

**Fin de un ciclo:
balance del Estado
y las políticas públicas
tras 15 años de
gobiernos de izquierda en Uruguay**

Coordinadores:

Germán Bidegain,
Martín Freigedo,
Cristina Zurbriggen

Fin de un ciclo:
balance del Estado y
las políticas públicas
tras 15 años de gobiernos
de izquierda en Uruguay

*Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas
tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*

Coordinadores: Germán Bidegain, Martín Freigedo, Cristina Zurbriggen.

©2021, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de la República.

©2021, Alejandro Milanesi, Alexandra Lizbona Cohen, Álvaro Ricchino,
Andrea Vigorito, Camila Zeballos Lereté, Camilo López Burian,
Carlos Luján, Carlos Paolino Franco, Cecilia Rocha-Carpiuc,
Cecilia Rossel, Cristina Zurbriggen, Daniel Pérez, Daniela Vairo,
Diego Gonnet Ibarra, Diego Lamas, Diego Sanjurjo, Diego Sempol,
Eliana Álvarez, Eugenia Allier Montaña, Fabrizio Scrollini,
Florencia Antía, Gerardo Caetano, Germán Bidegain, Guillermo Fuentes,
Gustavo Méndez Barbato, Henry Trujillo, Isabel Gadino, José Miguel
Busquets, José Raúl Rodríguez, José Sciandro, Juan Ignacio Dorrego,
Julián González Guyer, Laura Andrea Ferro Higuera, Marcela Schenck,
María Ester Mancebo, Mariela Bianco, Martín Freigedo,
Martín Rodríguez Araújo, Matías Ruiz Díaz, Micaela Trimble, Néstor
Mazzeo, Rafael Mandressi, Rafael Tejera, Ramón Méndez, Tamy Imai
Cenamo, Verónica Pérez Bentancur.

Edición y corrección de estilo: Carla Chiappara y María Lila Ltaif.
Diseño y armado: María Fernández Russomagno.

Lucida
COMUNICACIÓN INTEGRAL

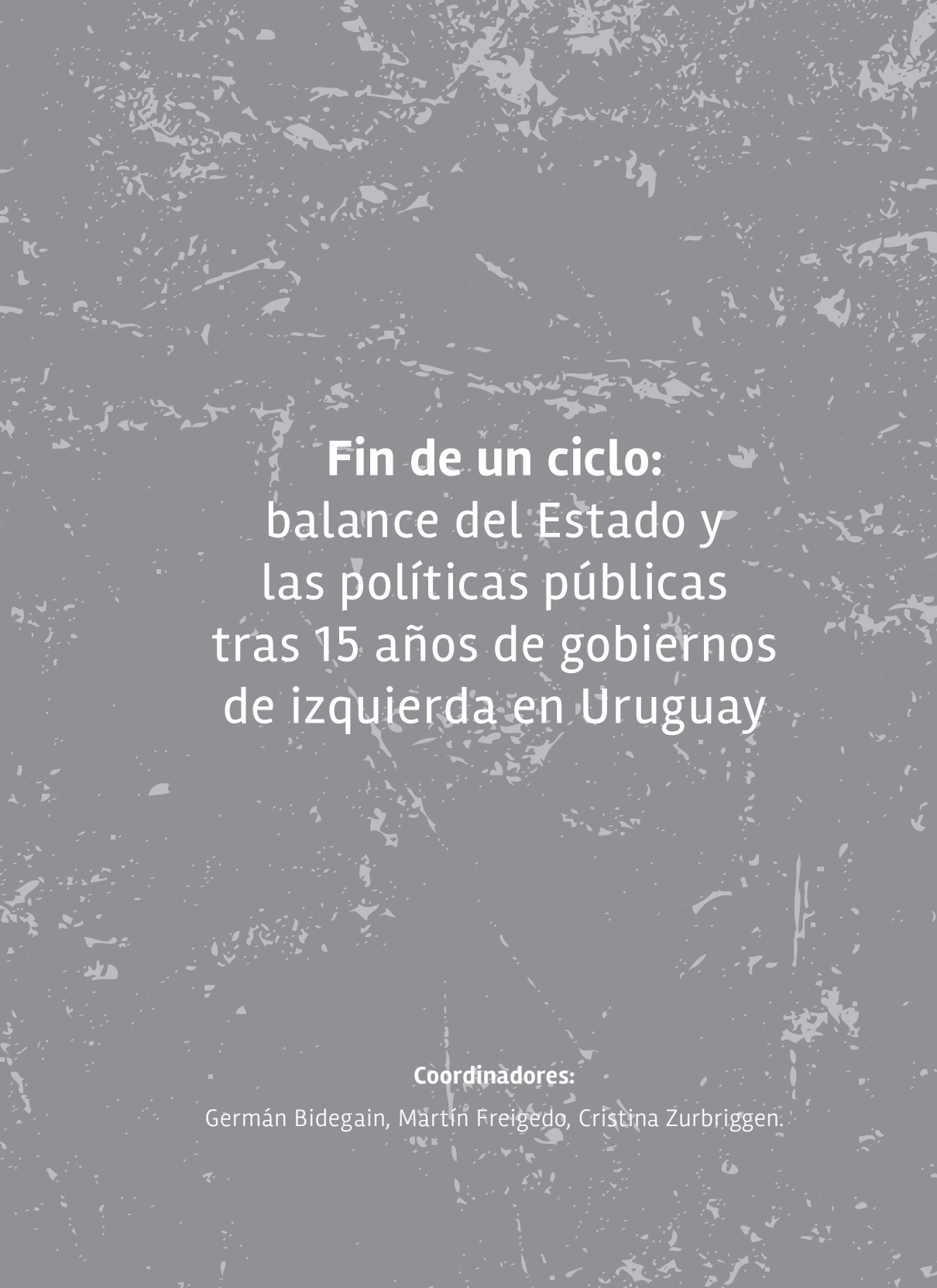
Primera edición: diciembre de 2021.

ISBN: 978-9974-8594-2-5

Depósito legal: 380.285

Impreso en Mastergraf, tel. +598 2303 4760, www.mastergraf.com.uy

Impreso en Uruguay - *Printed in Uruguay*



Fin de un ciclo:
balance del Estado y
las políticas públicas
tras 15 años de gobiernos
de izquierda en Uruguay

Coordinadores:

Germán Bidegain, Martín Freigedo, Cristina Zurbriggen.

Índice

Introducción

Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas 19
Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen

Sección I: Estructura estatal, administración y canales de interacción con la sociedad 49

Capítulo 1: La madre de las reformas: ¿qué cambió en el sector público uruguayo tras las administraciones frenteamplistas? 51
Matías Ruiz Díaz, Álvaro Ricchino, y Diego Lamas

Capítulo 2: Las políticas de descentralización en los gobiernos de Frente Amplio..... 81
Martín Freigedo, José Raúl Rodríguez y Alejandro Milanesi

Capítulo 3: Impulso, freno y continuidades del gobierno abierto en Uruguay..... 103
Eliana Álvarez y Fabrizio Scrollini

Capítulo 4: Dinámica sector-territorio: el desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008... 125
Rafael Tejera

Capítulo 5: Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas de los gobiernos del Frente Amplio 153
Alexandra Lizbona Cohen

Capítulo 6: La arquitectura de los diálogos nacionales sobre la seguridad social en el ciclo progresista..... 175
José Miguel Busquets y Marcela Schenck

Sección II: Funciones básicas del Estado y derechos humanos..... 193

Capítulo 7: La reforma procesal penal a partir de 2014:
avances, resistencias y resultados..... 195
Henry Trujillo y Diego Gonnet Ibarra

Capítulo 8: Las políticas públicas del Frente Amplio
bajo la lupa: los recursos de inconstitucionalidad ante
la Suprema Corte de Justicia..... 217
Florencia Antía y Daniela Vairo

Capítulo 9: El Frente Amplio en el Ministerio del Interior:
la «era Bonomi»243
Alejandro Milanese

Capítulo 10: La criminología de la era progresista.....267
Diego Sanjurjo

Capítulo 11: La política exterior de Uruguay durante el
«ciclo progresista» (2005-2020): factores sistémicos,
regionales y domésticos.....295
Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján

Capítulo 12: Las políticas del FA en el MDN:
la ausencia de una estrategia política y su pesado saldo final.....321
Julián González Guyer

Capítulo 13: ¿Hacer justicia, conocer la verdad?
Políticas de memoria y pasado reciente en la era progresista..... 345
*Eugenia Allier Montaño, Laura Andrea Ferro Higuera,
y Tamy Imai Cenamo*

Capítulo 14: Las reformas sobre derechos de las mujeres y
diversidad sexual en los gobiernos del Frente Amplio369
Verónica Pérez Bentancur, Cecilia Rocha-Carpiuc y Diego Sempol

**Sección III: Políticas productivas, ambientales y
de desarrollo económico393**

Capítulo 15: Empresas públicas en la era progresista:
la inversión en infraestructura como motor del desarrollo. ...395
Juan Ignacio Dorrego

| | |
|---|------------|
| Capítulo 16: Las políticas públicas y la energía en el ciclo progresista | 429 |
| <i>Ramón Méndez</i> | |
| Capítulo 17: Ciencia, tecnología e innovación en los gobiernos frenteamplistas: avances, frenos e interrogantes..... | 453 |
| <i>Camila Zeballos Lereté y Mariela Bianco</i> | |
| Capítulo 18: Innovaciones agropecuarias, políticas públicas y desarrollo rural sostenible: ¿en qué dirección se avanzó en el período 2005-2019?..... | 475 |
| <i>Carlos Paolino Franco</i> | |
| Capítulo 19: Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos..... | 505 |
| <i>Néstor Mazzeo, Cristina Zurbriggen, José Sciandro, Micaela Trimble, Isabel Gadino y Daniel Pérez</i> | |
| Sección IV: Políticas de bienestar y seguridad social..... | 529 |
| Capítulo 20: El mundo del trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio | 531 |
| <i>Gustavo Méndez Barbato</i> | |
| Capítulo 21: El derecho a la educación entre el bloqueo político y las tensiones discursivas. Uruguay, 2005-2020..... | 559 |
| <i>María Ester Mancebo y Rafael Mandressi</i> | |
| Capítulo 22: La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020): del cambio profundo al nuevo <i>statu quo</i> | 585 |
| <i>Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo</i> | |
| Capítulo 23: Políticas de seguridad y asistencia social..... | 611 |
| <i>Florencia Antía y Cecilia Rossel</i> | |
| Capítulo 24: Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: la experiencia reciente..... | 633 |
| <i>Andrea Vigorito</i> | |

Sobre los autores

Alejandro Milanesi es doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (Udelar) y docente en el Departamento de Ciencia Política de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel iniciación. Su trabajo de investigación se centra en temas de administración pública con foco en los procesos de reformas de gestión.

Correo electrónico: alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

Alexandra Lizbona Cohen es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM), Argentina. Profesora asistente en el Departamento de Ciencia Política, FCS-Udelar. Su trabajo de investigación se centra en política pública comparada, participación ciudadana y movimientos sociales.

Correo electrónico: alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy

Álvaro Ricchino es doctor en Derecho y Ciencias Sociales y doctor en Diplomacia, egresado de la Universidad de la República, con especialización en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. Profesor agregado de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho, Universidad de la República. Profesor de Derecho Municipal en el Máster en Derecho Administrativo Económico (MDAE) de la Universidad de Montevideo (UM). Abogado asesor en la Secretaría General de la Intendencia de Montevideo, con 37 años de experiencia profesional en el Gobierno Departamental de Montevideo.

Correo electrónico: arichino@gmail.com

Andrea Vigorito es licenciada en economía por Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA), Udelar, y realizó una maestría en economía en la London School of Economics, Universidad de Londres. Es investigadora y docente en el Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Su trabajo se centra en desigualdad y pobreza, y ética, justicia y economía. Ha trabajado en el análisis de la desigualdad, la pobreza y las políticas públicas.

Correo electrónico: andrea@iecon.ccee.edu.uy

Camila Zeballos Lereté es magíster en Ciencias Humanas, opción Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la República. Candidata a doctora en Historia por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Es docente de la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. Investiga sobre la construcción histórica de campos científicos-tecnológicos y el rol del Estado en la promoción de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Correo electrónico: c.zeballos1@gmail.com

Camilo López Burian es doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelaR). Profesor adjunto, en régimen de dedicación total, en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y en Grupo Docente de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, de la UdelaR. Investigador nivel 1 en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Su trabajo de investigación se centra en temas de política exterior de Uruguay, políticas exteriores comparadas, relaciones internacionales y derechas y política internacional.

Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

Carlos Luján es doctor en Ciencias Humanas, con énfasis en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay, magíster en Ciencia Sociales, opción Relaciones Internacionales, FLACSO Buenos Aires, y grado en Ciencia Política para el Desarrollo en el CLAEH. Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la FCS, Udelar, y de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Investigador de nivel I en el SNI. Responsable de cursos como: Teoría de las Relaciones Internacionales, Análisis Comparado y Cuantitativo en Ciencia Política, Diseño de Investigación en Ciencia Política y Negociación, en la Udelar.

Correo electrónico: carloslujan300862@gmail.com

Carlos Paolino Franco es Ingeniero Agrónomo por la Udelar y doctor en Economía por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp), Brasil. Actualmente está retirado de la actividad profesional. Fue director regional del INIA Tacuarembó e INIA Las Brujas, director del LATU, de la ANII, y de OPYPA-MGAP. En el área de investigación y docencia fue profesor agregado de Economía Agrícola en la Facultad de Agronomía de la Udelar e investigador principal del CINVE. Consultor de organismos internacionales y asesor de grupos de productores agropecuarios nacionales e internacionales. Actualmente integra el Consejo de la Facultad de Agronomía de la Udelar como representante alterno por el orden de los egresados.

Correo electrónico: carlos.paolino@gmail.com

Cecilia Rocha-Carpiuc es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina), magíster en Políticas Públicas y Género por la FLACSO México y licenciada en Ciencia Política por la FCS, UdelaR (Uruguay). Profesora e investigadora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República, donde coordina las Áreas de Economía Política y Bienestar y de Política, Género y Diversidad. Su trabajo de investigación se centra en temas de política y desigualdad, con énfasis en políticas públicas y acción colectiva en materia de género y diversidad social.

Correo electrónico: cecilia.rocha@cienciassociales.edu.uy

Cecilia Rossel es doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España. Es profesora asociada en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay e investigadora nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Su trabajo de investigación se centra en los procesos políticos que operan en las políticas sociales en América Latina.

Correo electrónico: cecilia.rossel@ucu.edu.uy

Cristina Zurbriggen es profesora agregada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel II). Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard-Karks, Tubinga, Alemania. Actualmente, es miembro del Consejo Asesor del Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS), Bella Vista (Maldonado/Uruguay). Se interesa especialmente por los estudios de redes de políticas públicas, gobernanza y políticas ambientales.

Correo electrónico: criszurbriggen@gmail.com

Daniel Pérez es licenciado en Psicología por la Universidad de la República y magíster en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana de Ciudad de México. Docente e investigador del Instituto de Fundamentos y Métodos de la Facultad de Psicología, Universidad de la República. Sus principales líneas de trabajo son: el estudio del cambio de modelo de atención y legislación en salud mental; la gobernanza de sistemas socio-ecológicos; la metodología cualitativa y particularmente el análisis de controversias, cartografía y relaciones de poder.

Correo electrónico: dperez@psico.edu.uy

Daniela Vairo es doctora en Ciencia Política por el IESP-UERJ, Brasil. Es profesora e investigadora en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus principales líneas de investigación son el área de justicia y política, y sobre oposición y democracia.

Correo electrónico: daniela.vairo@cienciassociales.edu.uy

Diego Gonnet Ibarra es magíster en Políticas Públicas por Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda (2010). Entre 2004 y 2013 fue investigador especializado en políticas públicas del Departamento de Ciencia Política de la FCS-Udelar y consultor. Desde 2011 se desempeña como analista y luego como responsable de diversos proyectos vinculados a sistemas de información aplicados a la mejora de la gestión y de la transparencia en organismos públicos. Desarrolló actividades en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

de Presidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación y, actualmente se desempeña en la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Correo electrónico: gonnnetcp@gmail.com

Diego Lamas es doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Docente de Derecho Administrativo en la Universidad de la República. Actualmente se desempeña como responsable del Área Jurídica de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Correo electrónico: dlamas@inddhh.gub.uy

Diego Sanjurjo es politólogo y especialista en seguridad ciudadana. Actualmente se desempeña como Coordinador de Estrategias Focalizadas de Prevención Policial del Delito en el Ministerio del Interior. Nacido en Uruguay, ha llevado a cabo su carrera académica y profesional en Europa, con una licenciatura en ciencias políticas en Alemania y luego cursos de posgrado en España (máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, máster en Políticas Públicas, y doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid). Sus principales líneas de trabajo e investigación giran en torno al análisis de políticas públicas y a las políticas de seguridad.

Correo electrónico: diegosanjurjopro@gmail.com

Diego Sempol es doctor en Ciencias Sociales por UNGS-IDES (Argentina), profesor e investigador en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en pasado reciente, género y sexualidad, políticas públicas, teoría queer y movimientos sociales.

Correo electrónico: sempoldiego@gmail.com

Eliana Álvarez es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República y magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Desde 2016, se desempeña como asistente de investigación en el Departamento de Ciencias Sociales de la UCU. Además, es parte de la asociación civil CÍVICO, dedicada a la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Correo electrónico: eli.alvarez210@gmail.com

Eugenia Allier Montaño es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora del Colegio de Estudios Latinoamericanos de la misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Realizó un doctorado en Historia en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Sus líneas de investigación se enfocan en la Historia del tiempo

presente y los procesos de memoria y justicia ligados a pasados violentos. Su último libro, editado con César Vilchis y Camilo Vicente, es *En la cresta de la ola. Debates y definiciones en torno a la historia del tiempo presente*.

Correo electrónico: eallier@gmail.com

Fabrizio Scrollini dirige la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) donde explora el uso de datos para el desarrollo. Ha colaborado con gobiernos, sociedad civil, universidades y organizaciones internacionales en sus temas de investigación: transparencia, acceso a la información pública, datos abiertos derechos digitales, gobierno digital y reforma del sector público. Obtuvo su doctorado en estudios de gobierno por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE) y su maestría en políticas públicas en la Universidad de Victoria, Wellington.

Correo electrónico: fabrizio.scrollini@gmail.com

Florencia Antía es doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Sociais e Políticos, Universidad Estadual de Rio de Janeiro, Brasil. Es profesora e investigadora en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en el estudio de la relación entre política y justicia y el análisis de las políticas públicas.

Correo electrónico: florencia.antia@cienciassociales.edu.uy

Gerardo Caetano es historiador y politólogo. Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Investigador y docente grado 5 en la Udelar. Fue director del Instituto de Ciencia Política entre 2000 y 2005. Investigador nivel III en el SNI. Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Académico correspondiente de la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española. Fue presidente del Consejo Superior de la FLACSO (2012-2020) e integrante del Comité Directivo de CLACSO. (2009-2015). Fue el primer presidente de la Asociación Uruguaya de Historiadores. Es docente de cursos de grado y de posgrado en el país y en el extranjero.

Correo electrónico: gcaetano50@gmail.com

Germán Bidegain es profesor adjunto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel I). Es doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Historia y Pensamiento Político por Sciences Po París. Se interesa especialmente por el estudio de las formas no convencionales de acción política, los movimientos sociales y sus vínculos con el sistema político, y la política comparada latinoamericana en general.

Correo electrónico: german.bidegain@cienciassociales.edu.uy

Guillermo Fuentes es doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España), profesor e investigador en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de políticas sociales y administración pública, especialmente en el análisis de los procesos de reforma de los sistemas de salud.

Correo electrónico: guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy

Gustavo Méndez Barbato es licenciado en Ciencia Política, Diplomado y magíster en Historia Política, y estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Es investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) donde coordina el Área de Estudios Laborales. Su agenda de investigación incluye estudios sobre el mundo del trabajo, políticas de infancia y regímenes de bienestar.

Correo electrónico: gmendezbarbato@gmail.com

Henry Trujillo es magíster en Sociología y estudiante de Doctorado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Profesor e investigador en el Instituto de Sociología Jurídica y en el Observatorio Justicia y Legislación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en el estudio del sistema jurídico, acceso a la justicia y reforma del proceso penal.

Correo electrónico: henry.trujillo@fder.edu.uy

Isabel Gadino es arquitecta y magíster en Ciencias Ambientales por Udelar, y realiza su doctorado en Medio ambiente y Sociedad en la Universidad Pablo de Olavide. Es profesora investigadora en el Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje del CURE, Udelar, y docente de la Licenciatura en Gestión Ambiental. Su trabajo de investigación se centra en analizar las capacidades del ordenamiento territorial en zonas costeras con turismo residencial.

Correo electrónico: igadino@cure.edu.uy

José Miguel Busquets cuenta con un grado en Ciencia Política para el Desarrollo por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (actualmente Universidad CLAEH). Es doctor y magíster en Ciencia Política y Sociología por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil, y docente en la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de política pública social comparada, fundamentalmente, en el área de reformas sociales, infancia, salud y seguridad social, y actualmente investiga en TIC y políticas públicas.

Correo electrónico: busquets@chasque.net

José Raúl Rodríguez es candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es magíster y licenciado en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación principales se refieren a las capacidades estatales subnacionales y descentralización. Se desempeña desde 2007 como consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay. Correo electrónico: joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com

José Sciandro es doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Udelar). Máster en Derecho de Aguas (FE y Pjdec, Universidad de Granada). Se desempeña como docente investigador del Centro Interdisciplinario Manejo Costero Integrado del Cono Sur (C- MICSUR) y como coordinador del Curso de Derecho ambiental de la Licenciatura de Gestión Ambiental del CURE- Udelar. Correo electrónico: jose.sciandro@gmail.com

Juan Ignacio Dorrego es magíster en Ciencias Sociales con especialización en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Londres, Reino Unido. Es, además, graduado del Diploma de Postgrado en Economía y Gestión para la Inclusión por la Universidad de la República. Integra el equipo de dirección del «Proyecto Etcétera». Se ha desempeñado tanto en el sector público como el privado. Su trabajo aborda temas vinculados a las economías locales, sistemas industriales y las políticas públicas. Correo electrónico: juanignaciodorrego@gmail.com

Julián González Guyer es doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Profesor e investigador en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de seguridad internacional, defensa nacional y relaciones civiles militares. Correo electrónico: julian.gonzalez@cienciassociales.edu.uy

Laura Andrea Ferro Higuera es estudiante del doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM, y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Sus temas de investigación giran en torno a los derechos humanos, violencia política, memoria y género y tiene especial interés en el desplazamiento forzado y la acción política. Correo electrónico: laferroh@gmail.com

Marcela Schenck es egresada de la Licenciatura en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), formada en investigación social (Diploma de Profesionalización en Investigación Social, CLAEH), con formación de postgrado en Ciencia Política (Diploma en Ciencia Política, Udelar; Maestría

en Ciencia Política, Udelar) y en género y políticas públicas (Diploma en Género y Políticas Públicas, Udelar). Candidata a doctora del Programa de Doctorado Interuniversitario en Estudios de Género: Culturas, Sociedades y Políticas (Universidades de Barcelona, Autónoma de Barcelona, Girona, Rovira i Virgili y vic-Central de Catalunya). Es investigadora de la Udelar desde el 2009, integra el SNI de la ANII y es profesora adjunta en la Facultad de Psicología (Instituto de Psicología de la Salud) y en la Facultad de Derecho (Grupo Docente en Ciencia Política del Área Socio-jurídica). Sus líneas de investigación abordan principalmente temas relacionados con género y diversidad genérico-sexual en vinculación con la política sanitaria y las políticas públicas en general.

Correo electrónico: mschenck@psico.edu.uy

María Ester Mancebo es profesora titular en la Universidad de la República, donde realiza tareas de enseñanza investigación y gestión. Su trabajo de investigación se centra en las políticas públicas en educación, con particular atención a las políticas de equidad educativa, las políticas docentes y los procesos de reforma institucional. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay como investigadora activa nivel II.

Correo electrónico: memancebo@gmail.com

Mariela Bianco es doctora en Sociología Rural por la Universidad Estatal de Pennsylvania, Estados Unidos. Es profesora e investigadora de la Unidad Académica de CSIC y del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Integra el nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Su área de trabajo son los estudios sociales de ciencia, tecnología e innovación, las dinámicas de producción y uso de conocimiento, especialmente en las ciencias agrarias.

Correo electrónico: mbianco@fagro.edu.uy

Martín Freigedo es doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO México, profesor e investigador en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, especialmente en el análisis de los procesos de descentralización y los asuntos de participación ciudadana a nivel local.

Correo electrónico: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy

Martín Rodríguez Araújo es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Ha sido docente e investigador en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Ha asumido distintas tareas de conducción en los Ministerios de Salud Pública

y de Desarrollo Social, así como en el Instituto de Regulación y Control del Cannabis. Es responsable de publicaciones académicas e institucionales en temas de protección social, participación ciudadana y política de drogas.
Correo electrónico: mrodriguezaraujo@gmail.com

Matías Ruiz Díaz es candidato a magíster en Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Es licenciado en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación, ambas en Udelar. Se desempeña como asistente de investigación en proyectos vinculados a la descentralización funcional, descentralización territorial y participación ciudadana.
Correo electrónico: matiasruizd@gmail.com

Micaela Trimble es doctora en Manejo de Recursos Naturales y Medioambiente por la Universidad de Manitoba, Canadá. Investigadora asociada del Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS), Uruguay. Sus líneas de investigación se centran en la gobernanza y la cogestión de sistemas socio-ecológicos (cuencas hidrográficas, pesquerías artesanales) y la participación pública. En la Universidad de la República integra el Grupo I+D «Participación pública, Deliberación y Desarrollo», enfocado en el desarrollo, análisis y evaluación de mecanismos de participación pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I, Ciencias Sociales).
Correo electrónico: mica.trimble@saras-institute.org

Néstor Mazzeo es doctor en Ciencias por la Universidad de Concepción (Chile), profesor e investigador de la Universidad de la República (Departamento de Ecología y Gestión Ambiental, Centro Regional Este-Maldonado) y el Instituto SARAS. Integra programas de posgrado de diversos servicios universitarios de la Universidad de la República y es integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Sus actividades de docencia, investigación y extensión se centran en los dominios de la ecología acuática y los sistemas socio-ecológicos, el trabajo comprende perspectivas disciplinares, inter y transdisciplinares.
Correo electrónico: mazzeobeyhaut@yahoo.com

Rafael Mandressi es investigador titular senior (director de investigaciones) en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS, Francia), y docente en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS, París). En Uruguay, es miembro asociado del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus áreas de investigación son la historia y los estudios sociales de las ciencias y de la medicina, la argumentación científica y las relaciones entre política y ciencias.
Correo electrónico: Rafael.Mandressi@cns.fr

Rafael Tejera es magíster en Ciencia Política por fcs-Udelar. Docente e investigador en el Departamento de Ciencia Política (fcs-Udelar), con trabajo de investigación en política social, ambiental y de ordenamiento territorial. Correo electrónico: rafael.tejera@cienciassociales.edu.uy

Ramón Méndez es licenciado, magíster y doctor en Ciencias Físicas por las Universidades de Grenoble, Francia y La Plata, Argentina. Desde 1997, es profesor titular de la Facultad de Ingeniería de la Udelar y, actualmente, es docente en la Maestría en Energía. Ha publicado más de un centenar de artículos y libros en diversas áreas del conocimiento, trabajó como investigador en Argentina, Brasil, Estados Unidos, Francia e Italia. Ha sido director nacional de energía (2008-2015) y director nacional de cambio climático (2015-2016), entre otras responsabilidades políticas. En 2016, la revista *Fortune* lo incluyó en la lista de los «50 líderes mundiales» del año. Correo electrónico: rmendezgal@gmail.com

Tamy Imai Cenamo es licenciada en Historia por la Universidad de São Paulo y maestra y candidata a doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. A lo largo de su formación de grado y posgrado, ha trabajado temas vinculados a la historia de las mujeres, historia del feminismo e historia del tiempo presente. Actualmente desarrolla una investigación sobre los movimientos feministas y de mujeres en la apertura y transición democrática brasileña. Correo electrónico: tamy.cenamo@gmail.com

Verónica Pérez Bentancur es doctora en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Profesora asistente en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de política comparada en América Latina, en particular en asuntos de política y género y partidos políticos. Su trabajo de investigación fue publicado en revistas como *Comparative Political Studies*, *Politics and Gender*, *Revista de Ciencia Política*. Es coautora, junto a Rafael Piñeiro Rodríguez y Fernando Rosenblatt, del libro *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*, publicado en 2020 por Cambridge University Press. Correo electrónico: veronica.perez@cienciassociales.edu.uy



Introducción

Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas*

Germán Bidegain, Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen

Introducción

El 1.º de marzo de 2020 se cerró un ciclo de 15 años de mandato del Frente Amplio (FA) en Uruguay. Se trató de un período inédito en el país, ya que fue la primera vez que un partido de izquierda estuvo a cargo del gobierno nacional. La «era progresista» (Garcé y Yaffé, 2014) se inauguró con la asunción de Tabaré Vázquez en 2005, continuó con el gobierno de José Mujica (2010-2015) y se clausuró con el segundo período de Vázquez (2015-2020).

El triunfo del FA en las elecciones de 2004 fue producto de un proceso de crecimiento electoral sostenido desde las elecciones de 1989. Aunque en las elecciones de 1999 el Frente Amplio logró por primera vez ser la fuerza política más votada del país, la reforma electoral de 1996 implicó el estreno del sistema de balotaje, que permitió a los partidos tradicionales sumar fuerzas para la segunda vuelta y evitar así el primer triunfo de la izquierda en el país. El FA continuó su proceso de crecimiento electoral y en las elecciones de 2004 logró más del 50 % de los votos en primera vuelta, ganando finalmente el gobierno nacional. La votación le permitió, además, contar con mayoría en ambas cámaras parlamentarias. En las elecciones de 2009 y 2014, el Frente Amplio enfrentó con éxito segundas vueltas presidenciales. A su vez, como en las primeras vueltas de ambas elecciones se mantuvo muy próximo al 50 % de los votos, conservó las

* Agradecemos los comentarios recibidos de parte de Alejandro Milanesi, Guillermo Fuentes, Ariel Silva, Elena Ponte, Rossana Castiglioni y Alejandro Olivares a una versión previa de este capítulo. Sus valiosos aportes permitieron mejorar considerablemente el trabajo. La responsabilidad del contenido del capítulo es exclusiva de los autores.

mayorías parlamentarias durante los 15 años que estuvo en el poder. Este contexto político se combinó con un crecimiento económico sostenido durante el período, que generó un escenario propicio para impulsar su programa de gobierno.

El fin de este ciclo invita a realizar un balance sobre las distintas orientaciones de política pública impulsadas por los sucesivos gobiernos. Resulta relevante preguntarse cuánto hubo de cambio y cuánto de continuidad en las transformaciones del Estado, y de esta manera analizar qué Estado se fue configurando. ¿Significó el giro a la izquierda en Uruguay un cambio sustantivo con relación a la matriz política histórica del Estado existente en el país hasta ese entonces? ¿Cuáles fueron las principales reformas realizadas en estos quince años?

Este libro busca responder a dichas preguntas en base a capítulos que revisan diversas áreas de temas y políticas públicas, y realizan un balance del período progresista en cada una de ellas. Estas contribuciones complementan los análisis realizados por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (Udelar) al finalizar las primeras dos gestiones frenteamplistas (Bentancur y Busquets, 2016; Narbondo y Mancebo, 2010).

El volumen se estructura en cuatro bloques temáticos. El primero está compuesto por aquellos capítulos que refieren a la estructura organizacional del Estado, apunta a los ejes de reforma de la administración, agenda de descentralización, participación ciudadana en la toma de decisiones y transparencia. El segundo se centra en las funciones básicas del Estado y revisa aquellos temas estructurales como defensa, seguridad, justicia, relaciones internacionales y derechos humanos. El tercer bloque aborda las políticas en torno a desarrollo productivo e innovación. Por último, el cuarto bloque presenta un balance de los asuntos referidos a la agenda de bienestar y protección social.

En lo que resta de esta introducción, y teniendo en cuenta los insumos de los capítulos, se busca dar respuesta a la pregunta general que orienta al libro. Para ello, en la sección que sigue se plantean ciertas consideraciones generales que permiten contextualizar al ciclo progresista uruguayo en dos niveles. Por una parte, desde una mirada regional, el marco del giro a la izquierda que vivió el continente a comienzos del siglo XXI. Por otra, desde una perspectiva nacional, se presentan algunas características básicas de la configuración del Estado uruguayo en el momento en que el FA asumió el gobierno. Una vez realizada esta tarea, la sección siguiente

expone los postulados más relevantes de los bloques temáticos del libro, sobre la base de los capítulos que los componen. Por último, en las consideraciones finales de esta introducción se presentan una serie de reflexiones que sintetizan el balance que dejan los tres gobiernos frenteamplistas, con especial consideración a los cambios, avances y tensiones del modelo de Estado uruguayo impulsado en estos años.

Los 15 años de gobierno del FA en clave comparada: contexto regional y condiciones locales

El acceso al poder del Frente Amplio se dio en un contexto continental peculiar, que ha sido definido como el «giro a la izquierda» o «marea rosa» (Arditi, 2008; Chodor, 2015; Stoessel, 2014). Desde comienzos del siglo XXI distintos partidos de izquierda fueron accediendo a los gobiernos de sus países, inclinando la balanza política continental. La sucesión de victorias electorales progresistas cambió el eje político del continente, suscitando procesos políticos novedosos que fueron tratados por la academia.

Distintos autores han propuesto clasificaciones que diferencian entre dos tipos de izquierda en el continente: radical y moderada, populista y socialdemócrata, nacionalista e internacionalista, etcétera. Estas miradas dicotómicas han sido complementadas con otras propuestas que critican su carácter reductor y proponen tipologías más complejas que buscan captar la diversidad del continente de mejor manera.² Sin entrar en estos distintos esfuerzos analíticos, vale la pena destacar que, en los distintos análisis comparados, Uruguay ha sido considerado como un caso del grupo moderado/reformista/internacionalista.

Desde una mirada de mediano aliento, es posible entender el giro a la izquierda como un fenómeno que respondió en buena medida a las políticas impulsadas desde el retorno democrático en la región por distintos gobiernos afines al Consenso de Washington, especialmente en la década de los noventa. Desde esta perspectiva, algunos temas comunes del giro a la izquierda fueron la reconstrucción de capacidades estatales y el fortalecimiento del Estado en general, la consolidación de la matriz de bienestar social y la promoción de una mayor redistribución, así como la incorporación social y política de distintos sectores de la sociedad tradicionalmente postergados.

.....
2 Véanse Arditi (2008), Beasley-Murray *et al.* (2010), Levitsky y Roberts (2011), Stoessel (2014).

Con respecto al primer punto, los distintos gobiernos buscaron modificar la relación entre economía y política, reivindicando el rol del Estado como orientador del desarrollo económico, político y social (Ramírez Gallegos, 2012). Se trataría de una reacción directa a la fuerte retracción estatal que se dio a nivel general en el continente durante los gobiernos de orientación promercado que estuvieron al frente de los países de la región desde el retorno democrático.

Con relación al segundo tema, se ha señalado que el giro a la izquierda habilitó el debate sobre una nueva noción de ciudadanía social al marcar el fin de la etapa de modernización conservadora (Filgueira, 2013). Vinculado al punto anterior, el giro a la izquierda implicó por tanto la búsqueda de una mayor presencia estatal en la provisión del bienestar y las políticas sociales. No obstante, distintas miradas comparadas han mostrado que, a pesar de haber existido una expansión de la protección social en la región, que incorporó a sectores tradicionalmente vulnerables, a la hora de hacer un balance general se constata que los países han mantenido sus modelos históricos de regímenes de protección social (Antía, 2018; Cantu, 2015).

En tercer lugar, el giro a la izquierda también ha sido analizado en términos de los procesos de incorporación de actores. Desde esta perspectiva, se ha sostenido que los procesos de articulación sociopolítica que existieron en el campo de la izquierda durante el ciclo de resistencia a los gobiernos neoliberales de los noventa sustentaron las victorias electorales y el apoyo social de los gobiernos que dieron lugar al viraje político continental. Esto habría llevado a una segunda incorporación que, retomando la tesis de Collier y Collier (1991), habría «remodelado» la arena política latinoamericana (Silva y Rossi, 2018). Como es característico en la región, existe una diversidad importante de experiencias en este aspecto también, por lo que la «segunda incorporación» significa cosas distintas según los contextos locales. A diferencia de la primera incorporación, no se trataría principalmente de incorporación de tipo corporativa de sectores de trabajadores. En la segunda incorporación existieron también aspectos asociados a procesos de inclusión social, mecanismos participativos en distintos niveles, ciudadanía social, etcétera.

En cuarto lugar, los distintos gobiernos de izquierda enfrentaron los clásicos dilemas del ejercicio del poder, por lo que debieron lidiar con las demandas de las bases sociales que impulsaron sus victorias electorales. Un punto sustantivo en este aspecto se refirió al modelo de desarrollo im-

pulsado en los distintos países. En el marco del *boom* de los *commodities* que existió durante estos años, se ha afirmado que el Consenso de Washington fue reemplazado por el consenso de los *commodities* (Svampa, 2012). Desde esta perspectiva, los gobiernos progresistas privilegiaron la exportación de materias primas para impulsar el crecimiento económico y con ello sustentar políticas de incorporación y redistribución. Esta opción fue criticada por sectores que habían sido aliados de varios de los partidos en el poder, pueblos originarios y grupos ambientalistas, por ejemplo, lo que llevó a un debate profundo con respecto a los distintos modelos de desarrollo económico. Aunque el crecimiento económico impulsado en este tipo de inserción internacional fue acompañado de nuevos esquemas de redistribución e incorporación social y política, distintos grupos entendieron que las bases extractivistas del modelo de desarrollo económico generaban problemas ambientales, de sustentabilidad y de respeto a los derechos de los pueblos originarios con respecto a los recursos naturales (Aylwin *et al.*, 2013). Estos debates cuestionaron por lo tanto hasta dónde los gobiernos «posneoliberales», «progresistas», «neodesarrollistas» (estas son algunas de las etiquetas que recibieron) afectaron las bases del capitalismo en términos de esquema de inserción internacional de los países latinoamericanos y de su estructura productiva, con el agravamiento de tener efectos negativos para el medio ambiente (Gudynas, 2009).

Más allá de los procesos continentales, vale la pena prestar atención a la situación concreta de Uruguay cuando el Frente Amplio accedió al poder, así como a algunas peculiaridades del país, legados históricos, que dotan de ciertas particularidades a este caso en el concierto regional. Al analizar la evolución del Estado uruguayo durante el siglo xx, Filgueira *et al.* (2003) identifican dos etapas: una primera etapa de expansión de las capacidades y funciones estatales (1904-1958) y una segunda etapa (1959-2000) que los autores denominan de «repliegue amortiguado». En la primera etapa, se sentaron algunas líneas de largo aliento que se mantienen hasta la actualidad. En esta etapa, el Estado uruguayo amplió considerablemente sus funciones, estableciendo un cuerpo profesional de funcionarios que lo dotó de importantes capacidades en todo el territorio del país. Este proceso se dio por la competencia y liderazgo de los partidos políticos, que nacieron y se consolidaron a la par del Estado nación (Lanzaro, 2004), siendo siempre importantes canales de intermediación de intereses. Su centralidad con relación a otros actores colectivos ha llevado a la catalogación del sistema político uruguayo como una partidocracia (Caetano *et al.*, 1987), aunque esto no implica desconocer que ciertos actores sociales

como agrupaciones empresariales y sindicales tuvieron históricamente un rol importante en la construcción de políticas públicas mediante su inserción en espacios corporativos (Lanzaro, 1992). Por su parte, la búsqueda de acuerdos y reconocimiento mutuo a partir de comienzos del siglo xx motivó a otros autores a considerarlo como «partidocracia de consenso» (Chasqueti y Buquet, 2004).

Como resultado, y a diferencia de lo acontecido en otros países, el Estado uruguayo logró una importante autonomía con relación a los intereses privados. Esta autonomía no implicó aislamiento de la dinámica política y social. Aunque los partidos actuaron como correa principal de transmisión de intereses, el Estado incorporó tempranamente actores y demandas, con una rápida ampliación de la ciudadanía política y social, y con procesos de incorporación de actores colectivos en espacios institucionales de relevancia (como los consejos de salarios reconocidos por ley en 1943). La representación inclusiva de intereses llevó al establecimiento de una matriz de protección social muy desarrollada en términos comparados a nivel regional. Hacia la década de los cuarenta, el país consolidó un esquema de «universalismo estratificado» (Filgueira, 2007), con rasgos corporativos que lo acercaban a los esquemas continentales de provisión de bienestar. Sin embargo, se trata de un esquema con niveles muy superiores de informalidad del empleo, y por tanto, de menor cobertura en las prestaciones sociales (Midaglia *et al.*, 2017).

La etapa de «expansión» del Estado uruguayo se dio en el marco de un esquema de desarrollo económico de industrialización por sustitución de importaciones basado en la inserción internacional mediante la exportación de materias primas agropecuarias. El deterioro de los términos de intercambio y los problemas propios de un sistema político que generó prácticas incontroladas de distribución de recursos, muchas veces basadas en lógicas clientelares y discrecionales (Zurbriggen, 2011), generaron fuertes tensiones y abonaron el camino hacia el ciclo de «repliegue amortiguado» del Estado. Se trató de un proceso en el que se buscó acotar la intervención del Estado en distintas áreas, dotando al mercado de un mayor protagonismo. Primero en sus funciones reguladoras, y luego, y de forma menos potente, en sus funciones como Estado social y Estado empresario (Filgueira *et al.*, 2003). Sin embargo, fiel a su historia de cambios moderados, el país no experimentó virajes radicales a pesar de agendas que por momentos fueron ambiciosas. Por ejemplo, en el marco de las reformas alineadas con la agenda del Consenso de Washington de los noventa, los movimientos sociales en alianza con el Frente Amplio promovieron mecanismos de democracia

directa para oponerse a impulsos reformistas liberalizadores. Por medio de referéndums y plebiscitos, la ciudadanía bloqueó distintas reformas propuestas por los gobiernos, lo que moderó la retracción estatal promovida (Bidegain y Tricot, 2017; Monestier, 2010; Moreira, 2004).

Al estallar la crisis económica y social del año 2002, la peor de la historia del país, el Frente Amplio acusó a la orientación de retracción estatal como causa importante de la crisis (por ejemplo, por la falta de regulaciones del sector financiero). La debilidad estatal fue también presentada como problema para enfrentar las consecuencias de la crisis, tanto económicas como sociales.

Reivindicando banderas del primer ciclo del Estado, el Frente Amplio ganó las elecciones de 2004 con una agenda de fortalecimiento estatal. El contexto económico, social y político en que el FA asumió el poder, en conjunto con el desarrollo de una ambiciosa oferta programática, generó fuertes expectativas de cambio en la orientación del país. En materia de políticas públicas y reforma del Estado, el programa de izquierda planteaba transformaciones relevantes respecto a los gobiernos de los partidos tradicionales.

En este sentido, en materia de organización de la estructura administrativa del Estado, el FA ha tenido un discurso muy marcado de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones por medio de espacios institucionales de interacción. Asimismo, también la agenda de descentralización ha estado presente en su programa, incluso desde el primer gobierno del FA en Montevideo en la década de los noventa. Otro asunto relevante en esta materia es la transparencia de la gestión, tanto en la información como en el acceso a la estructura estatal.

Por otro lado, del mismo modo que otros proyectos de izquierda en la región, el acceso al gobierno implicó retos de importancia en lo relativo al relacionamiento con las Fuerzas Armadas, a temas de seguridad ciudadana, de defensa y política internacional (Mancebo y Narbondo, 2010b). Muchos de estos temas implicaron profundos debates y tensiones respecto a la agenda histórica promovida por el Frente Amplio en materia de derechos humanos y justicia. Estas tensiones también estuvieron presentes dentro de la propia izquierda.

En economía, el programa frenteamplista atribuía al Estado el rol de poner en práctica políticas de competitividad para desarrollar líneas de especiali-

zación productiva con mayor valor agregado, fortalecer las empresas públicas y las inversiones públicas. Un rol proactivo del Estado en lo económico y social implicaba la necesidad de fortalecer sus capacidades al servicio de las políticas de cambios mediante el robustecimiento de la administración central, las empresas públicas, los procesos de descentralización y la creación de espacios y agencias de coordinación de políticas para afrontar retos complejos. En lo social, la agenda programática estuvo marcada por ampliar el rol del Estado con políticas de universalización de derechos sociales en educación, salud y seguridad social.

La situación nacional y continental en que se dio el inicio del ciclo de tres gobiernos frenteamplistas deja planteados una serie de aspectos relevantes para analizar el período 2005-2020. ¿Constituyó el ciclo frenteamplista un nuevo ciclo en la historia del Estado nacional? ¿Existió una tónica reformista o rupturista en los cambios promovidos en este período? ¿Se dio efectivamente un proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales? ¿Existió durante estos años un segundo proceso de incorporación? ¿Existió una rearticulación de los vínculos entre Estado, sociedad y mercado con relación a los años previos?

Avances y frenos en la agenda frenteamplista: síntesis de los capítulos

En este apartado se presentan los principales hallazgos de cada uno de los capítulos que componen el libro, distribuidos según los bloques temáticos en que se divide. En cada uno de estos bloques se analizan distintas arenas de política pública y se destacan los avances y dificultades que el FA ha atravesado durante sus gobiernos en cada una de ellas.

Estructura estatal, administración y canales de interacción con la sociedad

Al asumir el FA el primer gobierno nacional, uno de los primeros asuntos en los que enfocó su agenda fue el de planificar e implementar reformas tendientes a modificar la estructura organizativa del Estado, así como el vínculo con la ciudadanía. El propio presidente Vázquez la catalogó como «la madre de todas las reformas», ya que constituía un punto neurálgico para generar un Estado más activo y funcional al modelo de país productivo y de desarrollo que se había planteado la izquierda.

Para su planificación la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2008) elaboró un documento denominado *La transformación democrática del Estado*. En este documento se plantean dos ejes fundamentales. En primer lugar, avanzar en la agenda de la descentralización, y en un mismo nivel fortalecer la participación ciudadana. En segundo lugar, llevar adelante reformas tendientes a la modernización de la gestión del Estado (OPP, 2008, p. 5).

Al finalizar los tres gobiernos, el avance de esta agenda ha sido disímil. En algunos asuntos claves se han llevado adelante reformas que han modificado de forma significativa las estructuras del Estado, mientras que en otros los cambios no han llegado a tener los resultados esperados.

Por una parte, entre las reformas innovadoras más importantes se encuentra la agenda de descentralización, que, como muestran Freigedo, Milanesi y Rodríguez, se expresó fundamentalmente a partir de la creación de un nuevo nivel de gobierno con la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Sin embargo, los autores concluyen que la descentralización generó cambios sobre todo en la dimensión política del Estado, pero sin modificar de forma significativa su estructura fiscal. A su vez, destacan que se buscó fortalecer las capacidades de los gobiernos departamentales y se generaron nuevos marcos institucionales que apuntaron en este sentido, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que se desarrolla en el capítulo de Tejera.

Ambos marcos normativos tuvieron entre sus orientaciones el fomento de la participación ciudadana. Este ha sido otro de los ejes fundamentales de la izquierda, que, como se mencionó, se planteó incorporar otros actores a la toma de decisiones a fin de generar nuevos espacios de interfaz entre gobierno y sociedad. El capítulo de Lizbona brinda una amplia mirada de diferentes espacios institucionalizados generados por el FA. Su análisis concluye que la ruptura con lo previamente existente con relación a este tema no ha sido importante, ya que si bien se generaron formatos innovadores de participación, estos fueron fundamentalmente consultivos, informativos, de asesoría o diálogos, pero no generaron decisiones vinculantes sobre las políticas públicas. Incluso destaca que no se ha logrado incluir nuevas voces a los espacios vinculantes, por lo que se mantiene la histórica lógica corporativa (empresarios y/o trabajadores) en aquellos espacios de interfaz con verdadera capacidad de decisión. Este argumento es matizado por el trabajo de Busquets y Schenck, quienes señalan que en el área de seguridad social los formatos innovadores de participación tuvieron algunos resultados importantes.

Por otra parte, en términos de modernización de la gestión, el país ha avanzado en los últimos años en la implementación de herramientas claves sobre publicación de información e incorporación de tecnologías a la gestión pública, como lo demuestra el capítulo de Álvarez y Scrollini. En este sentido, destacan la aplicación de tecnología para hacer disponibles la información y liberación de datos, y la colaboración entre la sociedad civil y las estructuras medias y altas de la burocracia para alcanzar resultados en la agenda de gobierno abierto.

Por último, un asunto neurálgico para llevar adelante los cambios en el modelo de Estado pasa por la transformación del aparato administrativo, particularmente de la administración central. El artículo de Ruiz Díaz, Ricchino y Lamas aborda este asunto. El trabajo da cuenta de un aumento sostenido de la cantidad de funcionarios públicos, sobre todo en áreas de bienestar social y seguridad, pero advierte que este aumento no implica necesariamente mayor eficiencia en la gestión. Siguiendo este argumento, por otro lado concluyen que se ha fortalecido el aparato administrativo, sobre todo con la incorporación de herramientas de gestión pública asociadas a la construcción de sistemas de información, presupuesto por resultados, planificación estratégica y evaluación. También destacan los avances en la igualdad de acceso a la función pública y ética en la función pública. Sin embargo, los intentos de reforma fueron menos exitosos a la hora de modificar el servicio civil de carrera. Las iniciativas que se llevaron adelante quedaron por el camino.

Funciones básicas del Estado y derechos humanos

En este bloque se presentan los principales lineamientos que los gobiernos progresistas han desarrollado en funciones básicas del Estado, como la justicia, las relaciones internacionales y las áreas de defensa y seguridad. También se incluyen en el bloque los avances en términos de derechos humanos, entendiendo que en un Estado democrático de derecho, la defensa y promoción de los derechos humanos constituye un aspecto fundamental. Como se aprecia en los distintos capítulos, el FA llegó al gobierno con diversos desafíos en estos asuntos.

Con relación a la justicia, en primer lugar, se debe mencionar que, como suele ser el caso en democracias estables como la uruguaya, la independencia de poderes fue respetada durante todo el período de gobierno. Más allá de este punto central, el capítulo de Antía y Vairo muestra que la Suprema Corte de Justicia se constituyó en un actor muy influyente en

el proceso de definición de políticas públicas, dado que declaró inconstitucionales leyes importantes para el programa del Ejecutivo. Un análisis aparte está dedicado a la reforma del Código del Proceso Penal. El trabajo de Gonnet y Trujillo argumenta que es sido, probablemente, la principal reforma que se ha llevado adelante en cualquier gobierno democrático en el país en términos de modificación de la institucionalidad del aparato judicial. Al analizar dicho proceso, plantean que esta reforma modificó las características y funciones de tres instituciones fundamentales: el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior. Estas modificaciones también impactaron de forma directa sobre los principales actores del proceso (policías, jueces y fiscales), reconfigurando el tipo de relacionamiento entre ellos.

En términos de política exterior, los gobiernos progresistas tuvieron como nota distintiva un énfasis mayor en lo regional, incluyeron otras dimensiones además de la económico-comercial y apostaron a la diversificación de vínculos con el mundo, sobre todo con actores del sur global. Sin embargo, como lo demuestra el capítulo de Caetano, Luján y López, la implementación de esta estrategia de inserción se vio dificultada por una crisis institucional del bloque regional (conflicto con Argentina por Botnia, entre otros) y por disputas políticas internas. Además, fue una estrategia definida de forma incrementalista por los tres gobiernos, como consecuencia de múltiples frentes de negociación (entre diversas partes del Ejecutivo, entre la dirigencia política y la diplomacia profesional, y entre las distintas sensibilidades a la interna del Frente Amplio). Como resultado, el camino seguido fue intermedio, basado en la cooperación regional más que en una integración regional, y en una apertura que llevó a diferencias dentro de la izquierda. En esta arena de políticas, las diferencias entre los gobiernos estuvieron marcadas por el liderazgo en la presidencia. Mientras que los gobiernos de Tabaré Vázquez tendieron a mantener relaciones estratégicas con los grandes países desarrollados (tanto Estados Unidos como la Unión Europea), el gobierno de Mujica buscó un mayor vínculo con los países de la región, con especial atención en el crecimiento que experimentó Brasil durante estos años.

Otra área que se buscó fortalecer durante los tres gobiernos del FA fue la política de seguridad interna, tanto en materia presupuestal como programática. Siguiendo a Sanjurjo, el presupuesto del Ministerio del Interior se cuadruplicó en el período. A su vez, Milanese señala que en los últimos 15 años se realizaron reformas de una magnitud poco usual en el Estado uruguayo. En este sentido, es posible diferenciar dos etapas en

este proceso de cambios. En la primera etapa (2005-2010), el foco principal estuvo puesto en la «civilización» del Ministerio del Interior y del aparato policial, a partir de una combinación de medidas que buscaron su profesionalización, transparencia y modernización. En la segunda etapa (2010-2020), el ministerio comenzó a procesar una serie de cambios que implicaron modificaciones normativas, reestructuras organizacionales, transformaciones en la educación policial, así como una inversión importante en sistemas de información y otros instrumentos para la operativa, la evaluación y el control de la gestión. Por su parte, Sanjurjo destaca que a la interna del FA convivieron distintos enfoques sobre las políticas de seguridad. Mientras que en la primera etapa primaron miradas que ponían énfasis en las dimensiones sociales que llevan al delito, en la segunda, aun reconociendo lo anterior, se privilegió la dimensión punitiva en el enfoque sobre seguridad. Esto tuvo como consecuencia la existencia de pujas entre diversos sectores políticos respecto a cuál debía ser la línea privilegiada en esta materia por un gobierno de izquierda.

El artículo de Julián González analiza otro eje crucial de la agenda del FA que son las políticas de seguridad y el relacionamiento de la izquierda con las Fuerzas Armadas. La primera novedad fue la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (2009), que marcó un cambio relevante con la tónica previa de reformas en el sector al resultar de un proceso de claro liderazgo de las autoridades políticas sobre las jerarquías militares. Fue una ley importante, aunque en los gobiernos posteriores no se mantuvo de forma tan categórica esta impronta de incidencia de las autoridades políticas a la hora de llevar adelante las reformas. El otro gran cambio refiere al reconocimiento del rol del Estado, y las Fuerzas Armadas en particular, en la violación sistemática de derechos humanos durante la dictadura. A partir de los gobiernos del FA, el acceso de la justicia a predios militares para excavar buscando enterramientos clandestinos es una realidad asumida como normal en el Estado de derecho. El significado de este cambio fue importante en lo simbólico, en lo jurídico y en lo político. Sin embargo, los resultados fueron matizados, y algunas reformas, como la del Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas y la de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, generaron fuerte resistencia de la corporación militar, quienes encontraron apoyos parlamentarios para llevar adelante dicho rechazo. Esto limitó el alcance de las dos reformas de forma relevante, por lo que su legitimidad y perspectivas de duración quedaron comprometidas. Dicho proceso dificultó el relacionamiento entre la fuerza política de izquierda y la corporación militar.

Por último, con relación a la agenda de derechos humanos, se pueden destacar dos grandes temas en los que el FA tuvo desafíos importantes, tanto por su historia política como por las demandas de organizaciones que han sido aliadas de la izquierda en el país. El primero de estos asuntos está referido al pasado reciente. Eugenia Allier Montaño, Laura Ferro Higuera y Tamy Imai Cenamo proponen un análisis de las políticas del Frente Amplio sobre este tema que se estructura en torno a las dimensiones de verdad, justicia y memoria. Según demuestran, desde el comienzo de la primera presidencia de Tabaré Vázquez los asuntos del pasado reciente estuvieron presentes en la agenda del gobierno, que buscaba avanzar en conocer la verdad sobre los hechos sucedidos durante la última dictadura y lograr un cambio en cuanto a la actuación de la justicia respecto a los crímenes cometidos en dicho período. Se trató de un asunto particularmente desafiante por involucrar directamente a un actor corporativo poderoso como las Fuerzas Armadas. El segundo asunto está referido a la ampliación de la agenda de derechos de las mujeres y de los colectivos de la diversidad sexual. En este sentido, Rocha, Pérez y Sempol plantean que los tres gobiernos del Frente Amplio se destacaron en América Latina por implementar una variedad de políticas que extendieron derechos a las mujeres a través de la despenalización del aborto, la regulación del trabajo doméstico y la inclusión de las trabajadoras domésticas en los ámbitos de negociación colectiva tripartitos. A su vez, se adoptaron reformas que atendieron demandas de los colectivos de diversidad sexual, entre las que se destacan la Ley de Matrimonio Igualitario y la llamada «Ley Trans». Los autores destacan que el avance en esta política se asoció a la articulación del gobierno con los movimientos sociales.

Matriz productiva, políticas ambientales y modelo de desarrollo económico

En 2005 el Frente Amplio inició un ciclo de reformas estructurales que revitalizaron el rol del Estado en el desarrollo económico. Su agenda se enfocó en la transformación de la matriz productiva, promoviendo la jerarquización de ciencia, tecnología e innovación (CTI) con tres ejes orientadores en competitividad, inclusión social y sostenibilidad ambiental. En este marco, las empresas públicas se convirtieron en actores fundamentales de la provisión de servicios de buena calidad y suministrados con un sentido de responsabilidad auténticamente público.

Al finalizar los tres gobiernos frenteamplistas, la agenda productiva tuvo resultados disímiles. El artículo de Paolino muestra cómo el sector agropecuario/agroindustrial evidenció una evolución particularmente positiva: fuerte crecimiento del producto bruto interno (PBI), ascenso sostenido de las inversiones en general y de la inversión extranjera directa en particular; radicación de importantes empresas transnacionales (ET) en el agronegocio exportador, incremento de las exportaciones y de la productividad total de los factores (PTF) del sector agropecuario. Sin embargo, a pesar de las políticas de CTI, se profundizó una inserción exportadora de *commodities* agropecuarios que no implicó una oferta exportable de Uruguay con mayor complejidad económica, con lo que se comprometieron objetivos ambientales y de inclusión social. Con relación a esta última dimensión, si bien la agricultura familiar recibió diversos apoyos, no se logró que estos sectores ganaran participación en las cadenas agropecuarias. Por su parte, la intensificación agrícola creó mayores niveles de presión sobre el uso de los recursos naturales. Más allá de algunas políticas públicas sobre suelos y manejo de efluentes, se constata en el capítulo que estas no lograron acompasarse a las urgencias del sector. Como lo demuestra el artículo de Mazzeo *et al.*, si bien se realizaron avances sustantivos en políticas ambientales, y particularmente en la gestión del agua, quedan muchos desafíos pendientes para incluir la agenda ambiental como parte integrada a una estrategia de desarrollo. Por tanto, el artículo concluye que resulta clave a futuro buscar alternativas que permitan reducir las tensiones entre los que plantean un modelo asociado a la productividad y los que plantean un modelo asociado a la conservación de los recursos naturales. Esto se vuelve fundamental para avanzar en el acuerdo hacia un modelo de desarrollo sostenible.

En el ámbito científico-tecnológico, el artículo de Zeballos y Bianco muestra cómo tuvo lugar una importante reforma institucional, acompañada de un incremento presupuestal considerable que significó el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los recursos humanos. La inversión en I+D con relación al PBI aumentó de 0,24 % (2002) al 0,49 % (2017). Sin embargo, aunque en este período las políticas de ciencia, tecnología e innovación aparecen por primera vez en la historia uruguaya con peso en la escena política nacional, al culminar el ciclo progresista se mantienen desafíos importantes. Por una parte, continuar y consolidar la inversión. Por otra, propiciar un diseño institucional que logre potenciar el desarrollo científico-tecnológico y fomentar la incorporación sistémica de la innovación de mejor manera.

Con relación a las empresas públicas, Dorrego analiza cómo los 15 años de gobiernos progresistas vuelven a posicionarlas en el centro del modelo de desarrollo. Entre las reformas más innovadoras se encuentra la transformación en el sector energético nacional, que colocó a Uruguay como una referencia global en la lucha contra el cambio climático a partir de la fuerte incorporación de fuentes renovables, como lo demuestra el capítulo de Ramón Méndez. Dorrego también destaca el rol de Antel en la inversión en fibra óptica y en la de OSE en saneamiento y alcantarillado, argumentando que es innegable el carácter desarrollista en materia de infraestructura que adquirieron las principales empresas públicas. Pese a estos importantes avances, es posible identificar algunas sombras en cuanto a la inversión en el desarrollo, como el proyecto de puerto de aguas profundas, la regasificadora de Puntas de Sayago o las empresas tradicionalmente deficitarias como AFE y PLUNA (que cerró en el período).

Políticas de bienestar y seguridad social

Se ha mencionado que el giro a la izquierda en la región ha buscado una mayor presencia estatal en la provisión del bienestar y las políticas sociales. Si bien los gobiernos frenteamplistas han perseguido también este camino, el caso uruguayo contaba con una estructura de bienestar sólida en comparación con la región, que sustentó las bases sobre las que el FA llevó adelante sus reformas. La lógica estatista de afrontar problemas públicos se consolidó como parte del imaginario social en el país y orientó buena parte de la institucionalidad en materia de protección social durante todo el siglo XX (Filgueira, 1995).

En este escenario, el FA llegó al gobierno con la consigna, en palabras del presidente Vázquez, de que «se debe reconocer al Estado como articulador del conjunto de la sociedad y escudo de los débiles».³ Asuntos como asistencia social, mercado laboral, salud y educación se volvieron arenas fundamentales para los gobierno del FA a la hora de consolidar el sistema de protección social. Esto se dio a la par de reformas tributarias tendientes a profundizar la redistribución de los recursos.

La crisis económica y social del 2002 había arrojado una alta desocupación y un aumento significativo de la pobreza y de la indigencia. Esto significaba un reto especial para los gobiernos del FA, que buscaron desarrollar rápidamente políticas de atención a la población más vulnerable. Por

.....
3 En www.presidencia.gub.uy/

tanto, una de las primeras reformas llevadas adelante fue la conformación de una nueva institucionalidad para atender la emergencia social, para lo cual se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En este sentido, el capítulo de Antía y Rosell, que aborda tanto la política asistencial como de seguridad social, concluye que esta nueva institucionalidad asistencial significó un cambio de rumbo notorio respecto a la tradición del sistema de protección social en materia de políticas de asistencia social y combate a la pobreza. Sin embargo, las autoras afirman que los cambios en términos del diseño del sistema de seguridad social no fueron de la misma relevancia que los operados en el sistema asistencial. Aunque las políticas en seguridad social facilitaron el acceso a beneficios a sectores previamente excluidos y se avanzó en la reducción de las brechas de género en el acceso a jubilaciones y pensiones, consideran que no son cambios estructurales y que quedan pendientes reformas claves como la sustentabilidad del sistema.

