país es observar el nivel educativo

promedio alcanzado por la población mayor de 25 años. Si bien el promedio no permite visualizar el desempeño por generación y el avance, estancamiento o retroceso del nivel educativo de la población, permite observar la proporción de completitud y los ciclos educativos alcanzados.

GRÁFICO 5



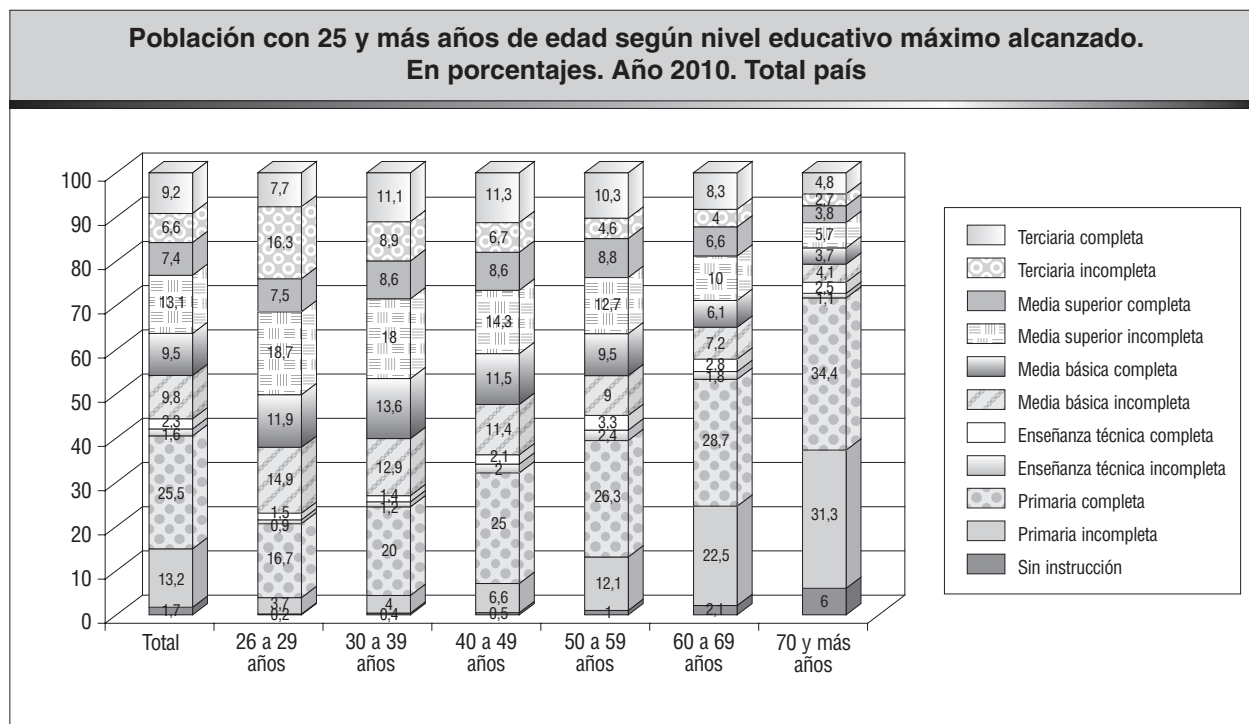
Fuente: Encuesta Continua de Hogares (ECH)-INE 2010.

Como se puede observar, un cuarto de la población tiene primaria como máximo nivel alcanzado, y más de la mitad de la población tiene menos de nueve años de educación formal. En el entendido de que en Uruguay 12 años de educación formal es el nivel educativo mínimo para tener menores chances de caer en la pobreza, resulta preocupante que casi las dos terceras partes de la población mayor de 25 años tengan menos de 12 años de educación.