Una de las políticas más importantes del sistema de protección social refiere a la regulación del mundo del trabajo. El capítulo de Gustavo Méndez muestra que los gobiernos del FA llevaron adelante cambios que permitieron dejar atrás el modelo liberalizador y desregulador que se había desarrollado en la década de los noventa. Estos cambios se basaron en una activa legislación laboral que dio lugar al aumento de la presencia del Estado en materia regulatoria, la institucionalización de la negociación colectiva y la mayor protección a la actividad sindical. A su vez, Méndez señala que la histórica alianza entre la izquierda y los actores colectivos sindicales modificó las relaciones de fuerza entre los principales actores del mundo del trabajo, lo que resultó en una importante revitalización del movimiento sindical.

En cuanto a la reforma del sistema de salud, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con un fondo centralizado como base, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), fue sin dudas un buque insignia de los gobiernos frenteamplistas. Esta reforma, como lo demuestran Fuentes y Rodríguez, buscó modificar las formas de gestionar, proveer y financiar la atención sanitaria en Uruguay. En este sentido, los autores destacan la capacidad que ha tenido la reforma para incorporar masivamente a una parte importante de la población a un mismo esquema de financiamiento, pero sin cuestionar la estructura mixta de provisión. Esto ha fortalecido el acceso efectivo a los servicios de salud de una población importante. Otro aspecto destacado es la reducción del gasto de bolsillo, que disminuyó el gasto de los usuarios de la salud. Los autores concluyen que, en un

país que ya contaba con una alta tasa de cobertura, la reforma trajo aparejados cambios de corte más cualitativo que cuantitativo, que mejoraron el acceso a prestaciones.

Otra área históricamente prioritaria para el FA es la educación. El capítulo de Mancebo y Mandressi aborda las diferentes políticas que los gobiernos frenteamplistas desplegaron en los tres períodos, destacando algunas innovaciones en temas como la modernización de la evaluación, la descentralización, la coordinación interna del sistema y la articulación intersectorial. Destacan también cambios importantes en el avance de las nuevas tecnologías, particularmente a través del Plan CEIBAL. De todas formas, concluyen que estos cambios han sido incrementales, dado que se preservó el histórico Estado docente, lo que constituyó la continuación de su rol histórico en esta arena de política. A su vez, resaltan que, pese a estos cambios, en términos de la calidad y la equidad de la educación básica se mantuvieron los preocupantes indicadores del estado de situación anterior al 2005.

Finalmente, un desafío importante durante los gobiernos del FA estuvo centrado en la redistribución del ingreso con base en el sistema tributario. El capítulo de Vigorito aborda la imposición a la renta en el país y analiza sus consecuencias en términos de la desigualdad de ingresos personales. Si bien señala la existencia de avances parciales en la búsqueda de mayor equidad horizontal y vertical, identifica una serie de desafíos que se mantienen de cara al futuro. Algunos ejemplos son la predominancia que mantienen los impuestos indirectos en el esquema general, la posibilidad de aumentar la capacidad redistributiva del IRPF y el IASS, y la eventual revisión del carácter dual del sistema, que diferencia fuertemente trabajo y capital.

Reflexiones sobre el Estado y las políticas públicas en los tres gobiernos frenteamplistas

En las secciones anteriores se ofreció una mirada al contexto regional y nacional en que se dio el ciclo de 15 años de gobierno frenteamplista y se sintetizaron algunos hallazgos relevantes de los capítulos que componen este libro. En este último apartado, se ofrece una mirada de conjunto sobre cuatro asuntos principales, sustentada en los aportes de los distintos autores.

En primer lugar, se retoman algunas de las principales preguntas que se plantearon al ocurrir el giro a la izquierda en el continente, en términos

políticos, económicos y sociales. En segundo lugar, se plantean ciertas tensiones que enfrentaron los gobiernos del FA, que en parte dificultaron la definición y concreción de la agenda en algunas áreas específicas. En tercer lugar, se ofrece una lectura panorámica de los tres períodos frenteamplistas, orientada a identificar las dinámicas generales de cada uno de ellos. Por último, se concluye esta introducción retomando la pregunta respecto a si el ciclo progresista implicó un cambio sustantivo en la orientación del Estado uruguayo.

Una de las principales incertidumbres que algunos analistas planteaban al producirse el giro a la izquierda en la región radicaba en la capacidad de los distintos gobiernos para llevar adelante su programa político respetando las instituciones democráticas. Si bien las experiencias entre los países difieren significativamente, no caben dudas de que los 15 años del ciclo progresista en Uruguay mantuvieron la tónica histórica democrática del país. De hecho, Uruguay se mantuvo durante todo el período como una de las democracias más sólidas del continente, mejorando incluso su posicionamiento en distintos índices globales.⁴

Es más, con este cometido se llevaron adelante reformas que tendieron a fortalecer las capacidades del Estado. Por un lado, los impulsos descentralizadores lograron avances que constituyeron nuevos canales de representación democrática, a pesar de algunas debilidades. Por otro lado, se destacan también los avances en términos de transparencia, con una modernización de la gestión asociada al plan de gobierno abierto. En este sentido, destaca el hecho de que Uruguay también mejoró su posicionamiento en el ranking de Transparencia Internacional, pasó del puesto 32 global (tercero en América Latina y el Caribe, detrás de Chile y Barbados) al puesto 21 global en 2020 (primero en América Latina y el Caribe).⁵ A su vez, la apertura de múltiples canales de intermediación para que nuevas voces se integraran al proceso de las políticas públicas puede considerarse un avance en este sentido, más allá de la existencia de posturas críticas sobre el alcance de muchos de estos mecanismos participativos.

.....
4 Por ejemplo, según Freedom House, Uruguay mantuvo entre 2005 y 2020 su carácter de país libre y obtuvo la máxima clasificación posible en los dos componentes que analiza la organización durante todo el período: derechos políticos y libertades civiles. A nivel comparado, Uruguay pasó del puesto 27 global (segundo de América Latina y el Caribe, detrás de Costa Rica) en el ranking del índice de democracia de *The Economist* del año 2006 al puesto global 21 en 2020 (primero en América Latina y el Caribe). Datos disponibles en www.freedomhouse.org y www.economist.com

5 Datos disponibles en www.transparency.org

De forma asociada, el giro a la izquierda generó en algunos sectores conservadores dudas con respecto al manejo macroeconómico que los gobiernos progresistas podrían tener en el marco del capitalismo global del siglo XXI. En Uruguay, el ciclo progresista echó por tierra este tipo de temores. El respeto de los compromisos internacionales, el control de la inflación, la promoción de inversiones mediante el uso de diversos instrumentos institucionales y políticos, así como la preocupación constante por asegurar la estabilidad económica, generaron condiciones que facilitaron tasas históricas de inversión.

Paralelamente a las líneas macroeconómicas señaladas, los esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades también se asociaron a la promoción de un papel más activo del Estado en la economía. El proyecto político del FA promovió el crecimiento económico y la redistribución de los recursos a partir de un rol central del Estado en diversas esferas de la actividad económica. En este sentido, las empresas públicas y sus inversiones en infraestructura, así como también el rol activo en la promoción de objetivos estratégicos, fueron elementos fundamentales para el cumplimiento de este rol. También se llevaron adelante otros avances en términos institucionales para promover el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación. Un mojón en este sentido fue la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el primer gobierno. Sin embargo, con el correr de los años crecieron las críticas con relación al escaso sustento económico y la debilidad institucional del sistema científico y de innovación, que debilitaron su estructura y capacidad de planificación.

A la hora del balance, estos 15 años se destacaron por tratarse del ciclo de mayor crecimiento del PBI en la historia del país (el ciclo comenzó en 2003). Para 2020, cuando se dio la alternancia política, el país llevaba 17 años ininterrumpidos de crecimiento económico, con un promedio anual de 4 % de crecimiento entre 2005 y 2019, aunque con un fuerte enlentecimiento hacia el final del período y con crecimiento del déficit fiscal, que en 2019 representó el 4,7 % del PBI.⁶ De hecho, el aumento del déficit fiscal fue una de las críticas más sostenidas desde los partidos de oposición, y también desde distintas gremiales del sector privado.

En el ámbito de protección social, el Estado también fortaleció su presencia. Se mencionó que la llegada de las izquierdas a la región implicó una

6 Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-2019/exposicion-motivos-2019/desempeno-fiscal>

búsqueda de mayor presencia estatal en la provisión del bienestar y las políticas sociales, y el caso uruguayo siguió esta tendencia. La reforma del sistema de salud, la creación de una nueva institucionalidad en términos de asistencia social o la modificación del marco institucional de regulación del mercado laboral son sin dudas cambios que implican un fuerte fortalecimiento del Estado en la provisión de bienestar. La relevancia de este asunto para los gobiernos frenteamplistas se expresó en el sustantivo ingreso de funcionarios públicos asociados a las áreas de bienestar, o en el aumento sostenido del gasto público social con aumento de 136 % en términos reales entre 2005 y 2018.⁷

En relación con los indicadores sociales, se puede percibir una mejora sustantiva en la realidad del país. Entre 2005 y 2019 la pobreza bajó de 32,5 % a 8,8 % y la indigencia de 2,5 % a 0,2 %. La evolución de estos indicadores se dio en paralelo a la reducción de la desigualdad, lo que se expresa en el descenso del índice de Gini de 0,455 en 2006 a 0,383 en 2019.⁸ A nivel laboral, el desempleo pasó del 10,8 % en 2006 al 8,9 % en 2019, y el salario real aumentó 55,5 % entre 2005 y 2018.⁹

En cuanto a la mencionada «segunda incorporación», el Frente Amplio llegó al gobierno con una fuerte agenda de incorporación política y social, basada en principios históricos y en la articulación que durante los años en que estuvo en la oposición desde el retorno democrático desarrolló con distintos movimientos y actores sociales. Los capítulos del libro dan cuenta de que el balance del caso uruguayo en este aspecto es, en general, positivo. En términos de ciudadanía social, se señaló más arriba cómo el Estado expandió considerablemente sus funciones de provisión de bienestar para la población en general, lo que redundó en resultados relevantes en términos de disminución de la pobreza y la desigualdad económica. Además, se desarrolló una agenda específica de reconocimiento y promoción de los derechos de grupos tradicionalmente vulnerados, como mujeres, grupos de la diversidad, población trans y afro. Por otra parte, ya se mencionó la creación de diversos espacios para promover la participación.

Probablemente, la reforma de este tipo que tuvo mayor impacto fue la de la negociación colectiva. La eliminación de la prerrogativa exclusi-

7 Disponible en <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gasto-publico-social-uruguay-aumento-136-terminos-reales-entre-2005-2018>

8 Datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, disponibles en el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/>

9 Datos del Instituto Nacional de Estadística, disponibles en www.ine.gub.uy

vamente estatal en la convocatoria de los consejos de salarios fue un cambio de reglas fundamental en el área laboral, que vuelve improbable un regreso a la situación que vivió el país entre 1992 y 2005: la Ley de Consejo de Salarios estaba vigente, pero estos no tenían lugar por falta de voluntad gubernamental. Con el nuevo marco, basta que los trabajadores (o los empresarios) los convoquen para que tengan lugar. Las reformas laborales del Frente Amplio implicaron también la incorporación a estos espacios de negociación colectiva de sectores previamente excluidos, como los trabajadores públicos, los rurales o las empleadas domésticas. La negociación colectiva tuvo resultados fundamentales en términos de expansión de derechos laborales y mejora del salario real, pero también de fortalecimiento del PIT-CNT, que pasó de contar con aproximadamente 100.000 afiliados al asumir el Frente Amplio a contar con más de 400.000 diez años más tarde.

En segundo lugar, una mirada de conjunto del ciclo progresista debe considerar las tensiones que los agentes reformistas debieron enfrentar para impulsar sus agendas. Teniendo en cuenta que el Frente Amplio contó durante sus tres gobiernos con mayorías parlamentarias propias que le permitían llevar adelante reformas independientemente de las posturas de los partidos de oposición, revisten especial interés aquellas tensiones referidas a actores de la sociedad civil cercanos al partido, así como entre sectores de la interna del FA.

Como en el resto del continente, el triunfo de la izquierda implicó un desafío para el gobierno en términos de relacionamiento con sus aliados del mundo social. En términos generales, es posible afirmar que el Frente Amplio logró mantener, más allá de conflictos particulares, buenas relaciones con los actores sociales colectivos con los que tradicionalmente se ha vinculado (movimiento de los trabajadores, cooperativista, estudiantil, feminista, etc.). En este sentido, la irrupción de un potente movimiento ambientalista opuesto al proyecto Aratirí de minería a cielo abierto durante el gobierno de José Mujica representó una novedad importante. Este movimiento nucleó actores diversos y desarrolló una fuerte crítica al Frente Amplio por impulsar un modelo de desarrollo económico exportador basado en la explotación de recursos naturales con fuertes impactos ambientales, sin diferencias en este aspecto con la mirada de los partidos de derecha. En el tercer gobierno del Frente Amplio, el sindicato de OSE (y más tarde el PIT-CNT), junto al movimiento ambientalista y otros actores sociales, promovió, sin éxito, una campaña de firmas para llamar a un referéndum contra la Ley de Riego aprobada por el Frente Amplio. Nue-

vamente, se pusieron sobre la mesa consideraciones relativas al modelo de desarrollo del Frente Amplio y sus implicancias ambientales.

Por otra parte, una mirada a los tres períodos gubernamentales del FA da cuenta también de tensiones que se dieron a la interna del partido con relación a algunas orientaciones políticas, que afectaron en distinto grado su capacidad para implementar algunas políticas. En casos como el de la educación, las relaciones internacionales o los intentos de reformas en la administración central, las distintas miradas existentes dentro del FA implicaron constantes negociaciones con respecto a las agendas de reforma que limitaron la capacidad de generar cambios de rumbo fuertes. Esto tuvo como resultado la incapacidad de generar coaliciones promotoras que permitieran llevar adelante cambios importantes en estos asuntos. En otros campos, como la salud, se logró una importante reforma del sistema que, de acuerdo a Fuentes y Rodríguez, fue posible porque los reformadores evitaron los puntos más conflictivos. Esta estrategia fue exitosa para procesar una reforma de entidad, pero puso freno a los objetivos más ambiciosos de los reformadores. La seguridad pública representa un tercer tipo de situación. En esta área, las tensiones existentes entre dos visiones sobre el tema en el seno del Frente Amplio se resolvieron por el cambio de un enfoque a otro con el correr de los años. La «era Bonomi», que tuvo lugar entre 2010 y 2020, logró llevar adelante importantes reformas normativas y operativas, desde una mirada más punitiva que la de la primera administración, en un marco de creciente aumento de las tasas de delito en el país. De hecho, la incapacidad del tercer gobierno frenteamplista de cumplir la promesa electoral de Vázquez de bajar significativamente estos guarismos fue uno de los ejes principales de la campaña electoral que llevó al fin del ciclo progresista.

En tercer lugar, es necesario poner en perspectiva comparada los tres gobiernos del FA para entender el ciclo en conjunto. Como afirman Mancebo y Narbondo (2010a), el FA llegó al gobierno con una agenda muy cargada y con grandes expectativas de cambio por tratarse del primer gobierno de izquierda del país. Varios capítulos del libro dan cuenta de que la mayoría de los cambios estructurales más importantes tuvieron lugar en el primer período. La reforma tributaria, la reforma de la salud, la creación del MIDES, los avances en materia laboral, el proceso de descentralización y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son algunos ejemplos de esto. El segundo período, como afirman Bentancur y Busquets (2016, p. 389), se caracterizó principalmente por edificar «segundos pisos» sobre las reformas comenzadas en el período anterior, aunque se ge-

neraron cambios en algunos temas importantes como la nueva agenda de derechos, la reforma energética o las políticas de seguridad. Con relación al tercer período de gobierno se constata cierto agotamiento de la agenda de reformas del FA. En este segundo gobierno de Vázquez los cambios fueron menos pronunciados, e incluso tampoco se logró construir «nuevos pisos» sobre las reformas previas. De todas formas, se puede destacar la reforma del Código del Proceso Penal, así como la creación del Sistema Nacional de Cuidados en términos de protección social. Como ya fue señalado, este gobierno enfrentó un panorama bastante menos favorable que los anteriores en términos de las condiciones del mercado internacional. Es clave tener en cuenta este aspecto al analizar las posibilidades de impulsar su agenda.

Por último, la pregunta del libro cuestiona si los gobiernos de izquierda en Uruguay implicaron un cambio sustantivo con relación a la construcción histórica del Estado uruguayo. Como se ha señalado, las reformas de la década de los 90 propiciaron un proceso de retracción estatal, aunque matizado por la resistencia de distintos actores políticos y sociales. La llegada del FA al gobierno implicó un freno a esta tendencia y un cambio de orientación política que se tradujo en un fortalecimiento del Estado en su rol en la esfera económica y social. Este rol estuvo marcado por el crecimiento del aparato estatal, una fuerte presencia en la provisión de bienestar, cambios en el sistema tributario, la regulación del mercado laboral, la importancia de las empresas públicas mediante planificación e inversión pública y el avance en la agenda de derechos humanos a partir del reconocimiento y promoción de grupos tradicionalmente vulnerados. Teniendo en cuenta esto, es posible afirmar que la alternancia política que tuvo lugar en el comienzo del siglo XXI con la llegada de un gobierno de izquierda al poder parece haber inaugurado un nuevo ciclo del Estado uruguayo. Mientras que el período 1904-1958 puede ser caracterizado como de consolidación y expansión del Estado moderno y el 1958-2004 como de retracción amortiguada (Filgueira *et al.*, 2003), los años 2005-2020 marcan una nueva tendencia de expansión del Estado, que retoma la dinámica que caracterizó al primer ciclo del Estado en el siglo XX.

Más allá de estos cambios importantes y de la relevancia que ha adquirido el Estado en la vida social y económica, las reformas llevadas adelante no tuvieron un carácter refundacional. Esta tónica es consistente con la historia política uruguaya de impulsos y frenos en los procesos reformistas (Real de Azúa, 1964), lo que habitualmente lleva a evitar virajes pronunciados de rumbo cuando hay alternancia en los proyectos políticos.

Por tanto, se trató de reformas que robustecieron el legado histórico del Estado uruguayo, que, si bien estaba debilitado luego del proceso de la década de los noventa, mantenía fortalezas en comparación con sus pares de la región.

El fin del ciclo progresista y la victoria en 2019 de la coalición liderada por el Partido Nacional generan incertidumbres sobre el futuro del modelo de Estado para los años próximos. Estas incertidumbres están pautadas por los futuros escenarios políticos, ya que la agenda de la actual coalición de gobierno plantea un nuevo cambio de perspectiva con relación al rol del Estado que implica su retracción y reconfiguración en distintas esferas de la vida social y económica del país.

Evidentemente, esta mirada de conjunto no capta la complejidad de cada una de las arenas políticas, en que existen tensiones y dilemas aún no resueltos. Por lo tanto, invitamos a los lectores a profundizar en cada uno de los capítulos de este libro para ahondar y reflexionar sobre los 15 años de gobierno frenteamplista.

Bibliografía

- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: Una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- Arditi, B. (2008). Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*, 43(3), 59-81. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0061>
- Aylwin, J., Martí i Puig, S., Wright, C., y Yáñez, N. (Eds.). (2013). *Entre el desarrollo y el buen vivir: Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Los Libros de la Catarata.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M. A., y Hershberg, E. (2010). Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon. En M. A. Cameron y E. Hershberg, *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change* (pp. 1-20). Lynne Rienner Publishers.
- Bentancur, N., y Busquets, J. M. (2016). El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. En *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 17-41). Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Bidegain, G., y Tricot, V. (2017). Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014. En A. Joignant, M. Morales y C. Fuentes (Eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 139-160). Palgrave Macmillan.
- Caetano, G., Pérez, R., y Rilla, J. (1987). La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44, 37-41.
- Cantu, R. (2015). Depois das reformas: Os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 45-73. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235603>
- Chasquetti, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247.
- Chodor, T. (2015). *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up With TINA?* Palgrave Macmillan. <https://www.amazon.com/Neoliberal-Hegemony-Pink-Latin-America/dp/1137444673>
- Collier, R. B., y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.

- Filgueira, F. (1995). *A Century of Social Welfare in Uruguay: Growth to the Limit of the Batllista Social State* (Working paper 000DSPS05). Kellogg Institute for International Studies. <https://kellogg.nd.edu/documents/6447>
- Filgueira, F. (2007). *Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada* (Documento de trabajo 135; Serie Políticas Sociales). CEPAL.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, 10-27.
- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., y Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo xx. En B. Nahúm y G. Caetano (Eds.), *El Uruguay del siglo XX*, tomo II, *La política* (pp. 173-204). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En AAVV, *Extractivismo, política y sociedad*. CAAP, CLAES.
- Lanzaro, J. (1992). Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: Acciones informales e inscripciones corporativas. En FESUR, *Organizaciones empresariales y políticas públicas* (pp. 49-83). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 103-135.
- Levitsky, S., y Roberts, K. M. (2011). Introduction. Latin America's «Left Turn»: A Framework for Analysis. En S. Levitsky y K. M. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 1-28). Baltimore, EE.UU.: The Johns Hopkins University Press.
- Mancebo, M. E., y Narbono, P. (2010a). Introducción. En M. E. Mancebo y P. Narbono (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 19-23). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo-CLACSO-Instituto de Ciencia Política.
- Mancebo, M. E., y Narbono, P. (2010b). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo-CLACSO-Instituto de Ciencia Política.

- Midaglia, C., Antía, F., Carneiro, F., Castillo, M., Fuentes, G., y Villegas Plá, B. (2017). *Orígenes del bienestar en Uruguay: Explicando el universalismo estratificado* (Documento de trabajo 01; Documento On Line). DCP, FCS, Udelar.
- Monestier, F. (2010). *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa: «Desde abajo» en Uruguay (1985-2004)*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: Plebiscitos y referendums en el Uruguay de los 90. *América Latina Hoy*, 36, 17-45.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2008). *La transformación democrática del Estado*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Ramírez Gallegos, F. (2012). Neoliberal Crisis and the Reconfiguration of the State: Ecuador and South American Heterodoxy. *Línea Sur*, 1(2), 81-99.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Silva, E., y Rossi, F. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh, EE.UU. : University of Pittsburgh Press.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13(39), 123-149. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 32, 15-38.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Sección I:

**Estructura estatal,
administración y canales
de interacción con la sociedad**

Capítulo 1

La madre de las reformas: ¿qué cambió en el sector público uruguayo tras las administraciones frenteampelistas?

Matías Ruiz Díaz, Álvaro Ricchino y Diego Lamas

Introducción

Desde hace décadas, un tema recurrente ha trascendido a las administraciones de distintos partidos políticos en Uruguay. Ante cada cambio de gobierno, la llamada reforma del Estado vuelve una y otra vez al centro de las discusiones. La amplitud del concepto ha llevado a que no exista consenso sobre el contenido que debería tener una reforma de este tipo. En muchos casos, la reforma del Estado se ha enfocado en los aspectos orgánicos, buscando una racionalización en las estructuras del gobierno y la administración. Otras experiencias han puesto de relieve la racionalización de procedimientos o han adoptado un enfoque dirigido a la reducción del gasto público (Vázquez, 1997). También se habla de la reforma del Estado para dar cuenta de las transformaciones del aparato estatal y sus cometidos en virtud del modelo de desarrollo que cada gobierno propone.

Entre tanta amplitud, existe cierto consenso en aceptar que un componente central de la reforma del Estado es la transformación de la Administración Central y su aparato administrativo (Narbondo, 2013). La consolidación de la administración pública en Uruguay estuvo vinculada a la temprana expansión de las funciones económicas y sociales. Una característica permanente en el desarrollo del aparato estatal ha sido el vínculo entre políticos y burócratas, construido sobre relaciones de patronazgo. El reclutamiento ha sido parte de un mecanismo de negociación

en el sistema político, que llevó a que la lógica política primara sobre la racionalidad técnica, restringiendo la consolidación de una burocracia con características weberianas (Narbondo y Ramos, 2002; Ramos, 2003).

La llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005 proponía un cambio respecto al pasado. El Estado pasaría a tener un rol más activo en la promoción del crecimiento y la reducción de las desigualdades. Para ejercer este rol, se requeriría una burocracia profesionalizada, despojada de las prácticas clientelares y de las lógicas contractuales (Narbondo, 2013). La importancia que tenía la reforma del Estado era superlativa, a tal punto que Tabaré Vázquez la definió como «la madre de todas las reformas». Bajo el título Transformación Democrática del Estado, se propuso una serie de iniciativas que incluían el fortalecimiento de la capacidad de conducción, la creación de sistemas de información, una gestión humana de excelencia, acercamiento al ciudadano, descentralización territorial y participación ciudadana (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2009).

En este artículo se propone hacer un repaso de las principales iniciativas y acciones que impulsaron la transformación del aparato estatal uruguayo durante las tres administraciones frenteamplistas (2005-2020), examinándolas y analizándolas desde una perspectiva politológica sobre la gestión pública. A lo largo de estas páginas se vincularán las transformaciones a paradigmas de gestión, buscando identificar si las reformas siguieron un modelo determinado o si, por lo contrario, se trató de esfuerzos desarticulados. Más que un aporte propio, el texto sistematiza las principales discusiones y reflexiones que han realizado los académicos que han estudiado el tema durante estos años.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se muestra cómo evolucionaron los vínculos con el Estado en todo el período. La segunda parte describe los esfuerzos por implementar un sistema de carrera neoweberiano en el aparato burocrático. La tercera sección trata sobre los avances en establecer una lógica de resultados en el sector público. Luego, se abordan los movimientos que oscilaron entre el impulso a una mayor descentralización funcional y los intentos de fortalecer el control y la coordinación desde el centro. Finalmente, se presentan las principales reflexiones que surgen de este trabajo.

Panorama general sobre los cambios en el aparato estatal

Cuando el Frente Amplio llegó al gobierno nacional propuso un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo del país. La fuerza de centroizquierda llegó con una propuesta en la que el Estado asumiría un rol importante en la distribución del ingreso. El modelo se asemejaba a lo que algunos autores han llamado neodesarrollista. Bajo este paradigma el mercado continúa cumpliendo un papel central para generar riqueza. Sin embargo, el Estado asume un rol activo para mantener la estabilidad macroeconómica, atraer inversiones y dar un fuerte impulso a políticas sociales, con el objetivo de perseguir una mayor igualdad social (Boschi y Gaitán, 2009).

El programa del Frente Amplio de cara al primer gobierno proponía cambios en las relaciones con el sector privado y la sociedad civil, asumiendo el liderazgo en la coordinación de la economía del mercado y la redistribución del ingreso. Muchas de las políticas fueron consistentes con lo planificado: logró mantener los equilibrios macroeconómicos, intervino en las relaciones laborales, implementó una reforma fiscal progresiva, una reforma de salud inclusiva, puso énfasis en las políticas sociales focalizadas sin descuidar la matriz universalista y lideró la promoción de cadenas productivas. El Estado generó incentivos para atraer capitales privados, pero también intervino para promover el desarrollo con valor agregado, sin perder el foco en la igualdad social (Narbondo, 2012).

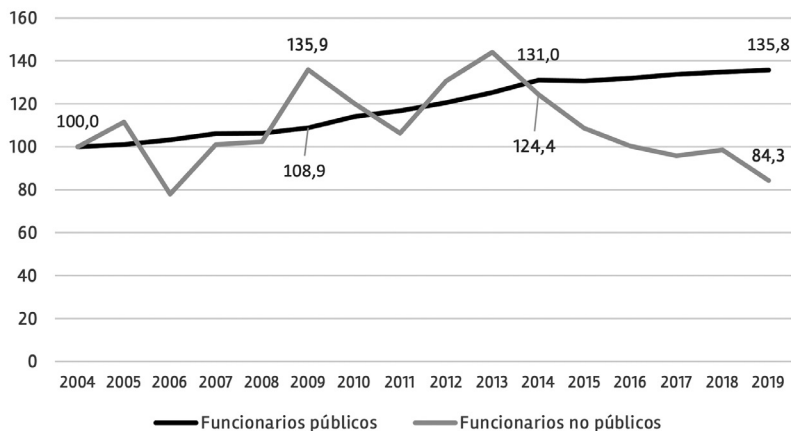
En materia de administración pública, el modelo de desarrollo que promovían los programas del Frente Amplio requería un aparato técnicamente potente, con personal seleccionado de forma meritocrática y con garantías para actuar con racionalidad legal, evitando los vínculos discrecionales y corporativos (Narbondo, 2012, 2014). Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo fue levantar la prohibición de ingreso a la administración pública, vigente desde la década del 90. Como consecuencia, el número de vínculos con el Estado aumentó a lo largo de los tres períodos. Cuando el Frente Amplio asumió el gobierno había 204.177 vínculos con el Estado uruguayo.¹ Quince años después la cifra era de 271.427 (Oficina Nacional del Servicio Civil [ONSC], 2020).

El gráfico 1 muestra la evolución de los vínculos laborales tomando como base el año 2004. Los datos dan cuenta de un comportamiento diferencial

¹ Se consideran los organismos de la administración central, entes autónomos, servicios descentralizados, Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se excluyen del análisis los gobiernos departamentales.

entre la variación que tuvieron los funcionarios públicos y los funcionarios no públicos.² El Estado uruguayo tiene 69.015 vínculos públicos más y 1.765 vínculos laborales no públicos menos tras las tres administraciones frenteamplistas. La cantidad de funcionarios públicos fue aumentando de forma lineal a lo largo de los 15 años. Por su parte, los vínculos no públicos evolucionaron de forma irregular hasta 2013, y a partir de ahí descendieron de forma muy marcada. En líneas generales, las administraciones frenteamplistas tendieron a fortalecer los vínculos públicos y debilitar —recién a partir del tercer período— los vínculos laborales orientados por una lógica contractual.

Gráfico 1: Evolución de vínculos con el Estado (2004–2019)
Base 2004=100



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la onsc.

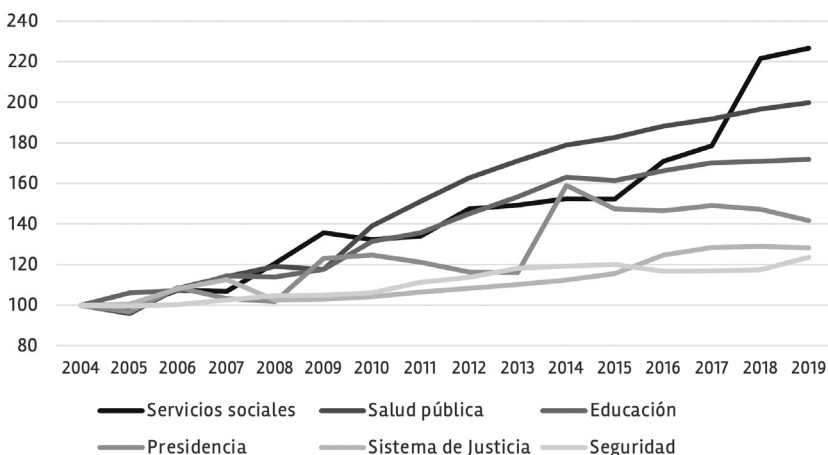
Como se observa, el crecimiento no fue uniforme a lo largo de los tres períodos de gobierno. En el primer gobierno de Vázquez hubo un aumento de vínculos públicos y no públicos respecto al año 2004. En el gobierno de Mujica la evolución de funcionarios públicos siguió la tendencia, mientras que los vínculos de naturaleza contractual tuvieron un comportamiento irregular —oscilando entre años de crecimiento y años de disminución—. En el año 2013 los vínculos no públicos tuvieron su

² Comprende becarios, pasantes, arrendamientos de obra, arrendamientos de servicio, contratos laborales y contratos a término.

pico tomando todo el período. Finalmente, en el último gobierno los vínculos públicos y no públicos evolucionaron inversamente. La cantidad de funcionarios públicos continuó creciendo —aunque a un ritmo menor—, mientras que los vínculos no públicos disminuyeron notoriamente.

Es importante tener en cuenta en qué áreas de política pública se concentró el incremento de funcionarios. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los vínculos de función pública según agrupación temática de organismos. Las áreas de política que más se fortalecieron fueron servicios sociales, salud y educación (gráfico 2). Ello evidencia la necesidad que tuvieron las administraciones frenteamplistas de contar con un aparato capaz de brindar mejores servicios de *welfare*. El resto de los organismos que más crecieron son Presidencia —quizás apoyado en la necesidad de fortalecer el centro de gobierno, como se verá más adelante— y aquellos vinculados a la seguridad pública y el sistema de justicia. Ello podría asociarse al importante rol que fue ocupando la seguridad en la opinión pública a medida que fue avanzando el ciclo frenteamplista.

Gráfico 2: Evolución de vínculos con el Estado (funcionarios públicos), según agrupación temática de organismos (2004–2019). Base 2004=100



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la *ONSC*.

Más allá de estos datos, es importante tener en cuenta que el incremento de vínculos con el Estado no es sinónimo de construcción de capacidades.

El primer intento por conocer cómo es la Administración Central desde el punto de vista de las capacidades se llevó a cabo en 2020. Este estudio muestra una foto de la burocracia tras el período progresista. Uno de los principales hallazgos es que la mayor parte de los funcionarios se dedican a tareas administrativas, soporte técnico, producción de información o funciones inspectivas (tabla 1). Ello evidencia un claro perfil en los funcionarios públicos, quienes principalmente realizan tareas rutinarias vinculadas a la implementación de políticas (ONSC, 2021).

Tabla 1: Principales tareas desempeñadas por funcionarios de la Administración Central (2020)

| Tarea | Porcentaje |
|--|------------|
| Soporte administrativo y de gestión | 31,4 |
| Soporte técnico, producción de información o investigación | 17,5 |
| Tareas inspectivas y regulatorias | 12,4 |
| Provisión de bienes y/o servicios | 10 |
| Atención al público | 9,7 |
| Asesoramiento al diseño de políticas | 5,2 |
| Soporte en tecnologías de la información | 4,9 |
| Monitoreo y evaluación de políticas | 2,3 |
| Coordinación de programas, proyectos o políticas | 2,1 |
| Auditoría | 2 |
| Otra | 2,5 |
| Total | 100 |

Fuente: ONSC (2021).

Por su parte, la proporción de funcionarios que trabajan en el asesoramiento, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas no llega al 10 %. Sobre este punto, los funcionarios consideran que deberían estar más involucrados en la toma de decisiones de políticas. Si bien el vínculo con los superiores inmediatos suele ser fluido, ello no necesariamente redundará en una incidencia en los tomadores de decisiones. Estos datos reflejan, en parte, un desequilibrio en las capacidades que tiene la burocracia para participar a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas. Parecería que tras las administraciones frenteamplistas el Estado uruguayo cuenta con un aparato burocrático listo para implementar, pero con algunas dificultades al momento de diseñar, monitorear y evaluar políticas.

Intentos de transformar el aparato burocrático

Una mayor intervención del Estado en la economía y la distribución del ingreso requería un aparato burocrático técnicamente fuerte. Desde el discurso, el crecimiento de la maquinaria estatal vendría de la mano de una reforma que fortaleciera el sistema de carrera. En los gobiernos posteriores al restablecimiento democrático, en el sector público hubo un crecimiento paulatino de relaciones contractuales similares a las del sector privado, que convivieron con el sistema de carrera. Las propuestas programáticas del Frente Amplio implicaban una ruptura con estas prácticas (Narbondo, 2012).

El Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), primer intento de nuevo sistema de carrera

El Frente Amplio llegó al gobierno nacional con una propuesta de reforma administrativa con características neoweberianas (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010). Este paradigma mantiene la centralidad de los principios weberianos clásicos, como la racionalidad, la autonomía técnica, el apego a la ley, la conducción jerárquica y la subordinación al gobierno representativo. A su vez, incorpora nuevos elementos como la orientación hacia resultados, mecanismos participativos y la profesionalización de los burócratas para gestionar y conseguir objetivos (Pollitt y Bouckaert, 2000). La propuesta del Frente Amplio buscaba revalorizar el sistema de carrera, incorporando flexibilidad y una lógica de incentivos en la cima de este. A ello se sumaba la incorporación de herramientas que dotaran a la administración de una orientación externa y cercana a las necesidades de los ciudadanos.

El primer paso que dio el Frente Amplio en su intento por cambiar la burocracia fue la creación del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO). Este instrumento, creado en 2007 a partir de la ley 18.172, pretendía impulsar un nuevo sistema de carrera (Hendler, 2007). El SIRO proponía una estructura integrada por escalafones, subescalafones, ocupaciones y niveles ocupacionales. Se establecía una escala salarial única de 20 grados en la que se reflejaban las diferencias jerárquicas. Para llegar a cada subescalafón se establecían exigencias meritocráticas y se definían los estudios y títulos requeridos para cada uno. Este nuevo sistema de carrera se vería reforzado con la puesta en funcionamiento de herramientas que dotaran a la gestión de recursos humanos de mayor profesionalización, como el Sistema de Gestión Humana, un *software* específico para la gestión de personal (Granja, 2008; Ramos y Casa, 2018).

En este sistema, la creación de cargos de conducción fue lo más innovador. El escalafón de conducción estaba integrado por tres subescalafones. Para acceder a ellos se requería, además del preceptivo concurso, un compromiso de gestión con una retribución adicional asociada a los niveles de responsabilidad asumidos. El incumplimiento del compromiso de gestión determinaría la vuelta del funcionario al cargo que desempeñaba con anterioridad. De esta forma, las características weberianas se complementaban con una orientación a resultados (Narbondo *et al.*, 2010). El acceso a estos cargos estaba condicionado a la formación terciaria en temas de gestión pública y planificación. La figura buscaba profesionalizar la alta burocracia.

En su diseño, el escalafón de conducción no solo estaba pensado para generar incentivos al rendimiento en la cúpula del sistema, sino también para resguardar a la alta burocracia de vaivenes políticos y de las influencias de actores externos en el ejercicio de sus funciones. La definición de metas establecidas en los compromisos de gestión implicaba la fijación de criterios claros de evaluación, limitando el margen de discrecionalidad de las autoridades políticas para hacer cambios en lo más alto del sistema. Además, el hecho de que el incumplimiento se castigara con una vuelta al cargo anterior configuraba un mecanismo de protección frente a la pérdida de empleo, que desincentivaba a los funcionarios a tender redes con otras instituciones como forma de resguardarse (Narbondo *et al.*, 2010).

Más allá de las fortalezas en su diseño, el SIRO falló en su implementación. En otras palabras, existió una brecha entre lo que se pretendió hacer y lo que efectivamente se terminó haciendo. Hasta la rendición de cuentas del año 2007, fueron creados 84 cargos de alta conducción. Tan solo 57 de ellos fueron llamados y 31 fueron ocupados. En otras palabras, no se llegó a ocupar ni siquiera el 40 % de los cargos de conducción que se crearon. La realidad entre los distintos ministerios fue dispar. Los ministerios que más cargos de conducción ocuparon fueron Interior (MI), Salud Pública (MSP), Industria, Energía y Minería (MIEM), y Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Otros ministerios ni siquiera realizaron llamados (Narbondo *et al.*, 2010).

Si bien no existen estudios sistemáticos que evalúen cuáles fueron las causas de que la reforma resultara fallida, hay autores que sostienen la hipótesis de que faltó voluntad política para llevar a cabo una reforma del sistema de carrera (Narbondo *et al.*, 2010; Narbondo y Ravecca, 2009). Esta falta de voluntad se vio reflejada en la indecisión en llevar adelante reestructuras en los distintos ministerios. La implementación de

un nuevo sistema de carrera dependía de una reforma organizativa en los incisos. Las reestructuras implementadas no fueron parte de un plan general y sistemático, sino que se llevaron a cabo de forma puntual y ad hoc. Ello lleva a cuestionar si efectivamente existió voluntad política para hacer una reforma general de la administración pública (Narbondo, Rak y Rumeau, 2009).

Narbondo *et al.* (2010) sostienen que las principales resistencias provinieron de cargos políticos. Contrariamente al discurso que el Frente Amplio tenía antes de asumir el primer gobierno, se continuaron utilizando procedimientos discrecionales para designar personal en cargos de responsabilidad (Ramos, Gonnet y Milanese, 2021). Esto puede deberse a dos razones: a la desconfianza hacia el personal administrativo o a la necesidad de recompensar a personal del partido. El vínculo histórico entre partidos y burocracia fue construyendo una trayectoria difícil de revertir y ha sido una barrera a los intentos de reforma (Panizza, 2004; Ramos *et al.*, 2021; Ramos, 2003).

A las diferencias internas en el gobierno, se les suma el hecho de que tampoco se logró involucrar a la oposición ni a los sindicatos de la administración. El proceso tampoco se dio en el marco de un debate frente a la opinión pública capaz de generar presiones externas, ni contó con el apoyo de una comunidad epistémica impulsora de los cambios (Ramos y Scrollini, 2013). En otras palabras, en el plano político la reforma falló dado que no hubo una coalición promotora lo suficientemente amplia como para darle impulso.

El nuevo estatuto del funcionario público

Los intentos por impulsar un aparato burocrático con características neoweberianas no desaparecieron de cara al segundo gobierno frenteamplista. En la administración Mujica se avanzó en aspectos concretos, como el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y el ingreso meritocrático a la función pública a través de una ventanilla única (Uruguay Concurso). La reforma más importante estuvo marcada por la aprobación de un nuevo estatuto del funcionario público, que configuró un nuevo intento por reformar el sistema de carrera. La nueva norma avanzó en la reclasificación de las relaciones contractuales y en la redefinición de los derechos, obligaciones y condiciones laborales (Ramos *et al.*, 2021). Pese a ello, el debate público estuvo alejado de cuestiones sustantivas como qué servicio civil se requiere y para qué modelo de desarrollo. Por el contrario,

buena parte de la discusión estuvo centrada en la cantidad de horas a trabajar y el régimen de sanciones (Milanesi, 2020).

En parte, la reforma del sistema de carrera impulsada por Mujica se correspondía con una visión negativa del presidente sobre los funcionarios públicos. Esta visión se asentaba en la percepción de la baja productividad —«hay un 30 % o 40 % de trabajadores del Estado que lo hacen todo. Muchos otros hacen demasiado poco»—,³ la existencia de privilegios corporativos —«empieza a ser aristocrático, porque tengo a los trabajadores privados con un régimen y a los públicos con otro»,⁴ la falta de incentivos a mejorar el desempeño —«que entren con la mentalidad de que no es para siempre, porque el tipo que entra y dentro de cuarenta años “me jubilo” ¡No seas malo! Se estancó, queda ahí»—⁵ y el uso del Estado para satisfacer intereses particulares —«ustedes no son dueños de la empresa. Esto es propiedad del pueblo uruguayo»—.⁶

En materia de carrera administrativa, el estatuto estableció un nuevo sistema escalafonario y reguló las funciones de administración superior. El sistema era mucho más simple que el propuesto en el SIRO. La ley 19.121 contempló la existencia de tres escalafones: servicios auxiliares y oficios, administrativo y técnico y profesional. El primero se estructuró en dos subescalafones (servicios auxiliares y calificado en oficios), mientras que el tercero lo hizo en tres (calificado en técnicas terciarias, técnico universitario y profesional universitario). Estos escalafones contaban con seis niveles. El ingreso a la administración se haría por concurso en el nivel más bajo de cada escalafón y solo se concursaría desde los niveles inferiores para llegar a niveles superiores. Con el nuevo estatuto, los funcionarios podrían concursar para cargos de otros escalafones, lo cual estaba prohibido hasta el momento, salvo que se concursara para el grado más bajo de ingreso.

Junto al tradicional concepto de escalafón y subescalafón, el nuevo sistema definió el concepto de *ocupaciones*, entendidas como el conjunto de tareas asignables a los cargos. De esta forma, pretendió situarse entre un sistema de carrera corporativo —estructurado en torno a profesiones y en

3 Ver: <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-muchos-estatales-hacen-demasiado-poco--20129817260>

4 Ídem nota al pie anterior.

5 M. Rabuffetti (2014).

6 Ver: <https://www.elobservador.com.uy/nota/publicos-tildan-de-inconvenientes-dichos-de-mujica-20114111940>

el que se hace carrera dentro de un inciso— y un sistema flexible —en el que se hace carrera dentro de una familia de ocupaciones—. El componente de flexibilidad se da por la posibilidad de moverse horizontalmente dentro del inciso o entre diferentes incisos. El componente de rigidez viene dado por el hecho de que los escalafones sigan determinados por calificaciones académicas para desarrollar determinadas tareas, y no por la ocupación o el tipo de funciones que se realizan (Ramos, 2013).

El nuevo estatuto también pretendió innovar en materia de alta administración. La ley definió funciones de administración superior: supervisión, conducción y alta conducción. Estas funciones corresponden a jefe de departamento, director de división y gerente de área, respectivamente. La principal innovación fue que los tres niveles de dirección corresponden a funciones concursables y no a cargos. La permanencia en la función, a diferencia del cargo, es transitoria. Se estableció una vigencia de seis años y se impuso una lógica de desempeño. Quienes ejercen estas funciones deben firmar un compromiso de gestión alineado al plan estratégico del inciso. En caso de incumplimiento, el funcionario de carrera vuelve a desempeñar tareas correspondientes a su cargo y nivel.

El sistema de concursos para estos cargos implica la realización de cuatro llamados a candidatos de distinta procedencia. Para los concursos tienen prioridad los funcionarios de carrera del inciso que hubieran ejercido su cargo durante dos años, siempre que este sea igual o superior al tercer nivel de jerarquía del escalafón de procedencia. En caso de resultar desierto, se selecciona entre funcionarios de carrera del inciso que hubieran ejercido su cargo durante al menos un año. Si en el inciso no hubiese funcionarios que cumplieren los requisitos, se daría prioridad a funcionarios de otros incisos brindando la posibilidad de hacer carrera dentro de la Administración Central. Finalmente, si no se encuentran candidatos con las exigencias requeridas dentro de la administración, se abre el concurso externo. Este sistema refuerza los compromisos a largo plazo con la función pública, incentivando la posibilidad de hacer carrera (Narbondó, 2013).

El diseño del sistema de alta conducción en el nuevo estatuto también tiene algunas inconsistencias. Para Ramos (2013), el éxito de un sistema atado a una lógica de desempeño depende de la libertad que tengan para gestionar quienes ejercen las funciones de administración superior. El nuevo estatuto no les da a los gerentes la posibilidad de ordenar gastos ni tampoco les asigna responsabilidad por un servicio específico. Más que

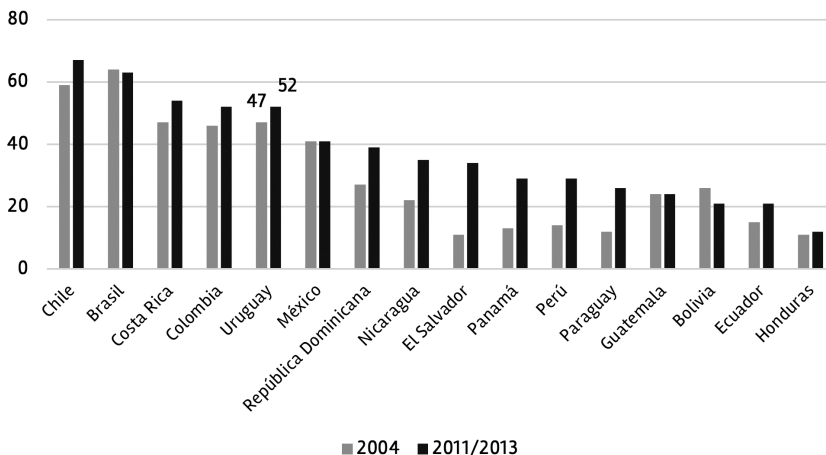
gerentes, son funciones de asesoramiento y apoyo a los cargos de confianza política que están sobre ellos. El hecho de contar con funcionarios que ejercen funciones gerenciales sin libertad y que son evaluados por sus resultados es, en principio, un «experimento riesgoso», según Ramos.

Este sistema, al igual que el SIRO, podría ser categorizado como un intento por impregnar a la administración de características neoweberianas. Presenta innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, manteniendo la vigencia de los principios weberianos básicos como la selección meritocrática, la racionalidad legal y la subordinación al gobierno representativo (Narbondó, 2013).

Más allá de las intenciones, este segundo intento por reformar el servicio civil también quedó por el camino, al menos en lo que respecta al sistema de carrera. Lo dispuesto por el nuevo estatuto no se llegó a implementar y, pasados dos intentos de reforma, siguió funcionando el sistema establecido en la ley 15.809, del año 1986. A pesar de que no existen estudios que aborden específicamente las causas por las cuales no se llegó a implementar, lo cierto es que careció de apoyo. Al igual que el SIRO, no solo no logró alinear a los trabajadores estatales y a la oposición, sino que tampoco logró convencer a parte del gobierno (Narbondó, 2013). Luego de este segundo intento de reforma, las perspectivas de dotar al aparato burocrático de componentes neoweberianos perdieron mucha fuerza, al punto tal que el tema desapareció de la agenda y no formó parte del debate público durante la segunda administración de Vázquez.

Como resultado, el Servicio Civil uruguayo no logró mejorar de forma significativa su nivel de profesionalización. El índice de desarrollo del servicio civil elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que los cambios implementados no lograron impulsar un salto de calidad en las capacidades de la burocracia uruguaya (Iacoviello y Strazza, 2014). En términos generales, las administraciones frenteamplistas promovieron transformaciones, pero estas estuvieron lejos de ser las reformas complejas que requiere el aparato burocrático.

Gráfico 3: Índice de desarrollo del servicio civil, 2004–2011/2013



Fuente: Numbers for Development Data Portal. *ibid.*

Tras estos 15 años, aún quedan muchos desafíos pendientes para la reforma del Estado, al menos en lo que respecta a la reforma del servicio civil. Algunos de ellos refieren a la necesidad de impulsar una descentralización operativa de la gestión de recursos humanos, el incremento de las capacidades de la ONSC y de las áreas de gestión humana de los ministerios, fortalecer la función directiva en cada una de ellas, implementar un esquema de evaluación de desempeño y avanzar en la construcción de un sistema de indicadores a nivel organizacional y de competencias a nivel individual (Iturburu, 2014).

La búsqueda de la igualdad en el acceso y la ética pública

Más allá de los intentos por fortalecer el aparato estatal, durante el ciclo frenteamplista se promovieron avances en materia de igualdad de acceso a la función pública. Las leyes 18.651, 19.122 y 19.684 pautaron acciones afirmativas al determinar cuotas mínimas para personas con discapacidad, afrodescendientes y trans. En la línea de lograr un acceso igualitario, también se sancionaron las leyes 18.104 y 19.846, que mandataron a los organismos públicos a implementar acciones para el logro de la igualdad de género. El ciclo frenteamplista también se caracterizó por sentar las bases en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y ética en

la función pública. La instrumentación de un sistema de declaraciones juradas, el fortalecimiento institucional de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) o la elaboración de un código de ética son claros ejemplos de ello.

Los análisis de cumplimiento de estas normas que realiza anualmente la ONSC reflejan que son muchos los organismos que distan de dar cumplimiento a las cuotas establecidas, más allá de encontrarse algunas excepciones (ONSC, 2019a, 2019b y 2019c). En materia de género, existe evidencia de las dificultades que han tenido las mujeres para acceder a los niveles más altos de conducción (ONSC, 2017). Por su parte, también se han presentado dificultades en la promoción de la transparencia. En reiteradas ocasiones, autoridades de la JUTEP han denunciado públicamente la carencia de recursos para llevar adelante sus cometidos.⁷ Esta falta de avances muestra que, más allá de las buenas intenciones, las administraciones frenteamplistas tuvieron dificultades para pasar del dicho al hecho. Las acciones afirmativas dispuestas normativamente encontraron barreras al momento de ser implementadas.

Un sector público orientado a resultados

Los intentos por dotar al Estado uruguayo de características neoweberianas no se limitaron a los impulsos de modificar el aparato burocrático. A nivel meso se innovó en un conjunto de instrumentos para cambiar la orientación interna que históricamente caracterizó a la lógica de la gestión pública en Uruguay por una orientación externa basada en el cumplimiento de objetivos y metas. Si bien esta impronta es propia de las reformas de tipo Nueva Gestión Pública, ha logrado trascenderlas y persiste hasta el día de hoy (Dusagge, 2016). La gestión por resultados va más allá de la mera medición de indicadores, sino que supone su incorporación a los procesos de planificación y presupuestación, así como también su uso para tomar decisiones estratégicas (Bouckaert y Halligan, 2008).

En esta línea de política se destacan los intentos por vincular el presupuesto a resultados mediante el uso de indicadores, la consolidación de sistemas de información, el desarrollo de mecanismos de evaluación y monitoreo, así como la consiguiente publicación de reportes de desempeño. Uno de los hitos principales sobre este punto fue la creación del Área

.....
7 <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/falta-recursos-limita-jutep.html>

de Gestión y Evaluación (AGEV) en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en el año 2007. Esta repartición tuvo el cometido de liderar el desarrollo de una lógica de gestión por desempeño en el sector público. Durante la primera administración se destacó la creación de un sistema que vincula la etapa de planificación con la evaluación. El Programa de Ejecución del Gasto público y Sistema de Evaluación (PEG-SEV) llevó a que cada organismo elaborara sus planes estratégicos con objetivos e indicadores, que sirvieron de insumo para las posteriores rendiciones de cuentas (Granja, 2008).

La dimensión en que más se avanzó fue en los intentos por llevar la lógica de resultados al presupuesto nacional. Durante la primera administración se dejaron plasmados los cimientos para el diseño del presupuesto por resultados (Ramos y Milanese, 2016). El diagnóstico inicial consideraba que existía una carencia de criterios eficientes de asignación del gasto, lo que llevaba a una falta de responsabilización en términos de desempeño y, en consecuencia, a la falta de sanciones. De esta forma, el énfasis en el proceso de implementación de una lógica de gestión por resultados estuvo en el uso de la información para mejorar la asignación del gasto y la rendición de cuentas (Milanese, 2020; Tavares y Berretta, 2006).

Los mayores avances se vieron en el período 2010-2014, cuando se adoptó una nueva metodología que implicó la creación de áreas programáticas transversales a los organismos públicos, por encima de los programas presupuestales previstos en la Constitución. Se asignaron indicadores a nivel de incisos y unidades ejecutoras para reforzar la vinculación entre presupuesto, productos y resultados. A pesar de las buenas intenciones, la confección de indicadores presenta problemas importantes. Algunos de ellos no son coherentes con los objetivos que intentan medir y, en muchos casos, los indicadores son rutinarios y carecen de metas y líneas de base (Milanese, 2020). Pese a ello, en el contexto de la región, Uruguay es de los países más avanzados en este punto (Makón y Varea, 2015).

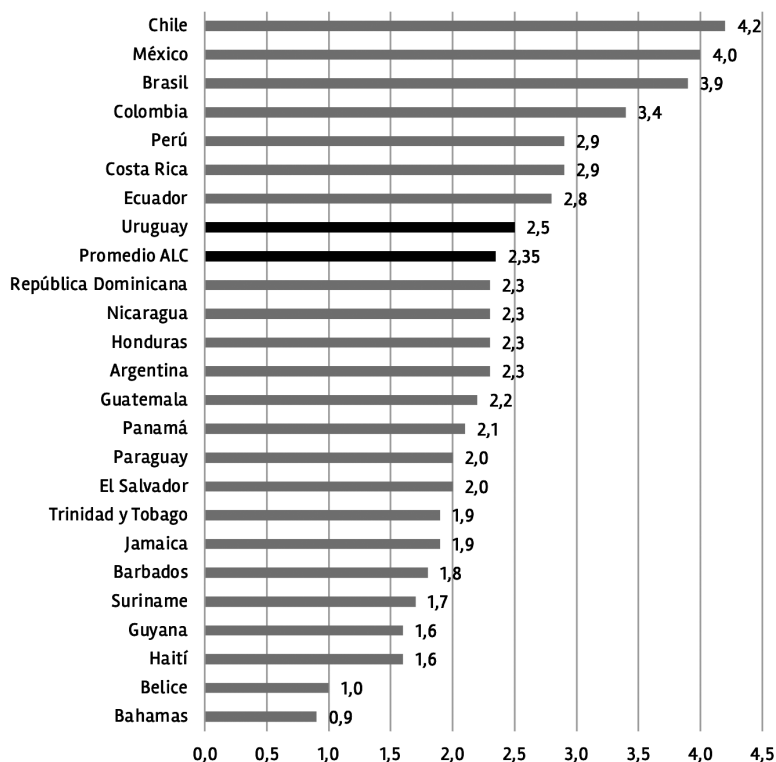
La incorporación de una lógica de resultados estuvo acompañada de una progresiva institucionalización de sistemas de información en las diferentes reparticiones estatales (Ramos y Casa, 2018). Estos sistemas sirvieron como base para el seguimiento y la evaluación del desempeño, así como también para el seguimiento de los compromisos de gestión en los organismos. Desde un punto de vista global, en el intento por desarrollar sistemas de información, las reformas fueron poco sistemáticas, incompletas y ad hoc (Milanese, 2020). Sin embargo, en algunos casos su

desarrollo posibilitó la creación de observatorios temáticos, como los de Criminalidad, Social, de Gestión Humana, de Comercio Exterior o el Observatorio Territorio Uruguay.

Estos observatorios han sido una pieza clave al momento de elaborar políticas y de mostrar resultados. A partir de ellos comenzaron a generarse reportes como el Reporte Uruguay Social o el Reporte Uruguay. Desde AGEV también se impulsó el desarrollo de evaluaciones Diseño, Implementación y Desempeño (DID) en distintas áreas de política. También se creó un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Monitoreo y Evaluación, que incluía la implementación de un laboratorio de políticas públicas. Durante la última administración hubo un intento por vincular la lógica de desempeño con los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El conjunto de acciones implementadas durante estos 15 años llevaron a que el sector público incorporara, poco a poco, una lógica de gestión basada en el logro de objetivos. El índice de gestión por resultados elaborado por el BID muestra que Uruguay es un país de desarrollo medio y se ubica por encima del promedio de la región (gráfico 4). La política de impulso a la gestión por desempeño llevó a que Uruguay fuera uno de los países con mayor avance entre 2007 y 2013 (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2015). Lamentablemente, no existen registros más actualizados sobre la evolución del índice. Seguramente el avance fue mayor, producto de las acciones que se siguieron implementando para construir capacidades estatales.

Gráfico 4. Índice de gestión por resultados para el desarrollo (2013)



Fuente: Numbers for Development Data Portal, BID.

Como se ve, durante las administraciones frenteamplistas hubo serios avances en materia de gestión por resultados. La consolidación e institucionalización de instrumentos ha generado capacidades en el Estado uruguayo para monitorear la ejecución del gasto, así como también para conocer el desempeño del sector público en áreas estratégicas, lo que ha favorecido la transparencia, el control y la rendición de cuentas (Milanesi, 2020). Pese a ello, el uso de las herramientas e instrumentos creados no ha logrado orientar la discusión estratégica y convertirse en insumo real para la toma de decisiones (Feinstein y García Moreno, 2015; Ramos y Milanesi, 2016). El principal desafío pasa por crear una estructura de incentivos para políticos y burócratas que favorezca el uso de estas herramientas, más allá de su utilización simbólica (Milanesi, 2020).

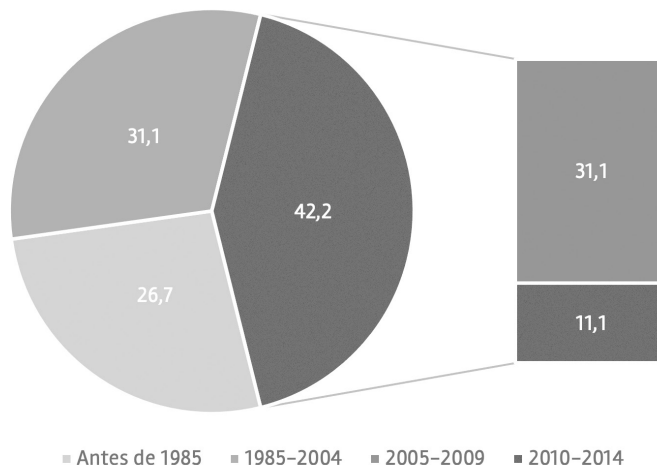
Los vaivenes entre la descentralización funcional y la coordinación

Más allá de los cambios que se dieron o se pretendieron llevar a cabo al interior del Estado, hubo un conjunto de transformaciones que afectaron al sector público más allá de lo estatal. Las administraciones frenteamplistas se vieron enfrentadas al desafío de mantener el equilibrio entre la descentralización funcional, el control y la coordinación de las políticas públicas. Ello se vio reflejado en iniciativas que fueron en uno y otro sentido. El impulso a los procesos de agencificación muestra las intenciones de descentralizar la gestión, mientras que el fortalecimiento del centro de gobierno o la creación de gabinetes interinstitucionales muestran la necesidad de controlar y coordinar.

En las administraciones frenteamplistas hubo una reorganización en el formato de gestión de algunas políticas sectoriales. A modo de ejemplo, el MSP pasó a tener un rol de rectoría del sistema público y privado de prestación de salud. Al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOOTMA) se le quitó responsabilidad por la implementación de políticas cuando se creó la Agencia Nacional de Vivienda. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desarrolló un esquema de prestación de servicios asociado a la tercerización con organizaciones sociales (Ramos y Milanesi, 2016).

Estos procesos fueron acompañados por la creación de personas públicas no estatales. Se trata de organizaciones con objetivos de interés público que están regidas por el derecho privado y tienen más flexibilidad que las organizaciones del Estado al momento de gestionar. Al no formar parte de la estructura estatal, tienen asignado un ministerio de referencia para comunicarse con el Poder Ejecutivo. Desde 1928 hasta la actualidad se han creado unos 45 organismos en este régimen. Fue durante las administraciones frenteamplistas cuando estas agencias tuvieron su mayor impulso. El 42 % de ellas fueron instaladas en este período. El mayor empuje se dio durante la primera administración de Vázquez, cuando se crearon 14. Sin duda, el desarrollo de la agencificación debió haber generado efectos en los mecanismos de control y rendición de cuentas al afectar las relaciones entre principales y agentes. Lamentablemente, aún no existen estudios que hayan abordado estas temáticas de manera profunda.

Gráfico 5. Personas públicas no estatales, por período de creación (%)



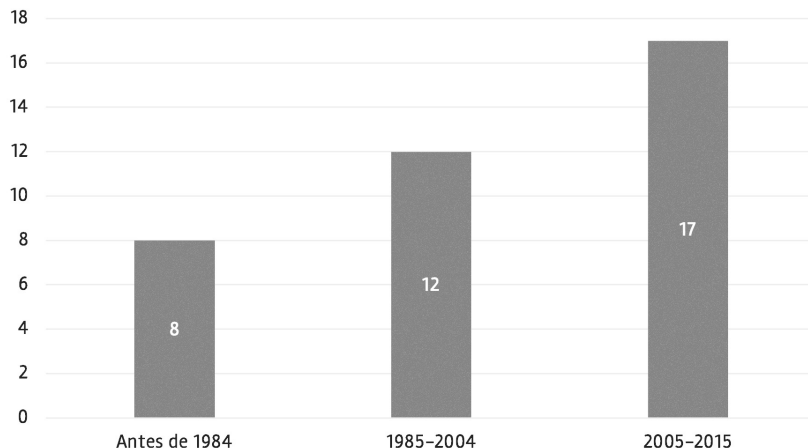
Fuente: Elaboración propia con base en Portal Transparencia Presupuestaria, OPP.

El proceso de agencificación se reforzó con la expansión de las empresas públicas mediante sociedades anónimas que se rigen por el derecho privado. Se trata de un fenómeno relativamente reciente para la trayectoria histórica del país. La primera sociedad comercial con participación de una empresa pública se creó en 1991 y 30 años más tarde ya eran 54. Casi la mitad fueron creadas durante las administraciones frenteamplistas. Este fenómeno ha generado múltiples desafíos, especialmente en materia de control político. A nivel parlamentario su control se ha tornado difuso. A nivel de relaciones principal-agente con sus entes de referencia, se ha seguido la estrategia de replicar la integración de los directorios en estas sociedades, lo cual ha facilitado su control (Guedes, 2020).

Así como se impulsó la descentralización funcional, también se crearon mecanismos de control sobre áreas de políticas estratégicas. Se buscó mitigar el incremento de la agencificación con la implementación de estructuras de coordinación central (Lanzaro, 2017). Una característica de las administraciones frenteamplistas es el fortalecimiento del centro de gobierno, es decir, del conjunto de instituciones que prestan apoyo de forma directa al presidente de la República en la gestión del gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013). Al igual que las agencias, la mayoría de las instituciones del centro de gobierno fueron creadas durante

los gobiernos del Frente Amplio (Milanesi y Gadea, 2017). Nuevamente, fue durante la primera administración de Vázquez que se dio un mayor impulso a estas instituciones.

Gráfico 6. Instituciones del centro de gobierno, por período de creación



Fuente: Milanesi y Gadea (2017).

El fortalecimiento del centro de gobierno se apoyó en la necesidad de tener una mayor capacidad técnica para generar evidencia que apoye las decisiones de política, así como también en la necesidad de fortalecer la coordinación en áreas de política multisectoriales donde existen organismos dotados de autonomía (Milanesi y Gadea, 2017). Estas nuevas agencias combinan acción centralizada, autonomía y especialización (Lanzaro, 2017). Ellas se encargaron de liderar áreas de política y en algunos casos tuvieron desempeños muy destacados. Quizás el ejemplo más claro sea la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

Este organismo desarrolló una política de gobierno digital que llevó a Uruguay a destacarse entre los mejores de la región y el mundo (Naciones Unidas, 2020). AGESIC formó parte de las instituciones del centro de gobierno por funcionar en la órbita de Presidencia de la República. Las líneas de acción que implementó son variadas y van desde la creación de

planes de gobierno digital, la disponibilidad *online* de trámites estatales, el impulso al uso de datos abiertos en los organismos públicos hasta avances en la promoción de la ciudadanía digital. AGESIC no solo lideró el proceso, sino que lo hizo mediante un modelo de gobernanza que involucró a la sociedad civil y al sector privado (Scrollini, 2016).

Además de fortalecer el centro de gobierno, las administraciones frenteamplistas implementaron gabinetes temáticos para diseñar y llevar adelante políticas coordinadas, lo que rompió con las lógicas sectoriales. En la primera administración Vázquez se crearon cuatro gabinetes: el Social (presidido por el MIDES), el Productivo (liderado por el MIEM), el de Innovación (presidido por el Ministerio de Educación y Cultura) y el de Comercio Exterior (encabezado por el Ministerio de Relaciones Exteriores). En la segunda administración, los gabinetes sectoriales perdieron peso como instancias de coordinación. Pese a ello, se creó el de Seguridad, liderado por el MI.

En la segunda administración de Vázquez se reformuló el funcionamiento de estos espacios con la creación del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad. Este ámbito lidera el Sistema Nacional de Competitividad, integrado por un conjunto de agencias. Este sistema fue innovador, en el sentido de que ofició como contrapeso a la fragmentación impulsada por el proceso de agencificación. Los distintos gabinetes funcionaron de forma heterogénea y lograron avanzar de manera diferencial en el diseño de políticas transversales (Pintos, 2018). Las diferencias en el impulso, el funcionamiento y las estructuras de coordinación obedecen a las relaciones que cada presidente tuvo con el partido de gobierno y su bancada parlamentaria (Lanzaro, 2017).

Estas características de las administraciones frenteamplistas —el vaivén entre la agencificación, el control y la coordinación— tienen su particularidad. En otros países, el impulso a las estructuras de coordinación obedeció a la necesidad de superar la fragmentación provocada por los procesos de delegación propios de la Nueva Gestión Pública (Christensen y Laegreid, 2007). Lo particular del período frenteamplista es que estas transformaciones no se promovieron en el marco de una propuesta clara de reforma. El fortalecimiento del centro no se implementó para mitigar los efectos de la agencificación. Al contrario, ambos se impulsaron al mismo tiempo ante la necesidad conjunta de flexibilizar y mantener el control. Sería interesante avanzar en el estudio de las causas que llevaron a que en ciertas áreas de política se impulsara la creación de agencias, mientras que en otras se optara por fortalecer unidades cercanas al presidente.

Reflexiones finales

El Frente Amplio llegó al gobierno nacional en 2005 con una importante agenda de reformas. En ella, el Estado pasaría a tener un rol más activo en la promoción del crecimiento y la reducción de las desigualdades. Para lograrlo, se requería un aparato estatal fuerte, con una burocracia capaz de llevar adelante las transformaciones. Este trabajo tuvo como objetivo repasar el conjunto de acciones que se impulsaron entre 2005 y 2020 para implementar la tan nombrada reforma del Estado y su «transformación democrática». En estos últimos párrafos reflexionaremos acerca de si las transformaciones respondieron a un modelo de gestión determinado y cuáles son los desafíos a los que se enfrenta el sector público tras los cambios.

Si se analiza en términos de períodos, se puede decir que la reforma del Estado fue perdiendo fuerza a lo largo del ciclo frenteamplista. En la primera administración de Vázquez ocupó lugares importantes en la agenda pública y fue en este momento que se llevaron a cabo las principales transformaciones. En la administración de José Mujica la reforma mantuvo su relevancia y se siguieron impulsando cambios. En el segundo gobierno de Vázquez ya no tuvo el mismo ímpetu. La pérdida de intensidad se observa en la ausencia de intentos por transformar el aparato burocrático, en que disminuyó la creación de agencias y en el menor desarrollo de espacios centralizados de coordinación y control. Los impulsos más estables entre los tres períodos fueron aquellos orientados a promover una lógica de resultados en el sector público. Probablemente, estas acciones lograron sostenerse en la medida en que no traían aparejada una redistribución de las correlaciones de poder entre políticos y burócratas (Ramos y Milanesi, 2016).

Si hay algo que no se puede negar tras los 15 años de gobiernos frenteamplistas es que el Estado uruguayo cambió. Una pregunta interesante es hasta qué punto se siguió un modelo de gestión pública acorde al modelo de desarrollo que proponía el partido. La tendencia general fue de reformamiento del sector público, pero no siempre implicó un plan consistente. Los cambios propuestos en las distintas administraciones no siguieron un paradigma claro, sino que más bien se avanzó en tácticas híbridas entre la Nueva Gestión Pública y estrategias neoweberianas. Esta combinación no fue el resultado de tomar lo mejor de cada modelo, sino más bien de decisiones «espasmódicas y no sistemáticas» (Ramos y Milanesi, 2016).

Quizás fue en los impulsos por reformar el aparato burocrático que el componente neoweberiano estuvo más presente. Sin embargo, no se resolvieron los déficits estructurales que históricamente caracterizaron a la administración pública uruguaya. Los dos intentos de reforma del servicio civil quedaron por el camino. El sistema que funciona sigue siendo el establecido por la ley 15.809, de 1986. Lo cierto es que se ha privilegiado la *political responsiveness*. Ello se observa en la continua designación de funcionarios políticos en cargos de responsabilidad y las dificultades para desarrollar una alta burocracia con libertades para gestionar y orientada hacia el logro de resultados (Ramos *et al.*, 2021).

El mayor éxito de las reformas estuvo en la incorporación de herramientas de gestión pública. Los avances que hubo en la construcción de sistemas de información, presupuesto por resultados, planificación estratégica y evaluaciones son muy notorios. Pese a ello, su desarrollo no consolidó prácticas institucionalizadas de gestión por desempeño. El uso de la información no ha logrado orientar las discusiones estratégicas o convertirse en un insumo real para la toma de decisiones, que aún son tomadas con una lógica de *inputs*, desaprovechando el potencial que tiene la gestión por resultados (Milanesi, 2020). Ello también da cuenta de la ausencia de un modelo claro de gestión. Las herramientas llegaron para quedarse, pero la indefinición acerca de a qué modelo responden lleva a un uso rutinario y desintegrado en el proceso de gestión de las políticas.

Por su parte, la aceleración del proceso de descentralización funcional es una característica de las administraciones frenteamplistas que llena de desafíos al sector público. La creación de agencias, más que indicar un acuerdo ideológico con la Nueva Gestión Pública, responde al pragmatismo de establecer estrategias de flexibilización en la gestión de recursos humanos y financiera frente a las dificultades para gestionar bajo los marcos del derecho público (Ramos y Milanesi, 2016). Los procesos de agencificación no están exentos de problemas, especialmente en lo que refiere a los vínculos con el poder político y los mecanismos de rendición de cuentas. Ello corre tanto para las agencias como para la participación de las empresas públicas en empresas subsidiarias que se rigen por el derecho privado.

Una de sus consecuencias está vinculada a las relaciones principal-agente con los ministerios de referencia. Lamentablemente, no se cuenta con estudios que exploren si el proceso de agencificación en Uruguay ha estado acompañado por el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas por

desempeño de las agencias hacia los ministerios. Por lo pronto, parecería que la forma que ha encontrado el poder político para controlar la gestión de las agencias ha sido su propia incorporación en los directorios de estos organismos. El tema merece ser estudiado en profundidad, aún sabemos poco acerca de cómo ha impactado la autonomía funcional en el control de las políticas que se delegan. Esto también tiene impactos en la capacidad de responsabilización política por la gestión en las áreas de política agencificadas.

Además de las dificultades para responsabilizar, la agencificación genera fragmentación y pérdida de la capacidad de control sobre las políticas públicas. En los países que avanzaron en este tipo de reformas fue necesario dar un paso atrás, fortaleciendo el control y la coordinación. En Uruguay se reforzó el centro de gobierno y se crearon espacios de coordinación al mismo tiempo que se apeló a la descentralización funcional. Esto es un indicador de la ausencia de un modelo de gestión a seguir. Parecería que primó la lógica de descentralizar en aquellas áreas que requerían flexibilidad en la gestión y de centralizar en aquellas áreas que requerían mayor control político por ser prioritarias para el presidente de turno. Dicho esto, es necesario que el sistema político inicie un debate sobre el rol y el alcance que debe tener el centro de gobierno en el sector público uruguayo (Milanesi y Gadea, 2017).

El sector público cambió. Ya no es el mismo que era hace 15 años, cuando el Frente Amplio asumió por primera vez el gobierno nacional. Hoy tenemos un Estado fortalecido y con mayores capacidades de diseño, implementación y evaluación de políticas. Pese a ello, aún persisten los problemas estructurales que históricamente han caracterizado al sector público uruguayo. El desafío principal para la reforma del Estado pasa por iniciar un amplio debate en búsqueda de consensos sobre qué modelo de gestión pública seguir. Si queremos reformas estables y sostenibles en el tiempo es necesario abandonar la estrategia de pollo descabezado, como una vez llamaron Hood y Dunleavy (1995) a los modelos que avanzan en transformaciones sin una conducción clara. Es difícil lograrlo, ya que existen distintas visiones sobre el desarrollo en nuestro sistema político. No obstante, el esfuerzo valdría la pena.

Bibliografía

- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013). *El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boschi, R., y Gaitán, F. (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, 224, 33-46.
- Bouckaert, G., y Halligan, J. (2008). *Managing Performance, International Comparisons*. Londres: Routledge.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública* 16(2). II semestre, 539-564.
- Dunleavy, P., y Hood, C. (1995). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 105-114.
- Dussauge, M. (2016). Introducción a la gestión para resultados. En M. Dussauge (Ed.), *Gestión para resultados*. México DF: Siglo XXI.
- Feinstein, O., y García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sanginés y García M. Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Granja, L. (2008). La reforma de la Administración Central del gobierno del Frente Amplio: Consensos políticos y límites a su aplicación. Monografía de grado. Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Guedes, A. (2020). *Hijas y nietas: Sociedades comerciales de capital estatal y control político*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Hendler, G. El SIRO en la Ley n.º 18172. Un primer análisis del sistema. *Transformación, Estado, Democracia, Revista de la Oficina Nacional del Servicio Civil*, 35, Nueva Época, Año II.
- Iacoviello, M., y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (Eds.), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Iturburu, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y Santiso, C. (2015). Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En J. Kaufmann, M. Sanginés y M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lanzaro, J. (2017). El centro presidencial en Uruguay 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 121-142.
- Makón, M., y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados». En Kaufmann, J; Sanginés, M; García Moreno, M. (Eds.). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Milanesi, A. (2020). La política de la gestión por resultados: La reforma policial en Uruguay (2010-2020). Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Milanesi, A., y Gadea, V. (2017). Desarrollo institucional y caracterización del centro de gobierno en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(2), 103-125.
- Naciones Unidas. (2020). E-Government survey 2020: Digital government in the decade of action for sustainable development. Nueva York.
- Narbondó, P. (2012). ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay. En M. Thwaites Rey (Ed), *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO-ARCIS.
- Narbondó, P. (2013). La aprobación legislativa del nuevo sistema de carrera de la Administración Central. En *Política en tiempos de Mujica III: A un año de las elecciones nacionales*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo: Estuario.
- Narbondó, P. (2014). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista*. Documento Online 02/14. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Narbondó, P., Fuentes, G., y Rumeau, D. (2010). La reforma de la administración central: Marchas, contramarchas y bloqueo. En P. Narbondó y E. Mancebo (Comps.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Narbondo, P., Rak, A., y Rumeau, D. (2009). La implementación de los cargos y funciones de alta conducción (SIRO) creados en la rendición de cuentas 2007: Significado político, avances, bloqueos y desafíos. Convenio de cooperación Facultad de Ciencias Sociales-Oficina Nacional del Servicio Civil. Montevideo.
- Narbondo, P., y Ramos, C. (2002). La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. En E. Mancebo, P. Narbondo y C. Ramos (Comps.), *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Narbondo, P., y Ravecca, P. (2009). La lenta (¿y segura?) marcha de la «madre de todas las reformas» en la Administración Central. En *Encrucijada 2009: Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2007-2008*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo: Fin de Siglo.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2009). Cinco pilares de la transformación democrática del Estado y la experiencia realizada 2007-2009. Montevideo.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2017). *Brechas en el acceso a los puestos de decisión en la Administración Central. 2017*. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2019a). *Ingresos de personas afrodescendientes en el Estado: Ley n.º 19122. Año 2019*. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2019b). *Ingresos de personas con discapacidad en el Estado. Año 2019*. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2019c). *Ingresos de personas trans en el Estado. Año 2019*. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2020). *Vínculos laborales con el Estado. Informe sobre vínculos laborales, altas y bajas. Art. 42.º, ley n.º 18046. Año 2019*. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. (2021). Primera Encuesta de Capacidades de los Funcionarios de la Administración Central para las Políticas Públicas. Informe de resultados. Montevideo: Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública.

- Panizza, F. (2004). A reform without losers: The symbolic economy of civil service reform in Uruguay 1995-96. *Latin American Politics and Society*, 46(3), 1-28.
- Pintos, J. (2018). *Los gabinetes ministeriales del gobierno del Frente Amplio: Novedad o permanencia*. Tesis de grado. Licenciatura en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rabufetti, M. (2014). *José Mujica: La revolución tranquila*. Montevideo: Aguilar.
- Ramos, C. (2003). La trayectoria del Estado uruguayo: Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En C. Ramos (Ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado: Enfoques políticos sobre la «Nueva Gestión Pública»*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo: Banda Oriental.
- Ramos, C. (2013). Nuevo Estatuto del funcionario público de la administración central: ¿Avance gradual o un corsé más flojo? En *Política en tiempos de Mujica III: A un año de las elecciones nacionales*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo: Estuario.
- Ramos, C., Gonnet, D., y Milanesi, A. (2021). Public administration in Uruguay: Modernization in slow motion. En G. Peters, C. Alba Tercedor y C. Ramos (Eds.), *The emerald handbook of public administration in America Latina*. UK: Emerald Publishing.
- Ramos, C., y Casa, M. (2018). Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Documento Online 52. Programa de Historia Económica y Social. Unidad Multidisciplinaria. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Ramos, C., y Milanesi, A. (2016). ¿Un neweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio. En G. Blutman (Coord.), *Estado y administración pública: Paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 241-279.
- Ramos, C., y Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 11-36.

- Scrollini, F. (2016, noviembre). *Gobierno abierto: Más allá de la etiqueta*. Trabajo presentado en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Tavares, M., y Berretta, N. (2006). *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. PRODEV, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vázquez, C. (1997). Marco normativo de la reforma del Estado ley n.º 16736 y disposiciones reglamentarias. *Revista de Derecho Público*, 11-12, 89-126.

Otras fuentes consultadas

- Mujica: muchos estatales hacen «demasiado poco». (8 de setiembre de 2012). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-muchos-estatales-hacen-demasiado-poco--20129817260>
- Públicos tildan de «inconvenientes» dichos de Mujica. (11 de abril de 2011). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/publicos-tildan-de-inconvenientes-dichos-de-mujica-20114111940>
- Rojas, D. (28 de noviembre de 2018). Falta de recursos limita a la Jutep. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/falta-recursos-limita-jutep.html>

Capítulo 2

Las políticas de descentralización en los gobiernos de Frente Amplio

Martín Freigedo, José Raúl Rodríguez y Alejandro Milanesi

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo analizar los avances que los diferentes gobiernos del Frente Amplio (FA) han implementado en la agenda de descentralización. Argumentamos que, siguiendo su discurso histórico respecto de la importancia de la descentralización como mecanismo de avanzar en los procesos de participación y democratización, el FA ha desarrollado diversas reformas tendientes a generar mayor autonomía en los niveles inferiores de gobierno, principalmente mediante avances en la descentralización política y en menor medida administrativa, sin embargo no ha modificado de forma sustancial el componente fiscal de la descentralización. También se muestra que los principales avances en la agenda se presentaron en el primer gobierno de Vázquez.

Con este objetivo el artículo se divide en cinco apartados. En el primero se presenta cómo la descentralización ha sido incluida en el discurso, y luego en la agenda, durante los gobiernos del FA. El segundo apartado presenta una breve discusión conceptual sobre los diferentes tipos de descentralización, los objetivos y los actores que intervienen en el proceso. Este apartado será el eje para analizar las reformas que el FA ha impulsado en esta agenda. El tercer apartado, y núcleo central del capítulo, analiza las reformas, cambios e innovaciones que se han generado durante los tres gobiernos del FA, clasificadas analíticamente entre descentralización política, fiscal y administrativa. Por último, se presentan las conclusiones, y allí se discute sobre la coordinación y la planificación de las diversas reformas, y los problemas que eso ha generado en la gestión de las políticas públicas con un abordaje territorial.

El discurso y la agenda del FA sobre la descentralización

En un país unitario y fuertemente centralizado como el uruguayo, históricamente el FA ha tenido un discurso favorable a la descentralización. Esto ha estado presente en las ideas y en los documentos programáticos del FA incluso desde su llegada al gobierno en la Intendencia de Montevideo en 1990. Durante la gestión Tabaré Vázquez al frente de la comuna capitalina se impulsó lo que se ha dado en llamar proceso de descentralización participativa (Goldfrank, 2007). Las Bases Programáticas para el Gobierno Departamental de 1989, más conocidas como el Documento 66, tenían como uno de sus ejes transversales la descentralización. Este documento presentaba como objetivo de gobierno una «profunda democratización de la vida social», y para ello la participación sería uno de los «principios rectores» de la gestión. De esta forma, se intentaría que la sociedad civil asumiera un «protagonismo autónomo» para «restituir a la democracia su significado sustancial». El documento destaca que la descentralización es un instrumento para el impulso de la participación, pero no un fin en sí mismo (Ruiz Díaz, 2018). En este sentido, las reformas llevadas adelante por el FA en Montevideo fueron la base para la agenda descentralizadora en el gobierno nacional, con un fuerte énfasis en la visión democratizadora de la descentralización.

Con la llegada del FA al gobierno nacional en 2005, la reforma del Estado ocupó un lugar prioritario en la agenda política del gobierno. De hecho, el propio presidente Vázquez la llamó «la madre de todas las reformas». En esta ola reformista uno de los componentes fue la llamada *transformación democrática del Estado*, la cual fue concebida como una «... transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles...» (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2008, p. 5). Este proceso transformador tuvo dos grandes capítulos. Por un lado, se procuró profundizar en la modernización de la gestión del Estado de la mano de la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, y de instrumentos asociados al gobierno electrónico. Por otro, se impulsaron la descentralización y la participación ciudadana como ejes democratizadores y de redistribución de poder.

Este impulso descentralizador se dio en el marco de un modelo de Estado neodesarrollista, caracterizado por una expansión de la oferta estatal que retoma su papel de conducción del desarrollo económico y social (Narbondó, 2014). Este cambio en la orientación del Estado, y en particular

el impulso descentralizador, impactó fuertemente en la correlación de fuerzas entre los partidos políticos y entre los distintos niveles de gobierno y poderes estatales, generando escenarios de cohabitación y conflicto interpartidario, y complejizando las estructuras de gobernanza a lo largo de las distintas arenas de políticas públicas. En este sentido, la desconcentración de políticas sectoriales y su territorialización, como la creación de los municipios, fueron innovaciones centrales en el diseño institucional del Estado durante los 15 años de gobierno frenteamplista (Carneiro, Freirego, Milanesi y Rodríguez, 2019).

Discusión conceptual: tipos de descentralización, objetivos, actores y distribución de poder

Este trabajo parte de una definición de descentralización entendida como el traspaso de distintos tipos de poder (político, económico-fiscal, administrativo) a unidades subnacionales, agencias públicas o privadas y/o ámbitos locales con capacidad de diseñar, proveer y regular diversas líneas de acción estatal. El traspaso de estos poderes provee a las unidades de nivel inferior de distintos grados de autonomía respecto al poder central al momento de llevar adelante una política pública.

Diversos estudios sobre descentralización muestran que estos procesos no son lineales y menos aún evolutivos (Falletti, 2005; Grindle, 2007); de hecho, algunos de ellos constatan que la descentralización avanza simultáneamente con procesos de centralización, lo que genera un escenario mixto (Minas, Wright y Van Berkel, 2012) y por momentos ambiguo en torno a la autoridad y responsabilidad sobre las políticas públicas, esencialmente en América Latina (Castillo, Fuentes y Midaglia, 2016).

Si bien las estructuras federales han sido más estudiadas en los análisis de la descentralización, existe referencia para países con estructuras políticas y administrativas unitarias. En casos como el uruguayo, donde esta estructura unitaria se combina con la inexistencia de clivajes territoriales significativos, el dominio político y económico del centro es muy fuerte, por lo que plantear reformas en clave descentralizadora aumenta necesariamente las tensiones intergubernamentales, en tanto dicho proceso trae implícita la redistribución de poder y, por ende, ganadores y perdedores (Moreno y McEwen, 2005).

Más allá de la elasticidad del concepto que se refleja en las diversas clasificaciones que se encuentran en la teoría, se pueden diferenciar tres tipos

de descentralización que son útiles para el objetivo de este trabajo (Falletti, 2010). La primera es la descentralización administrativa o de gestión, que se relaciona con la intervención en políticas públicas. Una segunda forma de descentralización es la fiscal, que está relacionada con la capacidad que tienen los niveles de gobierno de incidir sobre la recaudación, ejecución y distribución de los recursos públicos a través de los ingresos y egresos fiscales (impuestos, transferencias, etc.). Una tercera forma es la descentralización política, asociada a procesos democráticos que implican cambios en los patrones de representación política en unidades de gobierno de menor nivel.

Los tres tipos de descentralización tienen objetivos primarios diferentes, que es necesario precisar. La descentralización administrativa tiene como preocupación central hacer más eficiente la gestión, en el entendido de que la capacidad de fiscalizar y tomar decisiones puede ser más efectiva si se realiza en pequeñas unidades. Desde esta mirada la descentralización debe ser entendida como un instrumento de reforma que arrojaría como resultado la ampliación de las libertades en la gestión de las políticas en unidades más pequeñas y de menor nivel, más cercanas al ciudadano, y de este modo buscará mejorar la eficiencia (Montecinos, 2005).

Por su parte, la descentralización fiscal tiene como objetivo determinar cuánto y por qué medios se fijan y recaudan los ingresos de cada nivel gubernamental y cuáles son las condiciones establecidas para su ejecución a través del gasto. Por tanto, «ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o sub nacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central» (Aghón y Krause-Junk, 1993, p. 8).

Por último, la descentralización política tiene como objetivo ampliar los canales de representación y de decisión de los ciudadanos, y de esta forma fortalecer la calidad de la democracia. Por tanto, supone mejorar la legitimidad de la representación tanto en lo legal como en lo político (Cameron, Herchberg y Sharpe, 2012; Selee y Peruzzotti, 2009).

Queda claro que el tipo de descentralización va a definir el fin que se busca alcanzar, y que al ser objetivos diferentes los procesos no son excluyentes, y a su vez dentro de dichos procesos se puede otorgar mayor o menor capacidad de decisión a las unidades hacia las que se descentraliza.

Pollitt (2007) señala dos categorías que se deben diferenciar cuando se analizan los procesos de descentralización. Por un lado, agrupa los tipos

de descentralización en el eje *competencia vs. no competencia*, en referencia al pasaje de autoridad central hacia múltiples agencias que operan en un mismo campo específico de política pública. Este formato de descentralización implica el pasaje de funciones a instituciones que realizan una misma tarea, parcelando la autoridad al crear mercados competitivos en la provisión de bienes públicos. A su vez, la descentralización también puede diferenciarse en *interna vs. externa*, tomando en cuenta si el traspaso de atribuciones públicas es hacia entidades internas dentro de la esfera estatal o hacia entidades externas al Estado, ya sea el mercado o la sociedad civil.

Más allá del tipo de descentralización, hay que diferenciar quién va a ser el sujeto sobre el que va a recaer la autoridad de esa función ahora descentralizada, ya que estos órganos pueden ser de naturaleza diferente. Se puede diferenciar entre órganos públicos y privados. Generalmente se asocia la descentralización con la transferencia de poder a órganos públicos, especialmente a gobiernos subnacionales. Sin embargo, dichos procesos también pueden implicar la presencia de actores privados. En este caso, los actores pueden diferenciarse en dos: mercado y sociedad civil.

Los órganos públicos pueden ser de tres tipos diferentes: gobiernos subnacionales, agencias y órganos territoriales del nivel central. La diferencia entre estos es que en el primer caso se transfiere el poder desde el nivel central hacia niveles subnacionales que tienen autoridades elegidas democráticamente, mientras que en los otros dos casos los destinatarios del poder son administradores o representantes políticos no elegidos (Pollitt, 2007) (cuadro 1).

Cuadro 1: Tipos y sujetos de la descentralización

| Tipos de descentralización | Gobiernos subnacionales | Órganos territoriales del nivel central | Agencias | Sociedad civil | Mercado |
|----------------------------------|-------------------------|---|----------|----------------|---------|
| Descentralización Política | x | | | | |
| Descentralización Administrativa | x | x | x | x | x |
| Descentralización fiscal | x | | x | | |
| Descentralización competitiva | | | x | x | x |
| Descentralización externa | | | | x | x |

Fuente: Elaboración propia con base en clasificaciones previas.

Tomando en cuenta esta categorización, en el siguiente capítulo se presenta un análisis de los tres tipos de descentralización y su impacto en el rol del Estado en el territorio. El análisis se centra en dos sujetos hacia los cuales se trasfiere la autoridad: los gobiernos subnacionales y los órganos territoriales del nivel central.

Las reformas de descentralización políticas, fiscales y administrativas durante los gobiernos del FA

Las reformas en la descentralización política:

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (ley 18567, promulgada en setiembre de 2009, y su posterior modificación de setiembre del año 2014, mediante la ley 19272) ha sido la principal reforma institucional llevada a cabo por el FA en su experiencia de gobierno, en la medida en que la nueva normativa ha modificado como ninguna otra las estructuras de gobierno y el relacionamiento intergubernamental a partir de la creación de un nuevo nivel de gobierno: los municipios.

Aunque la reforma implicó un avance significativo en los aspectos políticos de la descentralización, tiene restricciones importantes en las dimensiones fiscal y administrativa, dado que limita grandemente la autonomía de los municipios (Freigedo, *et al.*, 2017).

El diseño de la LDYPC estuvo en el ámbito de la presidencia y de OPP en particular, pero contó con la participación de representantes locales (intendentes y ediles) y parlamentarios (sobre todo diputados del interior del país). Desde el año 2008 (año en que entró en la discusión parlamentaria) hasta su aprobación en 2009, el proyecto sufrió varias modificaciones y recogió diversas observaciones de los partidos políticos, así como de actores departamentales y nacionales.

La ley tuvo resistencias tanto de la oposición como dentro del partido de gobierno. Fueron la férrea posición del presidente Vázquez y la fuerte disciplina partidaria del FA que permitieron que la norma se aprobara. Por tratarse de una norma que modificaba el sistema electoral, fueron necesarias mayorías especiales para aprobarla, que finalmente se obtuvieron con el apoyo del sector Alianza Nacional del Partido Nacional, sobre todo por la presión de algunas figuras del interior del país que, si bien muestra-

ban ciertos reparos ante la normativa, de todas formas consideraban que era un paso importante hacia la autonomía local.¹

Por tanto, el largo proceso que significó su aprobación muestra que la discusión sobre la descentralización, pero fundamentalmente sobre cómo se debe enfocar un proceso descentralizador, encuentra entre los actores políticos uruguayos diversas posiciones y opiniones, sobre todo referidas a la profundidad del proceso, los posibles problemas de superposición de competencias y el momento político para impulsar la reforma (Ruiz Díaz, 2018).

Apuntes sobre la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana

Como primera consecuencia fundamental, la ley implicó la creación a partir de mayo de 2010 de 89 municipios con autoridades elegidas por voto de la ciudadanía. Esto incluyó obligatoriamente la creación de municipios en localidades de más de 5.000 habitantes² (disposición transitoria, art. 24) que constituyeron el tercer nivel de gobierno³ (art. 1). Quedaron excluidas de la obligatoriedad las capitales departamentales, aunque a iniciativa de los intendentes respectivos se crearon municipios en las capitales departamentales de Montevideo, Canelones y Maldonado.

Esta realidad generó un escenario particular, dado que derivó en un territorio no municipalizado en su totalidad. Ello arroja diversas inconsistencias. En primer lugar, en el plano de la gestión de los servicios municipales, donde las intendencias quedan encargadas de cubrir las áreas no municipalizadas. En segundo lugar, se produce una inequidad en términos democráticos, puesto que los ciudadanos que habitan en las zonas no municipalizadas se ven impedidos de elegir a sus autoridades locales (Chasqueti, Freigedo y González, 2018).

Por otro lado, se presta especial atención no solo a que cada municipio tenga un número determinado de población, sino también a que constituya

1 El entonces diputado Sergio Botana, del Partido Nacional, expresó: «Este no es mi proyecto; tampoco es el proyecto del Gobierno. Es un buen proyecto, construido entre todos, para que sea duradero y dé estabilidad al país» (Diarios de Sesiones del Parlamento Nacional, 18 de diciembre de 2008, p. 30).

2 La ley apunta a localidades de 2.000 habitantes o más, pero a los efectos de su implementación gradual se dispuso transitoriamente comenzar por las de 5.000 habitantes para luego en 2015 llegar a las de 2.000 habitantes.

3 Como se refirió anteriormente, Uruguay hasta la aprobación de esta ley contaba únicamente con dos niveles de gobierno (nacional y departamental).

en sí mismo una unidad territorial «con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana». Incluso se prevén mecanismos para que aquellas localidades que no cumplan con el requisito de población puedan constituirse en municipio ya sea por iniciativa popular (del 15 % de los inscritos para votar en esa localidad) o del intendente con aprobación de la Junta Departamental (arts. 1 y 16).

Con respecto al sistema electoral, se establece que las autoridades municipales serán cinco y se elegirán simultáneamente con las elecciones departamentales. Resultará alcalde el primer titular de la lista más votada del lema más votado en la localidad. Los cuatro restantes serán concejales honorarios y dichos cargos serán distribuidos en proporción a la cantidad de votos de cada partido en la localidad.

Esta realidad marca que, si bien se trata de un gobierno colegiado, se produce una marcada asimetría entre el alcalde y los concejales, sobre todo porque el primero es el único cargo rentado que habilita la posibilidad de dedicarse con mayor exclusividad al trabajo político.

Asimismo, la ley promueve que los municipios desarrollen mecanismos de participación ciudadana e innovación democrática, a través de la creación de los «ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia» (art. 5).

Por otro lado, la ley también prevé mecanismos de rendición de cuentas anuales obligatorios (art. 13) y la posibilidad de la iniciativa popular a través del 15 % de los inscritos para votar en cada localidad (art. 16).

Uno de los principales problemas de la nueva institucionalidad es la superposición de competencias con el gobierno departamental (GD). La mayoría de las funciones asignadas formalmente son también competencias de los GD, lo que lleva a un escenario de constante coordinación y muchas veces incertidumbre sobre el rol de los gobiernos locales en la gestión de las políticas. A esto hay que agregar que los escenarios de cohabitación pueden generar fuertes conflictos entre ambos niveles, y no se presentan canales claros de resolución, lo que ha llevado a incongruencias y superposición de competencias frecuentes.

Por otro lado, los municipios contarán con dos fuentes de financiamiento:

- a) lo que les designe el gobierno departamental;
- b) lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el Fondo de Incentivo a la Creación de los Municipios (FIGM) creado por esta ley.

La normativa no plantea autonomía fiscal municipal, esto es, no se generan facultades de imposición tributaria, ni fijación de tasas, tarifas o precios por los municipios que se crean. Esta situación deja en claro que la gestión municipal dependerá de los fondos que destine el GD, con los recursos que le asigne el gobierno nacional por medio del FIGM, y también podrá contar con recursos que provengan de la cooperación internacional. El problema radica en que la ley no establece un monto ni un porcentaje fijo del presupuesto con el que contarán los municipios. Esto lleva a que la distribución de los recursos financieros dependa de la voluntad política de los actores departamentales y nacionales, y de la capacidad de negociación de los representantes del municipio. El cuadro 2 resume las principales características de la nueva institucionalidad creada.

Cuadro 2: Configuración de los municipios

| Nueva institución | Municipio |
|-----------------------------|---|
| Nuevos actores | a) Alcalde b) Concejales En ambos casos son elegidos por medio del voto directo de los ciudadanos de la localidad. |
| Fuentes de financiamiento | a) Lo que les designe el gobierno departamental. b) Lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el figm. c) Recursos provenientes de acuerdos con organismos internacionales. |
| Autonomía fiscal | Los municipios no cuentan con autonomía fiscal de ningún tipo. |
| Mecanismos de participación | a) Rendición de cuentas: los municipios deberán responder anualmente ante la Junta Departamental; dicha rendición será pública. b) Audiencias públicas: los municipios deberán presentar un informe anual a la ciudadanía. c) Iniciativa popular local: el 15% de los inscritos para votar en cada localidad podrán presentar iniciativas, incluida la creación de un municipio. d) Artículo 5: «Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad». |

| Nueva institución | Municipio |
|-----------------------------|--|
| Competencias y atribuciones | a) Mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza. b) Medidas necesarias en salud, higiene y protección del medio ambiente. c) Promover anteproyectos de decretos para presentar al gobierno departamental. d) Presentar anualmente rendición de cuentas a la ciudadanía. e) Incentivar la participación. |

Fuente: Elaboración propia con base en la LOP.

Las reformas en la descentralización fiscal

En Uruguay, por tratarse de un país fuertemente centralizado y unitario, la capacidad de generar nuevos ingresos en los niveles inferiores de gobierno está fuertemente limitada. En particular, los GD cuentan con ingresos propios provenientes de impuestos, precios y tasas, y con ingresos nacionales que se vuelcan a través de transferencias del gobierno central. Tanto los ingresos propios como los nacionales están previstos en la Constitución de la República. En ambos casos, la capacidad de los gobiernos departamentales está fuertemente restringida desde el punto de vista institucional, puesto que el gobierno nacional puede intervenir expandiendo o limitando las fuentes y los montos, ya sea de los ingresos propios como de los nacionales.

Durante los gobiernos del FA se observaron algunos cambios importantes que impactaron sobre la autonomía fiscal de las unidades subnacionales, principalmente mediante la ampliación del sistema de transferencias. En este sentido, los ingresos nacionales de las intendencias pasaron de una media de 35 % sobre el total de ingresos en 2005 a un 43 % en 2018.

Asimismo, hubo cambios que implicaron la centralización de instrumentos de recaudación de ingresos propios, como los de la patente de rodados, mediante la creación del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE). Esta modificación, si bien asegura ex ante a los gobiernos departamentales un piso de financiamiento, en la práctica supone una pérdida de autonomía para el manejo de esta fuente de ingresos.

Transferencias hacia los gobiernos departamentales

El sistema de transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales se desarrolló fuertemente como consecuencia de la reforma constitucional del año 1996. En esta se institucionalizan principalmente dos tipos de transferencias: I) las establecidas en el artículo 214, que son transferencias no condicionadas y tienen una lógica de igualación, y II) las establecidas en el artículo 298, que conforman el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) y están condicionadas a proyectos de desarrollo en los departamentos del interior del país. Existen a su vez otras transferencias de menor cuantía más o menos condicionadas o de devolución que tienen que ver con partidas del gobierno central que han ido variando a lo largo de los sucesivos gobiernos (ej.: alumbrado, caminería rural, emergencias, etc.) (Martínez Vázquez, Radics y Viscarra, 2020).

La mayor parte de las transferencias, que corresponden al artículo 214 (aproximadamente 70 %), se establecen como un porcentaje del total de recursos del presupuesto nacional. En la medida en que el presupuesto nacional en términos generales ha ido en aumento al igual que la recaudación, las intendencias se han visto beneficiadas con el incremento de esta fuente de ingresos nacionales, que se ha fijado y mantenido de 2001 en adelante entre el 2,9 % y el 3,33 % del total del presupuesto nacional. El acceso del 2,9 % al 3,33 % está supeditado al cumplimiento por las intendencias de compromisos de gestión establecidos por el gobierno central (Martínez Vázquez *et al.*, 2020).

Si bien de 2005 en adelante ha operado un incremento en las transferencias, esto no ha significado cambios sustantivos en el diseño institucional asociado al acceso de los gobiernos departamentales. Al contrario, se observa que ha habido ajustes incrementales con respecto a los criterios originalmente establecidos en 2001. Las principales críticas a este sistema de transferencias son la falta de transparencia en los criterios de asignación, la ineficiencia derivada de criterios poco claros y bajos niveles de condicionamiento y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos transferidos, así como la fuerte discrecionalidad derivada de la predominancia de la negociación política por sobre criterios de compensación, devolución o eficiencia. Esta debilidad del sistema de transferencias ha ocasionado algunos problemas como la pereza fiscal, la desigualdad entre departamentos y el aumento de las brechas en términos de capacidad fiscal y autonomía de los GD. Por otra parte, en la medida que la mayor parte de las transferencias no son condicionadas, existe un bajo control por

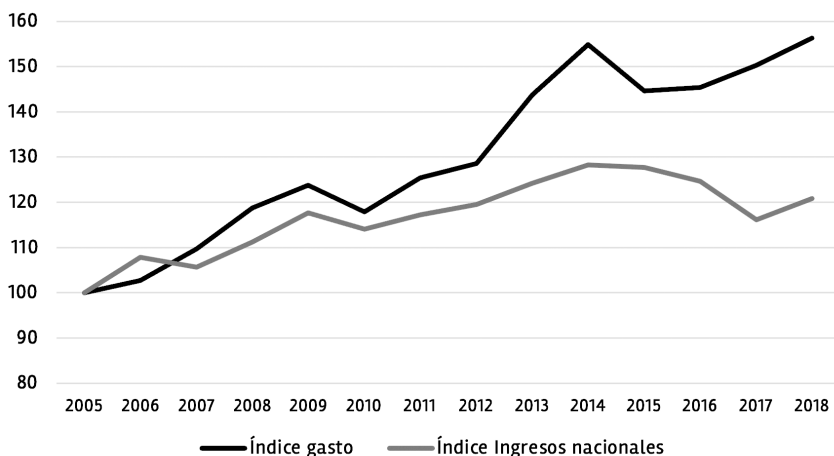
parte del gobierno central para incidir a través de este mecanismo sobre la eficacia y eficiencia de las políticas sectoriales (Freigedo, Rodríguez y Lamas, 2019; Martínez Vázquez *et al.*, 2020).

En este contexto general de relativa estabilidad, se han producido algunos cambios que han permitido a las intendencias hacerse de más recursos, con mayor previsibilidad, y amortiguar el conflicto redistributivo entre los departamentos. En primer lugar, a partir de 2010 se aumenta de 25 % a 33,3 % el porcentaje destinado directamente a las intendencias en el marco del FDI, lo que aumenta la participación de los departamentos con relación al gobierno central. En segundo lugar, se crea el SUCIVE, que viene a solucionar un grave problema asociado a uno de los ingresos propios de las intendencias como lo es la patente de rodados. Con esta medida, el gobierno central centraliza el cobro y la administración de este tributo, en coordinación con el Congreso Nacional de Intendentes, y crea un fondo para compensar las diferencias entre ganadores y perdedores tras la equiparación de los criterios de recaudación del tributo. De este modo se pone fin a la llamada «guerra de las patentes» y además se mejora sustantivamente la recaudación por este tributo (Martínez Vázquez *et al.*, 2020). Por último, el gobierno del FA incluyó a partir de 2005 a Montevideo en las transferencias del gobierno nacional, que hasta el momento había quedado por fuera del sistema formal de transferencias. A esto se agrega un fondo destinado al área metropolitana dirigido a inversiones generado en el período 2015-2020. Aunque no alteran significativamente la lógica global de las transferencias, son cambios importantes derivados fundamentalmente del contexto político y su impacto sobre la relación entre gobierno nacional y gobiernos departamentales.

En resumen, si se observa la evolución del sistema de transferencias hacia los gobiernos departamentales durante los gobiernos del FA, se puede concluir que operó un aumento del financiamiento global asociado a la expansión presupuestal, con algunos cambios incrementales en el diseño institucional que no modificaron considerablemente el marco de incentivos del sistema en su totalidad. En este contexto, parece haber existido un mayor esfuerzo en asegurar la predictibilidad del financiamiento de las intendencias mediante partidas regulares que en modificar las condiciones de acceso de los gobiernos departamentales. En efecto, se observa un incremento sostenido de las transferencias nacionales que hasta 2010 parecen ir de la mano de un aumento del gasto de las intendencias en términos constantes. En promedio, se registra un incremento sostenido de la participación de los ingresos nacionales sobre el total de ingresos de

las intendencias desde el año 2005 hasta 2014. Este aumento se detiene y cae hasta 2017, para volver a subir en 2018. No obstante, el aumento del gasto solo se frena en 2015, y retoma el alza por encima del incremento de la participación de las transferencias a partir de 2016 (gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del gasto constante por habitante y la participación de los ingresos nacionales de las intendencias, en términos promedio 2005-2018 (2005=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Territorio Uruguay.

Transferencias hacia los municipios

Como se ha señalado en el apartado anterior, el cambio institucional más relevante en el proceso de descentralización ha sido la creación de los municipios a partir de 2009. Sin embargo, este nuevo nivel de gobierno no goza de ninguna autonomía en materia fiscal y depende fundamentalmente de las transferencias de los otros niveles de gobierno.

Las transferencias a los municipios se incrementaron notablemente a través del FIGM durante el período 2015-2020, pasando de poco más de 100 millones de pesos anuales en el período 2010-2015 a cerca de 1.500 millones de pesos en 2019. El total del financiamiento para los 112 municipios en el último quinquenio ascendió a más de 4.000 millones de

pesos, en contraste con los 500 millones del primer período con destino a 89 municipios.⁴ Aunque estas transferencias no alcanzan al 10 % del total destinado a los gobiernos subnacionales, suponen un cambio institucional relevante en la ingeniería de las transferencias. En primer lugar, el 85 % del total (literal b) se distribuye progresivamente entre los municipios en base a alícuotas según variables socioeconómicas (densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas y educación) y se establecen condiciones relativas al destino de los fondos, lo que obliga a que el 60 % sea destinado a inversiones. Por su parte, el 15 % (literal c) se distribuye en alícuotas progresivas idénticas a las del literal b, pero su acceso está condicionado al cumplimiento de metas incorporadas en compromisos de gestión entre intendencias y municipios. Finalmente, un 10 % del total es distribuido en partes iguales entre todos los municipios y sin condicionamientos (literal a). Este diseño ha obligado a los concejos municipales y en particular a los alcaldes a negociar metas y contrapartidas con los intendentes departamentales. Por su parte, los municipios están obligados a reportar periódicamente informes de avance, así como las intendencias deben informar anualmente sobre los compromisos de gestión. Esta información es reportada a través de un sistema de información gestionado por OPP, y destinada a la Comisión Sectorial de Descentralización, que es quien evalúa y aprueba los informes de avance y el financiamiento asociado.

La principal innovación del FIGM, además del financiamiento, es el enfoque de planificación y gestión por resultados que tiende a una mayor racionalidad de la gestión municipal. En este sentido, la OPP ha provisto de asistencia técnica en las diversas etapas de la planificación municipal con el objetivo de fortalecer y desarrollar las noveles organizaciones de gobierno. Uno de los principales desafíos del FIGM es favorecer una mayor autonomía financiera de los municipios respecto a los GD. En la medida en que el diseño institucional no prevé la personería jurídica de los municipios, y en cambio estos están integrados a la estructura administrativa y presupuestal del GD, las partidas se transfieren desde el gobierno central directamente a las intendencias y no a los municipios. Esto acentúa la asimetría existente entre los niveles superiores e inferiores de gobierno y deja librado el manejo de los recursos financieros a la negociación política entre intendentes y alcaldes, con el riesgo de generar comportamientos oportunistas, inequitativos e ineficientes (Jordana, 2001).

.....
4 Los valores son aproximados en pesos constantes de 2020. Para un mayor detalle, véase <https://www.municipios.gub.uy/figm-opp>

Las reformas en la descentralización administrativa: nuevos formatos de intervención

Más allá de los cambios en materia política y fiscal que se han desarrollado durante los gobiernos del FA, el discurso descentralizador también estuvo presente en el nivel central de gobierno. En este sentido se llevaron adelante innovaciones que impactaron, fundamentalmente, en el tercer componente de la descentralización asociado a la gestión de las políticas.

Estas innovaciones tuvieron dos objetivos. En primer lugar, buscaron modificar el modelo de gestión de las estructuras del gobierno central hacia sus propias unidades territoriales, partiendo de una definición de descentralización como instrumento válido para conocer las particularidades locales y así intervenir en el territorio con conocimiento de sus intereses. En segundo lugar, se destacan reformas que tendieron a darle mayor autonomía a los GD en algunas arenas de políticas específicas como, en particular, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTYDS). En estas páginas se presentan ambas tendencias, algunas iniciativas de la propia organización territorial de los ministerios, y por otro lado algunos avances de la LOTYDS.

La estructura de intervención territorial de los ministerios y los espacios de coordinación

Durante los 15 años de gobierno del FA se hizo un intento extendido por llevar políticas y servicios a los territorios. Así nacieron distintas áreas y unidades en los ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados enfocadas en «coordinar», «articular» o «descentralizar» distintas políticas y servicios. Asociado a ello, florecieron una multiplicidad de oficinas y nuevos roles como directores departamentales, coordinadores territoriales y referentes de programas en los territorios. Este proceso, no obstante, estuvo lejos de ser armónico. Los distintos organismos públicos crearon nuevas estructuras de acuerdo a las preferencias del momento, por lo que otorgaron niveles de descentralización e incidencia muy distintos entre sí. Estas diferencias en la capacidad de incidencia entre los agentes derivaron frecuentemente en problemas de coordinación de políticas a nivel territorial, en gran medida como consecuencia de las diferencias en las capacidades de decisión en el diseño y ejecución de los programas que los actores territoriales tenían. Así, la incidencia de los actores territoriales en las decisiones centrales de los organismos dependió muchas veces de los factores informales asociados al prestigio dentro

de la organización o el peso político en el territorio de la persona referente (Freigedo *et al.*, 2019).

De todos modos, aunque con carencias y dificultades, las lógicas de planificación comenzaron a estar presentes y permear las prácticas de las organizaciones. En muchos casos esto se corresponde también con un intento de incrementar la inversión en los territorios y articular las políticas con diversas instancias de participación, en procura de generar un gobierno más cercano a los intereses de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

La descentralización administrativa de los organismos nacionales tuvo además otras consecuencias relevantes en términos políticos. En primer lugar, buscó conformar otras estructuras de poder y provisión de servicios frente al gobierno de las intendencias, mayormente en manos de los partidos tradicionales y en particular del Partido Nacional (PN). Vinculado a lo anterior, amplió las oportunidades políticas para líderes o referentes departamentales del FA en la medida en que aumentaron la cantidad de cargos políticos en los territorios. La creación de la figura de directores departamentales (el nombre varía según las organizaciones) permitió dar lugares a distintos referentes políticos del territorio.

En cualquier caso, la descentralización territorial complejizó e hizo más ricos los vínculos tanto a la interna de los territorios como en su relación con el nivel central. En el primer caso, porque atomizó la cantidad de actores operando en los territorios, lo cual se intentó subsanar con la creación de múltiples espacios de coordinación; sin embargo, esto generó en muchos casos importantes niveles de solapamiento entre sí (Midaglia y Castillo, 2014).

En el segundo caso, al interior de las distintas organizaciones que se volcaron hacia una mayor descentralización administrativa, los procesos no han estado exentos de problemas. Las nuevas unidades se insertan en lógicas institucionales fuertemente arraigadas que muestran dificultades para incorporar la perspectiva territorial, lo que limita la posibilidad de coordinar y trabajar en conjunto en territorio. Esto es, muy formalizados institucionalmente, pero con pocas capacidades y autonomía a nivel local.

La descentralización del gobierno nacional hacia los territorios efectivamente logró cambiar la morfología de muchos organismos. La mirada territorial de las políticas públicas fue progresivamente incorporada, lo que se reflejó también en una mayor presencia física tanto en las capi-

tales departamentales como en ciudades y pueblos más pequeños. Esta «vocación territorial», no obstante, no siempre tuvo su correlato en un proceso de delegación de responsabilidades efectiva. El diseño de políticas, así como la gestión financiera y humana de los recursos, siguió estando primordialmente en manos de las áreas y direcciones centrales.

La LOTYDS y la autonomía de los GD

Otras de las reformas institucionales más relevantes que han tenido impacto en la configuración de las políticas territoriales y en la estructura de descentralización ha sido la aprobación en 2008 de la LOTYDS. Este nuevo marco institucional permite planificar el modelo de ordenamiento del territorio uruguayo en sus diferentes escalas: nacional, regional, departamental y local. Se establece la posibilidad de aprobar diversos tipos de instrumentos de ordenamiento territorial (OT): directrices nacionales, programas nacionales, estrategias regionales, directrices departamentales, ordenanzas departamentales, planes locales, planes interdepartamentales e instrumentos especiales. Cada uno de ellos tiene un vínculo directo con los niveles de gobierno a los que corresponde. Entre 2008 y 2018 se aprobaron 83 instrumentos de ordenamiento territorial en todos sus niveles.⁵

Como se mencionó, esta ley ha tenido un carácter fuertemente descentralizador. Esto se ve reflejado en el rol central que cumplen los GD a la hora de contar con potestades para incidir directamente en la aprobación de diversos instrumentos. Fundamentalmente, dichos gobiernos tienen la competencia exclusiva para elaborar, aprobar e implementar todos los instrumentos de OT de este nivel de gobierno: las directrices departamentales de OT y los planes locales de OT. De todas formas, antes de su aprobación dichos instrumentos deben cumplir con ciertos requerimientos que involucran a otros actores. En primer lugar, para la aprobación de planes locales es necesario cumplir con los requerimientos de participación ciudadana establecidos en la ley. En segundo lugar, también se debe obtener la aprobación de dos procedimientos que involucran al MVOTMA. Por un lado, solicitar la emisión del informe de correspondencia con los demás instrumentos vigentes y aplicables y, por otro, solicitar la aprobación de la evaluación ambiental estratégica (en este caso el MVOTMA lo analiza a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente).

.....
5 Para conocer el contenido de todos los instrumentos, consúltese el Sistema de Información Territorial, <https://sit.mvotma.gub.uy/sit/>

Vale la pena destacar que los GD también tienen la potestad de elaborar planes interdepartamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en microrregiones compartidas mediante acuerdos entre las partes involucradas; ejemplo de ello son las Estrategias Metropolitanas de Ordenamiento Territorial o las Estrategias de la Región Este. Para la aprobación de las estrategias regionales es necesario el trabajo conjunto del nivel central y el subnacional, ya que su elaboración compete al Poder Ejecutivo nacional en acuerdo formal con los ejecutivos departamentales. Para aprobar dichos instrumentos se requiere la sanción de cada uno de los legislativos departamentales involucrados y un decreto del Poder Ejecutivo. Evidentemente este proceso es complejo, dado que los diferentes gobiernos involucrados deben aprobar un texto común que aúne sus intereses.

Todo proceso de ordenamiento territorial contiene en su base un conflicto explícito o latente, marcado por los diferentes intereses de los actores, tanto públicos como privados, por transformar el territorio de acuerdo con sus objetivos. En el caso uruguayo, ello se ve potenciado dada las características de la LOTYDS, en la que prima una fuerte lógica descentralizadora que otorga un lugar central a los gobiernos departamentales en la hechura de la política.

Por último, se debe destacar un desafío fundamental para avanzar en esta agenda. Si bien se ha generado progresivamente la aprobación de las directrices, y esto hace contar con planes discutidos y aprobados por los gobiernos subnacionales, el mayor desafío pasa por instrumentar procesos de evaluación y monitoreo que permitan dar un paso más, y así avanzar hacia el cumplimiento de los planes elaborados, y poder evaluar su implementación y resultados.

Conclusiones

Los gobiernos del FA imprimieron su sello en términos de descentralización. Esto se refleja fundamentalmente en la creación de un nuevo nivel de gobierno, pero también en el desarrollo de nuevos instrumentos normativos de planificación territorial y una nueva morfología del gobierno nacional en el territorio.

El saldo de este proceso deja avances importantes en términos de descentralización política. Otra cara, sin embargo, exhibe la descentralización fiscal, en la que existieron pocos avances sustantivos. No se modificó de manera signi-

ficativa la distribución de competencias existentes hasta el momento, aunque sí aumentaron las transferencias desde el nivel central. La descentralización administrativa refleja situaciones diversas: por un lado, la expansión del gobierno nacional hacia el interior, y por otro, una relación todavía borrosa entre las competencias de gobiernos departamentales y municipales.

Este impulso descentralizador que se concreta con la incorporación de un nuevo nivel de gobierno no fue consecuencia de una demanda proveniente de los territorios. Por el contrario, es un impulso nacido en el interés del gobierno nacional, en particular de la figura del presidente Vázquez. Aunque los municipios fueron progresivamente formando parte de la vida política del país e incorporando nuevas funciones para la ciudadanía, en muchas partes del país, y en particular en Montevideo, han tenido dificultades para ser reconocidos como actores relevantes.

Si se analizan los avances de acuerdo de los diferentes períodos de gobierno del FA, al igual que en otras arenas de políticas, es en el primer período de gobierno de Vázquez donde se notan las mayores innovaciones con relación a la agenda de descentralización, con la aprobación de los nuevos marcos normativos que permitieron avanzar en este sentido.

Sin embargo, durante el gobierno de Mujica, si bien se sostuvo el funcionamiento de los municipios, no se generó una agenda clara de fortalecimiento de los nuevos gobiernos locales. En este segundo gobierno, la agenda territorial intentó impulsar un proceso de regionalización, pero no tuvo mayor andamio. Este diseño tenía un componente político asociado a la creación de coordinadores políticos regionales, y otro componente administrativo y fiscal asociado a la conformación de consorcios o empresas regionales para la compra de maquinaria vial y prestación de servicios municipales. Quizá uno de los inhibidores de que esta alternativa madurara fue precisamente la ausencia de un sistema de transferencias robusto que estableciera mayores condicionamientos a las intendencias y propiciara mayores grados de asociatividad en clave regional.

Durante el último período de Vázquez, la agenda de descentralización tomó nuevamente fuerza sobre todo buscando potenciar las capacidades institucionales de los municipios, aumentando las transferencias y generando mecanismos de planificación para los nuevos gobiernos locales. En síntesis, la descentralización fue uno de los tópicos característicos de la agenda de los gobiernos frenteamplistas. Estos impulsaron reformas importantes con impacto presente y futuro sobre la vida política local y la trama de relaciones del Estado con los actores territoriales.

Bibliografía

- Aghon, G., y Krause-Junk, G. (1993). *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Serie Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cameron, M., Hershberg, E., y Sharpe, K. (2012). Voice and consequence: Direct participation and democracy in Latin America. En M. Cameron, E. Hershberg y K. Sharpe (Eds.), *New institutions for participatory democracy in Latin America: Voice and consequence* (p. 20). Palgrave Macmillan us.
- Carneiro, F., Freigedo, M., Milanese, A., y Rodríguez, J. R. (2019). Descentralización de políticas sociales en Uruguay: La llegada al territorio de los organismos nacionales. En C. Correa, R. Negrin, C. Garrido y D. Lopera (Eds.), *Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay*. Morrisville, Carolina del Norte: Universidad de la República del Uruguay - Colegio Mayor de Antioquia, Colombia.
- Castillo, M., Fuentes, G., y Midaglia, C. (2015). La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 25, 5-39.
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En C. Fidel y A. Villar (Eds.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial. Aproximación a un enfoque analítico*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación-Universidad Nacional de Quilmes.
- Chasqueti, D., Freigedo, M., y González, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial, vol. 1. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Falleti, T. (2005). A sequential Theory of Decentralization: Latin America cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 20.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Milanese, A. (2017). Invirtiendo la secuencia: El proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 16, 53-78.

- Freigedo, M., Rodríguez, J. R., y Lamas, D. (2019). La configuración del entramado intergubernamental en el caso uruguayo a partir de la creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno. *Revista de Derecho Público*, 56, 37-55.
- Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 212, 53-66.
- Grindle, M. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Jordana, J. (2001). Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación. En *Relaciones intergubernamentales en América Latina: Una perspectiva institucional*. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE, pp. 25-59. Washington DC: BID.
- Martínez Vázquez, J., Radics, A., y Viscarra, H. (2020). *Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay*. Serie Notas para la Discusión de Políticas. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Midaglia, C., y Castillo, M. (2014). *La coordinación política en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Montevideo: DNGT-MIDES.
- Minas, R., Wright, S., y Van Berkel, R. (2012). Decentralization and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 286-298.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 31(93), 77-88.
- Montecinos, E. (2006). *Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática*. Paper presented at the VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Guatemala.
- Moreno, L., y McEwen, N. (2005). *Exploring the territorial politics of welfare*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Narbondo, P. (2004). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista*. Documento de Trabajo. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2008). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía: Más cerca, más fácil, más moderno, igualitario, productivo y solidario*. Montevideo.
- Pollitt, C. (2007). Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management. En L. Lynn y C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 371-382). Oxford University Press.
- Radics, A. (2017). *La unión hace la fuerza: Cómo los departamentos uruguayos se unieron para mejorar su recaudación*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/sistema-unico-de-cobro-de-ingresos-vehiculares-en-uruguay/>
- Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay: Explorando discursos e ideas en el sistema político*. Documento On Line (02/2018). Montevideo, Uruguay: FCS-ICP-Udelar.
- Selee, A., y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.

Capítulo 3

Impulso, freno y continuidades del gobierno abierto en Uruguay

Eliana Álvarez y Fabrizio Scrollini

Introducción

El paradigma del gobierno abierto en Uruguay ha tomado un fuerte impulso en los últimos años. Uruguay ha sido reconocido y distinguido en foros internacionales especializados en el tema, e incluso destacado vanguardista en la implementación de herramientas claves sobre publicación de información e incorporación de tecnologías en la gestión pública (Open Government Partnership [OGP], 2016; Presidencia, 2014a). El país se destaca entre sus pares regionales y se codea con los más desarrollados en la materia.

La agenda de gobierno abierto no puede explicarse sin su temprana promoción y adopción por Estados Unidos de América y Brasil, quienes cofundaron una alianza internacional junto con ocho países para promover estas ideas (OGP, 2011). Uruguay fue de los primeros países en sumarse, liderando un grupo de gobiernos en América Latina que se unirían luego. Las primeras experiencias en este sentido fueron diversas, con poca estructura y variadas en la región (Scrollini y Durand Ochoa, 2015), pero Uruguay logró posicionarse como ejemplo regional al estructurar sus procesos de consulta, innovación y trabajo de forma temprana.

En general, se entiende que el gobierno abierto es una nueva forma de concebir los procesos y resultados de la administración pública, así como su interacción con la ciudadanía, basada en la participación, la transparencia y la colaboración. Sin embargo, el análisis académico, aunque con algunos años de desarrollo, no ha logrado un consenso sobre una definición (Wirtz y Birkmeyer, 2015). Algunas ideas tales como

transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración aparecen directamente relacionadas (Meijer *et al.*, 2012; Trigo y Álvarez, 2010). Asimismo, la incorporación de tecnologías de la información y del llamado *e-government* o gobierno digital suele destacarse cuando se discute sobre este paradigma (Sanabria, Pliscoff y Gomes, 2014). Por último, ciertos instrumentos normativos, en particular las leyes de acceso a la información pública y las políticas de apertura de datos, también son frecuentemente vinculados al gobierno abierto (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012).

La novedad central de esta forma emergente de trabajo se encuentra en la paridad (o aspiración de paridad) con la cual gobierno y sociedad toman e implementan decisiones y su foco en la colaboración. Al extenderse a áreas más allá del Poder Ejecutivo, algunos actores y organismos internacionales han comenzado a utilizar el concepto *Estado abierto* (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). Los efectos del movimiento de gobierno abierto pueden sentirse en su prédica por nuevas formas de participación de la ciudadanía, así como en manifestaciones de su adaptación a los paradigmas actuales de gestión en la administración pública.¹

La «apertura» del Estado uruguayo lleva algo más de diez años, si se toma en cuenta la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) en 2008 como uno de los principales antecedentes.² En términos formales, el país se incorpora a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 y comienza a diseñar los planes de acción, bianuales y creados colaborativamente entre organismos públicos y ciudadanía.