Otro indicador para medir el desempeño del sistema educativo y su progresión en el tiempo

es el nivel educativo de la población según tramos de edades. Así, se supone que con un desarrollo potente del sistema educativo las nuevas generaciones, los más jóvenes, deberían tener mayores niveles educativos que las generaciones anteriores. El siguiente cuadro muestra los niveles de educación alcanzados por cada tramo etario de a 10 años, es decir, el nivel educativo alcanzado por aquellos nacidos en las décadas de los cuarenta, cincuenta, sesenta, setenta y ochenta.

GRÁFICO 6



Fuente: ECH-INE 2010.

Desde esta perspectiva, se ve a lo largo de las generaciones que la completitud de educación primaria avanza rápidamente, pasa del 70% en la generación de 70 y más años de edad al 20% en los jóvenes de 26 a 29 años. No obstante, el avance de media básica y media superior es menor y se estanca entre los nacidos a partir del año 1970. Ello identifica un problema de acceso, permanencia y completitud a nivel de la enseñanza media desde hace 40 años, como veremos más adelante.

Esta escasa dinámica del sistema educativo y la interacción con la dinámica del mercado laboral dan lugar a una distribución de la población económicamente activa según niveles educativos. La dinámica del mercado laboral de los últimos años y la perspectiva futura —de demanda de mayores calificaciones— ponen en cuestión el desempeño del sistema educativo y su capacidad distributiva. En otras palabras, si hubiera una demanda de trabajadores con mayores cualificaciones se incrementaría la brecha salarial. El nivel educativo de la población económicamente activa del Uruguay presenta rezagos con relación a los socios del Mercosur, especialmente con relación a Argen-

tina y Brasil (también a Chile, país asociado). El siguiente cuadro muestra la situación de rezago relativo de la formación de la fuerza de trabajo y el peso de los ciclos incompletos.

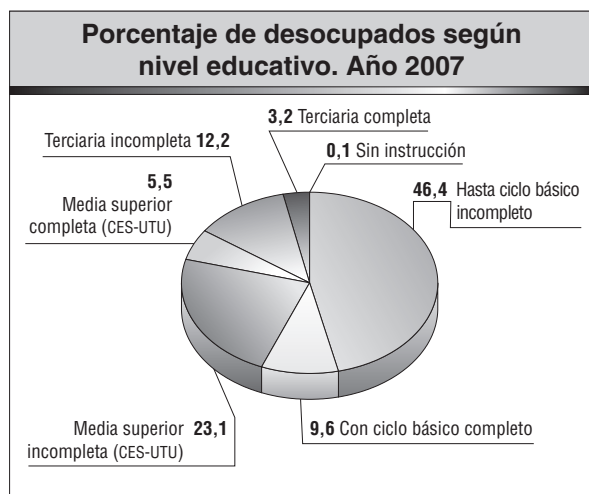
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO EN PAÍSES DEL MERCOSUR. AÑO 2007

Nivel de educación alcanzado	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Sin instrucción	0,8	5,1	1,8	0,3
Primario y secundario primera etapa incompleta	32,5	29,3	38,8	41
Primario y secundario primera etapa completa	5,3	11	8,4	8,9
Secundario segunda etapa incompleta	4,2	7,8	8,4	20,9
Secundario segunda etapa completa	24	29,2	21,7	7,5
Terciario incompleto	14,1	5,8	-	9,7
Terciario completo	18,9	11,1	-	11,7

Fuente: Estadísticas armonizadas de trabajo del Mercosur, INE, 2010.

Si de la fuerza de trabajo uruguaya solo tomamos los que se encuentran desocupados, podemos observar que casi el 50% está representado por aquellos que no llegaron a completar el ciclo básico (menos de 9 años de educación formal) y casi un cuarto por quienes no completaron la educación media superior (menos de 12 años de educación formal). Ello indica que la incompletitud de ciclos educativos y los menores niveles educativos son las características asociadas con mayores dificultades para conseguir trabajo.