La academia ha estudiado poco sobre cómo este paradigma afecta y desafía la administración del Estado. El gobierno prácticamente no ha realizado evaluaciones de impacto de las estrategias incorporadas.³ La sociedad civil no ha reclamado una profundización y ampliación del alcance del proceso. Sin perjuicio de lo anterior, han existido evaluaciones independientes que monitorean los avances del plan, anclado en la agenda de gobierno abierto.

.....
1 La relación entre gobierno abierto y nueva gestión pública es motivo de estudio aunque la evidencia es limitada. La evolución pos-NPM (New Public Management) es variada y los movimientos de gobierno abierto inscritos en ella enfrentan serios riesgos de implementación, coordinación entre agencias, barreras estructurales y conflictos políticos (Ingrams, Piotrowski y Bertliner, 2020).
2 Más general, la agenda de transparencia puede ubicarse un poco antes, ya que desde el 2002 existieron iniciativas para transparentar los sueldos de los funcionarios públicos, o proyectos de ley que fueron antecedentes de la LAIP, como el de Díaz Maynard (Scrollini, 2015).
3 Con excepción de los estudios sobre los procesos de cocreación de los planes de gobierno abierto realizados por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), lo cual se detalla más adelante.

Este capítulo pretende ser una contribución al conocimiento sobre la implementación del gobierno abierto en Uruguay, así como una reflexión crítica sobre sus desafíos actuales y futuros. El texto se organiza de la siguiente forma. Una primera sección analiza de manera breve el origen de esta agenda en Uruguay. Posteriormente, se analiza el impulso para institucionalizar la agenda y ejemplos de cómo se ha llevado en la práctica. Finalmente reflexionamos acerca de su vigencia luego de la salida del Frente Amplio (FA) del gobierno nacional.

Los orígenes

La agenda de transparencia en Uruguay puede encontrar sus orígenes en desarrollos dispares en materia de lucha contra la corrupción y transparencia administrativa durante los años noventa. Estos esfuerzos llevan a la creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). La administración de Jorge Batlle (2000-2005) también impulsó normas de transparencia, particularmente sobre los sueldos del funcionariado público.

Sin embargo, la idea de que las personas pueden acceder a la información en poder del Estado sin mayor justificación emerge en un proyecto de ley presentado por el diputado del FA Daniel Díaz Maynard, en el año 2002. Este, aunque con modificaciones, contó con el apoyo inicial de diversos partidos políticos, pero fue finalmente apoyado solo con los votos de la bancada frenteamplista. Las principales resistencias para su aprobación provinieron de los ministerios del Interior y de Defensa de aquel entonces. El proyecto sufriría nuevas modificaciones en el Senado y finalmente no lograría la aprobación parlamentaria.

En el año 2005, el Grupo de Acceso a Información Pública —una coalición de entidades no gubernamentales— encontró eco en el nuevo gobierno del FA, particularmente por intermedio de la senadora Margarita Percovich. Este grupo, con apoyo de varias redes internacionales y acceso a equipos de expertos con la doctrina más relevante del momento, promovió una ley de última generación. Este proyecto también encontró algunas resistencias, en especial en lo que refiere a la creación de un órgano independiente de implementación, así como respecto a algunas disposiciones en materia de plazos. Finalmente, la ley fue aprobada (ley 18.381) en un proceso de participación limitada, con adaptaciones locales (Muñoz, Piñeiro, Rosenblatt, Rossel y Scrollini, 2020), pero fuertemente

influenciada por la doctrina que eventualmente se convertiría en estándar interamericano en esta materia.⁴ Uruguay se unió así, de forma algo tardía, a varias democracias del mundo con leyes que permitían el acceso a la información pública (Banisar, 2006).

Con la LAIP en plena implementación, grupos de académicos, servidores públicos y ciudadanía comenzaron a explorar informalmente la agenda de datos abiertos, lanzada por uno de los creadores de la web, Tim Berners Lee, en 2009. La idea básica era poner a disposición los datos de los gobiernos para que pudieran ser utilizados y reutilizados por la ciudadanía. En Uruguay, las primeras experiencias surgen en torno a la Intendencia de Montevideo, la que publicó una resolución en el año 2010 en la que relacionaba la agenda de datos abiertos con la LAIP. En ese mismo año, la Defensoría del Vecino de Montevideo y la ONG CAInfo publicaron un estudio que recomendaba el avance de la transparencia en formatos abiertos (CAInfo, 2010). Consecuentemente, existía un grupo de personas con relativo interés y formación en un campo emergente.

El impulso: el proceso de institucionalización

De cierta forma, lo descrito anteriormente generó las bases institucionales y políticas para la introducción de Uruguay al paradigma de gobierno abierto. Formalmente, el país se incorpora a la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en 2011. La OGP es una red internacional en la que participan gobiernos —nacionales y locales— y organizaciones sociales comprometidos con la expansión del paradigma del gobierno abierto en el mundo. Actualmente está integrada por 79 gobiernos nacionales y múltiples gobiernos locales y organizaciones civiles (OGP, 2019). Los compromisos que asumen los países al incorporarse a la OGP son tres: suscribir la Declaración de Gobierno Abierto,⁵ cocrear planes de acción que incluyan la perspectiva de las organizaciones sociales y comprometerse a una evaluación independiente del proceso y resultado de la aplicación de estos planes. Esto último es llevado a cabo por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), un grupo de investigadores locales encargados de evaluar el diseño y la implementación de los planes de acción en cada país miembro de OGP.

.....
4 La literatura comparada discute el rol de las redes internacionales en los procesos de *policy-making* en las leyes de acceso a la información. Una explicación posible para el caso uruguayo es que se trata de un caso de isomorfismo, mediado por un grupo local principalmente integrado por abogados constitucionalistas y administrativistas.

5 Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto/>

También en 2011 se crea el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (GTGA), mediante la resolución 595/011 de Presidencia de la República, como parte de los compromisos asumidos por la inclusión de Uruguay en la OGP. Actualmente, este grupo es un ámbito interinstitucional coordinado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC), encargado de diseñar y promover la política de gobierno abierto en el país, y en particular de la organización de la cocreación de los planes nacionales. Inicialmente, en el GTGA participaban representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), del Instituto Nacional de Estadística y de AGESIC. Además participaba Edison Lanza, integrante de la organización CAInfo, en calidad de invitado. No había representantes de la academia. Este GTGA se encargó de la elaboración del 1.^{er} Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto en 2012 (Presidencia de la República, 2012). Recién en 2013 se amplía la participación como miembros a organizaciones sociales y la academia, y finalmente en 2016 se formaliza la integración actual del GTGA a partir del decreto 357/016.⁶

Desde la conformación del grupo hasta la actualidad, se han llevado a cabo cuatro planes de acción de gobierno abierto: 2012, 2014, 2016 y 2018. Cada plan tiene una vigencia de dos años y está compuesto por una serie de compromisos relacionados con los pilares fundamentales del gobierno abierto —transparencia, participación y colaboración—, la publicación de datos en formatos abiertos o el acceso a la información pública en las áreas de trabajo de los organismos participantes.

Con el paso del tiempo, los planes han ido aumentando no solo en temas y compromisos asumidos, sino también en el número de organismos públicos que participan de ellos (tabla 1). El más reciente, el 4.^o Plan Nacional de Acción 2018-2020, está compuesto por 39 compromisos relacionados con 11 ejes temáticos, entre los que se incluyen protección del medio ambiente, igualdad de género y generaciones, justicia abierta, procesos electorales, etcétera. En línea con lo propuesto por la OGP, la elaboración de este último plan fue principalmente colaborativa. Entre las acciones para su definición se destaca la realización de un taller de cocreación de los compromisos incluidos. La actividad se llevó a cabo en agosto de 2018

6 El decreto 357/016 suma al Ministerio de Industria y Energía, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y al Congreso Nacional de Intendentes, con un representante cada uno. También incorpora al grupo un representante de la Universidad de la República y dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

y contó con la participación de 47 representantes de organismos públicos, siete integrantes de organizaciones sociales y un representante del sector académico. El taller estuvo a cargo del equipo de Gobierno Abierto de AGESIC (AGESIC, 2018).

Tabla 1: Evolución de compromisos, organismos participantes y ejes temáticos de los planes nacionales de gobierno abierto

| | Compromisos | Organismos del Estado* | Ejes temáticos |
|----------------------|-------------|------------------------|----------------|
| 1.º Plan (2012–2014) | 17 | 5 | 3 |
| 2.º Plan (2014–2016) | 40 | 27 | 8 |
| 3.º Plan (2016–2018) | 75 | 31 | 12 |
| 4.º Plan (2018–2020) | 39 | 33 | 11 |

*No incluye a AGESIC. Fuente: Elaboración propia.

Además de los planes de gobierno abierto, Uruguay también ha avanzado en términos de legislación y gestión para hacer disponibles los datos de organismos públicos en formatos abiertos. Los datos abiertos son aquellos que están disponibles para su utilización, reutilización y distribución libre (Open Data Handbook, s/f). La apertura de datos no es solo una cuestión de gobiernos, también las organizaciones sociales y el sector privado pueden ser publicadores de datos. Contar con datos en formatos abiertos puede mejorar la toma de decisiones, la gestión y provisión de servicios públicos y elevar la transparencia de los gobiernos. La apertura de datos también contribuye a la creación de valor económico y social, aunque la capacidad de distintos grupos para apropiarse de ese valor está aún en discusión (Ayre y Craner, 2017; Davies, Walker, Rubinstein y Perini, 2019).

Entre 2015 y 2017 se dan los principales avances en términos de institucionalización de la política de datos abiertos del país. En 2015, Uruguay adhiere formalmente a la Carta Internacional de Datos Abiertos,⁷ una instancia de colaboración entre gobiernos y organizaciones sociales para la apertura y promoción de los datos abiertos.⁸ Ese mismo año se incluyó en la ley de Presupuesto del ejercicio 2015-2019 un artículo que mandata a las entidades públicas a publicar en formato abierto la información

7 Disponible en <https://opendatacharter.net/>

8 La Carta Internacional de Datos Abiertos congrega actualmente a 74 gobiernos y 55 organizaciones sociales en todo el mundo.

relacionada con la transparencia activa⁹ (art. 82). Un año después, se consolida un grupo de trabajo en la órbita de AGESIC —el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos— y se elabora el Plan Nacional de Datos Abiertos 2016-2018. Más allá de estos avances, la normativa más importante respecto a datos abiertos es el decreto 054/2017, que reglamenta las directrices técnicas para la publicación de los datos del sector público en formatos abiertos y define la Licencia de Datos Abiertos Uruguay. También la implementación del Catálogo Nacional de Datos Abiertos ha sido clave. Se trata del repositorio más importante de datos abiertos del país, donde publican organismos públicos, organizaciones sociales y otros tipos de entidades. Cuenta con 2.290 conjuntos de datos publicados y 50 organizaciones publicadoras de datos (entre ellas organismos públicos, empresas públicas, asociaciones civiles, etc.) al momento de redacción de este capítulo.

Por último, cabe destacar el impulso institucional a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) al convertirla en un servicio descentralizado en 2015. Como fuera mencionado, originalmente la JUTEP fue concebida como un inciso dentro del Ministerio de Educación y Cultura por la ley 17060 de 1999. En 2010 se aprobó el decreto que le otorgó su denominación actual, así como independencia técnica (decreto 338/010). Pero es finalmente con la ley 19340 de 2015 que se cambia su naturaleza jurídica. Aunque el objetivo principal de esta separación es consolidarla como un organismo independiente del Poder Ejecutivo, y así fortalecer su rol de contralor, el alcance del trabajo de la JUTEP ha sido cuestionado por algunos de sus integrantes y miembros de la sociedad civil, en particular dada su relativamente baja dotación presupuestal y la designación política de sus autoridades (Cribari y Piñeiro, 2018).

9 Según el artículo 5 de la ley 18381, la información que deben disponibilizar de forma permanente los organismos públicos es la relacionada con su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación, la información sobre presupuesto asignado, su ejecución, los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda, concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgados especificando los titulares o beneficiarios de estos, toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo y los mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

Experiencias locales en gobierno abierto y datos abiertos

En paralelo al proceso de institucionalización del paradigma del gobierno abierto en el país, los pilares de transparencia, participación y colaboración también comenzaron a permear en la sociedad civil organizada, aunque con alcances limitados en el número de organizaciones, así como en la cobertura territorial. Algunos de los proyectos más importantes desarrollados por organizaciones sociales, solas o en colaboración con organismos públicos, son referencias destacadas en la región.

La principal organización que ha implementado proyectos relacionados con el gobierno abierto es DATA Uruguay. DATA, una asociación civil que trabaja en Uruguay desde 2012, se dedica a la creación de herramientas de tecnología cívica con base en datos abiertos, la realización de eventos de formación y difusión a nivel local e internacional y la promoción de la comunidad de organizaciones y personas trabajando estos temas (DATA Uruguay, s/f). Entre los diversos proyectos que ha desarrollado DATA desde su creación, uno de los más destacados es A Tu Servicio (ATS), que surge de una colaboración entre esta organización y el Ministerio de Salud Pública en 2015 y utiliza datos abiertos de dicho organismo (Carranza, 2017; Junta Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública, s/f). ATS es una plataforma que permite comparar indicadores de desempeño de los distintos prestadores de salud que existen en el país;¹⁰ fue de especial interés durante la apertura del «corralito» mutual.¹¹ De esta forma, los usuarios del sistema de salud cuentan con información sobre indicadores sistemáticos de las instituciones, lo que potencialmente puede influir en la decisión de afiliación. ATS ha sido distinguido a nivel nacional e internacional, ha sido objeto de investigaciones científicas y tomado como ejemplo para posibles replicaciones en otros países (Carranza, 2017). El caso representa un modelo de cocreación y coproducción con el Estado, una de las promesas iniciales de la agenda de gobierno abierto (Scrollini, 2018).

Otro ejemplo de utilización de datos abiertos por la sociedad civil es el proyecto Cuentas Claras,¹² que surgió de la colaboración entre la asociación civil

10 Disponible en <https://atuservicio.msp.gub.uy/>

11 Se denomina coloquialmente «corralito» mutual a la imposibilidad de quienes están afiliados a alguna institución del sistema de salud mediante el Fondo Nacional de Salud (FONASA) de cambiar de prestador en cualquier momento. El «corralito» solo permite a los usuarios cambiarse durante el mes de febrero.

12 Disponible en <http://cuentasclaras uy/>

cívico y el periódico *la diaria*, y fue apoyado por la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) y la Open Contracting Partnership entre 2018 y 2019. Cuentas Claras es una plataforma que pone a disposición, visualiza y analiza las compras y contrataciones de todo el Estado uruguayo (Cuentas Claras, 2010) a partir de los datos publicados por la Agencia de Regulación de Compras Estatales (ARCE) en el Estándar de Datos de las Contrataciones Públicas.¹³ La plataforma trabaja con más de 470.000 compras para el período 2015-2018 y calcula el índice de desempeño en las contrataciones públicas a partir de la información de este estándar y otros datos secundarios (Registro de Proveedores del Estado, financiamiento de partidos, lista de personas políticamente expuestas) (Cuentas Claras, s/f; Cuentas Claras, 2019).

Finalmente, una experiencia diferente a las anteriores, ya que surge en un organismo público, y que destaca por su carácter participativo y colaborativo, es la del Plan Nacional de Aguas. Este plan fue aprobado por el decreto 205/017 y es uno de los principales instrumentos normativos con relación a la gestión y uso de los recursos hídricos del país. Resulta especialmente interesante en términos de gobierno abierto el proceso de diseño del plan, que derivó luego en la aprobación de dicho decreto. Entre 2016 y 2017, el entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) llevó a cabo varias etapas de consulta y diálogo con una diversidad de actores implicados en el tema. Una de estas etapas fue la puesta a discusión de una primera versión del plan en los Diálogos para el Plan Nacional de Aguas. Esto implicó la realización de 30 actividades diferentes durante aproximadamente seis meses, que incluyó la discusión en espacios institucionales ya establecidos (como las comisiones de cuencas o los consejos regionales de recursos hídricos), así como la generación de instancias específicas como asambleas abiertas en todo el país o mecanismos de recepción de aportes (Deliberación Ciudadana sobre el Agua, 2017; Greif, 2018; Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2020). Entre integrantes de organismos de monitoreo, activistas y representantes de organizaciones sociales, académicos y vecinos, más de 2.000 personas participaron en el diseño del plan (Greif, 2018), que se convirtió en uno de los principales ejemplos de colaboración en el diseño de una política pública.

.....
13 Se trata de un estándar para la publicación de información relativa a las contrataciones públicas, que incluye datos sobre todo el ciclo de vida de la compra. El Estándar de Datos de las Contrataciones Públicas es una iniciativa de la Open Contracting Partnership, y se aplica en unos 30 países.

Frenos y desafíos

Los ejemplos anteriores, y otros tantos, demuestran que el proceso de incorporación del paradigma de gobierno abierto en Uruguay ha avanzado en los últimos años, incluso afianzado en algunos sectores del aparato estatal, acompañado de una consolidación normativa e institucional. Sin embargo, aún quedan desafíos por resolver. Siguiendo a Ingrams *et al.* (2020), proponemos analizar estos desafíos en función de los medios y fines que persigue la agenda de gobierno abierto. Estos riesgos pueden clasificarse en problemas de implementación, problemas en la definición de metas, barreras estructurales y conflictos políticos. Dentro de cada uno de estos, los autores presentan una tipología de posibles situaciones como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2: Adaptación del marco de análisis de Ingrams *et al.* (2020)

| Categoría | Riesgo asociado |
|------------------------|--|
| Implementación | Discrepancias entre implementación y metas |
| | Resultados ambiguos |
| | Manipulación política |
| Ambigüedad de metas | Conflicto genuino de valores en juego |
| | Problemas de coordinación entre sectores |
| | Problemas de coordinación entre organizaciones |
| Barreras estructurales | Rol de actores globales |
| | Rol de crisis económicas y políticas |
| Conflicto político | Dependencia de crisis políticas y económicas |
| | Moda e interés de corto plazo |
| | Conflicto entre distintos actores políticos y sociedad civil |

Fuente: Elaboración propia.

Problemas de implementación: un proceso centralizado

En primer lugar, aunque se han implementado de forma sistemática, aún existen desafíos vinculados a los planes de acción y sus procesos de elaboración. En el último informe del MRI, que evalúa el proceso del 4.º Plan Nacional de Acción, se señalan algunas recomendaciones para mejorar el alcance y la profundidad de los compromisos incluidos en el plan. En

este sentido, el mecanismo de revisión propone incorporar metas más ambiciosas, que integren la rendición de cuentas y la retroalimentación de otros actores, con el objetivo de informar a la ciudadanía si sus aportes fueron incorporados o si se tradujeron en políticas públicas concretas (AGESIC, 2020). Además, el MRI identifica como una debilidad del plan la baja participación de gobiernos locales y de otros poderes del Estado. En este sentido, recomienda ampliar el número de gobiernos departamentales y locales que cocrean desafíos, complejizar los compromisos de los gobiernos locales ya participantes en el proceso y avanzar hacia la inclusión del Parlamento como organismo proponente de compromisos. El mismo informe destaca la participación del Poder Judicial por primera vez, con un eje temático específico sobre Justicia Abierta (Bettoni y Cruz, 2020).

Vinculado al punto anterior, un desafío persistente se relaciona con la diversidad y representatividad de los actores involucrados en el proceso de diseño de los planes, más especialmente en las instancias de cocreación (talleres, mesas de diálogo, consultas públicas, etc.). Esto abarca no solamente a las entidades gubernamentales que participan, sino también al sector social y/o a actores de otra naturaleza. En este sentido, el mismo informe del MRI advierte sobre la baja cobertura territorial del proceso, no solo en término de gobiernos, sino también de organizaciones sociales provenientes de distintos departamentos. En lo que respecta a la sociedad civil, además del carácter montevideano de las organizaciones, se observa poca diversidad entre los participantes, dado que son en general las mismas organizaciones las que se involucran y participan en los eventos y actividades. Las debilidades que enfrenta la sociedad civil para estar a la altura del proceso de cocreación son remarcadas en varios pasajes del informe más reciente del MRI (Bettoni y Cruz, 2020),¹⁴ que destaca la falta de recursos económicos y la necesidad de fortalecimiento de las capacidades de estas. Finalmente, existe el desafío de incorporar otro tipo de actores, como pueden ser el sector privado, grupos sindicales o profesionales. Hasta el cuarto plan, no ha habido participación de representantes de organizaciones de esta naturaleza; sin embargo, esta podría potenciar la inclusión de las herramientas del gobierno abierto —por ejemplo, los datos abiertos— en el mundo de los negocios y del emprendedurismo.

14 En 2020, AGESIC publicó una devolución al MRI en la que se discutían algunos de los puntos marcados por este mecanismo. Por ejemplo, se entiende que las debilidades de la sociedad civil escapan a las responsabilidades del gobierno, se discuten comentarios sobre el alcance a los gobiernos departamentales, se hacen especificaciones sobre la temporalidad y el cumplimiento de los procedimientos de diseño del plan, entre otros (AGESIC, 2020).

Ambigüedad de metas

En varios aspectos, todos los planes presentan ambigüedades en sus metas fruto de la tensión de valores en juego. A modo de ejemplo, aparecen desafíos relacionados con el acceso a la información pública, especialmente en términos normativos. Las principales debilidades en el acceso a la información pública en Uruguay —relacionadas con los niveles de cumplimiento de los organismos obligados y el rol institucional de la UAIP para asegurarlo— ya han sido evidenciadas en trabajos previos (CAInfo, 2013; Piñeiro y Rossel, 2014). Por ejemplo, el último informe de Monitoreo de Amenazas a la Libertad de Expresión, publicado por CAInfo en 2020, destaca que la limitación u obstrucción del acceso a la información pública fue la amenaza más común para la labor periodística durante el período de estudio. Con esto en consideración, el compromiso 4.2 del cuarto plan de acción consistió en la elaboración de una propuesta de reforma de la ley 18381 y fue asumido por la UAIP. Esta necesidad es identificada tanto por este organismo como por diversos actores de la sociedad civil; se pone foco principalmente en el diseño institucional y en los causales de excepción a la norma establecidos en dicha ley. El documento final fue presentado a inicios de 2020 y contiene 30 modificaciones específicas relacionadas con el ámbito de aplicación de la ley, la regulación de la transparencia pasiva —incluido el otorgamiento de potestades sancionatorias a la UAIP— y el mejoramiento de los mecanismos de transparencia activa y su control (UAIP, 2020). Sin embargo, las modificaciones propuestas no se han traducido en cambios normativos de hecho.

También en términos de acceso y divulgación de información existen desafíos puntuales. Uno de los más importantes es el que surge a partir de la firma del decreto 45/017 de 2017, el cual dispone sanciones de carácter muy grave (incluida la destitución) para los funcionarios públicos que publiquen o divulguen solicitudes, proyectos, informes, dictámenes u otros documentos. Esta normativa es observada desde la sociedad civil como un retroceso (Red de Gobierno Abierto [RGA], 2017), y tiene implicancias directas en la promoción de la figura de los «informantes», o *whistleblowers*, como se los denomina habitualmente. Los *whistleblowers* son aquellas personas que denuncian actividades o prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas a organizaciones que pueden actuar sobre ellas (Near y Miceli, 1985), y se han convertido en una de las principales estrategias contra la corrupción (Chordiya, Sanbharwal, Relly y Berman, 2020). La aprobación de normativa de protección de los *whistleblowers* ha sido recomendada por los principales organismos internacionales en materia de

libertad de expresión,¹⁵ lo cual es observado como contrario a lo establecido por decreto.

Finalmente aparecen desafíos vinculados a la ambición de los compromisos planteados por gobierno y sociedad dentro de los procesos de OGP. Muchos de los compromisos pueden ser considerados como mera continuidad de los planes de gobierno, y no procesos auténticos de cocreación o codesarrollo de iniciativas entre el sector público y la sociedad. Esto puede deberse a cuestiones vinculadas a la voluntad política, pero también a las capacidades presentes en el Estado y la ciudadanía. Para cocrear se requieren tiempo y recursos que no siempre se encuentran disponibles. Por otro lado, reformas significativas en materia de transparencia y corrupción posiblemente requieran otros foros donde ser procesadas, más allá de que el modelo OGP puede avanzar mucho en la realización e intercambio de propuestas.

Barreras estructurales

En general, la inversión en los temas de gobierno abierto en Uruguay es relativamente baja (AGESIC, 2020b). En un contexto de restricción fiscal es esperable que esta inversión no se incremente. Las políticas de datos abiertos siguen siendo consideradas, al igual que en otras partes del mundo, como algo que puede hacerse por bajo costo y de manera accesoria en la misión central de las organizaciones.

Por otro lado, naturalmente persisten en Uruguay las barreras conocidas sobre la *performance* de su sector público (Ramos y Milanesi, 2018), y existe disparidad entre los actores participantes y la capacidad para participar. La participación no es un valor totalmente aceptado por las estructuras burocráticas en Uruguay, en parte debido a que el funcionariado público no ha sido entrenado a nivel general para desarrollar este tipo de competencias, sin perjuicio de los esfuerzos de agencias de gobierno tales como AGESIC. El proceso, a su vez, ha sido relativamente independiente de fondos internacionales, aunque han existido cooperaciones de bancos de desarrollo y agencias de desarrollo puntuales. La cooperación internacional tiene limitantes, y es poco probable, dado el grado de desarrollo alcanzado por Uruguay, que pueda ser soporte de este proceso como en otros casos (AUCI, 2016).

15 Por ejemplo en la Declaración Conjunta sobre WikiLeaks que realizaron el relator especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y la relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diciembre de 2010.

Conflicto político

Durante los años de implementación de la agenda de gobierno abierto en el país, pocos han sido los conflictos vinculados a este proceso. Esto puede deberse tanto a que el involucramiento de las instituciones y participantes es voluntario como a que los postulados generales relacionados con la transparencia y colaboración no están especialmente arraigados en líneas ideológicas particulares. Un cambio de gobierno a otro signo político presenta la incertidumbre acerca de qué tanto el proceso puede subsistir más allá del compromiso del Poder Ejecutivo durante las administraciones frentistas. La voluntad de institucionalizar el proceso mediante un decreto del Poder Ejecutivo mitiga parcialmente ese riesgo, pero no puede descartarse.

Balance final: impulso, consolidación y futuro

El recorrido realizado a más de diez años de las primeras iniciativas vinculadas al gobierno abierto permite identificar avances, dificultades persistentes y futuros desafíos en el proceso de apertura del Estado uruguayo, la integración y participación de los actores sociales y el desarrollo de la colaboración interinstitucional. Este capítulo es un breve repaso de la evolución de la agenda de gobierno abierto, su consolidación, su aplicación exitosa y sus aspectos aún en revisión.

Sin dudas, los cinco años comprendidos entre 2012 y 2017 fueron de gran importancia para la instauración de un modelo de gobierno abierto en el país. En ellos, la voluntad política, la convicción de ciertos cuadros burocráticos, la activación de las organizaciones sociales y la atención de los organismos internacionales más relevantes en el tema se conjugaron para ubicar a Uruguay como un caso de éxito. Los indicadores más reconocidos en el mundo ubican al país a la vanguardia en términos de democracia, anticorrupción, libertad de expresión y publicación de información.¹⁶ La proliferación de legislación que consolida institucionalmente los procesos

.....
16 En la versión más reciente del Democracy Index (2019), elaborado por *The Economist*, Uruguay es evaluado como el país con la democracia más avanzada de América Latina (*The Economist*, 2019). Tanto en el Corruption Perception Index 2019 de la organización Transparencia Internacional como en el Índice Freedom House 2020, Uruguay se ubica en el mejor lugar de América Latina y en el segundo de todo el continente (Freedom House, 2020; Transparency International, 2019). Por último, en la edición 2017 del Open Data Barometer, una medición de los niveles e impacto de la publicación de datos abiertos en el mundo, Uruguay se posicionó primero en América del Sur y segundo en América Latina, detrás de México (Open Data Barometer, 2017).

de elaboración de planes de acción y la publicación de datos en formatos abiertos están entre las principales características del proceso uruguayo.

Aun así, todavía quedan asuntos por resolver. Siguiendo el marco analítico presentado por Ingrams *et al.* (2020), este capítulo analizó algunos de los riesgos que han surgido en el proceso de diseño e implementación de políticas de gobierno abierto, como punto de partida para evaluar su futuro. Entre ellos se destacan: la centralización en el proceso de formulación de los planes de acción, cuyo principal desafío consiste en avanzar en una participación que involucre a una diversidad mayor de actores e intereses; la ambigüedad en las metas, ya sea en términos generales en los compromisos asumidos o en casos específicos como en la reforma de la LAIP; así como las barreras estructurales producto del poco apoyo económico al proceso y de la falta de experiencia de colaboración en buena parte de la estructura burocrática. Trabajar en la superación de estos riesgos puede servir para visualizar cómo la transparencia, la participación y la colaboración pueden tener impactos en la gestión pública, la provisión de servicios, la rendición de cuentas y el desarrollo económico, entre otros.

Hasta el momento, la agenda de gobierno abierto y de los datos abiertos ha permeado notablemente en algunos sectores de la sociedad civil y en un grupo de servidores públicos, en general ubicados en mandos medios o mandos medios altos. La sinergia entre ellos ha sido en buena medida la responsable de los éxitos alcanzados, en particular en lo que refiere a la aplicación de tecnología para la disponibilización de información y liberación de datos. Los avances han sido mucho menos significativos en términos de lucha anticorrupción y transparencia, con reformas claves aún en discusión. En general, el proceso no puede ser clasificado como transformador de la estructura estatal ni de la participación, aunque sí puede decirse que es un canal de cooperación y diálogo para un grupo de actores.

Antes de llegar al gobierno nacional, el FA hizo de la transparencia una de sus señas de identidad, aunque sin demasiada precisión acerca de los instrumentos para concretar los cambios prometidos. Las reformas estructurales en materia de gobierno digital, acceso a la información pública y datos abiertos permitieron dotar de mayor contenido a esas promesas y capitalizar las fortalezas institucionales de Uruguay, lo que se reflejó en varios indicadores internacionales. Por otra parte, la agenda del FA se vio permeada por agendas internacionales en esta materia, lo que demostró que —al menos en sus cuadros de gobierno administrativos— existía voluntad y capacidad de articular a nivel más global.

Pero también durante las administraciones frenteamplistas se discutieron los límites de esta agenda. Actores relevantes dentro de la coalición no estuvieron completamente convencidos de las ventajas de la implementación de políticas de transparencia. Ejemplo de ello fueron los argumentos utilizados durante la discusión parlamentaria de la reforma de la LAIP en 2013 (Lanza, 2013), o los limitados avances en materia de legislación para el combate a la corrupción o sobre financiamiento de los partidos políticos. Tras 15 años de presencia del FA en el gobierno nacional, es difícil negar los avances en la generación de instrumentos de gobierno abierto, si bien puede discutirse la profundidad de estos. Sobre este último punto, se entiende que se requieren evaluaciones más exhaustivas, que escapan a los objetivos de este trabajo.

La victoria electoral del Partido Nacional junto con una coalición en las elecciones de 2019 y la conformación de un nuevo Poder Ejecutivo podrían observarse como una encrucijada en el progreso de la agenda de gobierno abierto. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, no se trata de una agenda específicamente partidaria. Se trata de un proceso plural, con fuerte incidencia de ciertas organizaciones de la sociedad civil y de cuadros burocráticos comprometidos en la temática. Esta particularidad, que diferencia el proceso de gobierno abierto en Uruguay de los de otros países en la OGP, puede funcionar como garantía de continuidad y profundización del proceso. En tiempos en que la democracia se encuentra cuestionada en distintas partes del mundo y del continente, el trabajo para abrir el gobierno puede ser una forma de mantener la excepcionalidad y el vigor de la democracia uruguaya.

Bibliografía

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. (2018). *Taller de co-creación de compromisos de gobierno abierto: Informe*. Recuperado de https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/informe-taller-cocreacion_cuarto-plan-de-accion-ga_vf.pdf
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. (2020a). 4.º *Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2018-2020: Devolución al Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) sobre el Informe de Diseño del Plan de Acción*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/publicaciones/Devolucion%20informe%20de%20Dise%C3%B1o%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n.pdf>
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. (2020b). *Presupuesto año 2020*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-de-gestion/presupuesto-nacional/presupuesto-ano-2020>
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. (2020). *Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/informe-dise-no-del-4o-plan-accion-nacional-gobierno-abierto-2018-2020>
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. (2016). *Nota de AUCI sobre la necesidad de revisar criterios de «graduación» de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/nota-auci-sobre-necesidad-revisar-criterios-graduacion-ayuda-oficial>
- Ayre, L. B., y Craner, J. (2017). Open data: What it is and why you should care. *Public Library Quarterly*, 36(2), 173-184.
- Banisar, D. (2006). *Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws*. Privacy International.

- CAInfo. (2010). *El tiempo de la ciudadanía: La respuesta de la Intendencia de Montevideo frente a los trámites, peticiones y solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos*. Recuperado de http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2010/11/images_Publicaciones_libro_eltiempodelaciudadania.pdf
- CAInfo. (2013). *Información reservada: Los archivos clasificados del Estado*. Recuperado de http://www.cainfo.org.uy/attachments/319_informe-cainfo_informacionreservada.pdf
- CAInfo. (2020). *Periodismo y libertad de expresión en Uruguay: Sexto informe de monitoreo de amenazas*. Recuperado de <https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2020/5/Monitoreo-sexto-informe.pdf>
- Carranza, D. (2017). Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: El caso de DATA Uruguay. En CEPAL, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. pp. 437-448.
- Chordiya, R., Sabharwal, M., Rely, J. E., y Berman, E. M. (2020). Organizational protection for whistleblowers: A cross-national study. *Public Management Review*, 22(4), 527-552.
- Cribari, P., y Piñeiro, R. (2018, marzo). *Avances y desafíos para la transparencia y la lucha contra la corrupción en Uruguay*. I Conferencia y Taller sobre Transparencia, Buen Gobierno y Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile.
- Cuentas Claras. (2019). *Cuentas Claras: La importancia de la transparencia en las contrataciones públicas*. Recuperado de <https://medium.com/@cuentasclarasuruguay/cuentas-claras-la-importancia-de-la-transparencia-en-las-contrataciones-p%C3%BAblicas-c8a07af9b92d>
- Cuentas Claras. (s/f). Índice de desempeño en las contrataciones públicas. Recuperado de <http://cuentasclaras.uy/#/buying-index>
- DATA Uruguay. (s/f). *Sobre DATA Uruguay*. Recuperado de <https://data.org.uy/mision-y-vision/>
- Davies, T., Walker, S. B., Rubinstein, M., y Perini, F. (2019). *The state of open data: Histories and horizons*. African Minds.
- Decreto 054/017. Consejo de Ministros. Montevideo, 6 de marzo de 2017.
- Decreto 205/017. Presidencia de la República. Montevideo, 8 de agosto de 2017.

- Decreto 338/010. Consejo de Ministros. Montevideo, 12 de noviembre de 2010.
- Decreto 357/016. Consejo de Ministros. Montevideo, 7 de noviembre de 2016.
- Decreto 45/017. Consejo de Ministros. Montevideo, 13 de febrero de 2017.
- Deliberación Ciudadana sobre el Agua (2017). *Síntesis de aportes a la propuesta de Plan Nacional de Aguas (PNA) durante su etapa de discusión (agosto a diciembre de 2016)*. Recuperado de http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2017/04/Si%CC%81ntesis-de-Aportes-al-PNA_Deci-Agua.pdf.
- Freedom House. (2020). *Global Freedom Status*. Recuperado de <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2020>
- Greif, D. (2018, setiembre 21). *Plan Nacional de Agua: Un plan nacional construido con la gente*. Blog Open Contracting Partnership. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/plan-nacional-de-agua-un-plan-nacional-construido-con-la-gente/>
- Ingrams, A., Piotrowski, S., y Berliner, D. (2020). Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*, XX(XX), 1-16.
- Junta Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública. (s/f). *Sobre el proyecto*. Recuperado de https://atuservicio.msp.gub.uy/sobre_el_proyecto
- Lanza, E. (2012, noviembre 23). Una concepción sobre la democracia. *Brecha*. Recuperado de <https://brecha.com.uy/una-concepcion-sobre-la-democracia/>
- Ley 17060. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Montevideo, 8 de enero de 1999.
- Ley 19340. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Montevideo, 4 de setiembre de 2015.
- Ley 19355. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Montevideo, 30 de diciembre de 2015.
- Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2020). *Plan Nacional de Aguas*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/efiniciós-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas>

- Muñoz, P., Piñeiro, R., Rosenblatt, R., Rossel, C. y Scrollini, F. (2020). *Isomorphic pressures in the design of FOI oversight institution in Latin America* [Mimeo]. Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Uruguay.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL - Planificación para el Desarrollo 144.
- Near, J. P., y Miceli, M. P. (1995). Effective-whistle blowing. *Academy of management review*, 20(3), 679-708.
- Open Data Barometer. (2017). *The Open Data Barometer*. Recuperado de https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB
- Open Data Chapter. (s/f). ¿Qué son los datos abiertos? Recuperado de <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>
- Open Government Partnership. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Open Government Partnership. (2016). *OGP Awards and its Winners*. Recuperado de https://idfi.ge/en/ogp_awards_and_its_winners
- Open Government Partnership. (2019). *Informe global de Open Government Partnership: Resumen ejecutivo*. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022%8/Global-Report_Executive-Summary_ES.pdf
- Piñeiro Rodríguez, R., y Rossel, C. (2014). *Del dicho al hecho: Derecho de acceso a la información pública en Uruguay*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11587.pdf>
- Presidencia de la República. (2012). *Plan de Acción Uruguay 2012*. Recuperado de https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/plan_accion_uruguay_2012_0.pdf
- Presidencia de la República. (2014a). *Naciones Unidas premia a Uruguay por participación electrónica*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/naciones-unidas-premia-uruguay-por-participacion-electronica>

- Presidencia de la República. (2014b). *2.º Plan de Acción Uruguay 2014-2016*. Recuperado de https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/plan_accion_uruguay_2014-2016_f_0.pdf
- Presidencia de la República. (2016a). *3.ª Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018*. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2020-01/04-3er.%20Plan%20Acci%C3%B3n%20GA.pdf>
- Presidencia de la República. (2016b). *Plan de Acción Nacional de Datos Abiertos de Gobierno 2016-2018*. Recuperado de https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/publicaciones/plan_de_accion_nacional_de_datosabiertos_2016_2018.pdf
- Presidencia de la República. (2018). *4.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020*. Recuperado de https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/4to_plan_accion_gobierno_abierto_vf_26_11_2018_0.pdf
- Ramos, C., y Milanese, A. (2018). The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: The case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences*, 86(2), 261-277.
- Red de Gobierno Abierto. (2017). *Decreto del Poder Ejecutivo retrocede la regulación en materia de acceso a la información pública y transparencia*. Recuperado de <http://rga.uy/decreto-del-poder-ejecutivo-retrocede-la-regulacion-en-materia-de-acceso-a-la-informacion-publica-y-transparencia/>
- Resolución 595/011. Presidencia de la República. Montevideo, 5 de diciembre de 2011.
- Sanabria, P., Plissock, C., y Gomes, R. (2014). E-government practices in South American countries: Echoing a global trend or really improving governance? The experiences of Colombia, Chile, and Brazil. En *Open Government* (pp. 17-36). Springer, New York, NY.

- Scrollini Méndez, F. (2015). *Right to information arenas: Exploring the right to information in Chile, New Zealand and Uruguay* (Doctoral dissertation, The London School of Economics and Political Science [LSE]).
- Scrollini, F. (2018). *Open data for transparency and accountability in health service delivery: What's new in the digital age?* U4 ISSUE 2018:5.
- Scrollini, F., y Durand Ochoa, U. (2015). Perspectives on Open Government in Latin America. *Strategic Update*, 15.
- The Economist. (2019). *Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest*. Recuperado de <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>
- Transparency International. (2019). *Corruption around the World in 2019*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi>
- Trigo, M. F., y Álvarez, V. (2017). *Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América: Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. p. 33-51.
- Unidad de Acceso a la Información Pública. (2020). *Propuestas para la reforma de la ley n.º 18.81*. Recuperado de https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/DocumentosServlet?DOC_PATH=-6522dc03-1fa7-4d05-9579-e47c0dda642b_1584638597786&ORG_PK=1&tipoProy=1&DOC_NAME=Documento+propuestas+para+reforma+de+la+Ley+N%C2%B0+18.381.docx
- Wirtz, B. W., y Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.

Capítulo 4

Dinámica sector-territorio: El desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial desde 2008

Rafael Tejera

Este capítulo está centrado en el desarrollo de la política de ordenamiento territorial, con énfasis en el nivel nacional y en las interacciones entre este nivel y los gobiernos subnacionales (departamentos).

Se desarrolla en cinco secciones. La primera introduce al período, describiendo las fases de despliegue de la política nacional de ordenamiento a lo largo de los tres gobiernos frentistas. La segunda presenta una tipología de diseños institucionales de ordenamiento basada en los esquemas de distintos países y ubica en ese espectro el diseño adoptado por Uruguay en el período. La tercera presenta un modelo para el análisis de las interacciones institucionales: el cruce de mutuas demandas, condicionamientos, intervenciones y transferencia de políticas entre organismos de distintas áreas. La cuarta aplica este modelo al desarrollo de la política nacional de ordenamiento en sus diversos campos de acción. En la quinta se resumen las conclusiones sobre esas interacciones y sus implicancias respecto al diseño institucional de ordenamiento planteado en Uruguay.¹

¹ Las secciones segunda y cuarta tienen como antecedente el informe de consultoría (Tejera, 2019a) realizado para la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que tuvo por objetivos situar las alternativas de diseño institucional del ordenamiento (en base a bibliografía sobre casos nacionales de Europa y América), la perspectiva de las instituciones nacionales sobre el proceso previo de ordenamiento en Uruguay y sus desafíos en cuanto a agenda y construcción de gobernanza (en base a entrevistas realizadas en 2018 a referentes de las instituciones nacionales participantes en el período 2010–2015). Una versión resumida del planteo, antecedente directo del presente texto, puede verse en Tejera (2019b).

El ordenamiento territorial durante los gobiernos frentistas

El replanteo y despliegue de la política de ordenamiento territorial tiene etapas bien diferenciadas a lo largo de los tres gobiernos frentistas de 2005 a 2020.

El primer gobierno de Vázquez (2005-2010) es el momento de puesta en debate y aprobación de un marco normativo global para la política, con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, ley 18308, de 2008).

Este marco normativo actualiza y clarifica las funciones de ordenamiento territorial en diversos aspectos. Retoma y fortalece la regulación sobre generación de áreas urbanas, que en Uruguay tenía como base principal las sucesivas leyes de centros poblados de 1946 (10723 y 10866), y que era el campo más tradicional del ordenamiento territorial en el país. A su vez, consolida el cambio de la regulación urbana tradicional al concepto actual de ordenamiento territorial como gestión global de todas las interacciones entre usos de suelo, urbanos, suburbanos o rurales.

Este fortalecimiento y relanzamiento de la política de ordenamiento territorial en el primer gobierno del ala izquierda del espectro partidario puede verse como una de las expresiones de ese impulso de izquierda en el espectro de políticas: parte de un enfoque que aspira a un fortalecimiento del rol del Estado en materia de regulación.

Desde ese período, la ley impulsó un despliegue generalizado de instrumentos de planificación en los gobiernos subnacionales (encargados directamente de la política), mientras quedaba por desplegar la dimensión de instrumentos nacionales, que fue abordada principalmente en el período siguiente.

El gobierno de Mujica (2010-2015) corresponde a la fase principal de impulso a una política nacional de ordenamiento que comprende el conjunto de los niveles e instrumentos previstos por la LOTDS (en particular directrices nacionales y estrategias regionales, que se suman a los planes departamentales y locales ya en marcha a nivel subnacional).

Este impulso corresponde a un período de especial destaque del ordenamiento territorial en la agenda de gobierno como eje de política nacional.

Eso era en parte una herencia directa de la fase de diseño normativo en el primer gobierno frentista. Pero también es el correlato del proceso de fuerte y prolongado crecimiento económico que va desde el cierre de la crisis de 2002 hasta 2015. Hacia el gobierno de Mujica, esta dinámica sostenida de crecimiento había acumulado tensiones y hecho evidente la necesidad de una gestión más cercana y atenta de sus conflictos colaterales.²

El segundo gobierno de Vázquez (2015-2020) se desarrolló, a diferencia de los dos gobiernos anteriores, en un contexto de muy bajo crecimiento económico. En ese contexto el despliegue general de la política nacional de ordenamiento tuvo una dinámica menor, en particular al desactivarse por buena parte del período sus ámbitos de gobernanza formal.

Sobre el final del período se cerraron acuerdos en materia de normativa y de áreas de planificación específica, iniciados en el período anterior.³ Esto no supone que la atención a los aspectos de sustentabilidad en procesos de desarrollo haya quedado de lado. Como se plantea más adelante, distintos modos de pautar criterios de sustentabilidad pueden resultar alternativos entre sí, y esto se aplica particularmente al ordenamiento territorial y la política ambiental. En el segundo gobierno de Vázquez la apuesta a un ordenamiento territorial nacional como eje de intervención de las políticas productivas perdió peso y la construcción de sustentabilidad estuvo más acotada a la política ambiental.

El diseño de gobernanza del ordenamiento territorial uruguayo en el contexto internacional

Esta sección presenta cuatro posibles variantes de organización institucional del ordenamiento, para situar en ese mapa conceptual el caso uruguayo y, posteriormente, las distintas visiones institucionales sobre sus posibles ajustes.

.....
2 Durante este período se procesó el diálogo sobre directrices nacionales, sobre ámbitos específicos como la zona costera, y sobre dos procesos normativos regionales, en diálogo con los departamentos involucrados: el de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas (promulgadas en 2011) y el de la Región Este (2013).

3 Esto hace sobre todo a la aprobación legislativa de proyectos cuya entrada en agenda y diseño básico se realizaron en el período previo. Piezas fundamentales de alcance nacional en esta etapa son las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ley 19525, de 2017) y la Directriz Nacional Costera (ley 19722, de 2019). Con alcance regional, una iniciativa particular de este período es el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Centro (Durazno, Tacuarembó y Cerro Largo), planteado con relación a la segunda planta de celulosa de UPM.

Modelo jerárquico supraministerial (referencia: Francia)

El ámbito de gestión de la planificación territorial está ubicado en el centro de gobierno, en dependencia directa del jefe de gobierno. Los distintos ministerios no tienen la gestión directa del tema, pero integran una comisión que asesora al ámbito de toma de decisiones.

Este planteo se corresponde con un énfasis en el ordenamiento como herramienta de la planificación nacional del desarrollo. Por eso, la gestión reúne dos áreas de competencia: la regulación de usos y la gestión de proyectos de inversión para el desarrollo local.⁴

Modelo de gobernanza horizontal nacional (referencia: Holanda)

Esquema piramidal con un fuerte encuadre nacional de la política. Prevé una planificación en cascada donde el nivel nacional encuadra la tarea de los gobiernos subnacionales.

El ámbito principal de la política es entonces el de coordinación horizontal nacional, en que los organismos de nivel ministerial construyen acuerdos entre sí. En esta fase, los actores externos al gobierno nacional tienen un rol marginal, y cobran protagonismo solo en la etapa de aplicación local de ese encuadre.⁵

Modelo de gobernanza multinivel (referencia: Alemania)

Protagonismo subnacional, con competencias nacionales complementarias. La intervención del gobierno nacional va dirigida a evitar la fragmentación, facilitar la convergencia, promover buenas prácticas y asesorar a los gobiernos subnacionales.

El corazón del diseño institucional es el ámbito que reúne a la institución encargada de ordenamiento en el gobierno nacional con todas sus contrapartes de los gobiernos estatales. En ese ámbito se ponen en contacto las planificaciones subnacionales entre sí y se gestiona su articulación con los lineamientos de interés nacional.

.....
4 La descripción del modelo francés se hace en base a Faludi (2004, 2005), European Commission (1997) y Ministry of Land, Infraestructure, Transport and Tourism, en adelante MLTT (2017).

5 La descripción del caso holandés se hace en base a Hajer y Zonneveld (2000) y Alpkokin, Hayashi y Kuriyama (2003). Referencias comparativas más generales pueden verse en European Commission (1997) y Massiris (1998).

En complemento, en un ámbito aparte, el área nacional de ordenamiento coordina con los organismos sectoriales nacionales la traducción de sus líneas políticas al instrumental de ordenamiento.⁶

Modelo de coordinación subnacional (referencias: España, Brasil)

En este modelo el ordenamiento territorial es competencia exclusiva de los gobiernos subnacionales.

El modelo está caracterizado por su tendencia a la fragmentación y diversificación. El desarrollo de la política depende de las capacidades técnicas y la voluntad política en cada gobierno subnacional, y del mismo modo varían el instrumental aplicado y el poder de negociación con las contrapartes sectoriales nacionales.

Ejemplifican este modelo casos como el de España, donde el ordenamiento se trabaja desde el nivel de comunidad autónoma hacia abajo en la pirámide territorial, y de modo más extremo el de Brasil, donde la competencia está asignada directamente a los municipios.⁷

En Uruguay, como se señaló, la llegada del Frente Amplio al gobierno, con una visión estatista y reguladora, fue clave para impulsar y aprobar una ley marco de ordenamiento territorial, que en los períodos anteriores había estado en debate sin llegar a concretarse.⁸ Pero a partir de esta coincidencia, la izquierda local presentaba preferencias distintas, precisamente en aquello que marca la diferencia entre los distintos modelos a nivel internacional (y en lo que los protagonistas del debate partidario en el tema se hacían eco de una discusión presente también a nivel técnico y académico).

Una corriente entendía el ordenamiento territorial como una herramienta subsidiaria de una planificación nacional del desarrollo. Con referencia a los casos descritos, un abordaje cercano al modelo francés u holandés.

6 La descripción del caso alemán se hace en base a Federal Office for Building and Regional Planning (2001), Mertins y Paal (2006), Schmidt y Buehler (2007) y Pahl-Weber y Henckel (2008).

7 Esta modalidad se define a partir de descripciones de casos nacionales diversos en European Commission (1997), Massiris (1998) y MLITT (2017). Además de Benabent (2005) e Hildebrand (2006, 2014) para España, y Dias (2012) y Lage e Lage (2017) para Brasil.

8 Sobre el proceso de discusión en 2000–2005, véase por ejemplo Chabalgoity (2008), que apunta la resistencia de las intendencias a proyectos previos, y cómo el centro del debate estuvo en el poder relativo a asignar al nivel nacional respecto a los gobiernos departamentales en cada propuesta.

Para esta visión, el ordenamiento territorial solo podía tener pleno sentido si era la expresión práctica de una planificación global del desarrollo, que debía involucrar directamente a las políticas sectoriales nacionales.

Otra corriente era netamente descentralizadora, y apuntaba a un ordenamiento territorial protagonizado por los gobiernos departamentales, como los actores políticos en contacto directo con el territorio. Un abordaje acorde con el modelo español, que a su vez fue la referencia más cercana en el proceso.

Finalmente, la ley marco aprobada en 2008 siguió en esencia este último camino: ratificó el protagonismo de los gobiernos departamentales, que serían los encargados directos de la planificación. Esto ubicó a Uruguay en una posición muy cercana a los modelos más descentralizadores.

A tal punto que la LOTDS no previó un ámbito formal de gobernanza donde se articularan las políticas de los distintos departamentos. En cambio, en la LOTDS se plasmó una estructura de gobernanza centrada en la coordinación horizontal entre las instituciones nacionales: el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, integrado por los organismos de rango ministerial. En este ámbito el nivel subnacional tenía una escasa presencia a través de una representación del Congreso Nacional de Intendentes. De hecho su participación fue escasa y no integró sus comisiones de trabajo en normativa nacional concreta.

En suma, la LOTDS heredó del debate previo una estructura dual, con un planteo de competencias «a la española», protagonizado en forma autónoma por cada gobierno departamental, y un diseño de gobernanza «estilo holandés», en que la preocupación central fue asegurar la articulación horizontal entre los organismos nacionales.

Esto dejaba abiertos dos frentes a resolver: gobiernos subnacionales con fuertes competencias sin un ámbito de articulación previsto, y un ámbito de coordinación nacional puesto en el centro de la escena por la LOTDS pero con un rol a construir y con competencias de alcance incierto y discutido.

Este desencuentro entre esquema de competencias y diseño de gobernanza está estrechamente vinculado con la agenda de discusiones que la implementación de la política tuvo desde entonces.

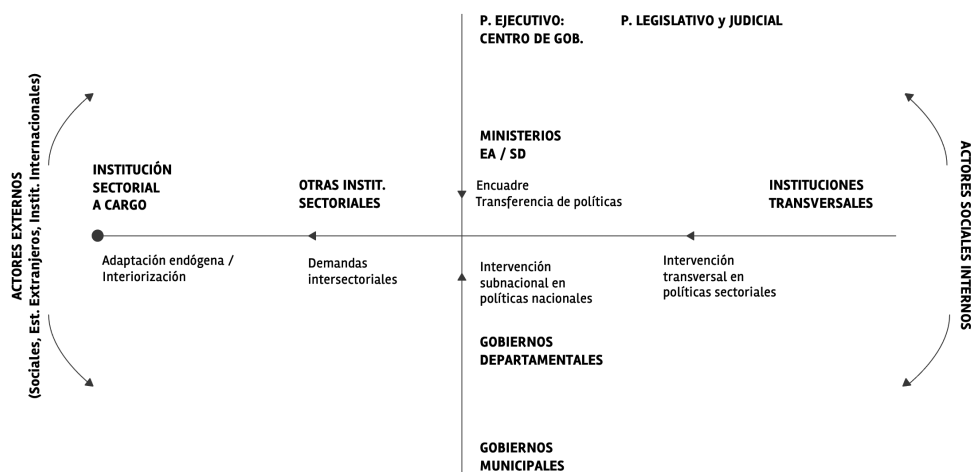
En la siguiente sección se presenta un modelo de análisis de estas interacciones, para luego aplicarlo a las discusiones suscitadas sobre el tema en el período frentista.

Análisis sector-territorio

Ejes de análisis

En función de lo anterior, se analizarán las interacciones institucionales de la política de ordenamiento en base a su dimensión horizontal (sectorial) y vertical (nivel territorial de gobierno). La exposición estará dirigida a plantear cómo la construcción de pautas de sustentabilidad en distintos usos de suelo siguió trayectorias diversas en estas dos dimensiones (figura 1).

Figura 1: Dinámica institucional sector-territorio



Fuente: Elaboración propia.

La primera dimensión sectorial-transversal refiere a la interacción entre organismos de distinto perfil sectorial y entre organismos sectoriales y transversales. Esta dimensión recoge los siguientes aspectos:

- En qué medida una institución sectorial mantiene bajo su control exclusivo y directo un tema ante presiones que obliguen a transformar esa política (en base a resistir esas presiones, pero también en base a generar procesos endógenos de incorporación de pautas de sustentabilidad o a interiorizar demandas planteadas por otros actores).

- Cómo inciden sobre esa política sectorial las demandas formuladas por otras sectoriales (en este sentido, cada institución sectorial opera como una transversal sobre sus similares cuando demanda ajustes que tengan en cuenta a su propia constituency).
- Finalmente, qué rol ocupan en esas interacciones instituciones de por sí transversales, que pueden plantear demandas específicas o servir de plataforma de enlace a las sectoriales. Las transversales pueden ser de distinto signo: mientras en políticas sociales suelen estar definidas en términos de población (infancia, género, etnia-raza, etc.), en el ordenamiento se construyen en función de perfiles territoriales.

Dos aspectos complementarios son claves en este involucramiento potencial de las transversales. Por una parte, el grado de sintonía que la transversal tenga y logre construir con cada sectorial.

Por otra parte, distintos enfoques transversales pueden ser alternativos entre sí. Frente a tensiones interproductivas o entre usos productivos y residenciales, distintos abordajes transversales pueden combinarse o sustituirse. En el caso del ordenamiento territorial, es clave su relación complementaria/sustitutiva respecto al instrumental clásico de política ambiental (como las evaluaciones de impacto). Con frecuencia los mismos problemas en un sector pueden ser abordados aplicando controles ambientales más rígidos o bien regulando el despliegue de ese sector en el territorio. Por tanto, el rol potencial del ordenamiento territorial como plataforma de intervención transversal depende en ocasiones de cómo se combinen o se alternen entre sí sus propios instrumentos con los promovidos por la política ambiental.⁹

Estas interacciones conllevan las ventajas y los problemas propios de cada dimensión y enfoque. Las instituciones sectoriales son las más aptas para construir una política coherente en su campo, acorde a sus principios y objetivos específicos, pero suelen estar sesgadas en función de los actores e intereses de su sector y presentar limitaciones en la integración de otras miradas y objetivos.

9 Una expresión de cómo las mismas presiones pueden derivar a tratarse por vía de instrumentos clásicos de política ambiental o del ordenamiento territorial es cómo, una vez aprobada la normativa sobre áreas protegidas (mediante ley en 2000 y decreto en 2005), rápidamente surgieron propuestas de áreas protegidas de grupos de productores, como forma de conjurar las presiones recibidas de otros sectores (Chamangá es un caso exitoso —basado en su valor arqueológico— de esta promoción, al tiempo que otras iniciativas quedaron por el camino). Desde 2008, la normativa de ordenamiento permitió encauzar parte de estas tensiones hacia medidas de ordenamiento (si bien aquella función colateral de protección de usos productivos tradicionales frente a nuevos usos continúa siendo parte activa de la dinámica de áreas protegidas ya instaladas).

Las restantes sectoriales y las instituciones transversales pueden contribuir a balancear esos sesgos, pero al mismo tiempo pueden tensar la lógica de la política sectorial y contribuir a fragmentar sus abordajes.

El juego complementario y alternativo de ordenamiento territorial y política ambiental como posibles plataformas transversales también ha generado distintas visiones sobre el valor comparativo de cada instrumental.

Por una parte, se ha destacado que el ordenamiento territorial supera el instrumental ambiental clásico: mientras que las evaluaciones de impacto trabajan caso a caso adaptando cada emprendimiento, el ordenamiento territorial planifica el abordaje de todo el territorio en forma integral. En este sentido, es una plataforma propia de un Estado con mayor protagonismo en el planteo de estrategias de desarrollo y con un rol regulador más fuerte. Su auge durante los gobiernos frentistas, respecto a un abordaje previo que se había basado más estrictamente en instrumentos de política ambiental, expresa esta sintonía. Esta valoración está presente en las miradas más apegadas al ordenamiento territorial como instrumento de planificación del desarrollo.

Valorando los mismos elementos desde un punto de vista contrario, algunas instituciones sectoriales consideran más aplicable verse intervenidas por instrumentos de política ambiental como las evaluaciones de impacto que por planificaciones del uso de suelos a escala de todo un territorio. Desde estas perspectivas, la política ambiental clásica ofrece instrumentos más adaptables al plantearse cómo adecuar la situación de cada emprendimiento. Por el contrario, se percibe al ordenamiento territorial como una plataforma más exigente, rígida y potencialmente conflictiva, al tratar de generar pautas, habilitaciones y exclusiones para un uso en toda una región.

La dimensión de niveles de gobierno involucra también distintos polos y un juego distinto de posibles virtudes y defectos en cada uno. Desde un polo, hace al rol de las instituciones nacionales: las de rango ministerial y el rol complementario que en cada tema juegan el centro de gobierno y los restantes poderes. Desde el subnacional, el rol de los gobiernos departamentales y locales.

En el gobierno nacional recae la posibilidad de construir políticas coherentes a nivel país, al tiempo que dispone de mayor fortaleza técnica. Los gobiernos subnacionales pueden aportar una mayor cercanía a la población y al territorio local.

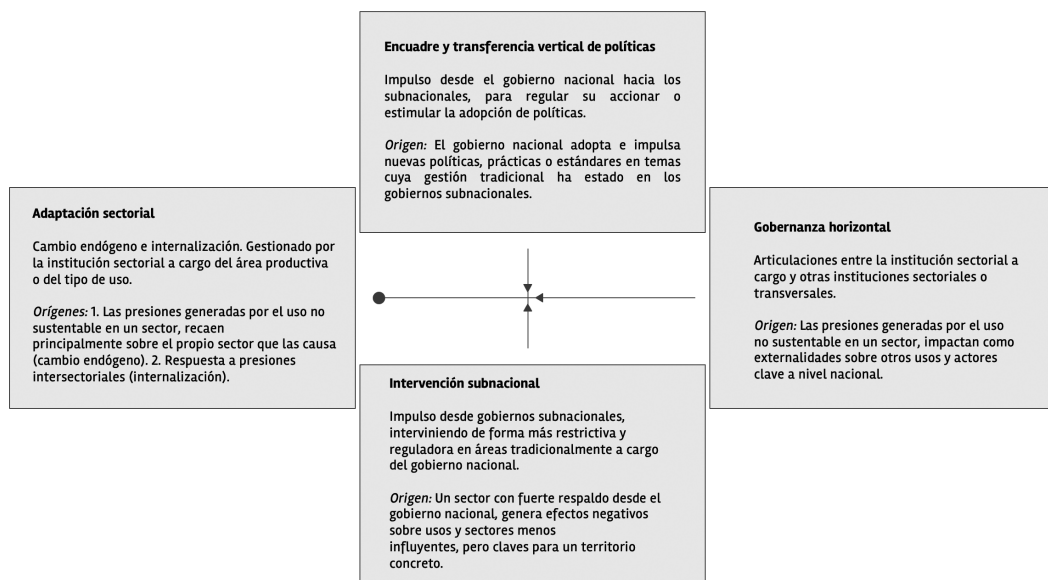
Lo que esto supone como potencial positivo y negativo tiende a compartirse en la mirada de los distintos actores, aunque sus conclusiones difieran respecto al saldo global de esos elementos. Una intervención fuerte de los gobiernos subnacionales es vista como problema potencial en tanto puede llevar a fragmentar la política en políticas distintas en cada departamento. Se cuestiona en muchos de estos gobiernos su falta de base técnica, así como su arraigo a pautas clientelares y su alta exposición a la movilización de grupos locales (entendida aquí como una amenaza potencial a políticas sectoriales técnicamente fundadas y políticamente estables). Una mirada contraria apunta a extraer de esa participación sus valores positivos, trabajando en paliar los factores negativos: potenciar el rol de los gobiernos subnacionales como representantes más directos de los intereses locales, apoyarlos técnicamente y coordinar su desarrollo en políticas. Desde esta misma mirada, se advierte también que si los gobiernos subnacionales pueden verse obligados a replantear sus políticas ante empujes de movilización de menor alcance que algunas sectoriales nacionales, esto implica que influir en el gobierno nacional exige contar con una mayor dotación de recursos y por tanto representa un escenario potencialmente menos accesible a los actores y grupos menos poderosos.¹⁰

Escenarios derivados

Este doble eje puede dar lugar a cuatro tipos de escenario con relación al modo en que se incorporan nuevas pautas de acción mediante la interacción institucional; en este caso, con relación a la sustentabilidad de los procesos de desarrollo (figura 2).

.....
10 Las baterías de argumentos para preferir un abordaje con más base en instrumentos de ordenamiento territorial o instrumentos de política ambiental como las evaluaciones de impacto, y las que respaldan andamiajes más centralistas o descentralizados se formulan en base a los argumentos efectivamente situados en el debate por distintos actores del proceso, entrevistados en el proceso de consultoría mencionado en la nota 1 y descritos con mayor detalle en Tejera (2019a).

Figura 2: Escenarios según tipo de dinámica



Fuente: Elaboración propia.

1. Escenarios sectoriales. Cuando predomina una dinámica en que la propia institución sectorial a cargo del área integra en su instrumental los nuevos emergentes de agenda. Este escenario puede alcanzarse a impulso de la propia sectorial y sin movilización de otros grupos y organismos cuando las presiones generadas por las transformaciones en el uso de suelos impactan principalmente sobre el sector que las produce. De lo contrario, puede alcanzarse indirectamente, cuando la sectorial se ve obligada a interiorizar demandas que se le plantean desde fuera del sector.
2. Escenarios de gobernanza horizontal. Cuando temas de gestión sectorial pasan a estar a cargo de un conjunto de instituciones de perfil variado. En políticas nacionales, tiende a generarse respecto a externalidades negativas de un sector sobre otro, cuando ambos tienen un peso similar en la agenda de gobierno.
3. Escenarios de intervención descendente (*top-down*). Cuando el nivel nacional busca generar encuadres más exigentes para temas histó-

ricamente a cargo de los subnacionales, o bien les transfiere nuevos lineamientos e instrumentos de política.

4. Escenarios de intervención ascendente (*bottom-up*). Cuando los gobiernos subnacionales intervienen sobre políticas sectoriales nacionales, con pautas más restrictivas. Estos escenarios ocurren cuando las presiones disparadas por transformaciones en el uso de suelo impactan de manera especialmente fuerte en un territorio específico, debido a sus peculiaridades demográficas o productivas. Una variante de esta dinámica ocurre cuando los gobiernos subnacionales asumen nuevas agendas de política en las que el gobierno nacional no tiene presencia fuerte.

A continuación se describe cómo la gestión de las externalidades negativas en procesos de desarrollo siguió distintas trayectorias en esos escenarios.

Dinámica sector-territorio según tipos de agenda

Agenda tradicional y dinámica descendente: urbanización e industria

La política nacional de ordenamiento territorial está ligada desde sus orígenes al intento de encuadrar la acción de los gobiernos subnacionales, a cargo del fraccionamiento del suelo y de los procesos de urbanización.

Los departamentos, particularmente los del área metropolitana de Montevideo respecto a la capital y los de la franja costera entre sí, compiten por la captación de población y turismo. Una parte sustantiva de esta competencia se libra en el campo del desarrollo de áreas urbanas. De ahí la histórica debilidad de las regulaciones subnacionales sobre los procesos de fraccionamiento y urbanización en los departamentos del interior. La amplia gama de efectos colaterales de esta práctica (expansión urbana excesiva y no planificada, urbanizaciones sin la estructura de servicios adecuada, especulación inmobiliaria, fraccionamientos con baja o nula ocupación efectiva) llevó al gobierno nacional a intentar fijar condiciones más exigentes.¹¹ Lo intentó primero con marcos legislativos (con las leyes de centros poblados de 1946) y luego proyectándose hacia una institucionalidad y una política de ordenamiento nacional sostenidas con la creación

.....
¹¹ Sobre este tema, véanse por ejemplo Chabalgoity (2008) y Ligrone (2016).

de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) (1990) y la LOTDS (2008).

De ahí que parte de los gobiernos departamentales, en particular algunos gestionados por la oposición nacionalista, fueran en principio enfáticos opositores de la LOTDS, en tanto procuraba fijar pautas más firmes en este eje tradicional de competencias subnacionales.¹²

El control de la industria también ha seguido este perfil, aunque se ha desarrollado por la vía de la política ambiental clásica más que del ordenamiento territorial. Un esquema de pautas ambientales y territoriales menos riguroso o la absoluta falta de controles han sido parte de los instrumentos de los departamentos para captar nuevos emprendimientos industriales, en particular en los del área metropolitana respecto a Montevideo.

La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOOTMA) y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) llevó a fortalecer una política nacional de control ambiental de la industria. Este esquema nacional se inició con pautas más estrictas que las aplicadas por la Intendencia de Montevideo, que solo paulatinamente fue incrementando sus estándares para ponerlos al nivel de los aplicados por DINAMA.¹³ En otros departamentos el esquema subnacional es menos riguroso que el de Montevideo y en otros no existe en absoluto y es DINAMA la única encargada del tema.¹⁴

El rol del ordenamiento territorial nacional en este campo se ha proyectado principalmente hacia la figura de parques industriales, buscando concentrar las actividades industriales en áreas específicas (y en particular, evitando su dispersión en áreas rurales, sin infraestructura adecuada).¹⁵

12 Un aspecto específico de esa misma dinámica es el perenne reclamo del MTOF de prevenir y contener la urbanización, a cargo de los gobiernos departamentales, sobre las rutas nacionales. Este proceso es connatural a una dinámica desregulada (porque la población y las empresas buscan instalarse sobre los ejes de conectividad) y favorable a los gobiernos departamentales (que suelen estar a cargo de las rutas secundarias y no de los ejes principales). Pero estos procesos enlentecen el flujo en las rutas y terminan por hacer necesario su reemplazo por nuevos ejes paralelos (como ha ocurrido en la costa de Canelones). La articulación nacional del ordenamiento territorial ha servido para atender este tipo de demandas y puede proyectarse más en el mismo campo.

13 Sobre este proceso, véase PNUMA-DINAMA-CLAES (2008), en particular p. 279.

14 En el área metropolitana, Canelones y San José representan respectivamente estos dos tipos de casos.

15 A su vez, el MIEM ha planteado dos reparos a la intervención del sector desde el ordenamiento territorial. En primer lugar, un sesgo del ordenamiento territorial nacional en proteger la conservación de suelos no productivos, o los usos rurales tradicionales, en detrimento de los rubros gestionados por el MIEM (lo cual, más allá de la percepción de cada actor, muestra una necesidad de mayor articulación horizontal). Por otra parte, la industria ha mos-

Nueva agenda y nuevas dinámicas: la respuesta a la intensificación de usos rurales

En contraste con el escenario anterior, la discusión, aprobación e implementación de la LOTDS correspondió finalmente a un escenario de fuerte cambio e intensificación de usos en el medio rural.¹⁶ Estos cambios generaron una dinámica distinta a la de la agenda urbana tradicional. En este caso, el énfasis en generar medidas de ordenamiento más estrictas no vino «de arriba abajo», del gobierno nacional a los departamentales. De hecho, esto fue parte de lo que el MVOTMA y DINOT enfatizaron a los gobiernos departamentales en este período ante sus resistencias al proyecto de ley: la nueva norma los fortalecería en su posibilidad de intervenir sobre un rango de políticas más amplio.

En sintonía con eso, las respuestas a este nuevo tipo de agenda discurren de modo dinámico y cambiante por los restantes tres escenarios: la sectorial a cargo procuró mantener el abordaje global bajo claves sectoriales adaptando sus procedimientos propios; cuando esto no fue suficiente, se derivó a escenarios de gobernanza horizontal, y en casos en que no hubo respuesta suficiente para ciertos departamentos del gobierno nacional, estos derivaron hacia lógicas de intervención ascendente.

Un capítulo importante en este campo ha sido el de la gestión de la expansión forestal y el del *boom* sojero. El primero, ya en despliegue desde los años 90, pero intensificado desde el primer gobierno frentista con la instalación de grandes plantas de celulosa (las actuales UPM y Montes del Plata). El segundo, a través del brusco cambio productivo gestado en el contexto de la crisis de 2002, que derivó en los años siguientes en la rápida expansión de un rubro hasta entonces de muy escasa presencia en el país y en una modalidad de agricultura de transgénicos que disparó los niveles de uso de agroquímicos.

trado en ocasiones preferencia por intervenciones del sector con instrumentos propiamente ambientales en lugar de los de ordenamiento, considerados más rígidos y onerosos. Un ejemplo de esto es la postura del MIEM favorable a no forzar el traslado de industrias contaminantes que conviven con áreas urbanas residenciales, y proponer en cambio una adaptación in situ mediante instrumentos ambientales de tratamiento de su emisión y efluentes (descripción en base a entrevistas a referentes del MIEM y MTOP, Tejera 2019a).

16 Sobre procesos de intensificación productiva rural y sus impactos: Achkar, Domínguez y Pesce (2006), Beder y Cánepa (2015) y Tejera (2014).

Gestión de la expansión sojera

Frente a los desafíos de una actividad agropecuaria cada vez más intensiva y con mayor potencial de afectación ambiental, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) apostó a mantener gobernado el sector bajo su lógica e instrumental. La pieza fundamental en esta apuesta fue el Plan de Uso y Conservación de Suelos, por el que el MGAP pasaba a exigir a los productores de grandes superficies la planificación del uso de sus predios. El MGAP presentó esta herramienta como el instrumento clave para afrontar tanto el riesgo de erosión por un uso intensivo inadecuado como los riesgos directos e indirectos de un creciente manejo de agroquímicos, disparado por la agricultura de transgénicos.¹⁷ A lo largo del período, el MGAP sostuvo la postura de que esta adaptación, junto con la normativa y contralores propios de la sectorial, bastaba para responder a los problemas emergentes, sin necesidad de recurrir a intervenciones transversales sobre el sector desde, por ejemplo, el área ambiental y el ordenamiento territorial.

A largo plazo esto fue efectivamente así respecto a la intensificación del riesgo erosivo. En este campo, donde el riesgo a prevenir por esa intensificación era una amenaza sobre la sostenibilidad del recurso productivo del propio sector agropecuario, la respuesta de gestión fue protagonizada por la institución sectorial a cargo y la gestión se mantuvo dentro de sus propias claves.¹⁸

En cambio, temas como la gestión de transgénicos (continuar habilitando o no su adopción y cómo regularla) o el modo de responder a un uso cada vez mayor de agroquímicos suponían riesgos y afectaciones potenciales más allá de los propios productores sojeros. Por eso en estos campos, si bien el MGAP postuló que debían mantenerse bajo la égida puramente sectorial, los sectores involucrados y afectados hicieron que estos temas tuvieran que derivar a escenarios de gestión más complejos, más allá de la sectorial agrícola, comprometida con la expansión de la soja.

17 Decreto 405/008: «Regulación de uso y conservación de suelos y aguas superficiales». El decreto se emitió en 2008 y tras una fase piloto de implementación (2010-2013), los planes pasaron a tener carácter obligatorio para los predios más extensos.

18 Un proceso similar de integración de información entre sector privado y público (esta vez como reacción defensiva frente a problemas sanitarios) es descrito por Zurbriggen y Sierra (2017) sobre la creación del Sistema Nacional de Información Ganadera, a raíz de la crisis generada en el sector por la epidemia de fiebre aftosa en vacunos, sufrida en 2002. El caso destaca por la integración lograda entre instituciones, academia y productores para generar el sistema. Esta integración se logra, de todos modos, en el marco de un proceso plenamente endógeno en términos sectoriales, y por tanto con mayor facilidad para la integración de actores diversos de la que puede haber en la integración horizontal de organismos estatales de perfil diverso.

En esa reacción, pueden diferenciarse ritmos opuestos en la respuesta a la irrupción de los transgénicos y al incremento del uso de agroquímicos. Respecto a los transgénicos, una respuesta más rápida y cauta en principio, pasando luego a una mayor flexibilidad. Respecto a agroquímicos, una respuesta más tardía, lenta y progresiva, en la que fueron construyéndose criterios normativos y operativos más estrictos de forma paulatina, por sumatoria de acciones puntuales a lo largo de todo el período. Esto refleja la diferencia entre un Estado rápidamente preocupado por las posibles implicancias de un factor poco conocido en el medio, como los transgénicos. En cambio, respecto a agroquímicos, una menor conciencia del grado de transformaciones que iba a implicar el uso multiplicado de productos que ya eran habituales en el sistema a una escala menor.

En materia de transgénicos, en que la habilitación de nuevas variedades estaba abierta y correspondía solamente al MGAP, se dispuso como primera reacción una moratoria temporal en la habilitación de nuevas variedades (2007). A continuación, se reconfiguró la gestión, pasando a un esquema de gobernanza horizontal, al poner las habilitaciones en manos de un comité interministerial en el que intervenían también sectoriales como las de salud y ambiente (2008).¹⁹

Cumplido el plazo de la moratoria y pasada la primera reacción de alerta, volvieron a habilitarse nuevas variedades (2011).²⁰ Con posterioridad, el MGAP reclamó incluso devolver el tema a la esfera sectorial, señalando que el trámite interinstitucional demoraba los procesos de habilitación.

En la gestión de agroquímicos las medidas avanzaron de modo paulatino conforme se acumulaban denuncias y conflictos por mala aplicación que afectaba la producción en campos contiguos, las fuentes de agua potable y a la población local.

Esa respuesta paulatina fue dada por el MGAP ajustando la propia normativa sectorial. En 2004 se estipuló la distancia a respetar en las aplicaciones respecto a centros poblados. Esto refleja un concepto eje del MGAP en el

19 Otro ejemplo similar de construcción de un abordaje interinstitucional, con énfasis en articular la gestión sectorial del MGAP con instrumentos ambientales a cargo del MVOTMA, fue la dispuesta con relación al Plan de Acción para la Protección del Agua en la Cuenca del Santa Lucía, cuyo catalizador clave fue el episodio de mala calidad de agua en la red de Montevideo, por contaminación con cianobacterias (Aubriot *et al.*, 2017). Problema con causas múltiples pero que puso especialmente en foco los efluentes del sector ganadero (tambos, corrales de cría). Posteriormente, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, creada en 2015 en la esfera de Presidencia, asumió entre otras tareas la de dinamizar y arbitrar ese enlace horizontal desde una posición de coordinación jerárquica.

20 Ríos, Zaldúa, Oyhançabal, Tiribochi y Suárez (2012).

tema: despejar con claridad el territorio bajo su órbita. El espacio urbano es distinguido como territorio al margen de la lógica agropecuaria, mientras que el suelo rural es agropecuario de por sí y allí no tiene sentido restringir los nuevos usos asociados al sector.

Esto deja abierta una paradoja. La normativa reconoce las aplicaciones como un factor de potencial riesgo para la salud, protege de ellas a la población urbana y en cambio deja fuera de una protección equivalente a la población rural.

En 2008 se sumó a la normativa el respeto de distancias a cursos de agua. En 2011 y a raíz de episodios de notoriedad en que fueron afectadas escuelas, se agregó disponer distancias respecto a las escuelas rurales.²¹ La medida amplía la paradoja planteada en 2004 en la duplicidad de actitud ante población urbana y rural: tiene la apariencia de una medida de protección orientada a los niños, pero esos mismos niños quedan fuera de la zona de protección cuando están en sus casas en áreas rurales. De modo que proteger la escuela resulta en una protección corporativa, que cubre a los niños y al personal en tanto estén bajo el ala de la institución.

Durante este período, las reacciones a casos de malas prácticas tendieron a centrarse especialmente en Canelones, que cubre la mayor parte del área metropolitana de Montevideo. Uno de los motivos era demográfico: al tener una mayor densidad de población, incluso en el medio rural, las aplicaciones descuidadas e irregulares afectaban más fácilmente a quienes allí residían. El otro motivo es de índole productiva: mientras en otras regiones agrícolas la expansión sojera se convertía en dominante, en el área metropolitana el perfil productivo es de granja (cría de animales y huertas en pequeños predios). Cuando la ola de expansión sojera se filtró en este territorio, el mal uso de agroquímicos disparó conflictos con población y productores. En tanto los usos productivos dominantes en la zona eran precisamente los afectados, estos conflictos alcanzaron una proyección política que no podían tener los casos de afectación ocurridos en las zonas de predominio de soja.

La movilización social en Canelones tuvo como plataforma inmediata la prohibición de la fumigación aérea en el departamento, y una vez logrado esto continuó activa en demanda de una intervención territorial más aguda. El reclamo era prohibir la agricultura de transgénicos en el departamento, para evitar los continuos conflictos por malas prácticas ligadas a la introducción de la soja, incluso con fumigación terrestre.

.....
21 Ríos et al. (2012).

Este impulso derivó hacia diversos ámbitos institucionales. El MGAP rechazó de plano la posibilidad de regular el sector acorde a las demandas formuladas en Canelones. Señaló que no podía regularse el uso de suelos en un departamento de modo que impidiera a un productor dedicarse a un rubro legal. El uso al que se destinaba un predio era parte de los derechos de propiedad de su titular. La prevención de riesgos asociados a cada rubro productivo agropecuario podía y debía abordarse entonces en el marco de los instrumentos sectoriales de regulación y fiscalización.

A su vez, el MVOTMA, a través de la DINOT, procuraba abordar el tema en diálogo con el MGAP y los restantes ministerios, como parte del proceso hacia las directrices nacionales de ordenamiento territorial.

Y por su parte, el gobierno departamental de Canelones se mostró interesado en abordar la regulación del sector por vía de ordenamiento territorial, como parte de sus propias competencias en el área.

De este modo, quedaron planteadas a un tiempo tres vías alternativas para abordar el tema: la integración sectorial, la gobernanza horizontal y la intervención subnacional.

El MGAP mantuvo la postura de que no era necesario ni conveniente regular la expansión de la soja por normativa territorial. No obstante, cabe desatacar que en el período hubo interés por las propuestas de contención de la expansión sojera mediante normativa de ordenamiento en el área del ministerio directamente encargada de la pequeña producción granjera. Esta postura no primó en el ministerio, y por tanto no se trasladó con fuerza a la política nacional de ordenamiento, pero la agenda que no se impuso en la sectorial fue dominante en Canelones, donde la importancia relativa de cada sector se invertía.

Fruto de esto es que, si bien la normativa nacional de ordenamiento alcanzó a reflejar la preocupación por el tema, fue a nivel departamental donde se tomaron las medidas más incisivas. Las directrices nacionales de ordenamiento expresan como criterio sugerido evitar la coexistencia de la agricultura de grandes superficies con la explotación de huerta y granja en las mismas zonas. Dado que la política nacional no pudo avanzar más allá de los principios generales y mapear las zonas de uso preferente (ya que no hubo consenso de las sectoriales en esta etapa), esto no se traduce aún en medidas concretas. Y tampoco es vinculante, dado su carácter de recomendación.

Por su parte, la Intendencia de Canelones emprendió un proceso que resultó de gran complejidad, y tras varios ciclos sucesivos de proyectos alcanzó a aprobar en 2019 un plan de ordenamiento rural. El plan comporta una zonificación del departamento, con áreas en las que toda agricultura de grandes extensiones queda prohibida. También se disponen zonas de exclusión para otro producto de la intensificación de usos rurales: los sistemas de concentración animal (como los *feedlots*), debido al fuerte impacto de sus efluentes sobre zonas en que es crítico mantener la calidad de agua.²²

La llave para este tipo de medidas estribó en identificar las debilidades de la normativa sectorial nacional, pero también aspectos de la normativa ya vigente que no eran cumplidos. Respecto a debilidades, constatar que los planes de uso de suelos, que habían sido promovidos como pieza capital de la gestión sustentable por el MGAP, prácticamente no aplican a Canelones, debido que solo son exigibles a predios de gran extensión, poco frecuentes en el departamento metropolitano.

Respecto a incumplimientos no advertidos, gran parte de los conflictos por mal manejo de agroquímicos en Canelones estaban relacionados con una pauta de propiedad y explotación irregular. Mientras que los rubros agrícolas de grandes extensiones, como la soja, solo están habilitados a nivel nacional en predios de gran porte, en Canelones, donde los predios son menores, los productores formaban el puzle necesario para producir soja adquiriendo una serie de predios más o menos contiguos o próximos. Como estos puzles quedaban imbricados entre muchos otros micropredios con perfil de huerta y granja, la mala aplicación de agroquímicos disparaba conflictos. Pero el punto de partida era que el rubro se había expandido de forma irregular en una región donde el tamaño de los predios lo inhabilitaba.

Sumando las zonas de exclusión respecto a áreas urbanas, cursos de agua, escuelas rurales y carreteras, la conclusión es que no podría haber expansión sojera en la zona metropolitana más densamente poblada, porque el cumplimiento de aquellas disposiciones no deja punto posible de aplicación. Y en la mayor parte de las áreas restantes, aun permitiendo estas explotaciones en ciertas condiciones, su posibilidad queda fuertemente limitada si, como el plan marca, pueden realizarse solo en predios que tengan el tamaño mínimo dispuesto en la normativa nacional.

.....
22 La exclusión de la agricultura de grandes extensiones se aplica a la zona más densamente poblada, correspondiente a la primera corona metropolitana de Montevideo. Para otras zonas se aplican restricciones específicas en cuencas sensibles para el uso de agua potable o la conservación de suelo rural natural, por ejemplo.

Por otra parte, el plan departamental dispuso franjas de exclusión más amplias que las de la normativa nacional en algunos aspectos (como la distancia a cursos de agua). Y en particular dispuso una medida importante por sus consecuencias en la igualdad de acceso al derecho a la salud en población urbana y rural: plantea distancias a respetar no solo respecto a centros urbanos, sino también a casas habitadas en general, incluidas las del medio rural.²³

El caso muestra las distintas facetas del abordaje subnacional en regulación sectorial. Por una parte, elementos de interés en cuanto a la adecuación a perfiles territoriales específicos, avances en aspectos no abordados por la normativa nacional y, para este caso, un ensamble detallado de la regulación subnacional con andamiajes nacionales, como la política de aguas, la de áreas protegidas o (como se verá a continuación) la forestal.

Por otra parte, el hecho de que un departamento asuma nuevos niveles de regulación deja planteados dos posibles aspectos a futuro: en términos sectoriales, cuánto de esta nueva normativa puede ser incorporado por el esquema nacional, y en términos de similitud territorial, en qué otras áreas sería importante aplicar el enfoque desarrollado en Canelones.

Ambas dimensiones hacen al rol de la política nacional de ordenamiento como lazo entre sectorial y gobierno subnacional y como posible coordinadora de los gobiernos subnacionales entre sí. En la primera dimensión, buscando potenciar la correspondencia mutua entre política nacional sectorial y abordajes departamentales. Y en la segunda, promoviendo buenas prácticas y fomentando la coherencia de abordajes por tipos de territorio. En este plano, si bien la acción autónoma de cada gobierno subnacional permite a cada uno ensayar una agenda y un instrumental propios, la política nacional de ordenamiento puede, a partir de esas respuestas autónomas, promover la adopción de estándares que se adecuen a cada tipo de territorio y al mismo tiempo presenten mayor coherencia por sobre las fronteras departamentales.

.....
23 Gobierno de Canelones (2019). Sobre los antecedentes del proceso, véanse Magrí, Freigedo y Tejera (2010), Tejera (2014), y Magrí, Abrahan y Ogues (2015).

Gestión de la expansión forestal

El sector forestal muestra la misma dinámica, resultados y pendientes, incluso a una escala territorial mayor. Se buscó gobernar la ubicación de las zonas forestales mediante la propia política sectorial por medio de estímulos tributarios a la producción en las áreas de «prioridad forestal» (asociadas a los tipos de suelo menos productivos en otros usos agropecuarios).

Factores económicos y debilidades de implementación hicieron que esta intención de guiar el despliegue territorial del sector no fuera eficaz. La forestación tendió a ubicarse en las zonas cercanas a los puntos de industrialización y de embarque, de modo que se «derramó» sobre zonas con suelos de claro perfil agrícola y ganadero. La instalación de grandes plantas de celulosa puede potenciar aún más este efecto, como lo probó el caso de la actual UPM en un departamento de perfil agrícola como Río Negro.

Frente a esta dinámica, diversos departamentos tomaron medidas en forma independiente para contener la expansión forestal de manera más efectiva. Por ejemplo, al instalarse en Colonia la segunda planta de celulosa, el gobierno departamental, para evitar una «invasión» forestal sobre su matriz agrícola, ganadera y lechera, fijó un máximo de superficie forestable en el departamento (que prácticamente implicaba congelar al sector en su baja inserción previa). Frente a la posibilidad de una tercera planta (actualmente en obras) hacia el centro o noreste del país, Cerro Largo también dispuso topes, esta vez para evitar que el ya extenso sector forestal constriñera al máximo la disponibilidad de tierras de la clásica producción ganadera del departamento.²⁴

Tal como en el caso de la gestión de agroquímicos ligada a la soja, estas reacciones subnacionales buscan dar respuesta efectiva a temas que la gestión sectorial nacional no logró controlar plenamente con sus propios instrumentos y dan respuestas adaptadas a las necesidades particulares (y a la particular correlación de peso político de los sectores) de cada departamento.

En la otra cara de la moneda, la profusión de respuestas caso a caso en cada departamento no solo obstaculiza en parte la política sectorial nacional, sino que fragmenta el escenario global de regulación. Ambos puntos han sido reiteradamente señalados por las empresas del sector y por el MGAP.

.....
24 En Canelones, el plan de ordenamiento rural prevé la concentración paulatina de los emprendimientos forestales del departamento en la zona este, donde su inserción es más fuerte y acorde al tipo de suelos, con el fin de evitar nuevas habilitaciones en el resto del departamento (Gobierno de Canelones, 2019).

La conducción de la Dirección Forestal del MGAP durante el período marcó la necesidad de abordar el problema de la fragmentación normativa, aun partiendo de la base de que una regulación territorial del sector y una adaptación a perfiles regionales distintos también son necesarias.²⁵ Desde esta óptica planteó como objetivo orientarse hacia un esquema nacional, con un número acotado de variantes según perfil regional y con un mismo tipo de instrumentos, en lugar de la fragmentación actual en una serie de marcos regulatorios diferentes de un departamento a otro.

Este caso vuelve a expresar un saldo similar (y en este caso más crítico) al de la experiencia en la regulación subnacional sobre agricultura de grandes extensiones: si bien la intervención subnacional permite respuestas más adecuadas a cada territorio, deja pendiente una nueva ronda de políticas que integren la fragmentación resultante en estándares nacionales, variados pero coherentes.²⁶

Conclusión

La etapa de «retracción relativa» del Estado planteada por Filgueira, Garcé, Ramos y Yaffé (2003) desde 1959 en adelante y que puede extenderse hasta el inicio del ciclo frentista había convivido con movimientos expansivos de la intervención y regulación estatal en campos temáticos específicos que eran nuevos en la agenda, como la política ambiental. Elementos como la creación del MVOTMA en 1990 o la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (16.466, de 1994) expresan esa evolución «a contracorriente» del movimiento desregulador.

Desde esta óptica, el ciclo frentista continuó esta evolución y ambientó impulsos que pudieran llevarla a un nuevo rango de intervención estatal, más integrado y global que en la etapa previa. La LOTDS expresa este impulso regulador e integrador, que como plataforma maximalista respecto al despliegue previo tenía especial sintonía con el abordaje de la izquierda.

.....
25 Puede verse en esto un matiz respecto a la postura predominante en el MGAP sobre la regulación territorial de la soja. Entre los diversos factores que pueden pesar en esto se incluyen: que la forestación tuvo desde su propia matriz de regulación sectorial un aspecto territorial (la zonificación de áreas de prioridad forestal), y que el fenómeno de reacción subnacional limitando la expansión forestal ha sido mucho más extendido en el país que las reacciones de contención de la soja generadas en el foco metropolitano. Esto hace menos factible pensar una gestión forestal sin medidas de ordenamiento territorial específicas.

26 Descripción basada en entrevistas a referentes del MGAP, MVOTMA e Intendencia de Canelones (Tejera 2019a).

Ahora bien, si ese impulso derivaba hacia una plataforma de planificación estatal a la francesa o en una constelación de procesos descentralizados al modo español, dependía del marco normativo a adoptar y de la implementación concreta de la política. En este plano, el modelo uruguayo se mantuvo apartado de los énfasis de planificación central y fue en cambio por el segundo camino al encomendar las tareas de ordenamiento fundamentalmente a los gobiernos departamentales.

El resultado de esta matriz ha combinado riqueza en la variedad de enfoques departamentales (entre sí e incluso respecto a las estrategias de política sectorial nacional) con una alta fragmentación de prácticas y normativa, propias de la matriz de política elegida.

Con relación a esto, ha faltado en la normativa de base y en la ejecución de la política una construcción de espacios que pueda mantener fuertemente conectados entre sí los desarrollos subnacionales y poner en diálogo directo al conjunto de esos procesos con las instituciones titulares de las políticas sectoriales nacionales.

En este plano, los modelos internacionales de organización institucional presentados forman el mapa en el que pueden ubicarse las visiones de agenda de distintos actores e instituciones en el período 2005-2020.

Resulta especialmente indicado, en función del proceso uruguayo previo, un andamiaje «a la alemana», de gobernanza multinivel, que reúna a dialogar sobre ordenamiento territorial a los distintos departamentos y a las sectoriales nacionales. Hacia el cierre del ciclo 2005-2020, esta visión estaba muy presente en el MGAP, institución a cargo de sectoriales que han sido fuertemente incididas desde el ordenamiento departamental. Un andamiaje de estas características podría contribuir a evitar la fragmentación subnacional, a aplicar criterios variados pero coherentes en el conjunto del territorio y a que la calidad de la política se beneficie de aportes innovadores hechos tanto desde el nivel nacional como desde el subnacional.

A su vez, al cierre del período frentista, actores con una trayectoria vinculada a la coordinación de políticas, más allá de especialidades sectoriales, marcaban la necesidad de articular la política de ordenamiento con los instrumentos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (o incluso, la conveniencia de situar en OPP a la política en sí misma, como

parte de la coordinación global del Estado). Un vector de agenda con rasgos comunes con los del modelo francés.²⁷

Una agenda «a la holandesa», centrada en potenciar la articulación horizontal entre los ministerios, era marcada por actores ligados al ordenamiento (en lo que constituiría la continuidad de los énfasis de construcción de gobernanza previa). Pero también por organismos para quienes está pendiente un mayor entendimiento entre la propia sectorial y la conducción del ordenamiento nacional. Este tipo de agenda se destacaba en el citado planteo del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) respecto a un mayor apoyo de la política nacional de ordenamiento al despliegue de estructura industrial y de energía.

Finalmente, mientras las tres agendas previas estaban presentes (de forma alternativa o combinada) en distintos actores institucionales del gobierno nacional al cierre del ciclo frentista, en algunos actores subnacionales se mantenía presente una agenda «a la española», centrada en defender la autonomía de los gobiernos departamentales y apuntar dificultades surgidas por la «regulación descendente» de la urbanización (cuyo trámite se enlenteció al fijarse un proceso más complejo de requisitos y controles).

El cambio de ciclo de gobierno puede modificar la orientación de la política en general y de los actores institucionales en particular, pero estos cambios podrán analizarse en virtud del mismo mapa conceptual planteado aquí en función de los modelos internacionales de organización institucional y de los escenarios de impulso político a través del doble eje sector/territorio.

.....
27 Un abordaje de este tipo, en que el ordenamiento territorial se plantea más directamente asociado a los ejes de desarrollo de infraestructuras, y por tanto en más estrecha conexión con el centro de gobierno, es el ya mencionado Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Centro, que busca gestionar el conjunto de impactos regionales de la instalación de la nueva planta de celulosa de UPM. En otro contexto, también buscaba tener este lazo el proyecto de abordar la planificación de la región norte del país, que era parte de la agenda en 2010-2015 y finalmente no se concretó. En este caso el contexto era otro: pensar a partir de la iniciativa estatal, y no en función de la inversión extranjera ya radicada, buscando impulsar el desarrollo y diversificación productivos en un área de bajo desarrollo relativo.

Bibliografía

- Achkar, M., Domínguez, A., y Pesce, F. (2006). Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo. *Pampa*, 3(2), 219-242.
- Alpkokin, P., Hayashi, Y., y Kuriyama, K. (2003). *Dutch spatial planning: Model for sustainable urban development*. Nagoya: Japan Society of Civil Engineers. Recuperado de <https://www.isc.chubu.ac.jp/hayashi/paper/keikaku/28pelin.pdf>
- Aubriot, L., Delbene, L., Haakonsson, S., Somma, A., Hirsch, F., y Bonilla, S. (2017). Evolución de la eutrofización en el río Santa Lucía: Influencia de la intensificación productiva y perspectivas. *Revista del Laboratorio Tecnológico del Uruguay*, 14, 7-14.
- Beder, F., y Cánepa, G. (2015). Dinámicas productivas e impacto territorial. En A. Magri, M. Abrahan y L. Ogues (Coords.), *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local* (pp. 69-84). Montevideo: Espacio Interdisciplinario, Udelar.
- Benabent, M. (2005). Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna. *Complessità e Sostenibilità*, 6.
- Chabalgoity, M. (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales* (Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Udelar, Montevideo). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8076/1/CHA134.pdf>
- Dias, D. (2012). Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. *Brasília*, 49(194), 107-115.
- European Commission. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxemburgo: Office of the Official Publications of the European Communities.
- Faludi, A. (2004). Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles? *Urban Studies*, 41(7), 1349-1365.
- Faludi, A. (2005). La política de cohesión territorial de la Unión Europea. *Boletín de la AGE*, 39, 11-30.
- Federal Office for Building and Regional Planning. (2001). *Spatial development and spatial planning in Germany*. Bonn: FOBRP.

- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., y Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo xx. En B. Nahum y G. Caetano (Coord.), *El Uruguay del siglo xx: La política*. Montevideo: Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política (pp. 173–204).
- Gobierno de Canelones. (2019). *Plan de Ordenamiento Rural de Canelones*. Recuperado de <https://www.imcanelones.gub.uy/es/conozca/gobierno/normativa-departamental/secretaria-de-planificacion/plan-ruralidades-canarias>
- Hajer, M., y Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society: Rethinking the principles of the planning in Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337–355.
- Hildebrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficiencia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, 79–139.
- Hildebrand, A. (2014). La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías. *IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6086195>
- Lage e Lage, S. (2017). O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: Perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial. *Oculum Ensaio*, 14(1), 155–167.
- Ligrone, P. (2016). Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay: Herramientas y paradojas de la planificación. *Bitácora*, 26(1), 73–82.
- Magri, A., Abraham, M., y Ogues, L. (Coord.). (2015). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local*. Montevideo: Espacio Interdisciplinario, Udelar.
- Magri, A., Freigedo, M., y Tejera, R. (2010). Principios en movimiento: La participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. En R. Abella y J. Taks (Comp.), *Participación, territorio y ambiente*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht (pp. 11–46).
- Massiris, A. (1999). Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 4(2). Recuperado de <https://www.massiris.com/2012/08/ordenamiento-territorial-experiencias.html>

- Mertins, G., y Paal, M. (2006). Regional planning in Germany: Institutional framework, instruments and effectiveness. En J. Luzón y M. Cardim, *Estudio de casos sobre planificación espacial*. Barcelona: Universitat de Barcelona (pp. 31-49).
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2017). *An overview of spatial policy in Asian and European countries*. Tokio, Japón. Recuperado de http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html
- Pahl-Weber, E., y Henckel, D. (2008). *The planning system and the planning terms in Germany*. Hannover: ARL.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Dirección Nacional de Medio Ambiente-Centro Latino Americano de Ecología Social. (2008). *GEO Uruguay: Informe del estado del ambiente*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Ríos, M., Zaldúa, N., Oyhantçabal, G., Tiribochi, A., y Suárez, C. (Coord.). (2012). *Actualización GEO Uruguay*. Inédito.
- Schmidt, S., y Buehler, R. (2007). The planning process in the US and Germany: A comparative analysis. *International Planning Studies*, 12(1), 1-39.
- Tejera, R. (2014). Conflicto local en procesos de desarrollo productivo (2003-2013). *XIII Jornadas de Investigación Científica*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Tejera, R. (2019a). *Ordenamiento territorial nacional: Modelos de diseño institucional y dinámica de regulación en Uruguay* (informe de consultoría). Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-Asociación ProFundación para las Ciencias Sociales.
- Tejera, R. (2019b). Dimensiones institucionales de la sustentabilidad: La dinámica sector-territorio. *VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Zurbriggen, C., y Sierra, M. (2017). Innovación colaborativa: El caso del Sistema Nacional de Información Ganadera. *Agrociencia Uruguay*, 21(1), 140-152.

Capítulo 5

Mucha consulta, poca decisión: la participación social institucionalizada en las políticas públicas de los gobiernos del Frente Amplio

*Alexandra Lizbona Cohen**

Introducción

Un desafío de la democracia es lograr cohesionar representación, deliberación y participación. La exigencia está dada para quienes gobiernan de representar al demos, la ciudadanía, y que esta encuentre mecanismos efectivos de incidencia política. El voto no parece ser el único mecanismo; por el contrario, las instituciones representativas encargadas de tomar las decisiones políticas han generado diversos formatos para la apertura ciudadana. En la discusión sobre cómo sostener la estabilidad y la legitimidad de los regímenes democráticos, los partidos políticos juegan un papel central (Mainwaring y Scully, 1995). A su vez, se entiende que estos por un lado otorgan a la ciudadanía la oportunidad de participar a través del voto en la elección de representantes que serán los responsables de la conducción gubernamental, y por el otro, le otorgan recursos institucionales para controlar que las decisiones de políticas públicas concuerden con los programas de gobierno (Stokes, 1999). Así, se entiende que los partidos políticos son un motor importante en la compleja relación entre representación y democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002). Sin embargo, la identificación con los partidos políticos ha caído sustantivamente (Colomer y Escatel, 2005), lo que ha llevado a que los mecanismos representativos coexistan con una extensa variedad de formas participativas en

.....

* Este capítulo está basado en la tesis de doctorado de la autora (en proceso de elaboración).

lo que hace al propio régimen democrático (Fung y Wright, 2003; Gurza Lavalle e Isunza, 2010; Peruzzotti y Seele, 2009; Santos y Avritzer, 2004; Schnapper, 2004). De este modo, surgen innovaciones participativas que buscan «democratizar la democracia» (De Sousa Santos, 2002) dentro de los circuitos de la representación política (Zarembeg, Meza y Gurza, 2017) de suma relevancia para las democracias actuales.

El presente capítulo aborda la diversidad de prácticas participativas institucionalizadas promovidas por los gobiernos del Frente Amplio (FA) en un estudio comparado de los ámbitos de participación que promueven las instituciones estatales a lo largo de todos los gobiernos del FA a nivel nacional (2005-2019). Dado que la visión participativa ha sido central en los ejes fundacionales de la izquierda uruguaya, es menester preguntar: ¿qué sucede desde que el FA comenzó a tener la oportunidad de llevar a la práctica sus ideales participativos en la agenda político-social para la definición de sus políticas públicas?

Para poder responder tal pregunta, el capítulo aborda en primer lugar una demarcación de los antecedentes institucionales participativos previos a la llegada del FA al gobierno; en segundo lugar, un detalle programático del FA en materia de participación social, para en una tercera sección plantear los principales espacios participativos de las políticas impulsadas por el FA en sus diferentes gobiernos, que fueron prioritarias programáticamente y por las que el partido se embanderó como gobierno de izquierda, como también las políticas de Estado que buscaron acuerdos en todo el sistema de partidos uruguayo (políticas tributaria, educativa, laboral y social). Asimismo, se incorporan al estudio los espacios de participación de las políticas públicas que resultaron de la incorporación de nuevos temas, reivindicados por una pluralidad de actores sociales o por la opinión pública y que modificaron la agenda estatal (políticas de seguridad, género y medioambiente). Por último, se hará una sucinta comparación entre los espacios de participación que son de carácter vinculante con los que son de carácter consultivo, para de este modo dar una reflexión final que contemple el lugar de los diversos actores sociales en la hechura de la política pública durante los gobiernos de izquierda.

Antecedentes institucionales participativos 1985–2004

El sistema político uruguayo desde su primera poliarquía (1918) presentó la singularidad de ser calificado como una partidocracia: los partidos políticos son los actores centrales (Caetano, Rilla y Pérez, 1987; Chasquetti y Buquet, 2004), que coexisten en la arena estatal con actores corporativos de cuño societal (Lanzaro, 1986, 2004). En el año 2005 accedió al gobierno nacional por primera vez en la historia de Uruguay el partido de izquierda Frente Amplio. La asunción del FA a la gestión gubernamental rompió la tradición bipartidista que había imperado a lo largo de todo el siglo xx, además de reubicar al Estado en su rol interventor —posteriormente a las políticas liberales de los gobiernos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) de la década de los años 90 y la crisis económica de 2002–2003— dentro de una matriz de protección social.

La participación institucionalizada no es una novedad de las gestiones frenteamplistas; por el contrario, que los gobiernos incorporen actores societales para la elaboración de la política pública o para la toma de decisiones en temas claves es algo que data del batllismo del siglo xx. En este sentido, cabe señalar como hito los consejos de salarios. Un órgano de integración tripartita, creado por la ley 10449 en el año 1943 en el gobierno de Amézaga, que mediante el mecanismo del diálogo social determina las categorías laborales, fija los salarios mínimos por categoría y establece los ajustes generales a las remuneraciones por grupos de actividad. De este modo, las decisiones tomadas en acuerdo tripartito o por mayoría son obligatorias para todos los trabajadores y empleadores comprendidos en el grupo de actividad respectivo y además puede actuar como órgano de conciliación ante un conflicto colectivo.

Sobre esto, debe puntualizarse que la incorporación de trabajadores y empresarios a organismos del Estado comienza a fines de la década del veinte, lo que Lanzaro (1986, 1992) denominó la «coparticipación corporativa» inscrita en los módulos de regulación económica en los que se asentó el keynesianismo y que beneficiaba inicialmente a las representaciones patronales. La segunda incorporación obrera, a partir de la década del cuarenta, estableció el régimen tripartito en otros organismos de regulación como el Consejo de Salarios. Este ámbito de negociación salarial con participación de trabajadores, empresarios y el Estado institucionalizó la cultura del compromiso y la coparticipación entre actores partidarios y agentes públicos y privados (Caetano, 1992, p. 32).

Los consejos de salarios funcionaron durante el período 1943-1973, fueron suspendidos durante la dictadura cívica-militar y restablecidos en 1985, cuando el Poder Ejecutivo, en el gobierno de Julio María Sanguinetti, mediante el decreto 178/85, los convocó. Se crearon 48 grupos de actividad que, producto de las negociaciones en las distintas ramas económicas, crearon, a su vez, subgrupos y capítulos, todos como unidades de negociación colectiva. Sin embargo, al comienzo del gobierno liberal del presidente Lacalle se suspende la convocatoria. Es mediante los decretos 138/05 y 139/05, en el año 2005, que en el primer gobierno del Frente Amplio se convocan nuevamente los consejos. Así, sostiene Lanzaro (2000) que la izquierda pudo beneficiarse de la coparticipación corporativa en los organismos encargados del ordenamiento laboral y de la gestión pública de la fuerza de trabajo.

Además del ámbito de negociación salarial integrado por trabajadores, empresarios y gobierno, es importante resaltar que antes de los gobiernos del Frente Amplio hubo distintos espacios de participación institucionalizada que por su diseño, formato y objetivos otorgaron cimientos de relieve para lo que incorporaron posteriormente las administraciones frenteamplistas. Cabe resaltar el directorio del Banco de Previsión Social (BPS), órgano de creación constitucional que tiene a su cargo la mayor parte de la gestión de la seguridad social estatal, integrado por cuatro representantes gubernamentales y tres representantes elegidos cada uno de ellos por los afiliados activos, los afiliados pasivos y las empresas contribuyentes. A partir de la sanción de la ley 16241, de 1992, se regula la elección de los representantes sociales mediante la elección de los representantes de los afiliados activos, los afiliados pasivos y las empresas contribuyentes. A pesar que la participación social quedó reglamentada en 1992, fue recién en el año 2006 que se llevaron a cabo las primeras elecciones de los referidos representantes, mediante el voto de trabajadores activos, pasivos y empresarios. Concomitantemente, otro organismo que incorpora representación social con capacidad de decisión y vinculante es la Administración del Sistema Nacional de Salud como organismo desconcentrado del Ministerio de Salud Pública y cuyo Consejo Directivo tuvo integración tanto del Poder Ejecutivo, de acuerdo al mecanismo constitucional previsto en el artículo 187, como de representantes de los trabajadores de la salud y de las instituciones de asistencia médica colectiva.

Otro antecedente interesante para lo que hace a los espacios de participación institucionalizada es la Junta Nacional de la Granja, asesora del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), creada en 1990 por la

ley 16105, que tiene por objetivo intervenir en los planes de negocio y seguros granjeros. Esta está integrada por representantes del Poder Ejecutivo, del Banco República, por representantes empresariales de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y por representantes de cuatro instituciones de los productores granjeros: la Confederación Granjera del Uruguay, la Mesa Hortícola de Salto, Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Así encontramos dentro de la política económica productiva y rural una integración societal fundamental para lo que hace a los asuntos de promoción granjera. Por otra parte, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en la administración de Lacalle Herrera, tuvo una incipiente institución participativa: la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), que asesora al MVOTMA en las materias que se soliciten y colabora con el Poder Ejecutivo a través del MVOTMA en la definición de la política de ambiente. Esta mantiene vigencia y fue un prototipo de formato de espacio consultivo con actores sociales que posteriormente se replicó en otras direcciones y divisiones del MVOTMA durante las gestiones del Frente Amplio.

Por último, se destacan algunos singulares antecedentes institucionales participativos a nivel de las políticas sociales, de infancia, adolescencia y de género: el Comité Nacional del Plan CAIF, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación (CHRXD), el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Todos estos espacios son de carácter consultivo, asesores en las políticas de índole social, integrados por organizaciones no gubernamentales y la mayoría implementan diversos dispositivos sociales para el Estado. A partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005, este tipo de consejos fueron reproducidos con similares características para todas las políticas: género, diversidad sexual y de género, población afro, discapacidad, sistema de cuidados, población rural, adolescentes y jóvenes, entre otras.

**Cuadro: 1 Principales antecedentes institucionales participativos
1985–2004**

| Espacio de participación institucionalizada | Año de creación | Vinculante/ consultivo |
|---|------------------------|-----------------------------------|
| Consejos de Salarios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) | 1943 | Vinculante |
| Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) | 1990 | Consultivo-asesor |
| Directorio del Banco de Previsión Social (BPS) | 1992 | Vinculante |
| Comisión Tripartita de Seguridad e Higiene de la Industria de la Construcción | 1992 | Consultivo-asesor |
| Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) | 1993 | Consultivo-asesor |
| Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) | 1996 | Consultivo-asesor |
| Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) | 2000 | Consultivo-asesor |
| Comisión Tripartita Forestal | 2001 | Consultivo-asesor |
| Comité Nacional del Plan CAIF, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) | 2002 | Consultivo-asesor |
| Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica | 2002 | Consultivo-asesor |
| Comisión Tripartita de la Industria Química | 2003 | Consultivo-asesor |
| Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación (CHRXD) | 2004 | Consultivo-asesor |
| Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia (CONAPEES), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) | 2004 | Consultivo-asesor |
| Consejo Directivo de la Administración del Sistema Nacional de Salud/Directorio ASSE | 1984–1987 | Vinculante |
| Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) | 2004 | Consultivo-asesor |

Fuente: Elaboración propia.

El lugar de los actores sociales en los programas del Frente Amplio (1971–2014)

Al analizar los programas del Frente Amplio durante el período 1971–2014, pueden surgir ciertas reflexiones respecto a la participación social. El FA fundacional, en la década del 70, años previos al golpe de Estado de 1973, nace con la idea de que es «la participación popular la que contribuirá decisivamente a la creación del nuevo Uruguay» (FA, 1971, p. 1). En lo concreto sobre la función pública, afirmaba que en la seguridad social, la institución rectora, el Banco de Previsión Social (BPS), debía incluir a las organizaciones más representativas de los jubilados y pensionistas, de los trabajadores y de los empresarios. También proponía la designación de representantes elegidos por los trabajadores en los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados que comprendían las empresas públicas, las instituciones educativas y sanitarias. Con la salida de la dictadura cívico-militar, su segundo programa partidario, el de 1984, estuvo signado por la propia coyuntura y subrayó la importancia de la participación popular como un beneficio para la democracia. Enuncia su segundo programa: «... para la construcción y consolidación de una democracia, se debía apoyar la iniciativa y la participación popular con un control permanente de la ciudadanía sobre las grandes definiciones nacionales, ampliando la utilización de institutos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular» (FA, 1984, p. 1). Además de esto, mantiene la idea de la participación de los trabajadores en la dirección y el control de los entes autónomos, servicios descentralizados y organizaciones de economía mixta. Esto se reprodujo en todos los programas hasta que asumió el gobierno en 2005, cuando vuelve a convocar a los consejos de salarios y mantiene con fuerza la representación empresarial y sindical en la dirección del BPS, sin hacer cambios en su conformación y formato, manteniendo lo que había regido desde la década de los 90 cuando se incorporaron por primera vez en 1996, en el gobierno colorado del presidente Sanguinetti.

Una idea que se resalta en el FA en la década del noventa es el fortalecimiento de la sociedad civil y el diálogo con esta como «herramientas imprescindibles para gestar la participación social y política necesaria para los cambios. Sólo así se podrán modificar las relaciones de poder entre los distintos intereses en pugna y los diferentes proyectos de país» (II Congreso Extraordinario del Frente Amplio «Alfredo Zitarrosa»). Esto no es menor en el contexto en que se presentaban estas ideas, ya que en los

años noventa la sociedad civil cobra relevancia ante el achicamiento del Estado bajo políticas de corte neoliberal y comienzan a crecer en cantidad las organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante programas sociales y educativos. Así, las ideas que el FA había esgrimido mientras era oposición tenían un fuerte componente social, popular y comunitario de participación. Existía un reconocimiento de la brecha entre, por un lado, expertos y políticos, y por otro, los ciudadanos. En el documento *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010, porque entre todos otro Uruguay es posible*, se exponía que «predominan las propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y expertos encargados de formular e implementar las reformas alejadas de la participación ciudadana. En ese sentido, creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace». En otras palabras, la participación era considerada central en la gobernanza de un posible gobierno de izquierda.

Sin embargo, al asumir el gobierno en 2005, las plataformas programáticas cambian conceptualmente. Es claro que el FA, después de contar con la experiencia de ser gobierno, comienza a tener una retórica diferente de la que tenía cuando era oposición, esto sin duda muestra cómo las posiciones e ideas de un partido se modifican según este esté en la oposición o sea responsable del gobierno. En el caso de la izquierda es más notorio, porque fue durante más de 30 años oposición y después de su primera gestión del período 2005-2010, en el gobierno de Tabaré Vázquez, la participación social ya no sería en términos de «participación popular», sino en términos de gestión y de ciudadanía activa. Así, el programa que nutrió la candidatura de José Mujica (2009) para la Presidencia plantea por ejemplo que «las políticas sociales deben afianzar los derechos ciudadanos en tanto ejercicio activo de la ciudadanía y sus organizaciones sociales. La expansión de derechos ciudadanos requiere profundizar las instancias creadas para el diálogo y la articulación, reconociendo la participación calificada de organizaciones sociales, sindicales, de usuarios de servicios y de ciudadanos a través de instancias de consultas directas. Las instancias colectivas de seguimiento y control de las políticas públicas, así como los escenarios abiertos para la gestión social de programas sociales deberán ganar en reconocimiento legal e institucional».

En esta línea, otro aspecto que se hace notar en el programa después de la gestión Vázquez es que el FA no pone el énfasis en innovar en propuestas participativas que otorguen a la sociedad civil, los movimientos sociales y/o las ONG un lugar vinculante en la toma de decisiones, sino que plantea la construcción de espacios para «garantizar el involucramiento de la ciudadanía en el seguimiento y control de los servicios públicos y privados, como son comisiones de participación, Conferencias Nacionales». Esto es: plantea espacios de tipo consultivo, asesor, de diálogo, de cercanía, pero no de cogestión, de cogobernanza. Y como se verá en los propios espacios de participación creados durante la gestión de Mujica y el segundo gobierno de Vázquez, todos serán de este tipo y no habrá ninguna innovación participativa de tipo vinculante.

Por último, el programa para la última elección de 2014 puso énfasis en lo que hace a la incorporación social en las políticas públicas en un tema poco abordado por el FA como es el ambiental. Para esta arena de política se incorpora a sus ideas programáticas la participación ciudadana como garantía de transparencia y democratización de los procesos de toma de decisiones. Se plantea avanzar en la asignación de recursos destinados al fortalecimiento de las capacidades de control, monitoreo y producción de información, junto a la promoción de la participación ciudadana en la institucionalidad ambiental y territorial, mediante el fortalecimiento de los mecanismos legítimos que existen para la planificación y la gestión en los territorios. Asimismo, a nivel programático hay un reconocimiento de que «para que la participación ciudadana en torno a temas ambientales y territoriales sea más efectiva, es necesario ampliar los canales de participación, apoyar a la sociedad civil organizada, promoviendo la capacitación y sensibilización en los temas ambientales, de forma de asegurar una participación activa de la población en el conocimiento previo de los proyectos de desarrollo que lo requieran. De igual forma se vuelve necesario revisar los mecanismos de participación pública ya previstos en la legislación vigente, mejorándolos de modo de permitir una participación activa de la población que aporte a la toma de decisiones, en el control de la actuación del sistema público y del actor privado involucrado» (FA, 2014, p. 86).

A partir de este sucinto detalle se nota por un lado que el FA mantuvo en su prioridad programática la participación de actores sociales, distinguiéndose entre estos por el tipo de política que los involucra. En las políticas más de corte laboral, sanitario y de seguridad social, los trabajadores son reconocidos legítimamente para la conducción de los directorios

rectores de estas políticas. Mientras que en temas como lo social y lo ambiental, se subraya la importancia de que ciudadanos y organizaciones sociales no gubernamentales participen en los espacios, pero ya no en un lugar de cogobernanza sino de tipo consultivo y asesor. Esto tiene correlato con los vínculos históricos del FA con dichos actores sociales. La instalación del gobierno del FA colocó a los sindicatos uruguayos en una situación inédita. Por primera vez, el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad. Desde que en 1971 se fundó el FA, la gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el PIT-CNT (Yaffé, Senatore, 2005). Mientras que, por otro lado, distintos movimientos y organizaciones sociales, ambientales y feministas se han ubicado más alejadas de los principios que han regido a los gobiernos del FA. Esto no solo se vislumbró por el lugar que tuvieron a nivel programático, sino, como se examina a continuación, por los propios procesos de la política pública.

Los espacios de participación en los gobiernos del Frente Amplio

El primer gobierno de izquierda estuvo marcado por una importante agenda de políticas en lo que hace a la matriz de bienestar social y por las grandes reformas estructurales que el FA se planteó históricamente: tributaria y de la salud. En este sentido, la reforma tributaria presentó instancias de diálogo bilaterales con los grupos de presión, consultas virtuales a la ciudadanía y reuniones en el marco del Consejo Nacional de Economía.² El tema de cómo gravar la riqueza fue prioritario para el FA históricamente.³ No era un tema nuevo para el FA y tenía claro cómo eje-

.....
2 El artículo 206 de la Constitución establece que se podrá determinar por ley la creación de un Consejo de Economía Nacional (CEN), con carácter consultivo y honorario, compuesto por representantes de los intereses económicos y profesionales del país. La ley indicará la forma de constitución y funciones de este. Desde que se colocó esta posibilidad normativa en la Constitución de 1934 ningún gobierno lo había convocado. El primer gobierno del FA lo creó por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo en marzo de 2005, ley que fue reglamentada en diciembre de ese mismo año. En su intención legal el CEN plantea como objetivo convertirse en el ámbito institucional de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado para abordar los aspectos económicos y sociales de las políticas públicas, definido como una instancia de representación de la sociedad civil.

3 En 1994, el II Congreso Extraordinario describe la propuesta de reforma tributaria centrada en el impuesto a la renta de las personas físicas. Según el documento de dicho congreso, la política tributaria propuesta se basaba en cinco principios rectores: progresividad, debido al sistema regresivo vigente; finalismo, de manera de incentivar el aumento de la producción y distribución progresiva del ingreso; generalidad, al adaptar la incidencia del sistema según la capacidad

cutarlo, además de que, de acuerdo con la Constitución entonces vigente (1996), la aprobación de leyes tributarias a nivel nacional le correspondía al Poder Legislativo, mientras que su reglamentación era competencia del Poder Ejecutivo. Durante el primer semestre de cada período de gobierno (cinco años), el Poder Ejecutivo somete a la aprobación del Poder Legislativo el presupuesto nacional de remuneraciones, gastos e inversiones y las correspondientes fuentes de recursos para financiarlo. Este marco legal constitucional le sirvió para mantener su autoridad frente a un tema tan relevante como el fiscal y no abrir instancias de diálogo más que con los principales actores sociales.

Por otra parte, y siguiendo los lineamientos programáticos, el FA incorporó a los trabajadores a la gobernanza de la salud a través del directorio de ASSE, como de la Junta Nacional de la Salud, la cual está integrada por representantes del Poder Ejecutivo (dos por el Ministerio de Salud Pública y uno por el Ministerio de Economía y Finanzas), otro del Banco de Previsión Social, así como un representante de los prestadores integrales de salud —instituciones de asistencia médica colectiva y seguros integrales—, otro de los trabajadores de dichos prestadores y uno por los usuarios de la salud pública y privada. Desde la perspectiva de la participación social, en este ámbito están representados todos los referentes involucrados en la organización del Sistema Nacional Integrado de Salud (instituciones, trabajadores y usuarios).

Continuando con el alcance de la participación social en las instituciones de regulación laboral y de seguridad social, se convocó a elecciones por primera vez para el BPS en 2006 para la representación efectiva de trabajadores, empresarios y pasivos; se creó el INEFOP como organismo rector para el empleo y la formación profesional con representantes sindicales, empresariales y de la economía social en su directorio, y se reinstalaron los consejos de salarios. Al analizar los consejos de salarios dentro de la política laboral, esta mantiene el formato histórico, sin ningún tipo de innovación en el tipo de participación. Empero desde 2005 se distinguen

contributiva de las personas; coherencia, al eliminar las distorsiones de los hechos tributarios, y equidad, tanto en los impuestos directos como en los indirectos. Otras características del sistema propuesto eran la simplicidad, de manera de aumentar el nivel de inversión y la recaudación, la disminución del peso de la tributación indirecta sobre el volumen de recaudación total y el equilibrio presupuestal como una de las metas principales. En el Tercer Congreso Extraordinario «Alfredo Zitarrosa» de 1998, se señala que el impuesto a la renta de las personas físicas debe apuntar a lograr los siguientes objetivos: «obtener los recursos suficientes para financiar las necesidades presupuestales del Estado, operar como factor de redistribución de riqueza, marcar una política indicativa de la orientación económica, fomentando un país productivo de bienes y servicios, lograr un equilibrio entre los diversos impuestos que gravan la renta, el capital y el consumo, modificando la situación actual basada en la imposición al consumo».

tres áreas de negociación: la clásica en el sector privado y dos nuevas: el sector público y el rural y en la tercera ronda del 2008 se agrega el Grupo 21: trabajadoras del hogar o servicio doméstico y los grupos de trabajadores rurales.

Además de lo que concierne al plano laboral, empleo y seguridad social, también modificó la gobernanza de la educación, como sostuvo en sus programas, retomando la participación docente en los consejos de la ANEP. Cabe destacar que a nivel de la seguridad pública se llevaron adelante las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana. Este dispositivo tuvo por finalidad procesar las demandas de los actores sociales en los diversos territorios y de los vecinos para coordinar con el gobierno nacional el mejor abordaje, además de fortalecer la gestión local de la seguridad. También se impulsaron políticas importantes como el Plan de Equidad, la igualdad entre varones y mujeres dentro del recién creado Ministerio de Desarrollo Social, y desde allí se impulsaron espacios de participación como las mesas interinstitucionales de políticas sociales, los consejos sociales, el Consejo Nacional de Género, todos espacios consultivos. Por último, la reforma energética fue una política central diseñada en la gestión Vázquez que no presentó un espacio de participación institucionalizado sino diálogos con empresas y academia de manera bilateral con las autoridades de la Dirección Nacional de Energía.

Cuadro 2: Principales políticas públicas e instituciones participativas en el gobierno de Tabaré Vázquez (2005–2010)

| | Política/Ley/Plan gubernamental | Institución estatal principal | Mecanismos participativos | Estatus jurídico | Año | Actores principales sociales | Carácter vinculante |
|-------------------------------|---|--|--|---|------|---|---------------------|
| ESTADO AUTORIDAD-FIN PRIMARIO | Reforma tributaria | Ministerio de Economía/Dirección General Impositiva | Instancias de diálogo bilaterales con sindicatos y empresarios y consulta online ciudadana. Consejo Nacional de Economía | Constitución de la República | 2005 | Ciudadanía, grupos de presión: sindicatos y empresarios | No |
| | Estrategia por la Vida y la Convivencia. Plan Siete Zonas | Ministerio del Interior | Mesa Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana | Ley 16.707 | 2006 | Representantes de los Consejos Vecinales, representantes de institucionales a nivel local, vecinas/os | NO |
| | Ley Nacional de Defensa | Ministerio de Defensa | Debate Nacional sobre Defensa | Resolución ministerial | 2006 | Militares, partidos políticos, familiares de desaparecidos, academia | No |
| ESTADO PRODUCTIVO-REGULADOR | Ley de negociación colectora del sector privado N° 18.506 | Ministerio de Trabajo | Consejos de Salarios | Ley 18.566 | 2005 | Sindicatos y empresarios | SI |
| | Reformas en Seguridad social | Ministerio de Trabajo/Banco de Previsión social | Diálogo Nacional Seguridad social | Resolución Sectorial de la Seguridad Social | 2008 | Sindicatos y empresarios | No |
| | Reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud; Ley N° 18.426 | Ministerio de Salud Pública/Administración de los servicios de salud del Estado (ASSE) | 1. Directorio de ASSE; 2. Directorio de IUNASA con actores estatales y sociales | Ley N° 18.161 | 2007 | Todos los actores organizados del sector salud: gremios médicos, sindicatos de trabajadores, entidades académicas, empresas de salud. | SI |
| ESTADO SOCIAL | Creación de Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) Ley N° 18.406 | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, | Consejo Directivo | Ley N° 18.406 | 2008 | Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social | SI |
| | Plan de Equidad | Ministerio de Desarrollo Social | Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), Consejos Sociales | Decreto del Poder Ejecutivo Número 396 | 2006 | Sociedad civil organizada en cuestiones sociales | No |
| | Ley Nacional de Educación | Ministerio de Educación/Administración Nacional de Educación Pública | Debate educativo y Congreso Nacional de Educación | 18.437 Ley General de Educación art. 44 | 2008 | Representantes de instituciones educativas (públicas y privadas), sindicatos de la enseñanza, gremios docentes, Asambleas Técnico Docentes de ANEP, Central sindical, sector productivo | No |
| ESTADO POS MATERIALISTA | Ley N° 18.004 para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres | INMUJERES, Consejo Nacional de Género | Consejo Nacional de Género | Ley 18.103 | 2007 | Movimientos sociales, feministas | No |
| | Reforma Energética | Dirección Nacional de Energía | Instancias de diálogo bilaterales con empresas, academia. | ** | ** | Académicos y empresarios | No |

Fuente: Elaboración propia.