GRÁFICO 7



Para el caso de América Latina (CEPAL-Unesco, 2005), se ha observado la necesidad de recibir entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficientes para encontrar nuevos em-

pleos a lo largo de la vida. El desempeño del sistema educativo resulta clave para la equidad y para no caer en la pobreza.

Para hacer un diagnóstico del desempeño del sistema educativo es necesario tomar algunos indicadores claves que miden la trayectoria educativa de las generaciones en función del nivel socioeconómico y el área geográfica, a los efectos de reconocer la equidad o justicia social en la distribución de la educación uruguaya en términos económicos y de distribución territorial. De acuerdo con estudios recientes, este desempeño presenta desigualdades de distribución según ingresos, se está volviendo más desigual a partir de mediados del siglo XX, el percentil 10 está estancado desde las generaciones nacidas en los cincuenta, los percentiles 25 y 50 están estancados desde las generaciones nacidas en los setenta y los percentiles 75 y 90 presentan un leve crecimiento. El resultado es que se ha ensanchado en cuatro años la brecha de educación a partir de las generaciones nacidas en los cincuenta.

El siguiente cuadro muestra los indicadores de trayectoria educativa para la población uruguaya: escolarización temprana, acceso al nivel primario, rezago en el nivel primario, desescolarización, acceso y rezago en el nivel secundario, terminalidad de la educación secundaria y acceso y terminalidad de la educación superior, tomados a partir de datos de Siteal (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina)-IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación)-Unesco.

DESEMPEÑO DEL SISTEMA EDUCATIVO. TRAYECTORIAS EDUCATIVAS DE LA POBLACIÓN. EN PORCENTAJES

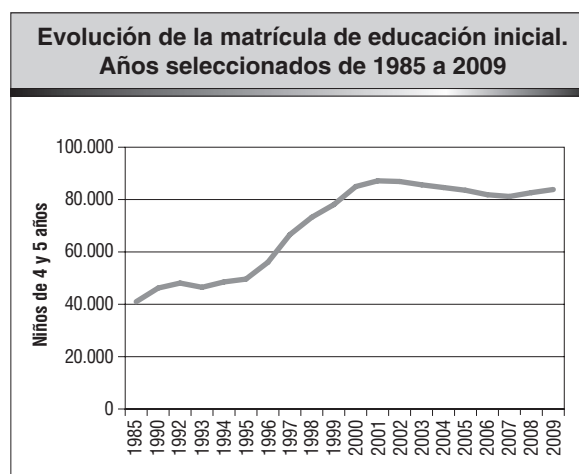
	Nivel socioeconómico*			Área geográfica	
	Total	Bajo	Alto	Urbano	Rural
ESCOLARIZACIÓN TEMPRANA					
% de niños de 5 años escolarizados	96	92	99	97	84
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO					
% de niños de 10 años que asisten a primaria	99	99	99	99	99
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO					
% de adolescentes de 15 años que asisten a primaria	3	8	1	3	1
DESESCOLARIZACIÓN					
Edad en que el porcentaje no escolarizado supera el 5%	13	12	18	14	12
% de niños de 11 años no escolarizados	1	3	0	1	4
% de adolescentes de 17 años no escolarizados	32	60	4	31	50
% de adolescentes de 17 años que abandonaron en primaria	13	38	1	12	25
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO					
% de adolescentes de 17 años que ingresaron a secundaria	87	61	99	87	75
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO					
% de jóvenes de 20 años que asisten a secundaria	16	12	16	16	8
TERMINALIDAD DEL NIVEL SECUNDARIO					
% de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminaron secundaria	35	19	59	36	25
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR					
% de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados a nivel superior	26	11	51	26	14
TERMINALIDAD DEL NIVEL SUPERIOR					
% de población de entre 30 y 33 años que terminó en nivel superior	15	3	34	14	6

* Para los datos de Siteal-IIPE-Unesco, los niveles de ingresos per cápita familiares son categorizados en el 30% más bajo, el 30% medio y el 40% más alto.