El segundo gobierno frenteamplista con la administración Mujica tuvo como buque insignia tres políticas claves a nivel de la agenda posmaterialista: la regulación del cannabis, la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la ley de matrimonio igualitario. Estas, que corresponden a reivindicaciones de colectivos jóvenes, feministas y de la diversidad sexual y de género, plasmaron espacios de participación para monitorear su implementación: para los temas de diversidad sexual se creó un consejo nacional de tipo consultivo, para la IVE se hizo seguimiento a través de la Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva y para la regulación del cannabis primero se llevaron adelante diálogos, al igual que en los otros temas, pero cuando se convirtió en ley también se creó un consejo nacional honorario en el marco del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), con representantes de los clubes de membresía y asociaciones de autocultivadores. Este último, a pesar de estar nombrado en la ley, nunca se convocó.

Asimismo, se realizaron múltiples diálogos de consulta para diversos temas: empleo juvenil, el Congreso Nacional de Educación, diversidad sexual, gobierno abierto, IVE, Sistema Nacional Integrado de Cuidados, seguridad social. Los diálogos con múltiples actores tanto sociales como partidarios tuvieron en la mayoría de los casos apoyo de la cooperación internacional y buscaron legitimar a través de las discusiones las principales políticas llevadas adelante. Los diálogos, que fueron un formato muy utilizado por las gestiones frenteamplistas, tuvieron aspectos concretos a nivel de leyes, además de ser espacios de deliberación, particularmente durante el primer y segundo gobierno de Vázquez. En 2015, con el inicio de la segunda gestión Vázquez, se llevó adelante el Diálogo Social: Uruguay al Futuro. Estos diálogos, que transcurrieron durante varios meses, tuvieron por objetivo generar un encuentro amplio y participativo de la sociedad uruguaya para pensar el Uruguay del futuro. Dicho proceso, organizado y convocado por la Presidencia de la República, tuvo como fin generar insumos —en diversas áreas y temáticas— para contribuir a producir una estrategia de desarrollo del país sostenible, en el mediano y largo plazo, con visión a futuro, es decir, una agenda a partir de 2020 dirigida a 2030 y 2050. El proceso de debate se organizó en tres grandes bloques temáticos: Desarrollo e Inserción Internacional, Protección Social y Políticas Transversales, todos ellos vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

Cuadro 3: Principales políticas públicas e instituciones participativas en el gobierno de José Mujica (2010–2015)

| | Política/Ley/Plan gubernamental | Institución estatal principal | Mecanismos participativos | Estatus Jurídico | Año | Actores principales | Carácter vinculante |
|-----------------------------|--|--|---|---|------|--|---------------------|
| ESTADO PRODUCTIVO-REGULADOR | Reforma de seguridad social: modificación de subsidios por maternidad y paternidad | Ministerio de Trabajo/Banco de Previsión Social | Diálogo Nacional de Seguridad social | Resolución Sectorial de la Seguridad Social | 2011 | empresarios, sindicatos | NO |
| | Ley de empleo juvenil | Instituto Nacional de la Juventud/Ministerio de Desarrollo Social | Diálogo Nacional por el empleo | Decreto Presidencia | 2011 | empresarios, sindicatos | NO |
| | Programa de Mejoramiento de Barrios | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) | Comisión de Seguimiento del Proyecto COTRAVI (Programa de Mejoramiento de Barrios) | Resolución ministerial | 2014 | Organizaciones de la sociedad civil con presencia/trabajo territorial | NO |
| | Estrategia Nacional de Desarrollo | Ministerio de Energía, Industria y Minería | Consejos sectoriales/ diseño de las políticas estratégicas de las cadenas de valor | Decreto Presidencia | 2011 | empresarios, sindicatos | NO |
| ESTADO SOCIAL | Ley Nacional de educación (continuación en su implementación) | Ministerio de Educación/Administración Nacional de Educación Pública | Congreso Nacional de Educación | Ley 18437 | 2013 | Docentes, estudiantes, sindicatos docentes | NO |
| | Políticas para la población afrodescendientes | Ministerio de Desarrollo Social | Consejo Consultivo para el establecimiento de acciones afirmativas para afrodescendientes | Ley 19122 | 2013 | Organizaciones con conocimientos técnicos/especializadas en la temática | NO |
| | Sistema Nacional de Cuidados | Ministerio de Desarrollo Social | Consejo consultivo de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación | Ley 19122 | 2013 | Tres organizaciones con conocimientos técnicos/especializadas en la temática | NO |
| | Ley regulación de Cannabis | Presidencia | Diálogo social hacia un modelo nacional de cuidados | Resolución ministerial | 2012 | Academia, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, sindicatos y empresarios | NO |
| ESTADO POS MATERIALISTA | Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo | Ministerio de Salud Pública | Comisión asesora en salud sexual y reproductiva | Resolución ministerial | 2011 | Organización no gubernamental, ^{WISU} entre otras organizaciones feministas vinculadas a la salud | NO |
| | Ley Matrimonio Igualitario | Parlamento | Diálogos parlamentarios | Ninguno | 2013 | Colectivo ovejas negras | NO |
| | Política de transparencia y gobierno abierto | AGESIC | Diálogo sobre Gobierno Abierto | Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en Uruguay. | 2014 | actores sociedad civil, empresarios, academia | NO |

Fuente: Elaboración propia.

El segundo gobierno de Vázquez fue una continuidad de lo que se diseñó y llevó adelante en la primera década de gobiernos frenteamplistas. No hubo reformas estructurales ni tampoco grandes innovaciones. A nivel de la economía se implementó la Ley de Inclusión Financiera, que no generó un espacio de participación institucionalizado, únicamente en la etapa de diseño se llevaron adelante diálogos con los actores interesados. Tampoco se generó una instancia participativa formal para la reforma del Código del Proceso Penal, sino que, al igual que en otros varios temas, se realizaron diálogos con expertos.

Por ello, para cerrar este apartado, se considera importante resaltar lo que signó el quinquenio 2015-2020: el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Este fue diseñado en la gestión de Mujica con el objetivo de generar un modelo de responsabilidad compartida de los cuidados entre familias, Estado, comunidad y mercado, y se implementó en el tercer gobierno con un conjunto de acciones para el desarrollo integral, la autonomía y el bienestar de la población en situación de dependencia. La estructura del SNIC tiene, por una parte, un consejo directivo estrictamente político, y por la otra, una institución participativa que es el Comité Consultivo de Cuidados. Este último congrega la participación de las organizaciones de la sociedad civil, trabajadores, academia y empresarios vinculados al diseño e implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Es interesante hacer notar que la principal política llevada adelante y con gran vínculo con muchas organizaciones sociales por la función que cumple no integró en su órgano de decisión a estas organizaciones, sino que las ubicó en un lugar de participación para la consulta, la asesoría y el seguimiento de su ejecución. Esto no llama la atención si se mira el conjunto de políticas sociales llevadas adelante por el MIDES, en el cual no hubo ningún espacio de participación con capacidad vinculante.

Por último y para cerrar este apartado, interesa detallar sucintamente las instituciones participativas para la política de agua. La decisión de focalizar en esta política responde a que la cuestión de los recursos hídricos no es un tema menor en Uruguay ni a nivel de las instituciones públicas ni de la sociedad civil en general. El antecedente del plebiscito de 2004 subrayó el lugar que el agua tiene para la población. Es una preocupación central ya que las políticas en torno al agua inciden en el bienestar, la distribución, la desigualdad social y los propios intereses de las elites políticas, económicas y de la sociedad en su conjunto.

Al momento de analizar la política hídrica, cabe tener en cuenta que el agua construye relaciones sociales y de poder en torno a quienes tienen acceso a

ella y las condiciones en que lo hacen. No hay duda de que los procesos sociales, políticos, económicos inciden en la comprensión del agua como un recurso en disputa compartido por múltiples actores tanto públicos como privados. Así, el agua se convierte en un recurso estratégico y por tanto su control es una fuente de poder y de conflictos sociales, económicos y ambientales en torno a varios ejes: demanda, uso, explotación, riego y contaminación. En el tema agua, los gobiernos del Frente Amplio impulsaron espacios de participación institucionalizados como el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, las Comisiones de Cuenca, como también un espacio de consulta con la ciudadanía llamado «Decí Agua» para la elaboración del Plan Nacional de Aguas en los años 2016 y 2017, cuyo formato no tenía precedentes en Uruguay.

Es la primera vez que el Estado uruguayo aborda el tema del agua de una manera integral, innovadora y con una mirada estratégica de largo plazo, de ahí su relevancia. «Decí Agua» se basó en la conformación de un panel integrado por 15 ciudadanos no especialistas en la temática que a partir de material informativo analizaron e intercambiaron pareceres en sesiones de trabajo, tomaron contacto con expertos e implicados en la temática y depuraron una serie de interrogantes que fueron procesadas a través de un grupo asesor que estaba a cargo de esta instancia participativa. Este tipo de mecanismo participativo fue innovador para la tradición uruguaya y por ello, a pesar de que tuvo como función la consulta sobre un tema de interés general como es el agua, sin duda se convirtió en un antecedente para trabajar con otros actores y en otras políticas. El jurado «Decí Agua» representó un mecanismo ad hoc, coyuntural, de carácter no vinculante y que no está institucionalizado para asegurar su permanencia en el marco de la política de agua uruguaya. A diferencia de varios países de América Latina —como Brasil— que presentan marcos normativos que institucionalizan la participación ciudadana, como este tipo de paneles ciudadanos o conferencias públicas, en Uruguay no hay marco regulatorio de participación que lo establezca y comprometa al Estado a crear mecanismos participativos de carácter vinculante para garantizar transparencia y un control ciudadano independiente y autónomo en los procesos de toma de decisiones.

Ante esto surge la inquietud de problematizar por qué no se institucionaliza el tener instancias deliberativas con los principales actores involucrados antes de que el asunto pase a la discusión legislativa. Entonces la pregunta que se debe hacer es: ¿la democracia uruguaya muestra unos niveles de confianza que no lo hacen necesario? La respuesta no abarca el cometido de este capítulo, pero se entiende necesario dejar planteada la pregunta.

Cuadro 4: Principales políticas públicas e instituciones participativas en el gobierno de Tabaré Vázquez (2015–2020)

| | Política/Ley/Plan gubernamental | Institución estatal principal | Mecanismos participativos | Estatus Jurídico | Año | Actores sociales | Carácter vinculante |
|------------------------------------|--|---|--|--|------|---|---|
| ESTADO AUTORIDAD-FIN PRIMARIO | Inclusión financiera | Ministerio de Economía y Finanzas | Instancias de diálogo bilaterales con sindicalistas y empresarios | ** | 2015 | Sindicatos empresarios | No |
| | Reforma código del proceso penal | Poder Ejecutivo | Instancias de diálogo bilaterales con juristas y academia | ** | 2017 | Juristas, académicos | No |
| ESTADO PRODUCTIVO-REGULACION-NISTA | Diálogo Sociales- Uruguay al 2050 (esto transversalizó todas las arenas de política) | Presidencia de la República | Diálogo social | Decreto presidencial | 2016 | Sindicatos, empresarios, sociedad civil organizada | No |
| | Ley Nacional de Salud Mental | Ministerio de Salud | Diálogos con la Comisión Nacional por una Ley de Salud Mental desde una perspectiva de Derechos Humanos (CNSM) | Resolución ministerial | 2015 | Academia, familiares de afectados, sociedad civil | No |
| ESTADO SOCIAL | Sistema Nacional de Cuidados | Ministerio de Desarrollo Social | Comité Consultivo de Cuidados | Ley 19353 | 2016 | Academia, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, sindicatos y empresarios | No |
| | Ley nacional de educación (continuación en su implementación) | Ministerio de Educación/ Administración Nacional de Educación Pública | Congreso Nacional de Educación | Ley 18437 | 2017 | Docentes, estudiantes, sindicatos docentes | No |
| | Política Nacional de Cambio Climático | MVOTMA/Secretaría de Cambio Climático | Diálogos más voces para la educación secundaria | Ninguno- recomendación cooperación internacional | 2017 | Docentes, estudiantes, sindicatos docentes, empresarios, academia | No |
| ESTADO POST MATERIALISTA | Plan Nacional de Aguas | MVOTMA/DINAMA | Mesa de diálogos | Resolución ministerial | 2016 | Academia, empresarios, sindicatos | No |
| | Ley Nacional de Residuos | MVOTMA | Deliberación ciudadana sobre el agua | Resolución ministerial | 2016 | Ciudadanos | No |
| | Plan Nacional de Diversidad Sexual | Ministerio de Desarrollo Social | Diálogos para una ley nacional de residuos | Resolución ministerial | 2017 | Sindicatos, empresarios | No |
| | Estrategia nacional para la erradicación de la violencia basada en género. | Inmujeres/Ministerio del Interior/Parlamento Nacional | Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual. | Decreto presidencial | 2016 | Sociedad civil organizada vinculada a la temática, academia | No |
| | Ley de Cannabis | IRECA/JND | Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. | Ley 17513 | 2015 | Tres representantes de las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica | No |
| | | | Consejo Nacional Honorario | Ley Nº 19172 | 2015 | Los representantes de los clubes de membresía y asociaciones de autocultivadores | No fue convocado (a pesar que lo indica el art. 26 de la ley de regulación) |

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

A pesar de que históricamente el FA planteó la relevancia de la participación ciudadana como eje de su forma de concebir la gestión de gobierno, una vez en el poder la apertura de los dispositivos institucionales de participación en las diferentes arenas estatales para la elaboración de la política pública no siempre respondió a los principios programáticos y tampoco resultó ser en todos los casos un canal para la intermediación de intereses entre los actores sociales y estatales en los procesos decisorios de políticas. Tal como se analizó a nivel normativo, institucional y programático, las principales instituciones participativas llevadas adelante por los gobiernos del FA arrojan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la función del espacio de participación: se logró innovar únicamente en formatos de tipo consultivos/informativos; el diseño institucional para los espacios de tipo vinculante son directorios o consejos, tal como ya existían en gobiernos de los partidos tradicionales. En segundo término, el tipo de actor social con el que se vincula el gobierno parece incidir en la capacidad o no que tenga ese espacio de participación para su vinculación con el proceso de la política pública. Así, exceptuando a los usuarios de la salud que integran la JUNASA y ASSE, los espacios de participación de tipo decisorio y vinculante se dan cuando los actores sociales son empresarios y/o trabajadores. Un tercer factor es la propia arquitectura institucional en la que se ancla el espacio de participación: las dependencias del Poder Ejecutivo innovaron en formatos participativos de tipo consejos consultivos, jurados ciudadanos, diálogos sectoriales; en cambio, los organismos autónomos y descentralizados mantuvieron sus diseños tradicionales. Por último y no menor, la priorización ideológica e histórica de la tensión capital-trabajo en la izquierda uruguaya parece dejar en claro que los espacios para resolver los asuntos redistributivos tienen que ser con participación sindical y empresarial, para lo cual asegura la representación de ambos actores con capacidad vinculante en la toma de decisiones de manera de asegurar la representación de los intereses involucrados.

En suma, hubo poca innovación en los formatos de las instituciones participativas durante los gobiernos del Frente Amplio. La ruptura con lo que hubo antes de 2005 en este tema tuvo que ver más que nada con aumentar considerablemente los espacios participativos de consulta, informativos, asesoría, diálogos. Por ello, a nivel de la Administración Central, esto no necesariamente se vio reflejado en una mayor legitimidad de todos los actores sociales —en especial organizaciones de la sociedad civil como ONG, organizaciones feministas, ambientalistas—, sino que, por el contrario, estas no estuvieron en los espacios de incidencia real y efectiva de la toma de decisiones.

Bibliografía

- Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caetano, G, Rilla, J., y Pérez, R. (1987). *La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Montevideo: Cuadernos del Claeh 44.
- Caetano, G. (1992). Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo. En *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Trilce.
- Chasqueti, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Revista Política*, 42. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Colomer, J. M., y Escatel, L. E. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 45, 123-136.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Decí Agua. (2016). Documento del proceso de Deliberación Ciudadana sobre el Agua, Uruguay.
- Frente Amplio. (1971). *Treinta primeras medidas de gobierno*. Uruguay.
- Frente Amplio. (1984-1999). Programas de gobiernos para las elecciones nacionales.
- Frente Amplio. (2004). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010: Porque entre todos otro Uruguay es posible*. Uruguay.
- Fung, A., y Wright, E. O. (2003). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and society*, 29(1), 5-42.
- Lanzaro, J. (1986). *Sindicatos y sistema político: Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Lanzaro, J. (2004). Democracia pluralista y estructura política del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14. Montevideo.
- Lanzaro, J. (1992). *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Trilce.
- Lanzaro, J. (2000). *La «segunda» transición en el Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control*. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Schnapper, D. (2004). *La democracia providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Senatore, L., y Yaffé, J. (2005). Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 6(16), p. 91-99. Buenos Aires.
- Stokes, S. (1999). Political Parties and democracy. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 243-267.
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. *Polis Revista Latinoamericana*, 12.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2).
- Warren, M. (2008). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3(1), 3-13.
- Zaremborg, G., Meza, V., y Gurza, A. (2017). *Intermediation and representation in Latin America Actors and roles beyond elections*. Palgrave Macmillan.

Capítulo 6

La arquitectura de los Diálogos Nacionales de Seguridad Social en el ciclo progresista*

José Miguel Busquets y Marcela Schenck

Introducción

La seguridad social es uno de los pilares de la arquitectura de las políticas de bienestar. Durante los 15 años en que el Frente Amplio estuvo en el gobierno, esta arena de política estuvo en permanente discusión, aspecto que se refleja en el hecho de que en cada período de gobierno se realizaron diálogos en los que participaron diversos actores vinculados a la seguridad social para discutir las principales dimensiones asociadas a los cambios y continuidades que se buscaba promover en la política.

Como señalan Bentancur y Busquets (2019), la construcción de políticas públicas en los gobiernos frenteamplistas (situados a la izquierda en el espectro político-partidario) se inscribe en la superación de la dicotomía entre política y sociedad civil característica de la democracia liberal, ya que implicó la generación de espacios donde los grupos sociales formaron parte efectiva del proceso de decisión. Es decir, se generó un marco en el que no solo actuaron como grupos de presión. Esta participación social extendida para la generación de políticas públicas no fue solo una cuestión de estrategia política, sino que era parte de la propia concepción de democracia que se expresaba en los gobiernos del Frente Amplio.

Este artículo tiene como propósito mostrar la importancia de los procesos de diálogo circunscritos al área de la seguridad social más allá del contenido, o,

* Agradecemos al doctor Álvaro Rodríguez Azcúe por la lectura de una versión anterior y las oportunas observaciones que nos hiciera, que nos permitieron mejorar diversos puntos, si bien no compromete su responsabilidad en caso de que subsistan falencias en el trabajo.

dicho de otra manera, hacer foco en la importancia del *cómo* más allá del *qué* en la elaboración de políticas públicas.

Para ello, en la primera parte planteamos algunas dimensiones para el análisis construidas entre el cotejo de los casos que parten de la evidencia empírica y se articulan con la elaboración teórica. En este marco se analizarán los propósitos del diálogo y la agenda, los actores, el tipo de intermediación, el tipo de institucionalidad, el papel del conocimiento social especializado, las características del proceso y los productos alcanzados.

En segundo término, presentamos un análisis empírico breve de los diálogos nacionales en el primer, segundo y tercer gobiernos del Frente Amplio (2005-2020). Como ilustraremos, el foco temático de esos espacios fueron fundamentalmente las prestaciones contributivas administradas por el Banco de Previsión Social (BPS).²

Por último, formulamos algunas reflexiones sobre los mecanismos de participación en el ciclo progresista a partir de esta área de la política pública y hacemos un cotejo breve con la experiencia de diálogo que comienza a ensayar el nuevo gobierno multicolor de derecha.

Dimensiones para el análisis

A los efectos de analizar los diálogos, proponemos tomar en cuenta siete dimensiones, elaboradas a partir de los énfasis de la literatura académica en la teoría de la negociación (Fisher y Ury, 1981) y en la teoría política (Schmitter, 1985), focalizadas en la intermediación de intereses y su relación con los casos. Estas dimensiones son: uno, *los propósitos* del diálogo y la agenda; dos, *los actores* que podrían participar; tres, *el tipo de intermediación*; cuatro, *el tipo de institucionalidad*; cinco, *el papel del conocimiento social especializado*; seis, *las características del proceso* (comunicación y relación), y siete, *los productos* alcanzados. A continuación nos referimos con más detalle a cada una de ellas.

La primera dimensión, *los propósitos*, no refiere al porqué de un diálogo, sino a su para qué. Los propósitos pueden ser generar una agenda, acordar un diagnóstico (esto es, identificar más concretamente los problemas), crear opciones de políticas como soluciones y, finalmente, alcanzar

2 En el período analizado y en otras instancias se reformaron la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (2008), el Servicio de Retiro y Pensiones Policiales (2008), el Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas (2018) y la Caja Notarial de Seguridad Social (2019). Asimismo, se reformaron las prestaciones no contributivas.

acuerdos que satisfagan a todas las partes. Asimismo, la agenda de la política refiere a los temas que estarán sobre la mesa en las instancias de negociación.

La segunda dimensión, *los actores*, puede estar constituida por partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, la representación de los jubilados, o bien por otros actores de la sociedad civil.

La tercera, *la intermediación entre el Estado y la sociedad*, puede habilitar la negociación entre las partes o permitir la presión. Cuando habilita la negociación hablamos de una intermediación fuerte, mientras que cuando hay una presión o *lobby* hablamos de intermediación débil.

La cuarta dimensión refiere a *la institucionalidad*. Esta puede ser formal, especialmente cuando responde a un marco legal, o puede ser de carácter informal, es decir que tiene que ver con las prácticas. Asimismo, la institucionalidad puede ser presencial y/o a través de formatos virtuales diversos.

En cuanto a la quinta dimensión, *el conocimiento social especializado*, este puede ser requerido por las partes o no y puede tener como fuente la elaboración académica o la que realizan los organismos internacionales, o ambas. También los actores cuentan con producción técnica especializada, como se apreció en los insumos que vertieron en diversas fases de los diálogos.

El ítem que la literatura académica en teoría de la negociación denomina *proceso* constituye la sexta dimensión. Esta tiene a su vez dos subdimensiones: la comunicación y la relación entre las partes. Una comunicación es buena cuando es de ida y vuelta y hace el diálogo más eficaz y eficiente. Por otro lado, una relación es buena cuando es asertiva, evita ser sumisa y evita ser agresiva.

Finalmente, la séptima dimensión refiere a *los productos*. Estos pueden ser acuerdos que luego se traducen en leyes y/o decretos, entre otras medidas, que se transforman entonces en los productos finales del proceso.

Análisis empírico: los tres Diálogos Nacionales de Seguridad Social

El Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS) en el primer gobierno del Frente Amplio

El ciclo progresista que comenzó con el gobierno que encabezó el doctor Tabaré Vázquez, entre 2005 y 2010, se enfocó en la constitución de ámbitos de consulta y participación social a la hora de abordar cambios en áreas clave de las políticas públicas. Estos ámbitos tuvieron el objetivo de contribuir en la formulación y diseño de las políticas, lo que amplificó las modalidades tradicionales de intermediación de intereses.

En ese contexto, por resolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en abril de 2005 nació la Comisión Sectorial de Seguridad Social (CSSS). Esta estaba integrada por un Comité Ejecutivo y un Plenario. El Comité Ejecutivo estaba integrado por cinco carteras y entidades estatales: el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Banco de Previsión Social (BPS) y la OPP. El Plenario estaba integrado por el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Banco de Seguros del Estado (BSE), el Banco Central del Uruguay (BCU), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios, la Caja Notarial de Seguridad Social, el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales del Ministerio del Interior, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP), un representante de las y los trabajadores, uno de las y los jubilados y otro de las y los empresarios en el directorio del BPS.

Luego, en junio de 2007, el gobierno instaló, por medio de la CSSS ampliada, el primer Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS). Para su organización contó con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar).

A continuación se enumeran las principales características asociadas a las dimensiones analíticas seleccionadas:

El primer DNSS tuvo como *propósito* generar insumos para eventuales futuras reformas (Bucheli, Busquets y Setaro, 2009). De otra manera, se buscó avanzar en un diagnóstico, crear opciones de políticas y lograr acuerdos. La agenda del diálogo fue definida por la csss con anticipación al desarrollo de este y consistió en cinco temas que luego se trataron en cinco mesas: demografía, inclusión y trabajo, protección social, cobertura y financiamiento.

En cuanto a *los actores*, fueron invitados a participar del diálogo sindicatos, cámaras empresariales y sociedad civil, además de partidos políticos. La versión final del Plenario incluyó más actores que los previstos inicialmente. Fueron invitadas 50 instituciones (contabilizando a la totalidad de organizaciones del sector empresarial como una institución y también tomando de esa forma a la totalidad de los institutos de la Udelar), de las cuales entre el 50 % y el 60 % participaron en alguna de las cinco mesas. En el total de las mesas, participaron 46 instituciones y 133 personas. Se registró una importante participación del gobierno, de instituciones vinculadas a la seguridad social, de trabajadores/as organizados/as, jubilados/as y pensionistas, representantes de comisiones parlamentarias, de la Suprema Corte de Justicia, de los partidos políticos (Frente Amplio, Partido Independiente y Partido Nacional),³ organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

La *intermediación* de intereses se canalizó mediante la negociación, que se plasmó en las mesas de diálogo y en un espacio más restringido y resolutivo, el de la Comisión Ejecutiva.

Este último fue creado a iniciativa de los representantes de las y los trabajadores y de las y los jubilados en el directorio del BPS y fue aprobado por la csss. Las comisiones ejecutivas fueron nombradas por el Plenario y tuvieron representación exclusivamente tripartita.

Cada una de las cinco mesas comenzó con un informe técnico sobre el tema a tratar y tenía prevista una reunión semanal durante tres semanas, en las que los actores participantes podían intervenir y presentar propuestas.

La *institucionalidad* fue informal y casi exclusivamente presencial, sin perjuicio de que existió una instancia virtual. Mientras que en el Plenario se presentaron los diagnósticos y se mostraron las opciones de políticas, en las

.....
3 El Partido Colorado fue convocado pero no concurrió.

comisiones ejecutivas se negociaron las opciones en busca de acuerdos entre las partes.

En este primer Diálogo Nacional hubo una importante participación de los actores vinculados al *conocimiento social especializado*. Participaron tanto la academia (Udelar y Universidad Católica) como los organismos internacionales (Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer).

El proceso fue muy cuidado en sus dos *subdimensiones* (la comunicación y la relación). La *comunicación* se reforzó mediante la elaboración de relatorías de las reuniones plenarias que se enviaban a las y los participantes semanalmente. A su vez, las comisiones ejecutivas elaboraban informes que eran debidamente comunicados a todas las partes. Asimismo, la *relación* se cuidó en tanto los facilitadores mostraron la importancia de la asertividad de los participantes. Para corroborar cómo evaluaban las y los participantes del diálogo lo referido a la comunicación, el equipo técnico que coordinaba el proceso elaboró una encuesta. A través de este instrumento, el 77 % de las y los participantes al final del primer diálogo expresaron que la comunicación había mejorado bastante o mucho, mientras que la relación había mejorado bastante o mucho para el 69 % de los mismos participantes encuestados. Esto es particularmente significativo si se tiene en cuenta que los actores participantes tenían una larga trayectoria de participación y de relacionamiento en el área de la seguridad social, e incluso experiencia de institucionalización de esa participación, como es el caso de las representaciones sociales en el directorio del BPS. Sin embargo, el proceso de diálogo, en opinión de las y los participantes encuestados, habría estado generando un cambio significativo hacia la mejoría en la comunicación y el relacionamiento entre los actores.

Los *productos* del diálogo fueron cinco informes, correspondientes a las cinco comisiones ejecutivas, uno por cada mesa. Estos se tradujeron en dos leyes: la ley que flexibilizó el acceso a los beneficios jubilatorios de octubre de 2008 (18395) y la que modificó el seguro de desempleo en octubre de 2008 (18399).

La ley 18395, en grandes líneas, supuso la modificación de las causales jubilación común y por incapacidad total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial y por edad avanzada. Asimismo, se creó un subsidio especial de inactividad compensada y se estableció un cómputo ficto

de servicios a la mujer por hijos nacidos vivos. En la causal común, se disminuyó la cantidad de años de servicio de 35 a 30. Respecto a la edad avanzada, se introdujo un sistema más flexible, que requería menos años de edad y más años de servicio. En la causal por incapacidad total se flexibilizó el acceso, se eliminó la exigencia de seis meses de trabajo antes de la incapacidad o el cese para los afiliados mayores de 25 años y con dos años de servicio. A su vez, si la incapacidad sobreviniera después de los dos años del cese se establecía el derecho a la prestación, siempre que el afiliado contara con diez años de servicios de cotización efectiva y tuviera residencia en el país desde el momento de la incapacidad.

La ley 18399, también en grandes líneas, supuso la mejora de la cobertura del seguro de desempleo para trabajadores mayores de 50 años, la introducción de un esquema de prestaciones decrecientes, el aumento de la duración del subsidio por desempleo (sujeto a condiciones macroeconómicas), nuevos mínimos y máximos, la racionalización de las prórrogas y de la causal de suspensión, una nueva articulación de las políticas activas de empleo y la compatibilidad del seguro con otra actividad.

El Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS) en el segundo gobierno del Frente Amplio

La segunda etapa del Diálogo Nacional de Seguridad Social tuvo lugar durante el gobierno de José Mujica y se desarrolló entre 2011 y 2013. Antes del comienzo del diálogo, a fines de 2010, el entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta, anunció que Uruguay había sido seleccionado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para realizar un estudio sobre diálogo social y reforma del régimen de jubilaciones y pensiones; fue el único país de América Latina seleccionado. Esto, a su entender, representaba una distinción que reconocía la capacidad para promover el diálogo social con la participación de todos los actores de la sociedad que había demostrado el país (Busquets, 2013; MTSS, 2010).

En julio de 2011, comenzó la segunda etapa del diálogo, convocada por la Comisión Sectorial de Seguridad Social. En su apertura participaron ministros de diversas carteras, representantes de organismos internacionales y de actores sociales, lo cual es indicador de la jerarquía del diálogo en la agenda del gobierno. En esta instancia, la CSSS valoró el diálogo anterior como una experiencia excelente (OIT, 2011) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social afirmó que el diálogo era un pilar fundamental

de la «rotunda política de diálogo social» impulsada por los gobiernos del Frente Amplio (ibíd.). Por otra parte, la jornada abordó de forma medular el análisis de las principales conclusiones de la 100.^a Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, realizada en junio de ese año en Ginebra, y la evaluación de los actores sociales que participaron en ella.

El diálogo se organizó en dos mesas plenarios durante 2011 y 2012 que buscaron estudiar reformas de los dos componentes del régimen mixto de jubilaciones: el público (denominado «de solidaridad intergeneracional») y el privado (correspondiente a las AFAP). Posteriormente, las comisiones ejecutivas se reunieron durante los años 2012 y 2013 (Busquets y Schenck, 2012).

En los puntos siguientes, se abordan los componentes del diálogo en vinculación con las dimensiones analíticas presentadas:

En el segundo DNSS, los *propósitos* fueron los mismos que en el primero. La agenda fue la siguiente: régimen de jubilaciones y pensiones (solidaridad intergeneracional); sistema de ahorro previsional y rol de las aseguradoras; prestaciones de actividad y seguro de desempleo; instituciones de la seguridad social y gestión del sistema de protección, y el trabajador autónomo o por cuenta propia y su protección social.

En las instancias plenarios participaron más de 40 instituciones, por lo que aumentó el número de *actores* participantes; fue destacable la participación mayor de los partidos políticos, en particular de la oposición (Partido Nacional y Partido Colorado).

Un dato significativo es que a nivel de la CSSS, la participación más activa, o sea la que formuló propuestas, fue la ejercida por el MTSS y el BPS (Busquets y Schenck, 2012).

La *intermediación* continuó siendo fuerte, en la medida en que los actores tuvieron la prerrogativa de negociar sus preferencias.

La *institucionalidad* se mantuvo igual que en el primer diálogo.

El *conocimiento social especializado* tuvo una presencia menor. No se contó con intervenciones de especialistas por tema ni con insumos a nivel técnico como los que se habían generado para la primera instancia, lo cual fue anotado como una carencia por los participantes.

En lo que respecta a la *comunicación* y la *relación*, el proceso tuvo los mismos insumos que en el primer diálogo, pero, al partir de un piso más alto, mejoró en menor medida en la consideración de las y los participantes. Asimismo, puede haber afectado negativamente la percepción de las y los participantes la suspensión del diálogo al alcanzarse puntos de mayor conflictividad en la agenda al interior de la ccss. Concretamente, se generó un bloqueo derivado de una decisión del Banco Central de modificar la tasa técnica (el Banco Central tiene el carácter de regulador de las aseguradoras y a esos efectos define una rentabilidad de la renta vitalicia) luego de instalado el proceso de diálogo. Meses después, el Ministerio de Economía y Finanzas dio a conocer su autocrítica (Busquets y Schenck, 2013).

Finalmente, los *productos* fueron también dos leyes: la ley de compatibilidad entre jubilación y trabajo de noviembre de 2012 (19006) y la ley de retiro parcial de noviembre de 2012 (19160).

La ley 19006 supuso una compatibilidad entre jubilación y trabajo, una propuesta gradual, excepcional, temporal y voluntaria, vinculada a la tasa de desempleo, con la que se logró atender los intereses de todas las partes.

Por su lado, la ley 19160, sobre retiro parcial, estableció la creación de un sistema más flexible y acorde a la realidad social y demográfica. El retiro sería permanente, comprendería un 50 % de la actividad, con causal jubilatoria, y la jubilación final no debía ser inferior a la parcial.

El diálogo sobre seguridad social en el marco del Diálogo Social el Uruguay hacia el Futuro, del tercer gobierno del Frente Amplio

En noviembre de 2015, el entonces presidente Tabaré Vázquez presentó oficialmente el Diálogo Social, una iniciativa que se inscribía en el planteamiento preelectoral de generar un proceso sistemático e integral de análisis del Uruguay con visión de mediano y largo plazo (Schenck y Busquets, 2017).

Este diálogo se configuró como una instancia estratégica para planificar las políticas públicas de largo plazo, para lo cual se priorizaron tres grandes bloques temáticos: I) Desarrollo e inserción internacional; II) Protección social, y III) Políticas transversales. Con un horizonte temporal que se remontaba a mediano (2030) y largo plazo (2050), el Diálogo Social se presentaba como una instancia de encuentro amplia a fin de que los

diversos actores de la sociedad volcaran sus ideas sobre el Uruguay del futuro y a su vez alinear esta agenda nacional con el proceso de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsado por las Naciones Unidas.

Antes del inicio del diálogo habían respondido a la convocatoria más de 600 organizaciones y organismos, y finalmente se presentaron más de 200 propuestas en 11 mesas temáticas. La facilitación de cada una de esas mesas estuvo a cargo de la Universidad de la República. Cada mesa contó con académicos/as expertos/as en la temática que analizaron las propuestas presentadas previamente y propusieron una estructura temática que tenía como insumo principal las propuestas y los ejes sugeridos por la contraparte designada por el gobierno. Las contrapartes del Ejecutivo incluyeron diversos actores: Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio del Interior (MINTERIOR), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República, Secretaría Nacional del Deporte. La dinámica de todo el Diálogo Social tuvo una estructura muy similar a la de los diálogos sectoriales sobre seguridad social, dado que se realizaron relatorías de cada uno de los plenarios de cada mesa que recogían todas las intervenciones de las y los participantes, que luego nutrían el informe final de cada una. La metodología de trabajo fue elaborada por el equipo de coordinación general de la Udelar y validada por el Grupo de Trabajo sobre el Diálogo Social del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la seguridad social, fue abordada principalmente en una de las sesiones de la mesa 4, «Derechos y justicia social», que tuvo como contraparte al MTSS por el Ejecutivo. De todas formas, también otras mesas abordaron de forma colateral asuntos vinculados a la seguridad social, como la mesa 2 sobre «Infraestructura, producción e innovación», la mesa 8 sobre «Género y generaciones» y la mesa 11 sobre «Departamento 20».

En lo que se refiere a *propósitos*, la agenda se creó fundamentalmente a partir de las propuestas de las y los participantes e incorporó las preferencias del Poder Ejecutivo y las sugerencias del equipo técnico de la Udelar. Las propuestas sobre seguridad social básicamente hicieron referencia al sistema jubilatorio y se centraron en diversas características del sistema mixto. En lo que hace al sistema jubilatorio, una propuesta se centró en

un colectivo particular y las otras discutieron el régimen de las AFAP y sus consecuencias tanto presentes como futuras. Integraron el contenido de lo que planteaban esas propuestas tanto quiénes son los actores de la seguridad social (Estado y/o privados) y el rol de cada cual como los desafíos que colocan los cambios en el mundo del trabajo y en la estructura demográfica actual y prevista.

De los temas trabajados en la mesa 4, el de seguridad social fue el que suscitó mayores discrepancias entre las y los participantes en términos de diagnóstico y propuestas de reforma o ajustes.

En las instancias plenarios los *actores* fueron 33 instituciones a través de 50 representantes. Se observa que los principales actores sociales que participaron de los diálogos anteriores presentaron propuestas sobre la seguridad social en el Diálogo Social. No fueron convocados los partidos políticos, lo que trajo aparejadas críticas de los partidos de la oposición.

La *intermediación* pasó a ser débil en la medida en que los actores participantes tuvieron la prerrogativa de presentar opciones pero no de negociar sobre ellas.

La *institucionalidad* también se modificó, pasó a existir exclusivamente una instancia plenaria; no existió la modalidad de comisión ejecutiva, como en las dos oportunidades anteriores.

El *conocimiento social especializado* tuvo una presencia relevante, primero mediante un conjunto de paneles con expertos del mundo académico, de organizaciones sociales (PIT-CNT y Asociación de Exportadores) y de organismos internacionales (CEPAL).

En lo que respecta a la *comunicación* y a la *relación*, el proceso fue bueno. En una encuesta sobre participación en el diálogo llevada a cabo por la Udelar, más del 70 % de las y los participantes de la mesa 4 que la contestaron consideraron que este había funcionado adecuadamente para plantear sus ideas o propuestas para el Uruguay del futuro. A su vez, fue muy baja la cantidad de participantes que respondieron que conocían previamente a todas las organizaciones y organismos participantes (inferior al 10 %). Asimismo, predominó la respuesta de que a partir del Diálogo Social se había profundizado el vínculo con organizaciones de la sociedad civil, y al consultar si se trataba de organizaciones con las que se tenía o no un vínculo previo, predominó la respuesta de que se trataba de organizaciones con las que no se tenía un vínculo anterior al proceso del

Diálogo Social. También predominó la respuesta de que a partir del Diálogo Social se había profundizado el vínculo con organismos del Estado. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría al consultar por el vínculo con organizaciones de la sociedad civil, predominó la opción de que se trataba de organismos estatales con los que se tenía un vínculo previo al proceso de Diálogo Social. A su vez, más del 70 % de las personas encuestadas que participaron de la mesa 4 consideraron que las ideas presentadas respondían satisfactoriamente a la temática de la mesa. Se destaca también que las valoraciones positivas sobre la mesa superaron el 80 % de las respuestas, y cerca de un 60 % consideró que el Diálogo Social había contribuido a las políticas públicas del futuro.

Finalmente, el *producto* fue el informe de la mesa 4, que explicita los proyectos presentados por las y los participantes. Asimismo, en el informe final se da cuenta de en qué medida dichas propuestas colaboran con el ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas) y el ODS 10 (reducir las desigualdades en y entre las personas). Un elemento valorado negativamente en el relevamiento realizado por la Udelar entre las y los participantes de la mesa 4 fue que «se levantaron demandas pero no se dieron respuestas ni se establecieron canales para futuros diálogos» (Schenck y Busquets, 2017, p. 112).

Cuadro 1: Análisis empírico comparativo de los Diálogos sobre Seguridad Social

| | 1.º DNSS | 2.º DNSS | Diálogo Social |
|----------------------|--|--|---|
| Propósito y agenda | Se crea. Diagnóstico, opciones y acuerdos Agenda: - Demografía - Mercado de empleo - Cobertura - Protección social - Financiamiento | Se hereda. Régimen de jubilaciones y pensiones Sistema de ahorro previsional y rol de las aseguradoras Prestaciones de actividad y seguro de desempleo Instituciones de la seguridad social y gestión del sistema de protección Trabajador autónomo o por cuenta propia y su protección social | Se crea agenda. |
| Actores | Partidos, corporaciones, sociedad civil | Partidos, corporaciones, sociedad civil | Sin partidos, más sociedad civil |
| Intermediación | Fuerte | Fuerte | Débil |
| Institucionalidad | Informal | Informal | Informal |
| Conocimiento experto | Sí | Sí, pero con menos presencia | Sí |
| Proceso | Muy bien la comunicación y la relación | Bien la comunicación y la relación | Satisfactorio con relación a objetivos del diálogo, conocimiento de actores e interacción con estos |
| Productos | Dos leyes (18395 y 18399) | Dos leyes (19006 y 19160) | Informe final del Diálogo Social |

Fuente: Elaboración propia (2020).

Reflexiones finales: recapitulación y algunas líneas sobre el futuro

En este apartado final quisiéramos, en primer término, retomar las siete dimensiones analíticas, de modo de abarcar las tres experiencias.

Al respecto, cabe señalar que en el primer y el tercer diálogo *se crea la agenda*, mientras que en el segundo diálogo *se la hereda* del primero. La creación de la agenda del primer diálogo estuvo a cargo de la csss, mientras que la del tercer diálogo fue elaborada fundamentalmente a partir de las propuestas de las y los participantes, sin perjuicio de las opiniones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del equipo técnico de la Udelar.

Con relación a los *actores* que participaron en los tres diálogos, en los primeros dos participaron los partidos políticos, mientras que en el tercero estos no fueron convocados, lo que produjo críticas de los partidos de la oposición política. Fue en el segundo diálogo donde se registró la mayor participación de los partidos de todo el sistema político.

La *intermediación* fue fuerte en los primeros dos diálogos y débil en el tercero. Los tres diálogos se desarrollaron a partir de una institucionalidad informal.

El *conocimiento social especializado* fue relevante en el primer y el tercer diálogos y menor en el segundo.

El *proceso* fue bien valorado por las y los participantes en los tres diálogos, aunque fue mejor valorado en el primero.

Los *productos* fueron dos leyes en el primer diálogo y dos leyes en el segundo, mientras que en el tercero fue un informe técnico. Más allá de lo cuantitativo, las dos leyes que se enmarcan en el primer diálogo tienen mucho mayor relevancia sustantiva, por los temas que abordaron y los cambios que produjeron.

En segundo término, si tomamos en cuenta los productos y las valoraciones de las y los participantes, podemos considerar que existió una disminución de la jerarquización del diálogo como mecanismo para la toma de decisiones a medida que avanzó el ciclo progresista.

Asimismo, se observa que la disminución del desarrollo de los procesos de diálogo extraparlamentario fue acompañada de la afirmación de me-

didadas relevantes como la ley de desafiación de las AFAP (19.590, conocida como la «ley de los cincuentones»), votada en el tercer gobierno del Frente Amplio únicamente por el oficialismo, sin participación del conjunto del sistema político.

Recientemente, el ciclo progresista arribó a su fin con la llegada al gobierno de una coalición de derecha que encabeza el Partido Nacional. El nuevo gobierno que preside Luis Lacalle Pou acaba de aprobar, por medio de la llamada Ley de Urgente Consideración (19.889), la creación de una comisión de 15 expertos en el ámbito del MTSS y la OPP para diagnosticar en 90 días (y proponer en otros 90) un conjunto de reformas a la seguridad social. Esta comisión está integrada por expertos/as que representan al gobierno, a los partidos políticos y a los actores sociales, y cuenta con dos secretarías, una técnica y otra ejecutiva (Comisión de Expertos en Seguridad Social).⁴

Frente a este nuevo escenario, cabe recordar qué fue lo que funcionó (es decir, lo que fue percibido positivamente por los diferentes actores) de los procesos de diálogo en el ciclo anterior en comparación con la propuesta actual:

Sin perjuicio de que funcionó separar el momento de *crear* (mediante los plenarios) del momento de *acordar* (mediante las comisiones ejecutivas), esta institucionalidad no se implementó en el tercer diálogo, que careció de una Comisión Ejecutiva. Por su parte, la nueva institucionalidad elaborará una propuesta de reforma que carece de plenarios. Asimismo, tiene una mayor presencia partidaria, con una amplia mayoría de los actores que forman parte de la coalición que sostiene al gobierno, que no guarda proporcionalidad con la representación electoral. Si comparamos la Comisión Ejecutiva de los dos primeros diálogos con la nueva experiencia, vemos que *se pasó de un diálogo modelo tripartito u OIT a uno en el que se ensaya una representación de base mayoritariamente ciudadana y no proporcional*.

En las experiencias anteriores de diálogo, funcionó *cuidar la comunicación y la relación* mediante las relatorías y un intercambio asertivo.

Funcionó *utilizar el conocimiento social especializado* como criterio de legitimidad; este criterio estuvo presente en los dos gobiernos del FA que encabezó el doctor Tabaré Vázquez y *parece ser un criterio de recibo en la nueva administración* que encabeza el doctor Luis Lacalle Pou.

.....
4 <https://cess.gub.uy/>

Funcionó *que los acuerdos logrados en las instancias del diálogo no sustrajeran la prerrogativa parlamentaria*, en la que aumentó el nivel de apoyo.

Finalmente, es conveniente *confirmar la presencia de todos los actores relevantes para asegurar la democratización del proceso y evitar bloqueos*.

Bibliografía

- Bentancur, N. y Busquets, J. (2019). The Governing Left in Uruguay (2005–2015): A Participatory Democratic Experiment. *Latin American Perspectives*. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X18807488#>
- Bucheli, M., Busquets, J., y Setaro, M. (2009). El Diálogo Nacional de Seguridad Social: Contenido y proceso. En Bucheli, Busquets y Setaro (2009), *La seguridad social en el Uruguay: Contribuciones a su Historia*. Montevideo: ICP, FCS, Udelar–República AFAP.
- Busquets, J. (2011). Segunda etapa del Diálogo sobre Seguridad Social: La agenda de la política pública. En *Política en tiempos de Mujica: En busca del rumbo*. Informe de Coyuntura del ICP, 10. Montevideo: Estuario.
- Busquets, J. M. (2013). *Uruguay: Diálogo Social y re-reforma jubilatoria en tiempos de crisis y más allá (2005–2009)*. Montevideo: Abrelabios.
- Busquets, J. M. y Schenck, M. (2012). Segunda etapa del Diálogo sobre Seguridad Social: El proceso bajo la lupa. En *Política en tiempos de Mujica II: Un balance a mitad de camino*. Montevideo: ICP.
- Busquets, J. M. y Schenck, M. (2013). Segunda etapa del Diálogo sobre Seguridad Social: Acuerdos, desacuerdos y evaluaciones. En *Política en Tiempos de Mujica III: A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: ICP.
- Busquets, J. M., y Schenck, M. (2011). Seguridad social y protección social. En *Las relaciones laborales en el bicentenario*. Montevideo: MTSS.
- Busquets, J. M., y Schenck, M. (2016). La política pública de seguridad social en el presidente Mujica: Novedades y frenos. En N. Bentancur y J. M. Busquets (Coords.), *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Fisher, R., y Ury, W. (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2010). Diálogo Nacional de Seguridad Social. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/dialogo-nacional-de-seguridad-social>

- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Inician segunda etapa de Diálogo Nacional sobre Seguridad Social en Uruguay*. Recuperado de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_180622/lang--es/index.htm
- Rodríguez Azcúe, Á. (2008, abril-junio). Caracterización y resultados del Diálogo Nacional de seguridad social. *Revista de Derecho Laboral*, 230. Montevideo.
- Sarfati, H., y Youcef, G. (2012). *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism and social dialogue?* Working Paper de la OIT. Ginebra.
- Schenck, M., y Busquets, J. M. (2017). *Informe final del Diálogo Social*. (Mimeo). Recuperado de <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/informes-finales-del-dialogo-social-uruguay-hacia-el-futuro>
- Schmitter, P. C. (1985). Neo-corporatism and the state. En W. Grant (Ed.), *The Political Economy of Corporatism*. Sociology, Politics and Cities. Londres: Palgrave. Recuperado de https://doi.org/10.1007/978-1-349-18041-7_2

Páginas web

- <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/dialogo-nacional-de-seguridad-social>
- http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_180622/lang--es/index.htm
- <https://www.bps.gub.uy/bps/file/4962/1/dialogo-social-2008.pdf>
- <https://cess.gub.uy/>

Sección II:

Funciones básicas del Estado y derechos humanos

Capítulo 7

La reforma procesal penal a partir de 2014: avances, resistencias y resultados

Henry Trujillo y Diego Gonnet Ibarra

Introducción

El presente artículo revisa sintéticamente la reforma procesal penal iniciada en Uruguay en 2014 y que se puso en práctica en noviembre de 2017. Esta constituyó un verdadero cambio de paradigma en un área crítica para cualquier Estado de derecho, como es la administración de justicia penal. Se trata probablemente de la transformación más profunda en dicha área que el país haya procesado bajo un gobierno democrático. Entre otros aspectos, esta reforma reconfiguró en forma parcial pero sustantiva los roles y prerrogativas de tres instituciones elementales del Estado como son el Poder Judicial (PJ), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Ministerio del Interior (MI), así como las relaciones funcionales y de poder entre las fuertes corporaciones que en ellas se desempeñan: policías, fiscales y jueces.

El artículo comienza considerando los antecedentes históricos nacionales e internacionales, pasa luego al diseño a nivel legislativo, para finalizar analizando las reacciones generadas y los resultados constatables en los primeros tres años de implementación (noviembre de 2017 a noviembre de 2020). El ejercicio se realiza a partir del análisis de las discusiones legislativas, declaraciones de prensa de los principales actores identificados, así como de la evidencia sobre resultados construida en este breve lapso por organismos públicos y equipos académicos.

Se argumenta que esta reforma no puede atribuirse a un solo partido político. Es más bien el resultado de la confluencia de tendencias internacionales concretadas en varios países de la región y de intereses y visiones

parcialmente compartidos entre actores de varios partidos políticos, sectores académicos y grupos de operadores del sistema judicial.

No se ha construido aún evidencia clara sobre los factores políticos e institucionales que catalizaron en este período una reforma que venía gestándose desde mucho tiempo atrás. Puede especularse con que hacia fines del gobierno de José Mujica e inicios del de Tabaré Vázquez se visualizó la necesidad de renovar una agenda política para ese entonces no demasiado cargada, donde a impulso de sus promotores más convencidos en diferentes ámbitos (legislativo, judicial, académico, etc.) la iniciativa de reformar el proceso penal encontró un lugar. Quizás hayan influido también la creciente presión por resultados en materia de seguridad pública y la percepción de cierta disponibilidad fiscal remanente luego de haber atendido otros aspectos percibidos como prioritarios (ej.: salarios e inversiones en el Ministerio del Interior).

De todos modos, el artículo destaca cómo la reforma logró un amplio consenso interpartidario para su aprobación legislativa, fruto de un extenso y prolífico proceso de elaboración que incluyó consultas con los principales actores institucionales y académicos interesados.

En paralelo, persistieron siempre corrientes de oposición fuertes, tanto a nivel jurídico-doctrinario como corporativo, que se manifestaron con enorme intensidad durante los primeros dos años de implementación. En el contexto del aumento de la presión pública por la inseguridad ciudadana y de la coyuntura preelectoral, dichas fuerzas opositoras redundaron en contrarreformas parciales consagradas a nivel legislativo entre 2018 y 2020.

Sin embargo, a la luz de la evidencia parcial construida hasta el momento, la reforma parece haber alcanzado varios de sus objetivos (aunque seguramente no todos) en materia de fortalecimiento de garantías procesales, mejora en el acceso a la justicia, eficacia y eficiencia en la persecución penal.

En el balance, el cambio de paradigma de un sistema inquisitivo y escrito a otro adversarial, oral y público no parece estar abiertamente en cuestión, pero se mantienen las presiones por volver atrás en aspectos claves como la intervención de los jueces en las investigaciones o en el reparto de potestades entre fiscales y policías.

Paralelamente, las discusiones generadas sobre la relación entre la implementación del nuevo proceso penal y la situación de seguridad pública

pusieron nuevamente en cuestión la escasez y falta de legitimidad de los datos y evidencia disponibles para evaluar las políticas criminales y de seguridad pública en Uruguay.

La reforma procesal penal de 2014: antecedentes y diagnóstico que la motivó

Mientras que otras reformas de política pública ocurridas en el período 2005-2019 son claramente vinculables con la llegada del Frente Amplio al gobierno, la iniciada con la aprobación en 2014 de un nuevo Código del Proceso Penal (CPP) difícilmente sea atribuible a un partido político, y tal vez tampoco a una orientación de política pública específica. Por el contrario, parece haber sido resultado de la confluencia parcial de intereses de diferentes actores. Al mismo tiempo, enfrentó resistencias que, aunque no siempre se explicitaron públicamente, fueron fuertes y sostenidas. Dichas resistencias y la complejidad intrínseca de la reforma explicarían que el proceso de diseño haya sido tan prolongado, dado que se debatió a nivel parlamentario desde la primera legislatura posdictadura. También que su implementación haya estado sujeta a importantes vaivenes. En el mismo sentido, explicaría las significativas contrarreformas parciales introducidas en sus primeros dos años de implementación (2018-2019).

De manera sintética, pueden identificarse dos grandes líneas argumentales a partir de las cuales se construyeron diagnósticos negativos sobre el funcionamiento previo del sistema procesal penal en Uruguay. La primera está fundada en las críticas jurídicas y doctrinarias a los sistemas inquisitivos y a su aplicación histórica en el contexto latinoamericano. Estas críticas confluyen en el convencimiento de que esos sistemas son violatorios de varias garantías necesarias para el debido proceso a los justiciables, así como en que limitan seriamente el ejercicio de los derechos de las víctimas. La segunda línea argumental refiere a la ineficacia, entendida como la incapacidad para identificar y responsabilizar a los autores en una porción sustantiva de los delitos denunciados, e ineficiencia, relacionada con los altos costos y demoras de los procesos penales. A su vez, dichas ineficacia e ineficiencia se perciben como causas contribuyentes al deterioro de la situación de seguridad pública.

Con relación a la primera línea argumental referida, considerando el contexto internacional, la reforma del proceso penal en Uruguay es la última de una larga lista de transformaciones radicales de los tradicionales

sistemas inquisitivos vigentes en América Latina desde la colonia. El inicio de esta ola regional de reformas puede ubicarse aproximadamente en 1994 en Guatemala, aun cuando es posible rastrear antecedentes hasta la década de 1940. Desde aquel año, prácticamente todos los países de América Latina han adoptado, o están por adoptar, el proceso penal acusatorio, adversarial y oral, con las únicas excepciones de Brasil y Cuba (Observatorio Justicia y Legislación [OJL], 2020). El reconocimiento de estas rémoras inquisitivas y la búsqueda de superarlas llevaron a una «segunda generación» de reformas penales en América Latina. Mientras las primeras, desde una visión puramente legalista y procesalista, se habían limitado a introducir cambios legales, las segundas adoptan la perspectiva de una política pública más integral. Es decir, buscan también implementar rediseños institucionales fuertes que impidan que la tradición legal preexistente ahogue la transformación (Vargas, 2008). Entre otros, estos rediseños incluyen «fortalecer la adversarialidad dentro de la lógica acusatoria; ampliar la oralidad a las etapas previas al juicio; desformalizar la investigación; mejorar los sistemas de organización y gestión para garantizar la oralidad y la desburocratización; implementar nuevos modelos de organización tanto del Ministerio Público, la judicatura penal y la defensa pública» (Binder, 2017, citado en OJL, 2018b).

En el caso de las reformas procesales en América Latina, se las ha vinculado también a la influencia de organismos trasnacionales que han alentado la introducción de este tipo de sistemas como parte de reformas liberales en la relación Estado-sociedad y la necesidad de nuevas formas de gobernanza asociadas a ellas (Acuña, 2002, citado en Graciosi, 2004).

En paralelo a las tendencias internacionales reseñadas, en Uruguay la reforma estuvo impulsada internamente por las críticas al funcionamiento del sistema penal nacional que maduraron a lo largo de varias décadas. Por ejemplo, las generadas dentro del propio campo jurídico se pueden rastrear al menos desde finales de la década de 1950. Entre otras observaciones, se hacía hincapié en la doble función del juez, como investigador y como autor de la sentencia; en la ausencia de la figura del defensor en las primeras etapas de proceso; en el uso generalizado de la prisión preventiva que, sumado al elemento anterior, eliminaba en la práctica la presunción de inocencia. Estas y otras características también hicieron a Uruguay objeto de observaciones de organismos de defensa de derechos humanos al menos desde 1993 (OJL, 2018b, pp. 7-8), las que se prolongaron hasta la implementación de la reforma en 2017.

En base a esas discusiones, el Parlamento creó en 1986 una comisión para estudiar y proponer una reforma del CPP. La comisión elaboró un anteproyecto que no fue aprobado. Posteriormente, a mediados de los noventa, se presentaron otros dos proyectos con la firma de juristas de prestigio. Finalmente, un tercer proyecto elaborado a pedido del Ministerio del Interior, que tomaba como base los anteriores, fue aprobado por el Parlamento mediante la ley 16.893, de 16 de diciembre de 1997 (modificada en 1999), pero nunca entró en vigencia (OJL, 2018b, p. 9). Este tortuoso derrotero legislativo previo, y particularmente el intento fallido de 1997, dan una idea de la complejidad y sensibilidad política de los temas involucrados en este tipo de reformas.

En cuanto a la segunda línea argumental, desde la década de 1990 aumentaron sostenidamente las presiones políticas por mejorar el desempeño del sistema penal, buscando respuestas al marcado incremento de la pre-ocupación pública por los problemas de seguridad.¹

Las políticas adoptadas dieron como principal resultado un rápido y acentuado aumento de la población privada de libertad. Para los adultos, el promedio anual pasó de 4.117 encarcelados en 1999 a 9.727 en 2014, lo que representa un incremento de 136 % en 15 años (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP] y Ministerio de Desarrollo Social [MIDES], 2015, p. 122).

No obstante, los indicadores disponibles sobre violencia y criminalidad mostraban que la situación seguía deteriorándose, al tiempo que la preocupación ciudadana al respecto continuaba creciendo. Paralelamente también existían cifras que ilustraban acerca de los problemas de funcionamiento específicos del sistema penal uruguayo. A manera de ejemplo, con relación a la eficiencia, según datos del Poder Judicial los procesos penales culminados en 2014 habían durado en promedio más de 13 meses cuando eran tramitados en Montevideo y más de 19 meses cuando se tramitaban en juzgados del interior del país (FGN, 2018b, p. 30).

Tal extensión, sumada al hecho de que para los delitos más frecuentes o graves era práctica general disponer la prisión preventiva de los imputados, daba por resultado que, hacia fines de 2017, el 69,8 % de los adultos privados de libertad en Uruguay permanecieran sin condena (FGN, 2020, p. 29). Aunque era naturalizada por muchos operadores judiciales nacionales,² esa situación había generado observaciones reiteradas de organismos

1 Trajtenberg, Rojido y González (2012) presentan una buena síntesis de las principales políticas y proyectos de seguridad pública ensayados entre 1985 y 2012.

2 Consultado en octubre de 2019, el expresidente de la SCJ doctor Jorge Chediak describió su posición al respecto de la siguiente manera: «Yo le digo a mis estudiantes que parecía peor de lo

internacionales; una de las más notorias fue la expresada en 2009 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco del denominado «caso Peirano Basso» (2009).

En cuanto a la eficacia en la persecución penal, combinando datos del Ministerio del Interior y del Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación mostró que entre 2014 y 2016 por cada 100 denuncias registradas se lograban apenas 5 procesamientos (FGN, 2018b, p. 25). También indicó que solo el 38,8 % de las denuncias registradas por el Ministerio del Interior eran informadas a los juzgados competentes, a veces mediante sucinta comunicación telefónica, seleccionadas a criterio de cada responsable de unidad policial. Es decir que a nivel policial existía un importante espacio de discrecionalidad para decidir qué y cómo se comunicaba a los juzgados.

Objetivos, lineamientos de la reforma y aspectos destacados de su implementación

Desarrollando la hipótesis propuesta en la sección anterior y apelando a una síntesis necesariamente estilizada de los diferentes discursos que la fundamentaron, puede afirmarse que la reforma procesal penal iniciada en Uruguay en 2014 parece responder a dos grandes objetivos, no siempre fácilmente conciliables entre sí.

El primer objetivo era establecer un proceso penal que ofreciera mayores garantías en el ejercicio de sus derechos tanto a los presuntos delincuentes como a víctimas y denunciantes, y que fuera más transparente y brindara a terceros interesados más información acerca de las decisiones adoptadas y los resultados de los procesos.

El segundo objetivo era aumentar significativamente la eficacia y eficiencia en la persecución penal. La primera dimensión suponía lograr identificar responsables en una mayor proporción de los delitos cometidos, así como mejorar la selectividad, concentrando los esfuerzos en perseguir aquellos más complejos y/o graves. La segunda dimensión remitía a reducir los tiempos y costos necesarios para la resolución de los procesos.

que era, porque es cierto que venían observadores internacionales y decían: “Ustedes tienen el 60% de privados de libertad [...] que deben ser presumidos inocentes”. Y la contestación íntima era: “No se preocupen, que son culpables”. Porque estarán presumidos inocentes, pero son culpables porque si no hubiera existido semiplena prueba de su culpabilidad, no los hubiéramos mandado a prisión. O sea que lo que está faltando es que ese trámite, que es el proceso penal, termine para que se los condene...” (Bianchi, 2019).

Con relación a ese segundo objetivo, al menos algunos entre quienes promovieron o aceptaron la reforma esperaban que la mejora de la eficacia de la persecución penal tuviera como consecuencia la reducción de los índices de violencia y criminalidad.³ Esto a pesar de que existe una extensa literatura especializada que discute la enorme dificultad para establecer relaciones de causalidad entre dichas variables (Sanguinetti *et al.*, 2014, p. 193).