Fuente: Perfil país Siteal-IIPE-Unesco.

Como se puede observar, la escolarización temprana presenta diferencias menores en niños de 5 años según nivel socioeconómico y área geográfica. En este caso, el desempeño de cobertura de 4 y 5 años en Uruguay ha tenido un avance sustantivo que lo pone en el primer lugar de la región, y resulta importante pues está comprobado que quienes acceden a la educación preescolar tienen mejores desempeños en primaria y menores posibilidades de desafiliarse tempranamente del sistema educativo.

GRÁFICO 8. MATRICULACIÓN EN 4 Y 5 AÑOS ENTRE LOS AÑOS 1985 Y 2009



Fuente: Estadísticas de ANEP.

El acceso al nivel primario es prácticamente universal, lo que da cuenta del desempeño en el acceso a educación primaria y la permanencia. No obstante, si bien hubo avances en cuanto a bajar la repetición, el rezago en el nivel primario da cuenta de una distribución desigual: mientras un 8% del nivel socioeconómico bajo aún con 15 años está en primaria, solo el 1% pertenece al nivel socioeconómico alto; no obstante, es importante destacar que este problema está sobrerrepresentado en el área urbana. Si bien en resultados de aprendizaje regionales (prueba Serce —Segundo Estudio Regional Comparativo de la Educación— de la Unesco en educación primaria, cuarto y sexto años) Uruguay se encuentra —junto con Cuba— en las mejores posiciones, resulta clave para este nivel mejorar los resultados de los niños pertenecientes a los hogares desfavorecidos. Así, es importante que las políticas de tiempo completo o de enseñanza de tiempo completo —como se planeaba en la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1965) para el 20% de las escuelas urbanas—¹⁰ lleguen a la totalidad de esta población meta en una primera instancia y se universalicen como concepto de educación primaria en el largo plazo. Las escuelas de tiempo completo no fueron un invento blanco ni colorado, son parte del mayor esfuerzo concertado de análisis y planeamiento de políticas públicas que tuvo el país.

La desescolarización (o comienzo del desgranamiento educativo), es decir, la edad en que el porcentaje de la población no escolarizada supera el 5%, se distribuye también en forma inequitativa. Es una mala señal que a los 13 años de edad más del 5% esté desvinculándose de la educación formal, pero en las familias de nivel socioeconómico bajo este fenómeno se produce a los 12 años de edad, mientras que

en las familias de nivel socioeconómico alto el 5% deja la educación recién a los 18 años.

Esta inequidad de desempeños se observa también en los adolescentes de 17 años no escolarizados. Se supone que en un país donde la ley propone llegar a 12 años de educación formal obligatoria 17 años es aún una edad para ser estudiante; no obstante, a esa edad el 32% está fuera del sistema educativo, pero la inequidad es tal que en las familias de nivel socioeconómico bajo ya el 60% de los jóvenes dejó la educación, frente a solo 4% de los jóvenes de las familias de nivel socioeconómico alto. De igual manera, la mitad de los jóvenes del sector rural está fuera de la educación con 17 años de edad. Pero resulta más preocupante que un 38% de los jóvenes de 17 años de las familias pobres abandonó la educación en primaria, frente al 1% de los jóvenes de contexto socioeconómico alto. Es decir, casi 4 de cada 10 jóvenes de 17 años pobres tendrán como máximo nivel educativo primaria y, como consecuencia, seguramente entrarán en el círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

En cuanto al acceso a la educación secundaria, es casi universal para jóvenes de contexto socioeconómico alto, pero solo 6 de cada 10 jóvenes de contexto socioeconómico bajo lograron ingresar a secundaria básica. La completitud o *terminalidad* de educación media es uno de los problemas principales de la educación uruguaya; ello comprende Educación Secundaria y Educación Técnico-Profesional (UTU). Las tasas de repetición y rezago (más de dos años de atraso con respecto a la edad oportuna) y de desafiliación del sistema (deserción) son de las más altas de la región. La evidencia de ello es que solo el 35% de los jóvenes de 20 a 22 años logra completar secundaria; este es uno de los guarismos más bajos de América Latina, a lo que se suma la inequidad en la distribución de este magro desempeño: mientras solo 2 de cada 10 jóvenes de contexto socioeconómico bajo completan educación media, lo hacen 6 de cada 10 jóvenes de contexto socioeconómico alto. De igual manera, la terminalidad de la educación superior (universitaria y no universitaria)

10 En el plan de la CIDE entre los años 1963 y 1965, entre las «medidas y acciones» dispuestas para la educación primaria estaban «a) Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de las edades 4 y 5. b) Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de escuelas urbanas a aplicarse prioritariamente en aquellas escuelas que por el medio social en que se encuentran, ostentan bajos rendimientos...» (CIDE, 1965, p. 193).

es del 15% en edades de 30 a 33 años, pero solo 3% corresponde al nivel socioeconómico bajo y 34% al nivel socioeconómico alto.

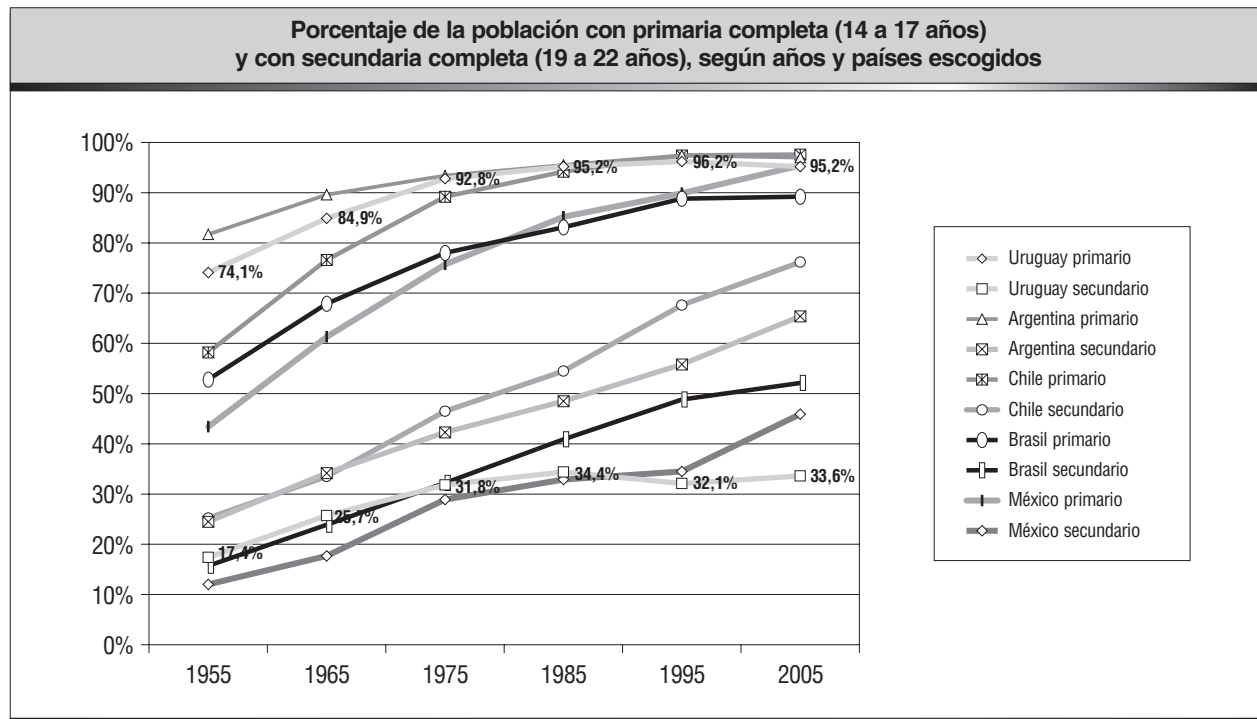
Como señaláramos, el problema está en observar la trayectoria de estos desempeños. Especialmente es necesario compararnos con algunos países latinoamericanos, en la medida en que Uruguay está perdiendo posiciones relativas con relación a la región y al mundo en desempeño en particular a nivel de enseñanza media básica (ciclo básico de secundaria y UTU) y educación media superior (secundaria y UTU). Por otra parte, el desempeño del nivel terciario se ve inhibido de un mayor crecimiento porque el «filtro», el desgranamiento y la salida de la educación de los hijos de los trabajadores, de los más desfavorecidos y de los más pobres se producen en la educación media.