Para alcanzar esos objetivos se implementaron dos líneas de acción centrales. La primera y más obvia fue la aprobación en diciembre de 2014 e implementación a partir de noviembre de 2017 del nuevo código que cambió el paradigma del proceso penal uruguayo. Este proceso implicó la introducción de varios ajustes —en particular, el proceso abreviado—⁴ al proyecto original aprobado en 2014. La segunda línea, menos analizada pero igualmente significativa en términos de sus efectos, radicó en las transformaciones organizacionales operadas en el PJ y, fundamentalmente, en la FGN, que prepararon a estas instituciones para cumplir mejor sus roles en el marco del nuevo CPP.

En cuanto al cambio de paradigma procesal, es preciso reseñar sus aspectos más salientes en términos jurídicos y de reconfiguración de los roles de los operadores judiciales. En primer lugar, el carácter acusatorio del nuevo sistema supuso que la iniciativa para iniciar o cerrar investigaciones, así como la potestad de dirigir a los cuerpos auxiliares de la justicia (policías) pasara, en gran medida, de los juzgados a las fiscalías. Así, los jueces pasaron a ocupar exclusivamente el rol de garantes de la legalidad de los procedimientos y de arbitraje y resolución de un conflicto en que las partes están representadas por la fiscalía y la defensa. Entre muchos otros cambios, esto supuso una profunda reconfiguración de las relaciones institucionales y de poder entre jueces, fiscales y policías, no exenta de fricciones y que continúa siendo terreno de disputa, tanto a nivel legal como operativo.

En segundo lugar, el nuevo código concibe el delito como un conflicto entre partes (víctimas y/o fiscalía vs. responsables) e introduce vías de solución negociada, algunas de ellas inspiradas en el concepto de justicia restaurativa. Es decir que se habilita la posibilidad de que la fiscalía y la defensa del imputado negocien el reconocimiento de determinados hechos

3 Aunque mencionada con poca frecuencia, esta idea aparece ya en la primera reunión de la Comisión de Legislación y Códigos del Senado donde se presentó el proyecto de reforma (3/5/2011).

4 Se trata de una modalidad de justicia negociada que permite alcanzar una condena en un tiempo breve a partir de un acuerdo entre el fiscal y el imputado. Para una historia del mecanismo, véase Dervan, 2019.

delictivos y la responsabilidad de sus autores, así como el castigo o acción restaurativa correspondiente hacia las víctimas, generalmente a cambio de reducir la extensión de la pena.

Tercero, en aras de hacer al proceso más ágil y transparente, el nuevo código estableció que el referido intercambio entre partes se desarrolle mayoritariamente en forma oral, y que las principales instancias procesales (como la formalización de una investigación y/o su conclusión) ocurran en audiencias públicas, con acceso a las víctimas, prensa y ciudadanía en general. La oralidad y publicidad exigieron especialmente a fiscales, defensores y jueces, quienes tuvieron que desarrollar nuevas competencias profesionales.

En el plano de las transformaciones institucionales y de gestión destacan las operadas en el PJ y la FGN. En ambos casos se dio un fuerte impulso a la digitalización, ampliándose la utilización de sistemas informáticos de apoyo a la gestión o creándose nuevos. Como resultado, existen nuevas funcionalidades que permiten realizar por vía informática y a tiempo real la mayoría de las interacciones entre Poder Judicial, Fiscalía y Ministerio del Interior. Esto generó, por un lado, algunas esperables incomodidades y dificultades entre quienes no estaban habituados a utilizar estas herramientas. Pero por otro lado, aumentó sustantivamente la calidad de los registros administrativos y por tanto la trazabilidad y auditabilidad de las decisiones, la disponibilidad de información para monitorear la gestión de las diferentes unidades organizativas, así como también la calidad y celeridad de las estadísticas que permiten informar al público acerca del funcionamiento de todo el sistema penal.⁵

No obstante, las transformaciones organizativas más profundas se dieron en la FGN. En efecto, la ley 19483, promulgada el 5 de enero de 2017, estableció que la Fiscalía pasara de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura a un servicio descentralizado. De esta forma se incrementó significativamente su autonomía para redistribuir recursos y adaptar su estructura interna según las necesidades operativas que se fueran detectando.

Dicha ley orgánica reafirmó también la independencia técnica de los fiscales con relación a cada caso concreto (art. 5). Al mismo tiempo dispuso

.....
5 Otro cambio con significativas consecuencias fue que las autoridades policiales ya no tienen la posibilidad de decidir qué denuncias comunicar a la fiscalía actuante y cuáles no, sino que todas y cada una de las registradas en su sistema son copiadas en tiempo real a una base de datos en la FGN. Sin embargo, algunas modificaciones introducidas en 2020 por la ley de urgente consideración 19.889 podrían devolver –informalmente– esta facultad de la policía.

que un Consejo Honorario dirigido por el fiscal de Corte pueda dictar *instrucciones generales* vinculantes para los fiscales, tendientes a asegurar unidad de criterios en temas como gestión del organismo y política criminal (art. 15). Estas instrucciones son las que permiten regular, entre otros aspectos, los criterios objetivos para determinar qué delitos deben ser investigados con mayor prioridad, o definir estándares mínimos de calidad en la atención a las víctimas, que todas las fiscalías deben respetar.

En ese marco, pueden destacarse otras dos innovaciones organizativas relevantes. Por un lado, la creación del Departamento de Depuración, Priorización y Asignación (DPA). Se trata de una mesa central a nivel nacional, conformada por abogados y fiscales que analizan todas las denuncias no comunicadas directamente por la policía a las fiscalías y las depuran (art. 98 del CPP) o las clasifican según su gravedad y prioridad para asignarlas a las fiscalías competentes.

La segunda fue la creación dentro de la FGN de una Unidad de Víctimas y Testigos, dedicada a prestar asistencia a los equipos fiscales en todo el país para preparar y apoyar a las víctimas de delitos más graves, de forma de que puedan sostener su participación en las diferentes etapas del proceso judicial.⁶

En cambio, el organismo que nuclea a los defensores públicos —que se encargan de la casi totalidad de los casos penales— no experimentó reformas importantes, y se mantuvo dentro de la órbita del Poder Judicial. Sí se incrementó la cantidad total de defensores, de 216 en 2016 a 298 en 2017 (Poder Judicial, 2017). Sin embargo, fuera de Montevideo los defensores no están especializados en materia penal, por lo que no es posible establecer el número exacto de abogados destinados (al menos a tiempo parcial) a la defensa de los imputados. Más allá de esto, defensores públicos entrevistados en 2018 coincidían en señalar que se consideraban en desventaja frente a los fiscales, tanto en número como por los recursos disponibles, que continuaban siendo escasos (OJL, 2018a).

6 Durante la fase de diseño de la reforma se dio cierta controversia entre el Poder Judicial y la FGN en torno a si esta unidad debía inscribirse en una u otra institución, prevaleciendo finalmente la opinión de que debía ubicarse en la FGN.

Apoyos y resistencias políticas a la reforma durante las etapas de diseño e implementación

Los principales lineamientos de la reforma procesal fueron definidos por la ley 19293, promulgada en diciembre de 2014. Como se ha dicho, el trabajo parlamentario que concluyó en ese hito había comenzado con la constitución de una nueva comisión que llegó a plasmar un proyecto de reforma en 2009. No obstante, la discusión, que involucraba a legisladores, operadores y académicos, continuó en la legislatura 2015-2020.

De la revisión de las actas de la Comisión de Códigos y Legislación de la Cámara de Senadores, donde se trató este proyecto —entre 2011 y 2014 primero, y entre 2015 y 2017 después—, no se desprende que existieran motivos relevantes de discusión con posiciones diferentes de los partidos políticos representados. Por lo menos entre los miembros de la comisión parecía compartirse el espíritu de abandonar definitivamente el proceso inquisitivo y pasar a uno acusatorio.

De hecho, los motivos de preocupación más relevantes que aparecieron a lo largo del debate —además del financiero, que no fue menor— referían al potencial impacto en la opinión pública de una reforma que por definición se presentaba más garantista. Cuando la comisión redactora del proyecto inicial concurreó al Senado muchas preguntas se dirigieron al tema de la prisión preventiva. En efecto, el nuevo Código la definía como una medida cautelar a aplicarse en última instancia, lo que podía hacer pensar que la mayoría de los imputados esperarían en libertad su juicio. Ya en las primeras reuniones quedó claro que eso difícilmente sucedería, por la aplicación de instrumentos de justicia negociada, que permiten obtener una condena de forma muy rápida y que conformaban la mayor parte de las salidas procesales en los países que se habían tomado como modelo (principalmente Chile).

Un segundo motivo de preocupación era el proceso de transición, ya que también se sabía —de nuevo por las experiencias de otros países— que los primeros meses de implementación se caracterizarían por los ajustes y los problemas de funcionamiento. La propuesta original era aplicar la reforma gradualmente, por ejemplo, en dos o tres departamentos, pero eso fue finalmente descartado.

Por tanto, la estructura básica del nuevo proceso penal no parece haber generado mayores controversias entre los representantes partidarios. Las

críticas generales aparecieron por fuera de la comisión y nunca llegaron a expresarse en ella.⁷ Durante el período de sesiones destinado a este tema, la Comisión de Legislación y Códigos recibió a la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay (AMFU), al fiscal de Corte, al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y al Instituto de Derecho Procesal de la Udelar, además de a la comisión redactora. La misma comisión redactora ya tenía representantes de todos los actores interesados, incluida la Suprema Corte de Justicia (SCJ) representada por el ministro Jorge Chediak, AMFU, Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU, que representa a los jueces), defensores públicos, Udelar, Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay, Asociación de Actuarios Judiciales, Colegio de Abogados y Ministerio de Economía y Finanzas. De hecho, el proyecto estudiado a lo largo de casi tres años fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras.

Posteriormente, a medida que se acercaba el plazo para su puesta en funcionamiento, aparecieron críticas muy fuertes al proyecto de reforma, provenientes sobre todo de un sector de los fiscales. Estas críticas probablemente deban asociarse al proceso de constitución de la Fiscalía como servicio descentralizado y a los conflictos suscitados con referencia a la conducción del fiscal de Corte, doctor Jorge Díaz (Roba, 17 de mayo de 2017).

Es por eso que, dada la extensión del consenso que parecía haber obtenido el nuevo Código, la reacción que se produjo apenas iniciada su implementación no podía haber sido prevista. Sin embargo, tras apenas ocho meses de marcha del CPP se aprobaron reformas relativamente sustantivas.

En principio, la razón esgrimida fue que la aplicación del CPP coincidió con un fuerte incremento de la cantidad de delitos registrados, particularmente rapiñas y homicidios, y se sostuvo que había una relación causal clara entre los dos eventos.

En el siguiente apartado se discutirá la evidencia disponible al respecto. Aquí conviene referir al proceso de «contrarreforma» iniciado desde el propio comienzo de la implementación del acusatorio y a los actores que lo protagonizaron.

.....
7 Sí fueron discutidos en la Comisión –cuestionadas sobre todo por representantes de la AMFU– algunos aspectos importantes de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación, en especial el alcance de las instrucciones generales (por ejemplo, en la sesión de la Comisión de Constitución y Códigos del 4/10/2016).

Una parte importante de los cuestionamientos comenzó en un sector de los fiscales, que señalaron sobrecarga de trabajo y carencia de recursos. Sin embargo, a poco más de un mes de la puesta en marcha se comenzó a difundir en la prensa la afirmación de que con el nuevo CPP «ingresan menos presos a penales» (Barreneche, 7 de diciembre de 2017), compartida por operadores del sistema penal y el comisionado parlamentario (*El Observador*, 16 de diciembre de 2017). En enero de 2018 comenzaron a aparecer noticias que daban cuenta de un incremento de homicidios por «ajustes de cuentas» (*El Observador*, 17 de enero de 2018) y de un incremento de fugas que se «atribuyen [...] a demoras en trámites de nuevo Código» (Lesa, 22 de enero de 2018). Muchas veces, la fuente explícita de estas afirmaciones fueron fiscales que sostenían enfrentamientos públicos con el fiscal de Corte. También en esos primeros meses fue recurrente la queja de que la policía tendía a comunicar telefónicamente y en carácter de urgencia todos los incidentes, incluidos eventos no delictivos, lo que saturaba la actividad de los fiscales. También se reportó que la policía no actuaba aun en casos en que debía hacerlo —por ejemplo, en casos de flagrancia— debido a que esperaba la orden del fiscal. Estos problemas de coordinación se fueron superando a lo largo de 2018, pero posiblemente expliquen la baja cantidad de casos resueltos hasta abril de ese año.

En efecto, tal como informó la FGN en su momento, durante los seis primeros meses de aplicación del CPP la cantidad de imputaciones fue menor que la que se registraba en promedio antes de su entrada en vigencia. No obstante, en mayo de 2018 se igualó el referido nivel (FGN, 2018b, p. 24). Como resultado de esos primeros meses de mal funcionamiento del sistema penal, se aceleró un descenso de la cantidad total de adultos privados de libertad que venía registrándose desde mayo de 2017 (seis meses antes de la entrada en vigencia del CPP) y que continuó hasta junio de 2018, recuperándose desde entonces (FGN, 2019, p. 23).

A escasos tres meses del comienzo de la implementación, el ministro del Interior, Eduardo Bonomi, atribuyó explícitamente el aumento de delitos al nuevo CPP, apuntando a dificultades para conseguir órdenes de allanamiento, a que en delitos menores los fiscales optaban por dejar en libertad a los detenidos y a que se había reducido la cantidad de imputados y de personas enviadas a prisión, así como a otros problemas de coordinación, incluida la creencia de los policías de que no podrían investigar nada sin orden de un fiscal (Draper, 8 de febrero de 2018). Desde ese momento comenzó una fuerte tensión entre la Fiscalía, el MI y la propia SCJ —a la que también se le adjudicaron responsabilidades por la liberación de per-

sonas privadas de libertad durante las llamadas «visitas a cárceles» (*El País*, 9 de febrero de 2018). Paralelamente, la prensa publicó noticias con ejemplos del mal funcionamiento del nuevo proceso. A su vez, surgieron diferencias entre sectores del oficialismo por este tema y se agudizaron las diferencias a la interna del gremio de fiscales.

En abril de 2018 el MI presentó en el Parlamento un proyecto de ley con tres medidas que modificaban aspectos puntuales pero sustantivos del proceso penal: la posibilidad de conducir a un detenido a la justicia para indagatoria sin que mediara orden fiscal, la aplicación preceptiva de la prisión preventiva para los reincidentes y que en caso de acuerdo para reducción de la pena el imputado no pudiera acceder a libertad anticipada sobre la pena acordada (Presidencia de la República, 2018).

Al fundamentar el proyecto, Bonomi estimó que con el CPP las imputaciones con prisión se habían reducido un 51 %, y un 35 % las imputaciones sin prisión. El proyecto agudizó la controversia entre magistrados, MI y sectores minoritarios del propio oficialismo. En mayo de 2018, declaraciones del director nacional de Policía ameritaron que esos sectores le pidieran la renuncia, al tiempo que el fiscal de Corte le pidió autocrítica.⁸

Al mismo tiempo, los informes que FGN había comenzado a publicar a partir de abril de 2018 mostraban una tendencia de mejora de la cantidad de imputaciones, que en junio de ese año ya habían alcanzado los niveles de eficacia previos a la reforma (FGN, 2018a, 2018b), pese a lo cual el ministro del Interior mantuvo y profundizó sus críticas al CPP.⁹

En diciembre de 2018, el presidente de la República en persona ingresó al debate sosteniendo la línea argumental definida por el Ministerio del Interior. Durante otro evento público afirmó, en base a una consultoría encargada por el MI al doctor Spencer Chainey, de la University College of London: «Aquí, si no se hubiera instrumentado el nuevo CPP, [...] al iniciar el 2019 casi estaríamos con una baja del 30 % de las rapiñas» (Soravilla, 20 de diciembre de 2018).

Como resultado, hasta la entrada del nuevo gobierno en 2020, se contaban unas 12 modificaciones al proyecto original del nuevo CPP. En particular, las introducidas en 2018 y 2019 tendieron a establecer límites a las potestades

8 En sus declaraciones, el director Mario Layera criticaba fundamentalmente al MIDES por no aportar datos que nutrieran los ejercicios de inteligencia policial. Pero también realizó cuestionamientos al CPP.

9 Véanse las declaraciones disponibles en <https://tv.vera.com.uy/video/37899>

de los fiscales con relación a la policía, a las posibilidades de reducir penas en la oferta de acuerdos y a ampliar las posibilidades de aplicar la prisión preventiva. Es decir, el sentido garantista de la reforma fue «amortiguado» con estas disposiciones.¹⁰

Entre los principales puntos que fueron objeto de debate político se pueden destacar:

- El momento en que comenzó a disminuir la población privada de libertad, y el momento en que comenzó el aumento de los delitos.
- La cantidad de delitos aclarados, y el porcentaje de procesos o formalizaciones con prisión, antes y después de la reforma.
- El efecto causal de la reforma en los niveles de delitos, y los mecanismos por los que se daba ese efecto.
- La cantidad de casos que realmente llegaban a la justicia antes y después de la reforma, así como los niveles de registro de delitos.
- La magnitud de las penas aplicadas con el nuevo proceso, en comparación con el inquisitivo.
- El grado de libertad que debían tener los policías a la hora de detener, interrogar y practicar detenciones.

Una muestra de la debilidad de estos debates radica en el pobre manejo de la evidencia disponible. A manera de ejemplo, la referida consultoría del doctor Chainey, principal investigación utilizada por el Ejecutivo para defender la vinculación entre el CPP y el aumento de las denuncias de rapiña, estaba en realidad enfocada en evaluar el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) gestionado por el Ministerio del Interior y refería solo lateralmente al CPP. Además, el documento completo nunca fue publicado.

Otra muestra es que la hipótesis de vinculación causal entre la supuesta benevolencia del CPP hacia los delincuentes y el aumento de determinados delitos se siguió sosteniendo incluso mucho después de que los datos contruidos por FGN, el PJ y el propio Instituto Nacional de Rehabilitación, dependiente del MI, demostraran la eficacia punitiva del CPP. En efecto, desde mediados de 2018 la cantidad de imputaciones mensuales con relación a denuncias de rapiña superaba largamente los niveles previos

.....
10 En el comienzo del siguiente período de gobierno, la ley de urgente consideración acentuó este tipo de medidas, amplió los márgenes de autonomía de la policía con relación a los fiscales y estableció amplias facultades para el pedido de identificación y registro de personas en la vía pública.

al CPP y la cantidad de privados de libertad volvió a igualar esos niveles a comienzos de 2019, para alcanzar posteriormente máximos históricos para el país (FGN, 2019).

Un aspecto adicional relevante es que el debate incluyó controversias que no seguían claramente la lógica gobierno-oposición, sino que mostraban cruces entre distintos sectores del oficialismo y diferentes corporaciones —particularmente, la policía y corrientes diversas dentro de los magistrados fiscales— que conjugaban distintos criterios en la forma de relacionarse con el fiscal de Corte y de posicionarse frente a las demandas del nuevo proceso penal.

Finalmente, la situación generada en los primeros meses de aplicación del CPP correspondió exactamente a los temores previstos en las reuniones de la comisión redactora y de la comisión del Senado: el choque de una perspectiva en principio más «garantista» contra una opinión pública claramente inclinada a la punitividad, y la casi segura falla de coordinación general entre los operadores durante los primeros meses del nuevo régimen.

La reacción del Ministerio del Interior (o de la policía) no había estado tan presente en el debate previo, pero su relevancia había sido señalada en los comentarios sobre otras experiencias de reforma en América Latina, particularmente la chilena y la paraguaya (Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA], 2005). También ha sido una contrarreforma común en varios países la reintroducción de la prisión preventiva o —aunque en rigor no forma parte del proceso penal— el incremento de penas (González y Fandiño, 2019).

Resultados en términos de impactos a 2020: eficacia y eficiencia

La reforma procesal penal en Uruguay ha seguido la trayectoria típica de la instalación de sistemas acusatorios y adversariales en América Latina. También han sido relativamente parecidos los eventos de contrarreforma parcial que se dieron casi de inmediato y que de hecho continúan hasta el momento en que se redactó este artículo.¹¹

Sin embargo, la virulencia y rapidez del ataque al CPP que se produjo casi en simultáneo con su puesta en vigor sorprende, sobre todo considerando que fue liderada por miembros del propio gobierno.

Es un hecho llamativo y que merece reflexión, porque, bien mirada, la reforma del proceso penal cumplía en su etapa de diseño con la mayoría de las buenas prácticas en materia de legislación: análisis pormenorizado, consulta con interesados, planificación previa y ajustes institucionales acordados. A esto se suma que contaba con el apoyo prácticamente unánime de todos los partidos con representación parlamentaria.

Aunque solo se puede proponer a manera de hipótesis, la explicación de esa reacción estaría en la conjugación de algunos intereses corporativos con ciertos elementos de coyuntura. Intereses corporativos claramente identificables en grupos de fiscales y, particularmente, del cuerpo policial. Los primeros protestaron con fuerza ante un proceso de implementación que les exigió un gran esfuerzo y que consideraron mal planificado y liderado.

Los segundos mostraron una fuerte incomodidad, en primer lugar, al entender que las nuevas reglas de relacionamiento con la Fiscalía acotaban de forma importante su autonomía en el ejercicio de las investigaciones. A esa sensación puede haber contribuido la natural impericia inicial de algunos fiscales para ejercer su nuevo rol de conductores de la investigación. En segundo lugar, muchos policías se oponían fuertemente a la posibilidad de que los imputados negociaran sus condenas con la Fiscalía.

Estos intereses no habrían sido suficientes para poner en jaque la reforma, de no ser porque se sumaron algunos elementos de coyuntura. El

.....
11 En momento de la redacción, ya se habían aprobado algunas reformas adicionales al CPP en el marco de la ley de urgente consideración 19.889 elevada al Parlamento por el gobierno elegido en noviembre de 2019. Y se discutía eliminar el mecanismo de instrucción general de la FGN mediante un escueto artículo incorporado en la sección «Disposiciones varias» del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020–2024, el cual finalmente no fue aprobado.

primero fue el estallido de la situación de seguridad casi al comienzo de la etapa preelectoral, cuyo indicador más certero es el fuerte salto en la cantidad de homicidios dolosos consumados, que pasaron de 284 en 2017 a 416 en 2018 y 391 en 2019 (Ministerio del Interior, 2020).

Esta situación permitió a la oposición usar a su favor la preocupación por la inseguridad, que fue uno de los talones de Aquiles para la izquierda durante casi todo el ciclo de gobierno 2005-2020.

Frente a este embate, el gobierno optó por señalar al CPP como la causa, asumiendo que la variable intermedia entre la reforma y el incremento de los delitos estaría en la menor cantidad de personas enviadas a prisión, fuera por aplicación de medidas alternativas o de instrumentos de libertad vigilada. Como se ha dicho, el propio Presidente de la República asumió esta explicación apoyándose en la consultoría encargada por el Ministerio del Interior sobre el PADO (supra).¹²

Posteriormente, aunque aún preliminares y parciales, estudios independientes relativizan dicha relación causal entre CPP y aumento de algunos delitos (Díaz, 2019), mientras que los datos relevados o publicados por diferentes organismos desmienten directamente los supuestos originalmente asumidos sobre una mayor benignidad del nuevo CPP (FGN: 2019 y 2020; OJL, 2019; Poder Judicial, 2019).

A la luz de esos hallazgos resulta más plausible pensar que, si existió un efecto causal, no fue por elementos inherentes al proceso penal acusatorio (tales como reducciones de pena o una menor aplicación de la prisión preventiva), sino por el hecho de que durante los primeros meses de funcionamiento ocurrieron importantes problemas de coordinación entre operadores policiales, fiscales y judiciales, lo que llevó a que la cantidad de imputaciones fuera muy baja. Sin embargo, como se indicó, ya a mediados de 2018 el sistema había recuperado los niveles de eficacia previos. Mientras que el número de adultos privados de libertad batió récords históricos a partir de noviembre de 2019, lo que constituye un indicador fuerte de la capacidad punitiva del CPP.

Esto no debería impedir observar un elemento preocupante: la falta de capacidad de conducción del conjunto del sistema político, que aun luego de un ordenado proceso de diseño en el que se alcanzaron amplios acuerdos

.....
12 No es un elemento menor que durante la campaña electoral de 2014 el entonces candidato se hubiera comprometido a un descenso del «30%» de las rapiñas, cosa que se estaba lejos de lograr.

sobre la reforma a implementar y pese a los varios indicios objetivos de buenos resultados obtenidos a partir de junio de 2018, pareció actuar más bien reactivamente a los movimientos de la opinión pública, a las presiones corporativas y a las oportunidades de competencia electoral.

Conclusiones

Aunque el paradigma acusatorio y adversarial fue perforado por las contrarreformas, no parece que se esté en una situación de regresión total al anterior paradigma. De hecho, existe evidencia de que el balance es positivo por el momento con relación a los objetivos inicialmente planteados. En primer lugar, porque, como destacaron casi unánimemente los defensores públicos entrevistados, la reforma implicó una mejora radical en cuanto a que los imputados cuentan con defensa desde el inicio, los jueces realizan ahora un exhaustivo control de la legalidad de la detención y el trato dado por la policía y el proceso oral y público refuerza todas estas garantías (OJL, 2018a).

Esto aun considerando que, como se dijo, la Defensoría Pública fue el actor menos reforzado en el proceso de reforma. Una consecuencia negativa de esta debilidad podría verse en la calidad de los acuerdos obtenidos con procedimientos de justicia negociada —particularmente en el proceso abreviado—. Sin embargo, todavía no hay estudios sobre este tema en Uruguay. En todo caso, los cambios permitieron una caída abrupta de los privados de libertad sin condena, porcentaje que pasó de casi un 70 % en 2017 a 31 % en julio de 2019 (FGN, 2019, p. 22).

Un segundo elemento positivo es que, si bien las leyes posteriores a 2017 tendieron a devolver en algún grado la autonomía policial en lo que respecta a los fiscales, eso no ha tenido por consecuencia la reversión al llamado *principio de oportunidad policial*. Es decir, a la potestad de la policía de decidir qué denuncias se comunicaban a jueces y fiscales. Actualmente, la FGN recibe copia de todas las denuncias registradas, y en base a criterios de priorización selecciona y realiza su propio análisis sobre estas (FGN, 2019, p. 31).

Finalmente, la reforma ha permitido incrementar de manera importante la eficacia y eficiencia del sistema, en primer lugar mediante una reducción radical de la duración de los procesos. En efecto, la duración promedio de los procesos culminados en el marco del CPP entre mayo y octubre

de 2019 fue de 24 días, frente a los 402 y 570 días que se verificaban en juzgados con competencia penal de Montevideo e interior, respectivamente, en 2017 (FGN, 2019, p. 21). En segundo lugar (y más importante) porque durante el segundo año de implementación del CPP el promedio mensual de personas imputadas fue un 29 % mayor que en igual período de 2017, cuando regía exclusivamente el proceso inquisitivo (FGN, 2019, p. 8).¹³

Como se ha dicho, aunque es complejo establecer la relación entre eficacia de la persecución penal y cantidad de delitos, el incremento de la probabilidad de ser identificado e imputado podría contribuir a mejorar la situación de la seguridad en el futuro.

Pero contra este fondo positivo no debe olvidarse que la información básica necesaria para evaluar las políticas de seguridad ciudadana sigue siendo poco confiable para buena parte del sistema político y de la ciudadanía. En particular, la cantidad de delitos ocurridos fue y es actualmente objeto de controversia política, ya que el indicador más accesible —las denuncias registradas— no cuenta con una metodología de captura y procesamiento técnicamente consensuada y transparente. Todo apunta a que ello no es un problema inherente al gobierno en ejercicio. En este sentido, siendo Uruguay un país que suele contar con datos de calidad aceptable en la mayoría de las áreas de interés, la pobreza de la información relevante para la política criminal contrasta con la importancia que la opinión pública otorga al tema.

.....
13 La comparación realizada por FGN considera el promedio de imputaciones de personas o procesamientos entre febrero y octubre de 2017 (1.063) y durante igual período de 2019 (1.373).

Bibliografía

- Acuña, C. H. (2002, octubre). La dinámica político-institucional de la reforma judicial en Argentina. Panel: Las reformas de segunda generación y su impacto sobre el buen gobierno: Experiencias comparadas de Argentina y México en los últimos veinte años. *VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Lisboa.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de seguimiento* (vol. III). Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe 86/09. Caso 12.553. Fondo. Jorge, José y Dante Peirano Basso vs. República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Uruguay12553.sp.htm>
- Dervan, L. (2019). Bargained Justice: The History and Psychology of Plea Bargaining and the Trial Penalty. *Federal Sentencing Reporter*, 31(4-5), 239-247. Recuperado de <https://doi.org/10.1525/fsr.2019.31.4-5.239>
- Díaz, C. (2019). Efecto noviembre. [Publicación en blog]. Recuperado de http://www.razonesypersonas.com/2019/08/efecto-noviembre_40.html
- Fandiño, M., y González Postigo, L. (2020). *Adversarial Criminal Justice in Latin America: Comparative Analysis and Proposals*. Santiago de Chile: CEJA.
- Fiscalía General de la Nación. (2020). *Desempeño del sistema penal uruguayo: Primer trimestre de 2020*. Recuperado de https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/20200624_fgn_desmpeno-sistema-penal-hasta-abr-2020-v1.02.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2019). *Desempeño del sistema penal uruguayo: Balance a dos años de la implementación del CPP*. Recuperado de https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/20191202_fgn_2-anos-del-cpp-v-publicacion-1.0.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2018a). *Análisis primario de resultados del nuevo CPP en relación al proceso penal inquisitivo*. Recuperado de https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-1%0180523_respuesta-pedido-de-informes-Abdala.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2018b). Informe anual 2018, supervisado por el Consejo Honorario de Transparencia Estadística. Recuperado de <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/2021-06/informe-anual.pdf>
- Graciosi, G. (2004). Problemas vigentes y desafíos políticos para una reforma de la judicatura en sociedades latinoamericanas: Una aproximación desde la ciencia política. *Revista de Estudios de la Justicia*, 5, 179-210.

- Ministerio del Interior. (2020). *Estadísticas*. Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>
- Observatorio Justicia y Legislación. (2018a). *Informe anual 2018: El funcionamiento del nuevo CPP en el primer año de implementación*. Facultad de Derecho, Udelar. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/node/1864>
- Observatorio Justicia y Legislación. (2018b). *Informe anual 2018: Antecedentes y marco normativo del nuevo Código del Proceso Penal*. Facultad de Derecho, Udelar. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/node/2343>
- Observatorio Justicia y Legislación. (2019). *Informe anual 2019: El Proceso Penal Acusatorio en sus dos primeros años*. Facultad de Derecho, Udelar. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/node/2635>
- Observatorio Justicia y Legislación. (2020). *Informe anual 2020, Parte 4: Reseña sobre las reformas procesales penales en América Latina*. Facultad de Derecho, Udelar. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/node/3628>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Recuperado de <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-10/Reporte%20Uruguay%202015.pdf>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2018). *Ministro del Interior propuso tres medidas de ajuste al nuevo Código Procesal Penal*. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bonomi-interpelacion-codigo-procesal-penal>
- Poder Judicial. (2019). *Procesos penales 2018: Estudios sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados con competencia en materia de CPP 1980*. Recuperado de <https://www.poderjudicial.gub.uy/penal.html>
- Poder Judicial. (2017). *Anuario Defensoría Pública 2016*. Recuperado de <https://www.poderjudicial.gub.uy/defensa-publica.html>
- Redlich, A., Bibas, S., Edkins, V., y Mason, S. (2017). The Psychology of Defendant Plea Decision Making. *American Psychologist*, 72(4), 339-352.
- Sanguinetti, P., Ortega, D., Berniell, L., Álvarez, F., Mejía, D., Castillo, J. C., y Brasoliolo, P. (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Trajtenberg, N., Rojido, E., y González, V. (2012). *Políticas públicas en criminalidad e inseguridad*. Documento de trabajo. Núcleo de Análisis de la Criminalidad y la Violencia, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Vargas, J. E. (2008). La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 3, 33-47.

Zottoli, T. M., Daftary-Kapur, T., Winters, G. M., y Hogan, C. (2016). Plea discounts, time pressures, and false-guilty pleas in youth and adults who pleaded guilty to felonies in New York City. *Psychology, Public Policy, and Law*, 22(3), 250-259.

Prensa

Barreneche, E. (7 de diciembre de 2017). Ingresan menos presos a penales por el nuevo CPP. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/ingresan-presos-penales-nuevo-cpp.html>

Bianchi, C. (3 de octubre de 2019). Chediak: «Churchill decía que la alternancia fertiliza el suelo de la democracia». *Montevideo Portal*. Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Chediak--Churchill-decia-que-la-alternancia-fertiliza-el-suelo-de-la-democracia--uc731554>

Carrera cuestionó informe de Fiscalía y defendió la reforma del nuevo CPP. (4 de junio de 2018). *Cientochenta*. Recuperado de https://www.180.com.uy/articulo/74562_nuevo-cpp-bajo-en-forma-muy-significativa-el-numero-de-procesados

Draper, G. (8 de febrero de 2018). El nuevo Código del Proceso Penal provocó un aumento de los delitos. *Búsqueda*, contratapa.

El Observador. (16 de diciembre de 2017). Un mes después del nuevo proceso penal empiezan a adaptar las cárceles para cumplir con la ley. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/un-mes-despues-del-nuevo-proceso-penal-empiezan-a-adaptar-las-carceles-para-cumplir-con-la-ley-201712169440>

El Observador. (17 de enero de 2018). Ajustes de cuentas: cinco muertes en 24 horas desconciertan a la Justicia. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ajustes-de-cuentas-cinco-muertes-en-24-horas-desconciertan-a-la-justicia-2018117500>

Lesá, G. (22 de enero de 2018). Atribuyen fugas de delincuentes a demoras en trámites de nuevo Código. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/atribuyen-fugas-de-delincuentes-a-demoras-en-tramites-de-nuevo-codigo-2018122500>

Roba, N. (17 de mayo de 2017). Fiscales advierten que no están prontos para nuevo proceso penal. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/fiscales-advierten-que-no-están-prontos-para-nuevo-proceso-penal-2017517500>

Soravilla, S. (20 de diciembre de 2018). Vázquez responsabilizó al nuevo Código del Proceso Penal por el aumento de las rapiñas. *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/vazquez-responsabilizo-al-nuevo-codigo-del-proceso-penal-por-aumento-de-rapinas-20181219192552>

Capítulo 8

Las políticas públicas del Frente Amplio bajo la lupa: los recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia

Florencia Antía y Daniela Vairo

Introducción

Los gobiernos del Frente Amplio (2005–2020) adoptaron un conjunto amplio de políticas públicas que implicaron reformas tributarias, sanitarias, laborales y sociales. Además, hubo cambios relevantes en la normativa referente a temas de género y diversidad sexual, seguridad pública, regulación de los medios de comunicación audiovisual, descentralización política y derechos humanos, entre los más destacados (véase Bentancur y Busquets, 2016). La agenda de reformas incluyó también cambios institucionales, como la creación de la Fiscalía General de la Nación y modificaciones en algunos aspectos de los principales códigos que regulan el ordenamiento jurídico, como el Código del Proceso Penal.

En este marco, diversos y numerosos grupos e individuos objetaron una parte importante de esta normativa legal mediante la presentación de recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ). En respuesta, la Corte declaró la inconstitucionalidad de algunas leyes relevantes, con lo que se colocó en el centro de la agenda política y mediática.

A pesar de la centralidad política que la SCJ fue ganando en los últimos años, no existen estudios que permitan conocer la naturaleza y los efectos de su actuación en el proceso de definición de políticas públicas durante los gobiernos del Frente Amplio. ¿En qué medida se ha judicializado el proceso

de adopción de políticas públicas? ¿Acerca de qué asuntos ha sido llamada a decidir la SCJ? Luego de su intervención, ¿las políticas públicas fueron modificadas? En definidas cuentas, ¿en qué medida la SCJ se ha configurado como un punto de veto durante los gobiernos del Frente Amplio (FA)?

El artículo muestra que durante los gobiernos del FA la SCJ se ha constituido en un actor muy influyente en el proceso de definición de políticas públicas en Uruguay, ya que ha sido activado en mayor medida que antes y ha declarado inconstitucionales leyes importantes para el programa del Ejecutivo.

El análisis se realizó a partir de una base de datos original que contiene las sentencias dictadas con relación a la constitucionalidad de las leyes¹ entre 1989 y 2020. En esta base identificamos las leyes y artículos cuya constitucionalidad fue objetada ante la SCJ y clasificamos los temas y subtemas² a los que responden.

Luego de esta introducción, en la segunda parte planteamos los antecedentes teóricos que contribuyen a entender la potencial influencia de la Corte en las políticas públicas. En la tercera, describimos el contexto institucional en el que se desarrolla el control de constitucionalidad en Uruguay y comparamos la evolución de los recursos de inconstitucionalidad antes y después del acceso del FA al gobierno. Luego, caracterizamos según temas e importancia las leyes aprobadas entre 2005 y 2019 cuya constitucionalidad fue cuestionada ante la SCJ, así como la naturaleza de la legislación que efectivamente fue declarada inconstitucional. En la quinta parte profundizamos en los temas y demandantes de las leyes declaradas inconstitucionales y las clasificamos según la distribución de costos y beneficios que involucran. En la sexta parte abordamos las consecuencias de la intervención de la SCJ, con el propósito de entender si los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad se restringieron al caso concreto al que refería el fallo judicial o tuvieron efectos más amplios sobre la continuidad de las políticas públicas cuestionadas. Finalmente, presentamos las conclusiones del artículo.

.....
1 El texto original de las sentencias se encuentra en <http://bjn.poderjudicial.gub.uy/>.

2 La codificación del contenido de la agenda de la Suprema Corte de Justicia se hizo sobre la base de un libro de códigos que contiene 12 temas y 550 subtemas.

Antecedentes teóricos: la influencia de las cortes superiores de justicia sobre las políticas públicas

El control de constitucionalidad de las leyes es una de las facultades más relevantes del Poder Judicial, ya que permite a los jueces garantizar que la legislación guarde conformidad con lo que establece la Constitución. En los países que cuentan con sistemas de control constitucional concentrado, esa función se centraliza en las cortes superiores de justicia o constitucionales.

Las cortes son organismos reactivos, ya que deciden sobre la constitucionalidad de las leyes una vez que individuos o grupos las activan mediante la presentación de una demanda judicial (Hilbink e Ingram, 2019, p. 9). De ahí que para analizar su potencial influencia sobre la legislación que define las políticas públicas sea clave conocer cuántos y quiénes la activan y sobre qué asuntos lo hacen.

De acuerdo con la literatura, la activación de la corte responde a aspectos institucionales, como la amplitud de la jurisdicción, las reglas de acceso y los costos del litigio, así como a aspectos contingentes que se asocian a la receptividad de la corte frente a los argumentos de política pública planteados por el demandante (Hilson, 2002, p. 243, 2013). Asimismo, responde a las características del sistema político y de las políticas públicas adoptadas por los gobiernos (Taylor, 2008).

La naturaleza de las políticas públicas puede generar incentivos para que quienes se vean afectados opten por la vía de la judicialización para impedir la vigencia de la norma que los afecta. Esto dependerá de cómo se distribuyen los costos y beneficios de la política en cuestión, en particular si están concentrados en un pequeño grupo o se encuentran distribuidos en la sociedad (Lowi, 1964; Wilson, 1995, *apud* Taylor, 2008).

Al mismo tiempo, al brindar una oportunidad institucional para que quienes se vean afectados impugnen la constitucionalidad de una ley, la corte podría configurarse como un «punto de veto» en el proceso de decisión de las políticas públicas, entendido como un «punto de incertidumbre estratégica donde las decisiones pueden ser anuladas» (Immergut, 1992, pp. 27-28).

En este sentido, las cortes influyen de diferentes modos moldeando las políticas públicas, desde modificar su contenido sustantivo al declarar la

inconstitucionalidad de normas, hasta afectar la constelación y poder de los actores involucrados y de ciertos grupos de interés, o cambiar las reglas de acceso a las arenas de litigio judicial o incluso intervenir en los procesos de *agenda-setting* (Rothmayr Allison y L'Espérance, 2017, pp. 2-3).

El rol de la Suprema Corte de Justicia en el sistema político uruguayo

En Uruguay, la SCJ es el órgano rector del Poder Judicial (PJ) y concentra la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes.³ El acceso al instrumento de control de constitucionalidad es restringido: solo pueden presentar solicitudes de inconstitucionalidad quienes vean lesionado su interés directo, personal y legítimo. Además, el alcance de las decisiones de la SCJ es limitado, con lo cual se acota al caso concreto enmarcado en la solicitud y tiene efecto interpartes. De esa forma, la declaración de inconstitucionalidad de una ley genera su inaplicabilidad para el caso, sin tener efectos directos sobre la vigencia de la norma. No obstante, como se analizará más adelante, las sentencias de la SCJ pueden igualmente tener efectos en el contenido de la política pública, cuando sus decisiones llevan a que el gobierno derogue o modifique la ley cuestionada.

Pese a que el diseño institucional de la SCJ no ha cambiado, en las últimas décadas la Corte ha ido ganando relevancia en la escena política. Durante los gobiernos del Frente Amplio se ha cuestionado judicialmente la constitucionalidad de algunas leyes importantes para la agenda del Ejecutivo. Esto llevó en ocasiones a que la SCJ confrontara con los demás poderes del Estado y con actores sociales y económicos.

Esto parecería marcar una discontinuidad con la trayectoria histórica de la SCJ, la que habría cumplido una función de legitimación antes que de control del sistema político, fundada en la «presunción de constitucionalidad de las leyes» (Burstin, Delgado, Gómez Leiza, Rodríguez Carrau y Sarlo, 2009; Risso, 2014, 2016; Sarlo, 2005, 2010; Sarlo y Trujillo, 2007). En ese sentido, en un trabajo anterior mostramos que en los últimos 15

.....
3 Está integrada por cinco miembros cuya designación es responsabilidad de la Asamblea General con una mayoría especial de dos tercios de sus componentes, lo cual exige acuerdos políticos amplios. De acuerdo con la práctica informal, la Asamblea General debe elegir a los miembros de la Corte a partir de una lista, elevada por la SCJ, en la que figuran los ministros más antiguos de los Tribunales de Apelaciones (Antía y Vairo, 2019a). En paralelo, la Constitución prevé un mecanismo subsidiario de designación automática cuando no se logran los acuerdos requeridos, según el cual, transcurridos los 90 días de vacancia, automáticamente se designa al ministro más antiguo del Tribunal de Apelaciones.

años ha habido un cambio en la actuación de la SCJ, que se manifiesta tanto en el aumento de la demanda que recibe (mayor activación) como en la respuesta que brinda a dicha demanda (aumento de las declaraciones de inconstitucionalidad) (Antía y Vairo, 2019b).

El gráfico 1 muestra la evolución de la demanda hacia la Corte y de su respuesta por período de gobierno en que sucede el fallo. Se basa en el relevamiento de 8.561 sentencias⁴ dictadas por la SCJ entre enero de 1989 y febrero de 2020,⁵ de las cuales 4.859 declaran la inconstitucionalidad de parte o la totalidad de leyes promulgadas a lo largo de la historia parlamentaria uruguaya.

Por una parte, el gráfico muestra un fuerte aumento de la activación de la Corte, entendida como la cantidad de solicitudes de declaración de inconstitucionalidad que le llegan para su consideración. Asimismo, se observa un crecimiento, gobierno tras gobierno, de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de leyes. Si bien la demanda aumenta a lo largo de todo el período, el incremento más marcado ocurre en los últimos dos gobiernos del FA. Allí, además de ser llamada a decidir sobre la constitucionalidad de las leyes en mayor medida que antes, la Corte comienza a declarar una mayor proporción de inconstitucionalidades.

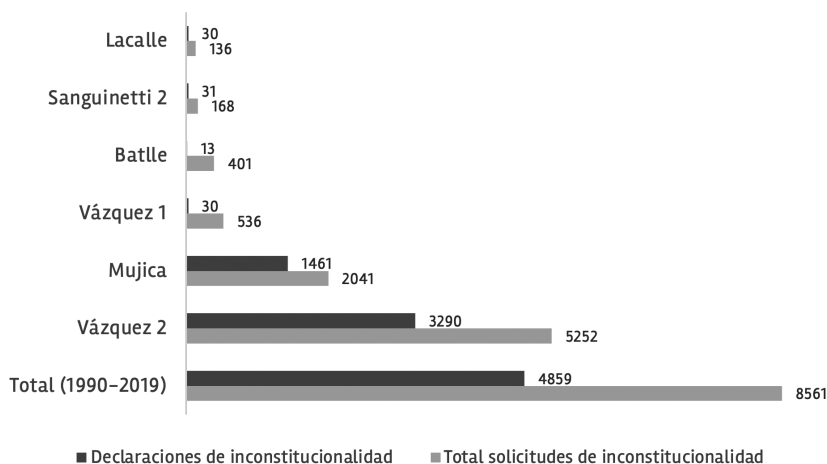
Más de 90 % de los recursos presentados y 98 % de las declaraciones de inconstitucionalidad entre 1989 y febrero de 2020 tuvieron lugar durante los gobiernos del FA. Esto evidencia que la Corte ha sido un punto de veto relevante en el proceso de las políticas públicas y que la arena judicial se ha convertido en un espacio donde múltiples actores sociales, económicos y políticos pasaron a dirimir sus disputas y proteger sus intereses.

Los puntos altos en el gobierno de Mujica y en el segundo de Vázquez corresponden mayoritariamente al cuestionamiento de dos leyes: la ley 18572, de reforma del proceso laboral promulgada en 2009 (1.350 sentencias) y la ley 19120, de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos, promulgada en 2013 (3.999 sentencias), a las cuales nos referiremos más adelante.

4 Este nivel de análisis de sentencia-ley desagrega las sentencias que refieren al cuestionamiento de más de una ley en tantas observaciones como leyes son impugnadas en el recurso en cuestión. No consideramos en el análisis aquellas solicitudes de inconstitucionalidad que son declaradas inadmisibles por la SCJ.

5 La Base de Jurisprudencia Nacional *online* dispone de sentencias desde el año 1989.

Gráfico 1. Recursos presentados y declaraciones de inconstitucionalidad de la SCJ por período de gobierno (1990–2020)



Fuente: Elaboración propia según base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

El análisis precedente, que toma como unidad de análisis las sentencias, nos permite cuantificar la magnitud de la demanda dirigida hacia la Corte y anticipar la importancia de los asuntos en juego para un número importante de actores sociales, económicos y políticos. Sin embargo, como muestran los ejemplos de la ley de proceso laboral y de la ley de faltas, esta unidad de observación es muy sensible a la cantidad de recursos de inconstitucionalidad que se presenten para cada norma, por lo que no da cuenta de la variación en la cantidad de asuntos que efectivamente están siendo judicializados ni de su naturaleza. Para observar el fenómeno desde esta nueva perspectiva, construimos una base de datos cuyas observaciones son las leyes objetadas ante la SCJ y las clasificamos según si fueron o no declaradas inconstitucionales y según sus temas y subtemas.

La tabla 1 presenta un panorama general del número de leyes cuya constitucionalidad fue impugnada ante la SCJ y de aquellas que efectivamente fueron declaradas inconstitucionales entre 1989 y febrero de 2020. En este período, la Corte analizó la constitucionalidad de 301 leyes, de las cuales entendió que 51 eran inconstitucionales (en su totalidad o parte del articulado). En la comparación entre las leyes de los gobiernos de los partidos Colorado y Nacional (1985-2004) y los gobiernos del Frente Amplio

(2005-2019), el número de leyes impugnadas ante la Corte y consideradas inconstitucionales se mantuvo relativamente estable, en el entorno de 100 leyes objetadas y 20 leyes declaradas inconstitucionales.

Tabla 1. Leyes promulgadas, objetadas ante la SCJ y declaradas inconstitucionales entre enero 1989 y febrero de 2020 según período de promulgación de la norma

| Leyes | Período de promulgación | | | Total |
|--------------------|-------------------------|-----------|-----------|-------|
| | 1865-1984 | 1985-2004 | 2005-2020 | |
| Promulgadas | s/d | 1,685 | 1,778 | s/d |
| Objetadas | 96 | 99 | 106 | 301 |
| Inconstitucionales | 11 | 22 | 18 | 51 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Chasqueti, Guedes y Zeballos, 2014, cuadro 1; Sistema de Información Parlamentaria, y base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

Por tanto, la SCJ se vio activada y respondió afirmativamente en mayor medida en los gobiernos del FA que lo que lo hacía antes (según la unidad de análisis por sentencia), pero sus fallos se refirieron a leyes promulgadas a lo largo de toda la historia uruguaya, y no solo en relación con la agenda de izquierda.

De aquí en adelante nos concentraremos en el análisis del rol de la SCJ en el control de constitucionalidad exclusivamente durante los gobiernos del FA. En particular, intentaremos conocer la naturaleza y los resultados de la intervención de la Corte en el proceso de definición de políticas públicas de las administraciones de centroizquierda.

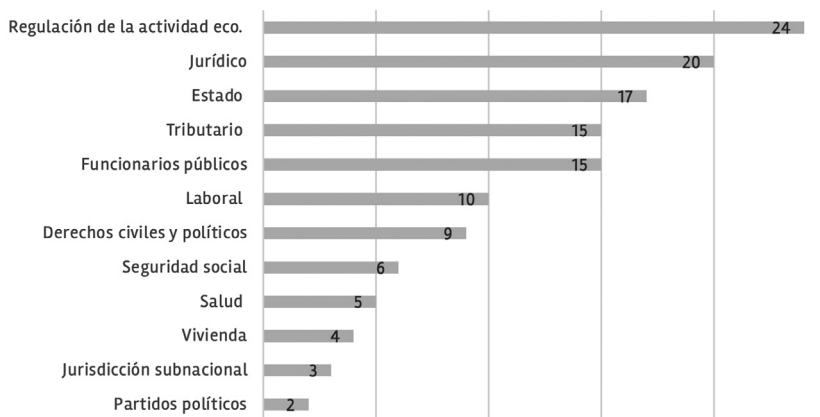
La actuación de la SCJ durante los gobiernos del FA: leyes objetadas y declaradas inconstitucionales

En esta sección caracterizaremos las leyes objetadas y las declaradas inconstitucionales de acuerdo a los temas a los que refieren y a su importancia política. Para ello elaboramos un libro de códigos y codificamos la base de leyes en torno a 12 temas y 550 subtemas. Es importante aclarar que cada ley puede tratar sobre varios asuntos y ser objetada ante la Corte por diferentes temas, por lo que los gráficos registran una frecuencia de temas mayor que el número de leyes.

Leyes objetadas

Como se desprende del gráfico 2, las leyes promulgadas por el FA objetadas ante la Corte abarcan un conjunto amplio de temas, entre los que predominan las normas que refieren a la regulación de la actividad económica (24 leyes), aspectos jurídicos (en materia procesal, penal, 20 leyes), la organización del Estado (17 leyes), tributos (15 leyes), derechos y atribuciones de los funcionarios públicos (15 leyes) y derechos sociales (en materia de salud, seguridad social y vivienda, 15 leyes).

Gráfico 2. Leyes de los gobiernos del FA objetadas ante la SCJ, según temas (2005–2020)



Fuente: Elaboración propia según base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

Un aspecto a destacar es que si tomamos en cuenta el índice de importancia política de la legislación (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998),⁶ muchas leyes importantes, que formaban parte del núcleo de la agenda de las sucesivas administraciones del Frente Amplio fueron cuestionadas ante la SCJ en este periodo. En ese sentido, de las 106 leyes del FA objetadas ante la Corte, 41 eran leyes importantes (39 %).

Leyes declaradas inconstitucionales

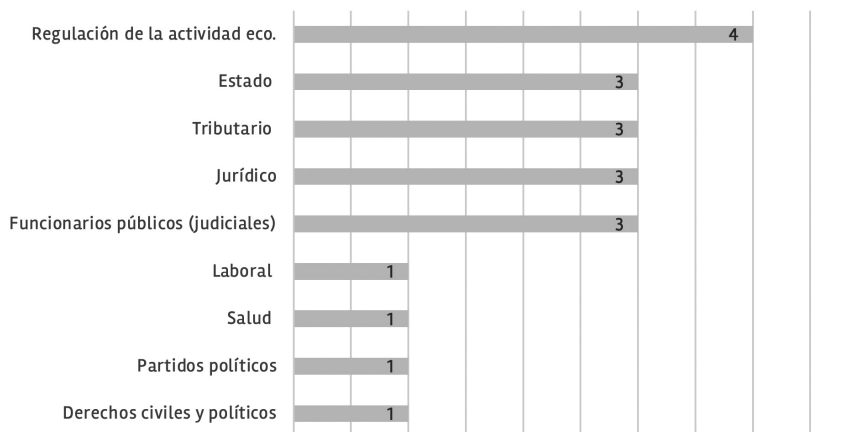
¿En qué medida la SCJ respondió afirmativamente a la creciente activación, que reclamaba la inconstitucionalidad de un conjunto amplio y diverso de normas?

Si bien la mayor parte de las leyes promulgadas durante los gobiernos del FA e impugnadas ante la SCJ (106 leyes) fue considerada constitucional, 18 leyes, entre las que predominan las de alta importancia política (67 %), fueron declaradas inconstitucionales.

En orden de frecuencia, cuatro normas establecen regulaciones de la actividad económica; tres refieren a aspectos procesales y penales; cuatro establecen la dotación salarial y presupuestal del Poder Judicial; tres son tributarias (dos de las cuales refieren a impuestos que recaen sobre los sectores de altos ingresos); una es de materia laboral; una refiere al acceso a medicamentos de alto costo y finalmente, la última, establece la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad (gráfico 3).

6 Según este índice, una ley de alta importancia es aquella que: «a) es propuesta por el Poder Ejecutivo; b) sus objetivos tienen un alcance superlativo; c) su tramitación provoca una gran repercusión pública; d) genera un gran debate en el Legislativo y e) su votación final es dividida» (Chasquetti, 2014, p. 88). Debe tener valores positivos en al menos cuatro de las cinco dimensiones. Los datos del período 1985–2014 fueron proporcionados por Daniel Chasquetti. Las leyes correspondientes al resto del período (2015–2020) fueron clasificadas por las autoras.

Gráfico 3. Leyes de los gobiernos del FA declaradas inconstitucionales por la SCJ, según temas (2005–2020)



Fuente: Elaboración propia según base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

En cambio, la Corte no consideró que fueran inconstitucionales las leyes que establecen derechos sociales en el campo de la seguridad social o la vivienda, los principales códigos o reformas de códigos aprobados durante el período, las reformas institucionales, ni las que refieren a asuntos subnacionales.

Cabe destacar que en la mayor parte de las leyes que fueron declaradas inconstitucionales (15 de las 18 leyes) las sentencias de la Corte tuvieron un carácter dividido, ya que al menos un magistrado discrepó con la posición mayoritaria. A su vez, en cinco de las leyes que fueron declaradas inconstitucionales la decisión de la SCJ cambió: se pasó de sostener la constitucionalidad de los artículos de las leyes impugnadas a decidir su inconstitucionalidad (o viceversa) como reflejo del cambio de integración de la Corte. Esto muestra que existe una diversidad de posiciones jurídicas con relación a la constitucionalidad de diversas leyes y que el posicionamiento que adopta la Corte depende fuertemente de los frecuentes cambios en su integración.

Las leyes declaradas inconstitucionales: demandantes y tipos de políticas públicas

En esta sección analizaremos las leyes del FA que fueron declaradas inconstitucionales por la SCJ. En primer lugar, caracterizaremos los temas y demandantes que involucran para luego clasificarlas de acuerdo a tipos de políticas públicas.

Caracterización de temas y demandantes de las leyes declaradas inconstitucionales

La tabla 2 reporta las leyes promulgadas por el FA que fueron declaradas inconstitucionales.

Tabla 2. Leyes declaradas inconstitucionales, por tema

| Tema | Ley inconstitucional |
|--------------------------------|---|
| Regulación actividad económica | N.º 18187. Colonización de tierras |
| | N.º 18756. Instituto Nacional de Colonización. Modificación de los artículos 35, 70 y 101 de la ley 18187 |
| | N.º 18931. Situación de PLUNA S.A. |
| | N.º 19307. Servicios de comunicación audiovisual. Regulación de su prestación |
| Jurídico | N.º 19120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos |
| | N.º 19355. Presupuesto nacional período 2015-2019 |
| | N.º 19446. Régimen de libertad anticipada y penas sustitutivas a la privación de libertad. Modificación |
| Poder Judicial | N.º 18738. Interpretación del artículo 64 de la ley 18719 y derogación del artículo 68 de dicha ley |
| | N.º 18996. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2011 |
| | N.º 18834. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2010 |
| Tributario | N.º 19310. Regulación de la normativa referente a las remuneraciones de magistrados, fiscales y funcionarios del PJ |
| | N.º 18083. Sistema tributario. Se derogan, crean y modifican diversas normas |
| | N.º 18876. Impuesto a la concentración de inmuebles rurales. Creación |
| | N.º 19149. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal Ejercicio 2012 |

| Tema | Ley inconstitucional |
|--------------------|--|
| Laboral | N.º 18572. Abreviación de los procesos laborales |
| Salud | N.º 18335. Derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud |
| Derechos civiles | N.º 18831. Pretensión punitiva del Estado. Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985 |
| Partidos políticos | N.º 19307. Servicios de comunicación audiovisual. Regulación de su prestación |
| Estado | N.º 19535. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal Ejercicio 2016 |

Nota: La tabla A1 en anexo presenta un mayor detalle del contenido de las leyes y los artículos que fueron declarados inconstitucionales, así como el perfil de los demandantes ante cuya solicitud la *scj* declaró la inconstitucionalidad.

Fuente: Elaboración propia según base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

Entre ellas, la mayor parte son leyes que regulan la actividad económica y afectan intereses empresariales. Dos de ellas refieren a los alcances del régimen de propiedad de la tierra en el marco del Instituto Nacional de Colonización (INC). Dichas normas fueron impugnadas por propietarios de predios rurales (tanto individuos como sociedades anónimas), muchos de los cuales contaron con el asesoramiento de la Federación Rural (Maldonado, 2017). Los artículos que fueron considerados inconstitucionales amplían los predios sobre los que rigen las limitaciones a la propiedad, uso y goce que se puede ejercer sobre inmuebles que forman parte de las colonias.

Por su parte, la constitucionalidad de la ley de medios fue impugnada por empresas de comunicación audiovisual y por el Partido Independiente, que objetaron 131 artículos de un total de 202 que contiene la ley. La Corte entendió que la mayor parte de los artículos era constitucional, pero declaró ocho artículos inconstitucionales. Entre ellos, se encuentran el artículo que faculta al Poder Ejecutivo a declarar cualquier tipo de programa de interés general e incluirlo en la programación de los canales oficiales (art. 39, inc. 3), el que establece limitaciones a la cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados (art. 55), el que impide que un mismo operador tenga una licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual y servicios de telecomunicaciones (art. 56, inc. 1), entre los más relevantes.

Asimismo, la Corte declaró que es inconstitucional la ley 18931 que el gobierno de Mujica había impulsado para que la liquidación de la empresa PLUNA S.A. se realizara al margen del régimen general de concursos. Con ello se buscaba que los aviones, que constituían el principal activo de la empresa, salieran del concurso y pasaran a ser administrados por el fideicomiso. La impugnación corrió por cuenta de algunos acreedores de la empresa y el síndico del fideicomiso.

En el plano del derecho penal, dos normas fueron declaradas inconstitucionales. La Corte entendió que dos artículos de la ley 19120 de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos —18 y 21 inc. 2— eran inconstitucionales por imposibilitar que el imputado de una falta apelara la sentencia del juez. A su vez, el artículo 1 de la ley 19.446 fue declarado inconstitucional por excluir del beneficio de la libertad provisional, condicional y anticipada a los reclusos reincidentes, y de esa forma violentar el derecho a la excarcelación provisional previsto en la Constitución, en su artículo 27.

En otro orden, la cuarta parte de las leyes declaradas inconstitucionales refieren al Poder Judicial, en aspectos salariales y presupuestales. Estas decisiones de la Corte se produjeron en el marco de un largo conflicto, que se inició durante la administración del presidente Mujica, a raíz de que la ley de presupuesto 2010-2014 dispuso un aumento del 21,6 % del salario de los ministros de Estado. Dicho aumento buscó igualar el salario de los ministros de Estado con el de los diputados y senadores, lo cual alcanzaba también a los ministros de la SCJ. De ese modo, el aumento debió hacerse extensivo a jueces, actuarios y defensores de oficio, dado que, por disposiciones anteriores (ley 15750, art. 85), los incrementos de estos estaban enganchados con los de los ministros de la SCJ. Para evitar que eso sucediera, en abril de 2011 el gobierno intentó dejar sin efecto el incremento a los funcionarios judiciales mediante una ley interpretativa que los desenganchaba (ley 18738), pero la SCJ la consideró inconstitucional. En 2012 el Poder Ejecutivo hizo otro intento de desengancharlos mediante un artículo de la rendición de cuentas (ley 18996), pero también fue declarado inconstitucional. A inicios de 2015, el gobierno aprobó la ley 19310, que apuntaba a un aumento por única vez del 8 %, mientras los judiciales seguían reclamando el incremento mayor y retroactivo a 2011. En 2015 esa ley también fue declarada inconstitucional. Ese año, el gobierno incluyó en la ley de presupuesto 2015-2019 una disposición que difería el

pago de las sentencias de laudos y sentencias de contenido salarial contra el Estado (ley 19355, art. 733), que luego fue declarada inconstitucional.⁷

En el plano tributario, dos normas importantes fueron consideradas inconstitucionales. El impuesto a la renta de las personas físicas (IRFP) a las pasividades, que formaba parte de la reforma estructural impulsada por el gobierno de Vázquez en 2007, fue objetado por múltiples jubilados. En un primer momento fue declarado inconstitucional —por violar la igualdad de las personas ante las cargas públicas—, pero luego, cuando la integración de la SCJ cambió, pasó a ser considerado constitucional. El otro tributo impugnado fue el impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR), aprobado durante el gobierno de Mujica. En ese caso, la Corte decidió que los artículos 1 y 2 eran inconstitucionales, con el argumento de que era un impuesto a la propiedad inmueble rural y no un *adicional* y, por tanto, existía una superposición con la contribución inmobiliaria rural (Antía, 2016). Finalmente, también en materia tributaria, la Corte declaró inconstitucional el artículo 368 de la ley 19149, que excluye el acto administrativo por el cual la DGI dispone presentar la denuncia penal por el delito de defraudación tributaria de la jurisdicción anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). El fundamento de esa resolución fue que la norma transgrede la competencia asignada al TCA en materia jurisdiccional y, por tanto, la separación de poderes.

En el plano laboral, la ley 18752 propone un proceso laboral autónomo, que procura abreviar los plazos en los juicios laborales de modo de proteger los derechos de los trabajadores en los conflictos laborales. La norma fue objetada en más de mil oportunidades por empleadores en el marco de juicios laborales en los que eran demandados por sus empleados. La SCJ decidió la inconstitucionalidad de dos artículos que regulan el «proceso laboral ordinario» y dos que refieren a los procesos «de menor cuantía».