El siguiente gráfico es elocuente para señalar que la penetración y cobertura de la enseñan-

za primaria uruguaya llegaron a guarismos de universalización a mediados del siglo pasado, cuando fue uno de los países del Cono Sur (junto con Argentina) de mejor desempeño y desarrollo temprano de la educación primaria frente a otros países como México, Brasil y Chile, que a mediados del siglo pasado apenas llegaban a una cobertura del 50% en la educación primaria.

No obstante, la trayectoria de la educación secundaria uruguaya presentó siempre una situación de terminalidad con problemas. En efecto, mientras Argentina y Chile ya en los años cincuenta se destacaban con un cuarto de la población terminando media, Uruguay llegaba a apenas 17% de terminación y a 20% en el año 60. Mientras esto sucedía, Estados Unidos llegaba a más de 80% de jóvenes con educación media en los años cincuenta y Europa en los años sesenta.

GRÁFICO 9



Fuente: Con base en Sital-IIPE-Unesco.

Esta constatación permite visualizar el problema principal en la educación media uruguaya, que tuvo una impronta preuniversitaria en su origen como sección preparatoria en la Univer-

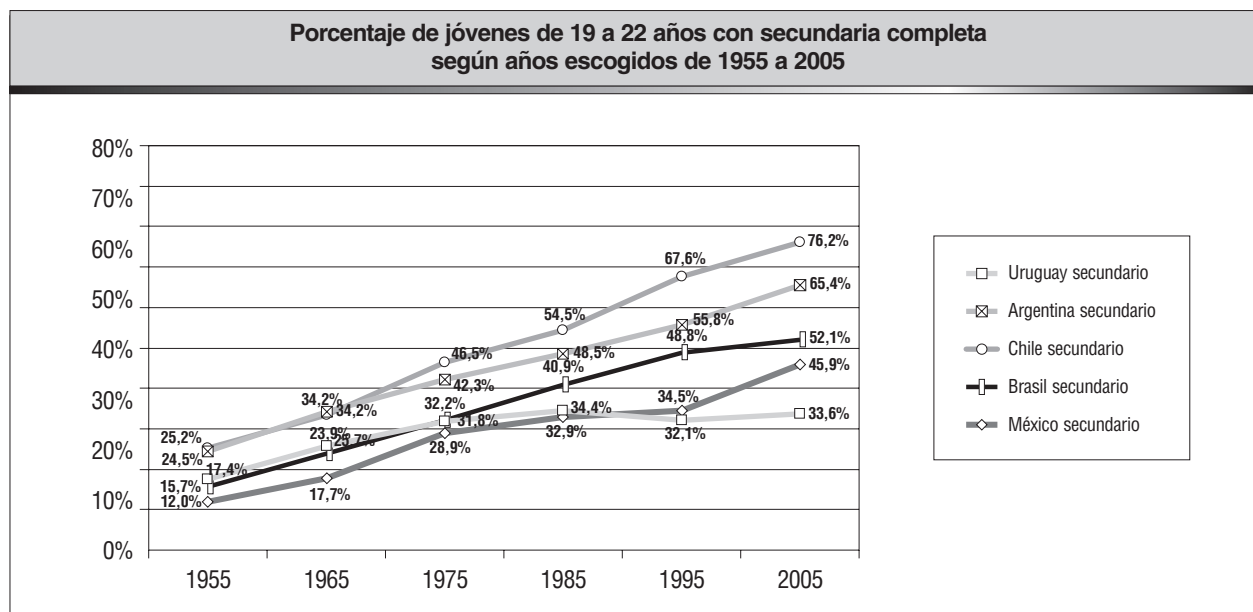
sidad de la República, y continuó con la misma cultura preuniversitaria después de su separación y autonomía en el año 1935. Como se puede observar en el siguiente gráfico, los pro-

blemas más profundos en la enseñanza media comienzan en la década de los setenta, cuando su magro desempeño en cuanto a terminalidad del ciclo comienza a desacelerarse, y los demás países continúan con la tendencia.¹¹

Así, Chile y Argentina se despegan de la región con más de 75 y 65% de terminalidad de

educación secundaria, frente a un magro y estancado 34% del Uruguay, que viene siendo superado por otros países latinoamericanos, con Cuba en primer lugar, junto con Brasil y México, entre otros, que son los países con mayor población y donde la educación había tenido un desarrollo tardío.

GRÁFICO 10



Fuente: Con base en Siteal-IIPE-Unesco.

El resultado de la desinversión en educación de la última mitad del siglo es el retraso relativo de los logros educativos de Uruguay, con tasas netas de matriculación en los promedios de América Latina; había sido un país con desarrollo educativo temprano y con alta ineficacia en los resultados y en la completitud o *terminalidad* de los ciclos medios. La dictadura significó un golpe duro a la educación media, provocó un estancamiento de los egresos, pero los primeros 20 años de democracia no lograron revertir estos guarismos, y la impor-

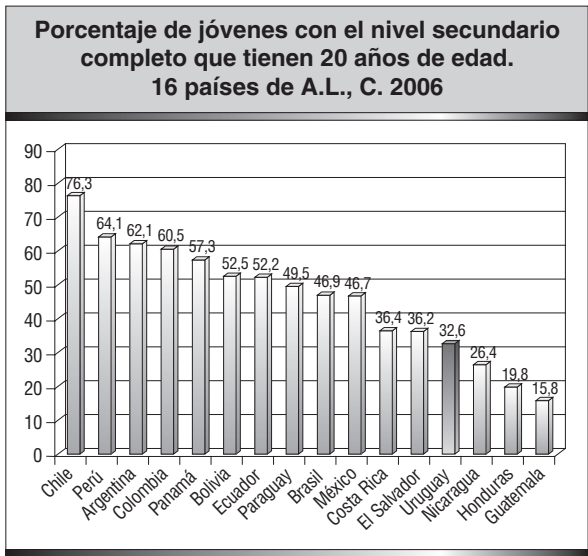
tante inversión económica en educación que se produjo a partir del gobierno de izquierda en el año 2005 no ha dado los resultados esperados ni ha revertido la tendencia.

En finalización del ciclo medio hemos quedado a la cola en América Latina, como se puede observar en el cuadro siguiente, donde países con desarrollo tardío del sistema educativo ya superan ampliamente al Uruguay y llegan a las metas del milenio para Iberoamérica.¹²

11 Para el caso uruguayo se observa que el aporte de la mano de obra al PBI en términos reales está estancado desde las generaciones nacidas en los sesenta.

12 Nivel de logro: situar las tasas de terminación de la educación secundaria superior entre el 40 y el 70% en 2015 y entre el 60 y el 90% en 2021.

GRÁFICO 11



Fuente: IIPE-Unesco 2008.

En suma, en educación estamos frente al reto estratégico de largo plazo más importante, de su suerte depende el modelo de desarrollo social y económico del país, si vamos a una sociedad integrada e igualitaria o a una sociedad dualizada y polarizada.