En el ámbito de la salud, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 7 inciso 2 de la ley 18335, que sostiene que la obligación del Estado se limita a suministrar medicamentos incluidos en el Formulario Único de Medicamentos, lo que restringe el derecho del paciente a recibir los fármacos indicados por el médico. La mayoría de los integrantes de la Corte sostuvieron que la norma vulnera el derecho absoluto a la salud

7 Además de la vía judicial, el conflicto implicó movilizaciones y paros de los gremios y una serie de negociaciones con el Poder Judicial, esas asociaciones y el Poder Ejecutivo, que condujeron a que a fines de 2016 se pactara una fórmula para hacer efectivo el pago de los aumentos salariales. Eso se cristalizó en la aprobación de la ley 19485, que cerró la fórmula de ajuste salarial para resolver el diferendo (véase Comisión de Hacienda, 2017).

consagrado en la Constitución. Pero en 2017, a partir de un cambio en la integración de la Corte, la mayoría pasó a considerar ese artículo constitucional.

En otro plano, la SCJ declaró inconstitucionales los artículos 2 y 3 de la ley 18831 sobre la pretensión punitiva del Estado. Dichos artículos establecen la no prescripción para los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esa ley, al tiempo que declara que se trata de crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales. El argumento de la Corte al decidir su inconstitucionalidad fue que la aplicación de la ley penal no puede ser retroactiva y que las reglas que establecen la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad fueron incorporadas al derecho uruguayo luego de que los hechos en cuestión ocurrieran.

Por último, la SCJ consideró inconstitucional el artículo 266 de la ley de rendición de cuentas de 2016, que había facultado al Poder Ejecutivo a solicitar al órgano judicial que entienda en el proceso sobre la concesión de la Estación Central «General Artigas» la entrega en custodia de dicha estación en función de su carácter patrimonial. Este fue el último episodio hasta el momento de un largo contencioso entre el Estado, que intenta recuperar esa propiedad, y un empresario adjudicatario hace dos décadas de una licitación para llevar a cabo un desarrollo urbanístico en el predio de la Estación Central. La SCJ determinó, en una sentencia dividida, la inconstitucionalidad de ese artículo por violar el derecho al debido proceso y a la igualdad, ya que el procedimiento establecido privaba al interesado de su derecho a ser oído en el proceso.

Tipo de políticas públicas en función de la distribución de costos y beneficios

Una perspectiva interesante para analizar la influencia de las decisiones de la SCJ sobre las políticas públicas es considerar el tipo de leyes que fueron declaradas inconstitucionales en función de la distribución de los costos y beneficios que dichas normas generan.

A esos efectos, siguiendo la tipología planteada por Taylor (2008), la tabla 3 presenta una clasificación de las leyes inconstitucionales de acuerdo a su incidencia en términos de costos y beneficios. En esta, se distinguen cuatro tipos, en función de si los costos y los beneficios de la política están concentrados en un pequeño grupo o se encuentran distribuidos en la

sociedad. La clasificación es hecha evaluando los costos y beneficios desde la perspectiva del demandante (quién presenta el recurso de inconstitucionalidad) y del demandado (en el caso de que lo haya), respectivamente. Por ejemplo, en el caso de la Ley de Abreviación del Proceso Laboral, las impugnaciones de constitucionalidad fueron presentadas por empleadores que se veían afectados por los costos de una ley que favorecía a los trabajadores. En ese sentido, entendemos que esa ley es de tipo I.

Tabla 3. Leyes declaradas inconstitucionales, por tipo de política pública

| | Costos concentrados | Costos distribuidos |
|---|--|----------------------------|
| Beneficios concentrados | Tipo I | Tipo II |
| | Abreviación de los procesos laborales | |
| | Fideicomiso PLUNA S.A. Ley de medios (distribución entre los lemas de la publicidad electoral gratuita) | |
| Beneficios distribuidos | Tipo III | Tipo IV |
| | Ajuste y dotación presupuestal funcionarios judiciales | |
| | Restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado | |
| | IRPF pasividades | |
| | ICIR | |
| | Ley de faltas | |
| | Limitaciones al beneficio de libertad provisional, condicional o anticipada | |
| | Extensión del requisito de «autorización previa» para enajenación de tierras de Colonización | |
| | Ley de medios (regulación de los medios) | |
| | Restricciones al acceso a medicamentos de alto costo | |
| Exclusión de la denuncia por los delitos de defraudación tributaria de la acción anulatoria del TCA | | |
| Facultad del Estado de solicitar la entrega en custodia de la Estación Central «General Artigas» | | |

Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Taylor (2008).

Como se puede apreciar, todas las leyes que fueron declaradas inconstitucionales generan costos concentrados en los individuos y grupos que presentaron los recursos de inconstitucionalidad. Estos sectores tienen perfiles diferentes. Se trata, principalmente, de sectores de altos ingresos o recursos, que se vieron afectados por medidas redistributivas (de carácter tributario) o medidas regulatorias (como la ley de medios, la ley del proceso laboral y las leyes sobre la propiedad en el régimen de Colonización). Otro grupo de accionantes fueron militares, en general retirados, que eran parte de juicios a raíz de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura, y que muchas veces interpusieron los recursos procurando dilatar esos procesos. Además, con frecuencia magistrados y funcionarios judiciales presentaron recursos de inconstitucionalidad en el marco del conflicto salarial con el Poder Ejecutivo. Asimismo, múltiples demandas de inconstitucionalidad fueron cursadas por individuos que cometieron una falta, y unas pocas por indagados en el marco de una investigación penal. Finalmente, algunas demandas fueron presentadas por pacientes del sistema de salud que tenían dificultades para acceder a medicamentos de alto costo.

La mayor parte de las leyes inconstitucionales son del tipo III, en la medida en que generan costos concentrados y beneficios distribuidos; y en segundo lugar del tipo I, con costos y beneficios concentrados. Los dos casilleros correspondientes a políticas que generan costos distribuidos se encuentran vacíos, lo cual muestra que la Corte no ha sido en este período canal eficaz para objetar leyes que implican costos distribuidos en la sociedad.

De esta manera, a través de estos fallos de la SCJ, diversos sectores sociales y económicos lograron revertir los costos directos que la norma en cuestión les generaba, mientras que los beneficios que generaba la norma impugnada en algunos casos estaban concentrados y en otros distribuidos de forma más general.

Los resultados de la intervención de la Corte sobre las políticas públicas

El análisis precedente mostró que la Corte recibió, durante los años en que gobernó el FA, numerosos recursos de inconstitucionalidad y declaró que 18 leyes promulgadas en ese período —o algunos de sus artículos— eran inconstitucionales, la mayoría de la cuales eran políticamente importantes. Pero ¿cuáles fueron los efectos de las decisiones de la Corte sobre la continuidad o el cambio de las políticas públicas impugnadas? ¿Tuvieron un impacto directo al generar un cambio en la legislación?

Como se señaló antes, si bien las sentencias de la Corte tienen efectos interpartes, es posible que, ante múltiples fallos adversos sobre una misma norma, o ante la presencia de fallos de distinto signo, los poderes Legislativo y Ejecutivo opten por modificar la norma que fue declarada inconstitucional. La tabla 4 presenta las leyes (o sus artículos) que luego de ser declaradas inconstitucionales fueron derogadas o modificadas por normas posteriores. Asimismo, clasifica la entidad del cambio, que puede ser baja, cuando la nueva norma intenta salvar la inconstitucionalidad sin modificar la esencia de la anterior, o alta, cuando la nueva ley modifica la sustancia de la norma inconstitucional.

Tabla 4. Los efectos de la intervención de la Corte sobre la normativa: leyes declaradas inconstitucionales y su posterior modificación según tema de la ley

| Tema | Ley o artículos declarados inconstitucionales | Derogación/modificación posterior | Entidad del cambio |
|--------------------------------|--|---|---------------------------|
| Regulación actividad económica | N.º 18187. Colonización de tierras, art. 15 | Ley 18756 | Baja |
| Jurídico | N.º 19120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos, artículos 18 y 21 inc. 2 | Ley 19679 | Alta |
| Poder Judicial | N.º 18738. Interpretación del art. 64 de la ley 18.719 y derogación del art. 68 de dicha ley arts. 1 y 2 | Ley 18996 | Alta |
| | N.º 18996. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2011, arts. 14, 15 y 16 | <i>Ley 19149, art 383</i> <i>Ley 19310</i> | Baja |
| | N.º 19310. Regulación de la normativa referente a las remuneraciones de magistrados, fiscales y funcionarios del PJ, arts. 2, 3.2, 3.3, 4, 5.3, 6, 7, 8, 9 | <i>Ley 19485</i> | Alta |
| | N.º 19355. Presupuesto nacional 2015–2019, art. 733 | Ley 19535, art. 16 | Alta |
| | N.º 18834. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2010, art. 236 | <i>Ley 19670. art. 318</i> | Alta |
| Tributario | N.º 18083. Sistema tributario. Se derogan, crean y modifican diversas normas, art. 8 | Ley 18314 | Baja |
| | N.º 18876. Impuesto a la concentración de inmuebles rurales. Creación, arts. 1 y 2 | Ley 19093 <i>Ley 19088</i> | Baja |
| | N.º 19149. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2012, art. 368 | Ley 19631, art. 4 | Alta |
| Laboral | N.º 18572. Abreviación de los procesos laborales, arts. 14, 17, 21, 22 | Ley 18847 | Alta |

Nota: Las leyes que modifican o derogan los artículos que fueron declarados inconstitucionales aparecen en letra normal. Las nuevas normas adoptadas como efecto de la declaración de inconstitucionalidad, en cursiva.

Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento de las actas parlamentarias y prensa.

En total, ocho normas inconstitucionales fueron modificadas o derogadas como consecuencia del fallo de la Corte. Eso ocurrió en los casos de la ley de colonización, la ley de faltas, tres de las leyes promulgadas durante el conflicto salarial con el Poder Judicial,⁸ la ley que creó el IRPF sobre los pasivos, la que creó el ICIR, la que cambió las atribuciones del TCA en materia de denuncias de defraudación tributaria y la que abrevió el proceso laboral. En algunos casos, el gobierno buscó modificar los aspectos que eran inconstitucionales sin cambiar sustancialmente los contenidos de las políticas públicas originales. Por ejemplo, luego de las decisiones de la Corte sobre el IRPF a las pasividades y el ICIR, el Parlamento derogó los artículos impugnados, pero sustituyó esos tributos por nuevos impuestos similares, mediante la aprobación de nuevas leyes. En tanto, en otros casos, como la ley de faltas o la ley de proceso laboral, los cambios introducidos en la nueva ley fueron más profundos. En el primer caso, se introdujo la segunda instancia judicial y en el segundo, el proceso laboral se tornó más favorable a los intereses de los empleadores (Fernández, 2012, pp. 258-259).

Por otra parte, en el caso de la ley de medios, en que los artículos declarados inconstitucionales no fueron modificados por los gobiernos del FA, la intervención de la Corte tuvo un efecto sobre la implementación de la ley, ya que el presidente Vázquez anunció que su reglamentación, y por ende su puesta en práctica, se diferiría hasta que la Corte fallara, lo cual se produjo un año después.

Finalmente, además de los efectos directos que se tradujeron en la aprobación de nuevas normas, los fallos de inconstitucionalidad de la Corte tuvieron, muchas veces, otros efectos más amplios, al afectar los intereses y el posicionamiento de actores políticos relevantes, y de esa forma, influir sobre el proceso político en general. Este efecto, que es más difícil de cuantificar, se puede apreciar en el caso de las declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes que refieren a los delitos de violación de derechos humanos durante la dictadura, en los que los fallos de la Corte han influido en las posiciones públicas adoptadas por diferentes actores políticos (véase Marchesi, 2013).

.....
8 Como se aprecia en la tabla 4, en el caso del conflicto salarial con el PJ, las decisiones de la Corte dieron lugar a que el gobierno adoptara, además, otras leyes en respuesta a la declaración de inconstitucionalidad.

Conclusiones

Durante los gobiernos del Frente Amplio, la SCJ fue llamada, con una frecuencia inédita en la historia nacional, a dirimir sobre la constitucionalidad de un conjunto de leyes relevantes. De esa forma, la Corte se constituyó en una arena alternativa para incidir sobre el contenido de leyes que afectaban a diversos sectores sociales y económicos.

Los fallos de la SCJ determinaron, en la mayoría de los casos, que las leyes impugnadas eran constitucionales. Sin embargo, al mismo tiempo, varias de las leyes que sí fueron declaradas inconstitucionales refieren a políticas públicas importantes para la agenda de gobierno. Quienes recurrieron a la Corte y obtuvieron una decisión favorable fueron, mayoritariamente, individuos y grupos pequeños que vieron afectados sus intereses por la aprobación de normas que generaban costos concentrados. Los demandantes exitosos fueron sectores de altos ingresos o recursos que se veían perjudicados por medidas redistributivas o regulatorias, así como algunas corporaciones de funcionarios públicos e individuos que eran indagados por haber cometido una falta o un delito penal. Con un perfil diferente, además, tuvieron éxito algunos pacientes del sistema de salud que tenían dificultad para acceder a medicamentos de alto costo. De esta manera, la SCJ se constituyó en un punto de veto que estos sectores activaron para impugnar diversas leyes que los afectaban.

Finalmente, se constató que, con relación a la mayor parte de las leyes o artículos declarados inconstitucionales, los efectos políticos de esas sentencias no se restringieron al caso concreto, sino que tuvieron consecuencias posteriores sobre la implementación y continuidad de algunas de las políticas públicas, que fueron modificadas por nuevas leyes. De esta manera, la SCJ moldea las políticas públicas, no solamente al influir en el cambio del contenido sustantivo de la norma, sino también mediante la reconfiguración del poder de diversos actores en el sistema político y eventualmente al colocar en la agenda pública temas nuevos o deslegitimar políticas del gobierno.

Todos estos elementos muestran que la SCJ se ha configurado como un punto de veto relevante en el sistema político uruguayo, ya que fue llamada a decidir en múltiples ocasiones sobre la constitucionalidad de numerosas leyes y sus fallos han influido sobre el contenido de algunas políticas públicas y afectado el proceso político posterior. De esa forma, aun cuando los poderes Ejecutivo y Legislativo mantienen un claro protagonismo en la definición del rumbo de las políticas públicas, la SCJ es un actor que debe ser tenido en cuenta para comprender las características de las políticas públicas que fueron adoptadas e implementadas durante los gobiernos del Frente Amplio.

Bibliografía

- Antía, F. (2016). La política tributaria durante el gobierno de Mujica: ¿Hacia el fin del secreto bancario? En N. Bentancur y J. M. Busquets (Eds.), *El decenio progresista: Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica* (pp. 301-326). Montevideo: Fin de Siglo, DCP, FCS, Udelar.
- Antía, F., y Vairo, D. (2019a). La Suprema Corte de Justicia en Uruguay: Entre instituciones formales e informales (1985-2018). *Revista Ópera*, 24, 27-48.
- Antía, F., y Vairo, D. (2019b). Política y justicia en Uruguay: El poder de la Suprema Corte de Justicia (1990-2018). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2).
- Bentancur, N., y Busquets, B. (2016). *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo, DCP, FCS, Udelar.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Burstin, D., Delgado, S., Gómez Leiza, J., Rodríguez Carrau, G., y Sarlo, Ó. (2009). *La Constitución uruguaya: ¿rígida o flexible?: Un estudio de teoría constitucional contemporánea aplicada al caso uruguayo*. Facultad de Derecho, Udelar.
- Chasquetti, D. (2014). *Estudio sobre la actividad del Parlamento: 47.ª legislatura*. Convenio Poder Legislativo-Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar.
- Chasquetti, D., Guedes, A., y Zeballos, C. (2014). Pese a todo, la 47.ª legislatura quedará en la historia. En *Informe de coyuntura, final abierto: Hacia las elecciones de 2014* (pp. 98-114). Estuario: Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar.
- Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores. (2017). *Acta de la Comisión de Hacienda del Senado, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Fiscalía General de la Nación. Ajuste salarial*. Carpetas 752/2017, distribuido 1126. Montevideo.
- Hilbink, L., e Ingram, M. C. (2019). Courts and Rule of Law in Developing Countries. En L. Hilbink y M. C. Ingram, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.110>
- Hilson, C. (2002). New social movements: The role of legal opportunity. *Journal of European Public Policy*, 9(2), 238-255. <https://doi.org/10.1080/13501760110120246>

- Hilson, C. (2013, febrero 18). The Courts and Social Movements: Two Literatures and Two Methodologies. *Mobilizing Ideas*. <https://mobilizingideas.wordpress.com/2013/02/18/the-courts-and-social-movements-two-literatures-and-two-methodologies/>
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16.
- Maldonado, F. (2017, febrero). Padrones rurales, hoy dentro del régimen de colonización, pero que fueron adquiridos antes de la vigencia de la ley N.º 11029. *Gente de Campo. La Revista de la Federación Rural*. <http://gentedecampo.uy/?p=3700>
- Marchesi, A. (Ed.). (2013). *Ley de Caducidad: Un tema inconcluso. Momentos, actores y argumentos (1986-2013)*. (Colección Artículo 2). CSIC, Universidad de la República-Trilce.
- Risso Ferrand, M. (2014). El «juez constitucional» en el Uruguay. *Revista de Derecho Público*, 23(45), 79-102.
- Risso Ferrand, M. (2016). Primeras reflexiones generales sobre las sentencias de inconstitucionalidad referidas a la ley de medios. *Revista de Derecho*, 12(13), 141-187.
- Rothmayr Allison, C., y L'Espérance, A. (2017). Regulating Assisted Reproduction in Canada, Switzerland, and the USA: Comparing the Judicialization of Policy-Making. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 262-276. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1183281>
- Sarlo, Ó. (2005). El sistema judicial uruguayo en la restauración democrática (1984-2004). En G. Caetano y H. Achugar (Eds.), *20 años de democracia*. Montevideo: Taurus.
- Sarlo, Ó. (2010). *El sistema judicial uruguayo: Un ensayo de interpretación histórica y política*. Trabajo preparado como apoyo para el taller organizado por el CIEJ para el día 30 de julio de 2010.
- Sarlo, Ó., y Trujillo, H. (2007). Sistema judicial y judicialización en Uruguay. *Espacio abierto*, 227, 12-26.
- Taylor, M. M. (2008). *Judging policy: Courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804786799>
- Wilson, J. Q. (1995). *Political Organization*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.

Tabla A1. Temas y demandantes de leyes promulgadas por los gobiernos del FA y declaradas inconstitucionales

| Tema | Ley | Artículos y subtemas | Demandante principal |
|--------------------------------|---|--|--|
| Regulación actividad económica | N.º 18187. Colonización de tierras | Reglas colonización de tierras (art. 15) Inclusión dentro del requisito de «autorización previa», por parte del Instituto Nacional de Colonización (INC), para la compra y enajenación de tierras en inmuebles adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 11029 | Individuos y sociedades anónimas titulares de predios rurales |
| | N.º 18756. Instituto Nacional de colonización. Modificación de los artículos 35, 70 y 101 de la ley 18187 | Reglas colonización de tierras (inc. 1 art. 5) Inclusión dentro del requisito de «autorización previa», por parte del INC, para la compra y enajenación de tierras, de inmuebles cuyos propietarios cumplieron con todas sus obligaciones antes del 12 de enero de 1948 | Individuos y sociedades anónimas titulares de predios rurales |
| Regulación actividad económica | N.º 18931. Situación de PLUNA S.A. | Fideicomiso liquidación PLUNA S.A. (arts. 1, 2 y 3) Quita del patrimonio de PLUNA S.A. los activos gravados con derechos reales de garantía | Acreedores de PLUNA S.A. (exemplado de PLUNA, corredores de bolsa) y síndico de PLUNA S.A. |
| | N.º 19307. Servicios de comunicación audiovisual. Regulación de su prestación | Regulación de la actividad de los medios de comunicación radial y audiovisual Emisión de eventos de interés general (art. 39 inc. 3). Limitaciones a la cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados (art. 55). Incompatibilidades para la prestación de servicios de comunicación audiovisual (art. 56 inc. 1). Promoción de la producción nacional de televisión (art. 60 lit. C). Potestades de control y suspensión de medios de comunicación a ser llevada a cabo por la URSEC (art. 98 inc. 2). Reglas servicios de televisión para abonados (art. 117). Preferencia de los servicios de comunicación audiovisual públicos (art. 149 inc. 2) | Propietarios de medios de comunicación audiovisual Operador de televisión digital satelital Operadores de cable del interior Radios del interior |
| Jurídico | N.º 19120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos | Derecho procesal penal Proceso de audiencia por faltas (arts. 18 y 21 inc. 2) | Individuos que cometieron una falta |
| | N.º 19355. Presupuesto nacional período 2015-2019 | Derecho procesal Plazo de cumplimiento de sentencias judiciales contra el Estado (art. 733) | Funcionarios públicos (de la Administración Central y del PJ) |
| Poder Judicial | N.º 19446. Régimen de libertad anticipada y penas sustitutivas a la privación de libertad. Modificación | Derecho penal Limitaciones al beneficio de libertad provisional, condicional o anticipada (art. 1) | Individuos procesados con prisión |
| | N.º 18738. Interpretación del art. 64 de la ley 18.19 y derogación del art. 68 de dicha ley | Reajuste salarial (arts. 1 y 2) Interpretación, en función de lo establecido por el artículo 64 de la ley 18719, de que los únicos cargos cuyas retribuciones se determinarán aplicando los porcentajes allí referidos al sueldo nominal de senador de la República serán los enumerados taxativamente en el inciso primero | Magistrados y funcionarios judiciales Exministros de la Corte Electoral |
| Poder Judicial | N.º 18996. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2011 | Reajuste salarial (arts. 14, 15 y 16) Los cargos taxativamente enumerados precedentemente son los únicos cuyas retribuciones se determinarán aplicando los porcentajes allí referidos al sueldo nominal de senador de la República | Magistrados, funcionarios judiciales, magistrado del Ministerio Público y Fiscal, funcionarios dependientes del (Ministerio de Educación y Cultura (MENC) que prestan tareas en el Ministerio Público y Fiscal |
| | N.º 18834. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2010 | Reasignación presupuestal Reasignación de créditos presupuestales dentro del Poder Judicial para financiar el programa de capacitación en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (art. 236) | Poder Judicial |

| | | | |
|--------------------|---|---|--|
| Poder Judicial | N.º 19310. Regulación de la normativa referente a las remuneraciones de magistrados, fiscales y funcionarios del PJ | Reajuste salarial y dotación presupuestal Salarios, modificación de dotación ^{SCJ} y ^{TCA} (art. 2) Salarios, modificación de dotación (arts. 5.3, 6, 7) Partida presupuestal ^{PJ} y ^{Fiscalía} (art. 3.2, 3.3) Equiparación funciones del Ministerio Público y Fiscal y Judicatura (art. 4) Asignación presupuestal al ^{PJ} (art. 8) Establece de qué cargo serán los fondos de las ejecuciones que se promuevan contra el ^{PJ} (art. 9) | Magistrados, funcionarios judiciales, funcionarios de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, funcionarios del Ministerio Público y Fiscal, funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, funcionarios del ^{MEC} , funcionarios del ^{PJ} en situación de retiro jubilatorio |
| Tributario | N.º 18083. Sistema tributario. Se derogan, crean y modifican diversas normas N.º 18876. Impuesto a la concentración de inmuebles rurales. Creación N.º 19149. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2012 | Impuesto a la renta de las personas físicas, pasividades (art. 8) Impuesto a la concentración de inmuebles rurales Creación y sujetos pasivos (arts. 1 y 2) Excluye el acto administrativo por el cual se dispone presentar la denuncia penal por el delito de defraudación tributaria de la jurisdicción anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 368) | Pasivos de altos ingresos Propietarios rurales Titulares de sociedad anónima que recurren denuncia penal de la ^{OGJ} por delito de defraudación tributaria |
| Laboral | N.º 18572. Abreviación de los procesos laborales | Abreviación del proceso laboral Audencia única en proceso laboral ordinario (art. 14). Apelación y segunda instancia en proceso laboral ordinario (art. 17). Traslado de la demanda y convocatoria a audiencia única en proceso de menor cuantía (art. 21). Audiencia única en proceso de menor cuantía (art. 22) | Empleadores |
| Salud | N.º 18335. Derechos y obligaciones de pacientes y usuarios de los servicios de salud | Restricciones al acceso a medicamentos de alto costo Todo paciente tiene el derecho a acceder a medicamentos de calidad, debidamente autorizados por el Ministerio de Salud Pública e incluidos por este en el Formulario Terapéutico de Medicamentos (art. 7 inc. 2) | Pacientes del sistema de salud |
| Derechos civiles | N.º 18831. Pretensión punitiva del Estado. Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1.º de marzo de 1985 | Violación de los derechos humanos durante la dictadura No prescripción de los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley (art. 2). Esos delitos son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte (art. 3) | Indagados en el marco de una investigación penal |
| Partidos políticos | N.º 19307. Servicios de comunicación audiovisual. Regulación de su prestación | Criterio de distribución entre los lemas de los espacios de publicidad electoral gratuita n televisión (art. 143) | Partido Independiente |
| Estado | N.º 19535. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2016 | Faculta al Poder Ejecutivo a solicitar al órgano judicial que entienda en el proceso que se sigue por la concesión de la Estación Central «General Artigas», la entrega en custodia de la estación en función de su carácter patrimonial (art. 266) | Empesario |

Fuente: Elaboración propia según base de datos sobre la constitucionalidad de las leyes.

Capítulo 9

El Frente Amplio en el Ministerio del Interior: la «era Bonomi»

Alejandro Milanesi

Introducción

Con la llegada al gobierno nacional en 2005, el Frente Amplio (FA) se enfrentó a uno de sus desafíos políticos más importantes: conducir la política de seguridad interna. No solo se trató de un área históricamente ajena a esta fuerza política, sino también con distintas visiones sobre el rumbo deseable. Con el transcurrir de las tres gestiones de gobierno que van del 2005 al 2020, los temas asociados a la seguridad se tornaron crecientemente relevantes en la opinión pública y el principal eje de críticas. A tal punto que el latiguillo «andate Bonomi» para pedir la renuncia del ministro del Interior entre 2010 y 2020 fue utilizado frecuentemente por todos los críticos a las políticas de seguridad y presionó constantemente por una priorización del tema en la agenda de gobierno.

De 2005 en adelante es posible notar distintas fases y énfasis discursivos que pasaron desde una virtual ausencia de problematización de estos asuntos hasta múltiples tipos de políticas que buscaron fortalecer el aparato policial. La conducción del FA en el Ministerio del Interior reconoce dos momentos claros. El primero, correspondiente al 2005-2010, en el cual hubo distintos ministros al frente de la cartera y un intento por «civilizar» las estructuras del ministerio mediante la consolidación de cuerpos técnicos que permitieran contrastar el peso policial, a la vez que desarrollar nuevos instrumentos para la gestión de la seguridad con énfasis en el policiamiento comunitario, el mejoramiento del sistema carcelario y el análisis de las cifras de delitos.

El segundo período se extiende de 2010 a 2020 y puede caracterizarse como la «era Bonomi», aunque la estabilidad en los cargos abarca a todo el equipo político de la cartera. A partir de 2010, este ministerio comenzó a procesar una serie de cambios que implicaron modificaciones normativas, reestructuras organizacionales, transformaciones en la educación policial, así como una inversión importante en sistemas de información y otros instrumentos para la operativa, la evaluación y el control de la gestión. Si bien algunas experiencias previas acumularon en esta dirección, la mayor parte de los cambios propiamente policiales ocurrieron a partir de este período. La *nueva policía*, como se denominó al conjunto de reformas impulsadas, abogó por el desarrollo de un modelo de gestión por resultados en que el funcionamiento pudiera ser medido a través de metas e indicadores, las políticas tuvieran un mayor uso de evidencia sistematizada y el cumplimiento de metas fuera objeto de responsabilización por parte de las unidades encargadas. Este período también está marcado por un incremento de la cifra de delitos que daría lugar a múltiples críticas desde la oposición que catalogaban a las políticas de seguridad como un fracaso.

Este capítulo se centrará en la gestión del período correspondiente al ministro Bonomi (2010-2020). Si bien durante el primer período de gobierno (2005-2010)¹ deben señalarse aspectos relevantes del funcionamiento de la cartera y sus políticas, es en los siguientes dos períodos que se sucedieron un conjunto de políticas que transformarían más profundamente el funcionamiento del aparato policial. Las próximas líneas buscan presentar los principales cambios ocurridos en materia de políticas de seguridad y ahondar en los factores que llevaron a una reforma policial.

La «era Bonomi»

En 2010 el presidente Mujica designó a Eduardo Bonomi, figura relevante del Movimiento de Participación Popular (MPP), como ministro del Interior, y a Jorge Vázquez, exprosecretario de la Presidencia durante el mandato de Tabaré Vázquez, como subsecretario. Ambos serían confirmados en sus cargos en la segunda presidencia de Vázquez (2015-2020), conformando el binomio de gobierno más duradero de todas las gestiones frenteamplistas.

1 Respecto del período 2005-2010 pueden consultarse, entre otros, Paternain y Vila (2010); Faroppa (2009); Vila (2008).

Antes de ello, el primer período frenteamplista (2005-2010) se había caracterizado por la presencia de distintas figuras al mando de la cartera, la mayoría de extracción socialista, y por una serie de medidas, entre ellas el envío de una Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (ley 17987) como forma de establecer una nueva política carcelaria y reducir las tasas de reclusión. Esta ley fue duramente criticada por la oposición, dado que entre sus medidas incluía la libertad provisional y anticipada de reclusos y según algunos protagonistas «marcó a fuego» la primera administración del FA en el Ministerio del Interior (Faroppa, 2009). Durante ese período se comenzó también un proceso de incorporación de sistemas de información para mejorar las estadísticas de delitos y un intento de «civilización» del ministerio a partir de la creación de distintas gerencias en su casco central que pretendieron fortalecer la conducción política sobre el cuerpo policial (Paternain y Vila, 2010).

Las autoridades que toman la conducción del ministerio en 2010, y que se mantendrían hasta el 2020, tomaron la cartera en un contexto de mayor centralidad de los temas de seguridad en la agenda pública. En ese marco, se procesaron una serie de cambios en la estructura normativa, civil y policial de relevancia. La etiqueta elegida para las reformas fue la de la *nueva policía*. Se buscó dar la noción de un cambio profundo en las formas de operar del cuerpo policial y un quiebre respecto de las viejas prácticas. Estos cambios fueron incluso destacados como una de las reformas policiales más consistentes en América Latina por expertos internacionales (Galiani y Jaitman, 2015; Serrano-Berthet, 2018). Buena parte de estos cambios reflejan un enfoque de modernización de la gestión con mayor foco en la eficiencia y el logro de resultados. Ello se combinó, no obstante, con un intento por modificar aspectos normativos, operacionales y hasta simbólicos de la Policía Nacional. Ambos períodos estuvieron, además, marcados por una fuerte presión por abordar las crecientes cifras de delitos, lo que llevó incluso a fijarse ambiciosas metas que luego operarían como un punto constante de crítica por parte de la oposición. Durante la campaña electoral de 2014, Vázquez prometió frenar el crecimiento de las rapiñas y en cinco años reducir el número de hurtos y rapiñas en un mínimo de 30 %.

Los cambios desarrollados durante este período pueden ser agrupados en cuatro líneas: a) reformas normativas y sus políticas asociadas; b) reformas organizativas y operacionales a nivel policial; c) desarrollo de sistemas de información, y d) reformas de mejora de gestión. En el siguiente apartado repasaremos cada una de ellas.

Reformas normativas y sus políticas asociadas

Uno de los hitos más importantes del período 2010–2020 refiere a las modificaciones normativas. En febrero de 2015, el Parlamento aprueba una nueva Ley Orgánica Policial (LOP) que entraría en vigor el 1.º de enero de 2016. La reforma de la LOP ya había estado en agenda durante el gobierno anterior pero no se había logrado avanzar en su modificación. Si bien su reforma estaba incluida en el acuerdo interpartidario de 2010 (véase la sección 3.1), esta fue aprobada únicamente con los votos de la bancada de gobierno. La modificación de la LOP era vista como un pilar fundamental de la reforma policial. Los argumentos señalaban la desactualización doctrinaria y normativa de la LOP anterior (ley 13963, de 1971) como la presencia de conceptos propios de la disciplina militar.

La nueva LOP buscó consolidar una serie de principios que apuntaron a su modernización. Entre ellos se destacan la definición del instituto policial como un cuerpo armado de naturaleza civil y profesional. Su naturaleza civil se reflejaría en sus normas disciplinarias y sus sistemas de ascenso. La nueva LOP deja plasmados una serie de cambios institucionales y organizativos relevantes:

- a) Fija un orden jerárquico de conducción del ministerio. El ministro es el superior jerárquico de la Policía Nacional, seguido por el subsecretario y el director general de secretaría. El director de la Policía Nacional queda ubicado como el cuarto en el mando del Ministerio del Interior (arts. 9 al 12). Mediante estas modificaciones, el director nacional de Policía deja de ser una figura testimonial y se le atribuyen potestades de mando.
- b) Crea el Gabinete de Seguridad del ministerio para la coordinación de las políticas de seguridad, presidido por el ministro e integrado por distintas jerarquías del ministerio y la Policía Nacional (arts. 20 y 21).²
- c) Se fijan una serie de unidades y direcciones directamente dependientes del ministro, entre ellas: Dirección de Asuntos Internos, Guardia Republicana, Dirección General de Información e Inteligencia Policial, Dirección Nacional de la Educación Policial (arts. 13 a 18).

.....
2 La LOP de 1971 ya preveía un gabinete ministerial pero integrado únicamente por la Inspección Nacional de Policía y la Ayudantía (art. 8).

- d) Se deja plasmado el cargo de director nacional de Policía como cargo de particular confianza con funciones de planificación, ejecución y asesoramiento en las políticas de seguridad y del cual dependen las jefaturas de Policía departamentales y distintas direcciones nacionales claves para el funcionamiento de la política (INTERPOL, policía científica, tráfico de drogas, etc.) (arts. 22 al 24).
- e) Se uniformizan las estructuras organizativas internas de las jefaturas departamentales (art. 25) pasando a conformar unidades y cuerpos especializados con similares características en todo el país.
- f) Se reorganizan los escalafones y escalas de la carrera policial. La nueva LOP redujo la cantidad de grados del cuerpo policial y de la Guardia Republicana, organizando dentro de una misma estructura de grados las escalas oficial y básica (arts. 47 al 50). La reforma de grados en la carrera policial facilitó un ascenso más rápido de los oficiales a grados de mayor jerarquía y responsabilidad.
- g) Se consagra el derecho a la sindicalización, con prohibición expresa tanto del ejercicio de la huelga como de la concentración (art. 35).

Un capítulo relevante de la reforma policial refiere al aspecto educativo. En el año 2014 se aprobó una nueva Ley de Educación Policial y Militar (ley 19188) que entre otras medidas incorpora la formación policial al sistema educativo nacional. A su vez, la ley de presupuesto 2015-2019 (ley 19355, art. 174) crea la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP), que sustituye a la vieja Escuela Nacional de Policía. Los cambios normativos y organizativos dieron lugar, a su vez, a la creación de un nuevo plan de estudios. El diagnóstico establecido sobre el modelo educativo policial señalaba la baja coordinación y transversalidad entre los distintos contenidos teóricos, un modelo basado en la memorización y el bajo contenido de aplicación práctica (DNEP, 2016). Por otra parte, la LOP previó que un tercio de las vacantes para el primer grado de oficial se destinara a suboficial mayor, el último grado de la escala básica. En la práctica, ello unificó las carreras de la Escala Oficial y la Básica. La creación de una carrera única rompió la lógica tajante de división entre personal oficial y subalterno, y permitió a los segundos oportunidades de ascenso a grados de conducción. La reforma educativa fue entendida como una forma de

«civilizar» al cuerpo de oficiales y subalternos a partir del otorgamiento de un grado universitario y el desarrollo de módulos que superan lo estrictamente policial.

Otras reformas normativas relevantes para el funcionamiento policial fueron:

- El Código de Ética Policial (dec. 30/15) y el Reglamento General de Disciplina de la Policía Nacional (dec. 1/016).
- Reglamentación del régimen de calificaciones (dec. 431/016) y modificaciones (dec. 412/018).
- Registro Nacional de Huellas Genéticas (ley 18849, del 2 de diciembre de 2011).
- Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). El artículo 221 de la ley de presupuesto 2010-2014 (ley 18719) creó el INR como una unidad ejecutora dentro del ministerio³ con el fin de unificar el sistema penitenciario y gestionar el seguimiento de la libertad asistida.

Reformas organizativas y operacionales a nivel policial

En este plano se deben reseñar una serie de reestructuras organizativas y operacionales que modificaron el modelo de gestión policial. Algunos de estos cambios ya estaban presentes en las primeras líneas programáticas definidas en el año 2010 y el acuerdo interpartidario, mientras que otras fueron tomando forma a partir de los hechos que se desarrollaron durante la gestión.

Reducción del servicio 222

Uno de los asuntos entendidos como críticos para el cambio operativo fue la reducción del servicio 222, que era visto por las autoridades políticas y policiales como una fuente de distorsiones de la operativa. Los aumentos salariales previstos al inicio de la administración Bonomi tuvieron como objetivo la reducción de las horas dedicadas al servicio 222. En la ley de presupuesto de 2010 (art. 206) se estableció una reducción gradual del tope de horas, pasando de un máximo de 150 horas en 2011 a las 50 en 2015. Se fijó además que todos los funcionarios nuevos que ingresaran a la policía podrían cumplir hasta 50 horas mensuales.

.....
3 La creación del INR suprimió a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación.

Según datos del Ministerio del Interior, esto permitió pasar de 11.000 funcionarios cumpliendo 1.359.000 horas totales de 222 en 2010 a 7.500 funcionarios cumpliendo 274.000 horas en 2017. La reducción de horas fue originalmente resistida por los sindicatos policiales. En el año 2010 se convocó a un paro del servicio 222 en protesta por las medidas. Sin embargo, la convocatoria al paro no fue promovida por todos los sindicatos policiales e incluso generó divisiones internas.

La reestructura de la Jefatura de Montevideo como génesis de las reformas

En el año 2011 el Ministerio del Interior anuncia su intención de procesar una reestructura de la Jefatura de Montevideo. Esta jefatura era vista como crítica para una reforma policial, no solo por ser la de mayor dotación de recursos y la que cubre más población, sino también por su impacto en las estrategias y cambios que luego se despliegan en todo el país. Además, Montevideo era vista como una jefatura particularmente difícil debido a situaciones de corrupción en la investigación policial, el manejo de los recursos (vales de nafta, vehículos, gestión del servicio 222) y con actores internos poderosos.

Con ese objetivo, el comisario mayor (R) Diego Fernández asume como jefe de Policía en Montevideo. La reestructura anunciaba la conformación de cuatro zonas para agrupar las distintas seccionales bajo la coordinación de un comando, la descentralización de algunas de las funciones de la Dirección de Investigación hacia las zonas y la reestructuración del sistema de patrullaje (Radio Patrulla). Así, además de las mejoras en la operativa policial, parte de los objetivos de la reforma buscaban reducir el poder de grupos internos de la policía y determinar «con nombre y apellido» los responsables de los «logros y fracasos» de cada caso concreto.⁴ Sin embargo, en abril de 2013, con la mayor parte de las medidas apenas en etapa de instalación, Fernández renuncia a su cargo. Las resistencias policiales a los cambios se hicieron evidentes. El hecho desencadenante fue el suceso ocurrido en la seccional 14 de Montevideo, en donde, a pesar de existir un llamado de denuncia de robo a una casa, no se enviaron patrulleros a atender la situación. El hecho finalizó con la destitución del comisario y el subcomisario y un proceso de investigación administrativa.

.....
4 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-busca-apoyo-interno-y-externo-para-reformar-la-policia-20111121460>

En este contexto de mayor presión interna, Mario Layera, quien hasta entonces había sido titular de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, fue designado nuevo jefe de Policía de Montevideo. Layera era visto como una persona cercana a Julio Guarteche (director de la Policía Nacional) y con amplios conocimientos del funcionamiento del aparato policial. En ese marco, el ministro Bonomi señaló la necesidad de que el nuevo jefe de Policía pudiera seleccionar personas que «estén de acuerdo con la estructura instalada en el Ministerio del Interior».⁵ En el mismo sentido, el propio presidente Mujica señaló la necesidad de «apretar las clavijas» para dar la señal de que la reforma policial seguiría su curso.

Una de las primeras medidas fue el desmembramiento de Radio Patrulla y el pasaje de las unidades de respuesta móvil a la órbita de las cuatro nuevas zonas operativas, creándose las Unidades de Respuesta Móvil (URP). Estas medidas fueron criticadas por las organizaciones policiales, en especial por el Círculo Policial, quien acusó a las autoridades de persecución política al personal policial. Además de las cuatro zonas mencionadas, se creó una quinta, sin jurisdicción territorial pero con funciones de apoyo y monitoreo de programas específicos donde funcionaría el Grupo de Reserva Táctico (GRT) especializado en operaciones extraordinarias.

Los nuevos equipos que tomaron la conducción de la Jefatura de Montevideo señalaban la carencia de información confiable para el despliegue operativo como una de las principales debilidades, lo que implicó un progresivo fortalecimiento del análisis criminal e identificación de «áreas críticas». Estos estudios criminológicos a partir de la creación de una Dirección de Información Táctica (DIT) arrojaron una serie de conclusiones que posteriormente dieron lugar a la creación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) (Fraiman y Martínez, 2017).

La reestructura en Montevideo fue utilizada posteriormente como modelo para el resto de las jefaturas del país, que también fueron divididas en zonas, se instalaron DIT para el monitoreo de los delitos, URP para el patrullaje y grupos de operaciones especializados. A nivel de la Dirección de la Policía Nacional, los ensayos con información georreferenciada dieron nacimiento a la Unidad de Análisis Criminal (UAC), que pasó a ocuparse del monitoreo y la distribución de los efectivos del PADO. Se creó el Centro de Comando Unificado (CCU), encargado de la recepción de las denuncias que llegaban al sistema 911, el sistema de videovigilancia en zonas espe-

5 Véase <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/1232-importancia-de-la-reestructura-del-mi>

cíficas de Montevideo y el interior del país, y las tobilleras instaladas a agresores por violencia doméstica.

En este nuevo esquema organizativo y operativo, las unidades más lesionadas fueron las comisarías, históricamente puntos de referencia para la operativa policial. Estas no solo vieron reducidos su personal y sus recursos, los cuales pasaron a estar centralizados en las zonas o programas como el PADO, sino también su autonomía para desarrollar tareas de investigación y patrullaje. Su rol pasó a ser mayormente de atención a la ciudadanía y trabajo comunitario, aunque esto último no se logró instalar completamente. Así, el reclamo de comisarías «vacías» y comisarios sin «poder» se ubicó como uno de los focos de resistencia más importantes a las reformas.

Guardia Republicana

A partir del documento de consenso elaborado en 2010, se creó la Guardia Republicana como fuerza especial de la policía con carácter nacional. La Guardia dejó así de ser una estructura dependiente de la Jefatura de Montevideo para desplegarse en todo el país. En su creación se definió que dependiera directamente del ministro, aun cuando en aspectos operativos se vincula con la Dirección Nacional de Policía y las jefaturas.

La conformación de la Guardia Republicana como cuerpo nacional implicó la creación de distintas bases en el país y un cambio en sus pautas operativas; pasó de un modelo de acuartelamiento y actuación frente a eventos puntuales de conflicto a uno basado en el patrullaje disuasivo en las zonas de más delitos. Sus efectivos pasaron a cumplir tareas de apoyo al PADO, utilizando, al igual que las otras unidades, información estadística y georreferenciada para su distribución en el territorio. Los cambios de despliegue y operativos hicieron de la nueva Guardia Republicana uno de los instrumentos centrales de las estrategias policiales del ministerio.

Programa de Alta Dedicación Operativa

El programa PADO comenzó a operar en 2016 y se configuró como la gran apuesta del Ministerio del Interior para la reducción de los delitos. El PADO se basa en un esquema de patrullaje disuasivo con base en puntos críticos definidos a partir de la georreferenciación de los delitos. Su objetivo es disminuir globalmente los delitos contra la propiedad e incrementar la eficacia en su esclarecimiento, a la vez que incrementar la confianza

de la ciudadanía en la policía y mejorar la percepción de seguridad en la población (Área de Gestión y Evaluación del Estado [AGEV], 2017). Su implementación comenzó en los tres departamentos del área metropolitana (Montevideo, Canelones y San José) y fue posteriormente ampliado a Colonia, Maldonado, Rocha, Paysandú, Salto y la zona fronteriza, lo que aumentó de 1.000 a 1.500 efectivos. El programa se desarrolla en coordinación con la Guardia Republicana y en el 2018 se creó además, en Montevideo, el Grupo de Intervención Rápida (GIR), como apoyo al PADO, a partir del despliegue de 100 policías en moto con el objetivo de reducir los tiempos de respuesta.

El PADO funciona mediante un cuerpo policial de funcionarios con dedicación exclusiva por lo cual reciben una compensación salarial específica. Las evaluaciones del programa arrojaron que durante su primer año de funcionamiento el delito se redujo un 23 % en las áreas donde funcionó y no se encontró evidencia de desplazamiento de delito a otras zonas (Chai-ney, Serrano-Berthet y Veneri, 2020).

Operativos policiales especiales

Durante los primeros dos años de gestión del ministro Bonomi se desarrollaron los denominados *megaoperativos* en distintas zonas del área metropolitana. Estos consistieron en una estrategia de saturación policial de corto tiempo en búsqueda de dar captura a personas requeridas por la justicia, allanar bocas de drogas, requisar transeúntes y motos. Los megaoperativos llamaron fuertemente la atención de los habitantes y la prensa por la cuantía del despliegue policial y fueron criticados tanto por la estigmatización barrial que ello generaba como por su efectividad para cumplir los objetivos de seguridad propuestos. También durante el gobierno de Mujica se lanzó el plan 7 Zonas. Se trató de una intervención interinstitucional en siete barrios del área metropolitana con indicadores socioeconómicos y de criminalidad críticos. El plan pretendía mejorar la convivencia barrial e implicó una inversión en infraestructura urbana, la ampliación de la oferta de políticas sociales y un reforzamiento del sistema de patrullaje. Sin embargo, a pesar de que el programa parecía tener buenos resultados en términos de reducción de la criminalidad, no continuó durante la administración Vázquez como consecuencia de recortes presupuestales.

Sobre fines de 2017, ya durante el gobierno de Vázquez, el ministerio comenzó a implementar el Plan Mirador. Este plan buscó atacar y desarti-

cular bandas criminales que operaban en barrios periféricos del área metropolitana mediante la intervención de efectivos policiales y la Guardia Republicana, junto con autoridades de otros organismos públicos. A partir de la realización de múltiples allanamientos y detenciones, se trabajó en la reconstitución de «zonas liberadas» mediante el retiro de casas, apertura de calles, regularización de servicios públicos y construcción de infraestructura. Este plan, liderado por el sociólogo Gustavo Leal, director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del ministerio, reforzó el discurso de lucha contra la delincuencia y reconstitución del poder público como base de la convivencia y enfoque de las políticas de seguridad.

Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional

En mayo de 2019 se definió una nueva reestructura organizativa, entendida como uno de los últimos pilares para la reforma policial. Mediante el decreto 84/019 se crea la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (DIPN). Esta dirección tiene el cometido de dirigir, supervisar y coordinar las investigaciones policiales que se realizan en su órbita y ser un nexo con la Fiscalía General de la Nación para la investigación. La DIPN pasó a centralizar una serie de direcciones y unidades especializadas en materia de crimen organizado, narcotráfico, INTERPOL, entre otras.

Desarrollo de sistemas de información

Durante el período 2010-2020 se fueron desarrollando una serie de sistemas de información de soporte y monitoreo de la gestión. Algunos contaban con desarrollos previos mientras que otros fueron innovaciones del período. Entre los principales sistemas de información a considerar se deben mencionar:

- a) Sistema de Gestión de Seguridad Policial (SGSP). Este es el insumo central de la gestión policial y del cual se alimentan o con el cual se interrelacionan otros sistemas del ministerio y de otros organismos. El SGSP tiene sus orígenes en el anterior SGP, que a partir de 2013 alcanza nivel nacional. El SGSP registra todos los eventos (delitos, accidentes y hechos policiales) en los que hay intervención policial. Esto permite establecer una serie de filtros de los eventos y antecedentes vinculatorios (nombre de la persona, datos del vehículo, armas, etc.) que facilitan el trabajo policial y el monitoreo de la gestión. El SGSP es uno de los instrumentos fundamentales para la fijación de metas y medición de

los compromisos de gestión. En 2019, Uruguay recibió de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito la mayor calificación (calificación A) en confiabilidad de datos estadísticos en seguridad.

- b) Sistema de Control Vehicular (*SISCONVE*). Este sistema controla los vehículos, tanto en su consumo como en ubicación y recorrido. Permite la georreferenciación de las unidades a través de *GPS* y, con ello, el control del recorrido definido de acuerdo con la estrategia de patrullaje.
- c) Sistema Integrado de Videovigilancia Electrónica (*SIVE*). Este *software* recibe y distribuye automáticamente los llamados a la dependencia que corresponda por jurisdicción. Esto permite que la emergencia sea atendida de forma más rápida, acortando los tiempos de respuesta. El sistema registra los llamados de emergencia y es utilizado por el *CCU* para dar la respuesta. El *SIVE* está a su vez vinculado a los sistemas *TETRA* y las cámaras de videovigilancia.
- d) Comunicación policial *TETRA*. Es un sistema encriptado de comunicación que permite la geolocalización y georreferenciación de los policías.
- e) *PREDPOL* y áreas críticas. Aunque ya no está en uso, es relevante mencionar este sistema. En el año 2013 con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (*BID*) se contrató el programa *PREDPOL*. Este sistema es una herramienta de predicción de delitos a partir del análisis de datos preexistentes, lo que permite definir con mayor precisión la estrategia preventiva y disuasiva. Su aplicación comenzó con un piloto en tres comisarías y luego se expandió a la mitad de las seccionales de Montevideo. Concomitantemente, en la otra mitad de las comisarías se estableció un análisis originalmente diseñado por la División de Desarrollo Institucional y posteriormente por la *DIT* de la Jefatura de Montevideo que permitió establecer «áreas críticas» a partir de las trazas georreferenciadas del sistema *TETRA*. Los análisis mostraron que el sistema *PREDPOL* y el de áreas críticas no tenían diferencias significativas y de hecho las estimaciones realizadas por la *DIT* resultaban más eficaces para la estrategia de patrullaje (Fraiman y Martínez, 2017). El sistema permitió vincular los compromisos de gestión a las pautas de patrullaje surgidas de la evidencia y posteriormente al *PADO*.

- f) Otros sistemas desarrollados que es relevante mencionar: sistema de tobilleras para el seguimiento por GPS de agresores por violencia de género, el Sistema de Gestión Carcelaria, el Sistema Automático de Identificación Dactilar, el Archivo Nacional de Huellas Genéticas y el Sistema de Identificación Balística, y el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME).

Reformas de mejoras de gestión

Al asumir las autoridades en 2010, una de las tareas que contaban con mayor avance era la creación de las gerencias civiles en el seno del ministerio, como fue reconocido por las propias autoridades entrantes. Sin embargo, las medidas tomadas marcaron modificaciones respecto de la línea de trabajo de la anterior administración. El área Política Institucional y Planificación Estratégica, corazón estratégico del asesoramiento durante el período anterior, se desmembró en sus distintas divisiones y pasó a depender de la Dirección General de Secretaría, no ya directamente del ministro. Aunque la mayor parte de los equipos técnicos se mantuvieron en el ministerio,⁶ en la práctica algunas de estas divisiones pasaron a tener tareas más asociadas a la ejecución de procesos técnicos: control del pago de los compromisos de gestión, elaboración de informes de planificación para rendición de cuentas, etcétera. Así, también el rol de asesoramiento quedó circunscrito a algunas figuras asesoras de las autoridades.

En términos de recursos humanos, una de las primeras medidas tomadas en 2011 fue la instalación de relojes biométricos para marcar la entrada de los funcionarios de todo el país. Esta herramienta daría posteriormente lugar al primer esquema de compromiso de gestión. Uno de los cambios más importantes, sin embargo, estuvo en la centralización del sistema de pagos, históricamente realizado por cada una de las 33 unidades ejecutoras. El sistema anterior generaba una serie de distorsiones en tanto no había uniformidad en la forma de liquidación de sueldos o las fechas de pago dentro del ministerio y se dedicaba personal policial ejecutivo a la tarea (Dammert, 2016). A partir de 2012 este proceso se centralizó en la Dirección General de Secretaría. Por último, el ministerio integró el

6 En abril de 2011, el sociólogo Rafael Paternain, quien estuviera a cargo del área de Política Institucional y Planificación Estratégica y luego de la reestructura ocupara el cargo de director del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, renunció a su cargo como consecuencia de disputas con las autoridades políticas respecto de la presentación de las cifras de delito.

Sistema de Gestión Humana (SGH), coordinado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, que le permitió el monitoreo de la plantilla de funcionarios.

Durante este período se cerró el Cuerpo de Abastecimiento y Mantenimiento Automotriz (CAYMA), dependiente de la Jefatura de Montevideo, identificado como una fuente de corrupción interna y desvío de fondos, y se pasó a un esquema de tercerización del servicio (Dammert, 2016). A partir de 2011 se definieron acciones para racionalizar y fortalecer los procesos de compras, contrataciones e inventarios de bienes. Ello derivó en un sistema de compras centralizado para todas las unidades ejecutivas (UE) del ministerio que permitió obtener mejores precios, estandarizar requerimientos y medir tiempos de gestión. Las acciones y sistemas desarrollados dan la pauta de un intento por racionalizar el gasto, centralizar y fortalecer el control sobre un ministerio fuertemente descentralizado y con importantes niveles de autonomía entre sus unidades.

Compromisos de gestión y planificación

La implementación de compromisos de gestión, promovida por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), fue un aspecto fuertemente defendido por la administración Bonomi desde sus inicios. En la ley de presupuesto 2010-2014 se establecieron, además de las partidas básicas tradicionales, una compensación por compromisos de gestión asociada al cumplimiento de metas y otras partidas por funciones preventivo-represivas para funcionarios en tareas de seguridad (Vila, 2014).

Los compromisos de gestión fueron transitando distintos momentos de maduración. En 2011 se diseñó el primero vinculado al presentismo cuyo objetivo se enfocaba en empezar a desarrollar una cultura de gestión de personal y estandarizar el funcionamiento en las distintas dependencias del ministerio. En 2012, se amplían los compromisos, integrando la implantación del SISCONVE, la ampliación de los componentes del SGSP, el diseño de un sistema para la medición de las horas destinadas al servicio 222 y la elaboración y ejecución de un plan de capacitación. A partir de 2013, el sistema de retribución variable pasó a incluir a los equipos de dirección de la zona metropolitana asociado al cumplimiento de metas establecidas.

El desarrollo de los sistemas de información permitió durante los años subsiguientes ir sofisticando la elaboración de las metas comprendidas en los compromisos de gestión. De esta forma pudieron agregarse metas asociadas al tiempo de respuesta (911), el tiempo en el ingreso de los eventos

al SCSP, el seguimiento de los casos de violencia doméstica, la eficiencia en la investigación criminal, la proporción de delitos judicializados, entre otras. La medición de los tiempos de patrullaje fue un asunto importante en el marco de la reestructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo.

Durante el año 2013, los compromisos de gestión se expanden a todas las UE y direcciones nacionales asociadas a la elaboración de los planes operativos anuales. Esto permitió fomentar los procesos y formatos de planificación de las distintas dependencias, extremadamente débiles hasta ese momento, asociados a los lineamientos del ministerio y la dirección de la Policía Nacional, pero manteniendo cierta discrecionalidad que permitiría fijar objetivos y metas relevantes para cada área específica (Valverde y Vila, 2017).

El ministerio desarrolló cuatro conjuntos de compromisos de gestión: uno institucional que incluye el presentismo y metas para todas las UE y direcciones nacionales del ministerio; un segundo asociado a las unidades del área metropolitana cuya medición está fuertemente vinculada a los sistemas de información desarrollados; un tercero orientado específicamente a las unidades de custodia de personas privadas de libertad, cuya instalación comienza en 2014, y el cuarto para el Hospital Policial.

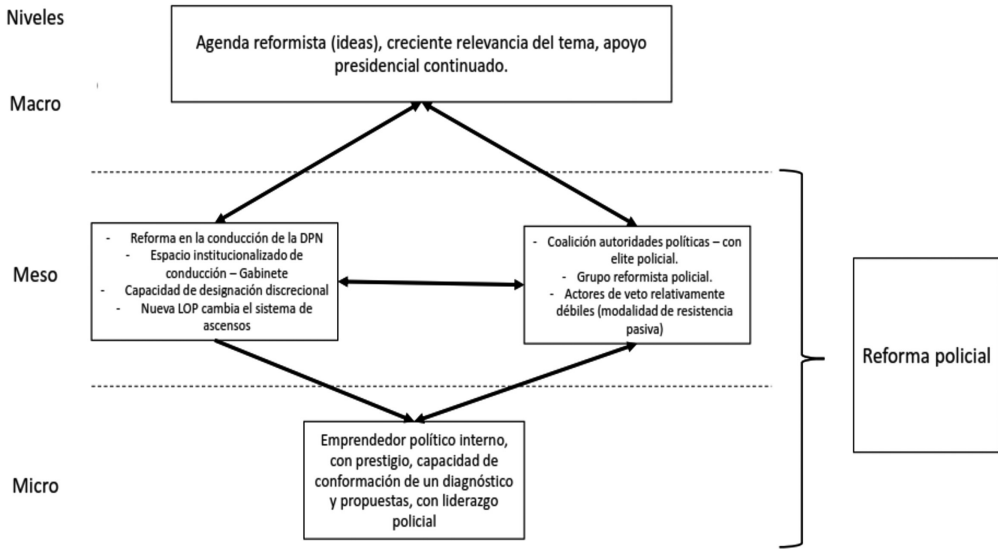
Explicando las reformas

Como se mostró en el capítulo anterior, durante el período 2010-2020 se desarrollaron una serie de reformas relevantes en distintos planos del funcionamiento de las políticas de seguridad. Estos cambios se llevaron adelante en una organización históricamente impermeable a cambios profundos y por una fuerza política sin anclajes fuertes en los actores relacionados con la seguridad. ¿Qué elementos ayudan a explicar las reformas ocurridas en el Ministerio del Interior?

Los cambios institucionales y organizativos implementados responden a una conjugación de factores que podríamos definir como de nivel macro, meso y micro. El nivel macro refiere a factores ideacionales y de correlación de poder de los principales actores políticos, el nivel meso se relaciona con la posibilidad de construir coaliciones de cambio, facilitadas además por nuevos recursos institucionales. El nivel micro refiere a la aparición de actores específicos propulsores de nuevas agendas internas

en el ministerio. El siguiente esquema describe de forma dinámica la relación entre los distintos factores.

Figura 1: Esquema explicativo de las causas de la reforma policial



Fuente: Elaboración propia.

Nivel macro: cambio en las ideas y la agenda de gobierno

Desde 2009 la seguridad pública pasó a ser consistentemente el tema de mayor preocupación para los uruguayos.⁷ Esto presionó por una mayor centralidad en el discurso político y la agenda de gobierno. Así, la campaña política del 2009 tuvo un cambio de eje discursivo en el tema seguridad. Si bien se reconocían las condicionantes sociales de la delincuencia, se señalaba la necesidad de ser «implacable» con el delito (Vernazza, 2015). El programa de gobierno del FA que surge del V Congreso hace escasas referencias a los temas de seguridad ciudadana. Sin embargo, ya confirmada la candidatura de Mujica a la Presidencia, se les daría un espacio más relevante a los asuntos de seguridad ciudadana.

7 Véase <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

En el documento *Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, que ofició como plataforma electoral, se le dedica un capítulo específico a la seguridad ciudadana en el que se señala la necesidad de continuar atacando las bases sociales de la inseguridad, pero se enfatiza en fortalecer acciones como la profundización del despliegue policial, la expansión nacional de la Guardia Republicana o la lucha contra el narcotráfico. En octubre de 2009 se lanza otro documento, titulado *Seguridad ciudadana*. Allí se señala la necesidad de avanzar en «reformas estructurales» y «una política más eficiente y eficaz en prevención, represión y sanción de los delitos, y seguir invirtiendo más en políticas sociales para enfrentar los factores que determinan la marginalidad y la delincuencia». Entre sus propuestas el documento incluye el aumento de recursos presupuestales, reformas normativas y operativas de la policía y el sistema carcelario.

Para comprender este cambio es fundamental analizar el rol protagónico del MPP y sus ideas sobre seguridad ciudadana. La mayor parte de las propuestas en esta área, en particular el documento específico sobre el tema lanzado en la campaña, reflejan las posturas de este sector y ayudan a explicar el cambio respecto a la visión anterior. Ya con Mujica en la Presidencia se dispuso la creación de un grupo interpartidario de trabajo que arribara a un documento de consenso sobre una plataforma de trabajo en seguridad pública que pudiera constituirse en una política de Estado. En agosto de 2010 se presenta el *Documento de consenso de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública*. La aprobación de este documento dio un margen de maniobra inicial al gobierno en (Paternain, 2014), pero sobre todo consolidó un cambio de enfoque en materia de ideas de seguridad acorde a las preferencias del elenco conductor. Nuevamente, allí se señala la necesidad de un abordaje integral que incluya acciones de prevención, represión y sanción pero que incorpore también políticas sociales que atiendan las causas del delito. El documento de consenso refleja largamente las prioridades del FA plasmadas previamente en campaña, y en particular del MPP.

En 2012, con casi dos años de gobierno, se lanza el documento *Estrategia por la vida y la convivencia*. En la *Estrategia* se retoma la idea de la inseguridad como una consecuencia de la marginalidad y la falta de políticas de integración social. La *Estrategia* busca entonces ser una síntesis entre un enfoque que privilegie la convivencia y la mirada territorial con las políticas de seguridad (Paternain, 2014; Vernazza, 2015). Entre las medidas más notorias de esta estrategia estuvieron la reparación a víctimas de delitos, políticas para atender el narcotráfico, la drogadicción, la corrupción

policial, la inversión en equipamiento para uso público (las denominadas plazas de convivencia) y el aspecto que generó más atención, la legalización del mercado de marihuana.

Asociado al cambio de ideas debe mencionarse otro factor relevante: el apoyo presidencial continuado otorgado a las autoridades. El aumento de la cifra de delitos y otros hechos relevantes pusieron al ministro en el foco de los ataques de la oposición, quienes tildaron a la gestión del ministerio como «fracaso absoluto». De julio del 2010 a abril de 2018 el ministro Bonomi sufrió