El desafío principal es la distribución equitativa de los aprendizajes. Los talentos se distribu-

yen de igual manera en toda la sociedad y en todas las generaciones, las oportunidades no. Muchos países en contextos más desfavorables logran que la educación sea un mecanismo de movilidad social y no de reproducción de la sociedad. No es posible pensar que los uruguayos estamos genéticamente predestinados al fracaso en educación. Es responsabilidad de la sociedad y de la política garantizar la distribución de esas oportunidades; el Plan Ceibal es un ejemplo de política pública de distribución de oportunidades.

Finalmente, asumamos las dificultades que tenemos en educación media. La lucha por la universalización, que en el siglo pasado fue en educación primaria, ahora es en la educación media. Es necesario superar los altos niveles de abandono, repetición y rezago que existen a lo largo de toda la enseñanza media y de todas sus modalidades. Los países que ingresan a etapas de desarrollo con distribución de la riqueza lo hacen con una educación media robusta y una educación superior de amplia cobertura. Esto no será posible sin desatar el nudo de una educación pública que no encuentra su camino desde el siglo pasado.

Hacia una agenda de entendimiento colectivo

La educación, al igual que la seguridad social, es una política estratégica para todos los trabajadores, no solo para quienes se desempeñan en esos ámbitos. Por esa razón, el PIT-CNT debería liderar un proceso de diagnóstico que permita un sinceramiento sobre los principales problemas de la educación uruguaya.

Un diagnóstico adecuado del estado de la educación es un componente clave de un proyecto político y cultural democrático, que reconozca a la educación como un punto de articulación de políticas tendientes a desencadenar y sostener procesos de distribución de bienes colectivos, riqueza y promoción de la justicia.

A nuestro entender, en la actualidad, más allá de la voluntad de los y las protagonistas y de los esfuerzos colectivos, las políticas educativas contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social. Por eso el protagonismo de todo el movimiento sindical deberá situar los objetivos del conjunto de los trabajadores como fundamento de las propuestas y decisiones que se promuevan para la transformación en materia educativa.

A continuación, y solo con una finalidad indicativa de algunos de los temas que nos parece deben integrar un proceso urgente de

debate y toma de posiciones, señalamos los siguientes asuntos:¹³ I) profundización de las estrategias hacia niñas y niños de 0 a 3, con impacto en sus madres y los cuidadores de niños o adolescentes; II) ídem para 4 a 5 años de edad, especialmente de sectores vulnerables; III) establecimiento de estrategias de mejora de los desempeños en primaria para sectores desfavorecidos; IV) diversificación de estrategias para efectivizar los resultados de la educación media en diferentes contextos socioculturales; V) revisión de los desempeños y características del sistema en educación media básica y superior con la finalidad de revertir la contribución de ese nivel al desgranamiento de la matrícula;¹⁴ VI) revisión profunda del sistema de gestión de la ANEP; VII) revisión de las condiciones en que se desarrolla la función docente (salario, condiciones de trabajo y carrera docente), y VIII) atención privilegiada y prioritaria a la formación permanente y a la formación de los trabajadores en actividad.

13 Se enumeran en el entendido de que algunos ya han sido objeto de iniciativas y otros permanecen vacantes.

14 Tomar como base las experiencias ya existentes desde 1976, en modalidades que dependen del CES y de UTU, que van desde liceos comunes a ciclos básicos agrarios en alternancia (una semana en la escuela agraria y una semana con su familia rural).

	Hacia una nueva ley de negociación colectiva
LILIANA PERTUY	¿Nuevas? estrategias de relacionamiento entre empresarios y gobierno
GERARDO CAETANO	Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur
GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT	¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur?
ÁLVARO PADRÓN	Desafíos institucionales del Mercosur
HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO	Mercociudades: una apuesta al Mercosur
GERARDO CAETANO	Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay
GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur
DANIEL CHASQUETTI	El Mercosur y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?
MARCELO PEREIRA	Ser y parecer
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
NICOLÁS AMBROSI	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
ABEL OROÑO	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR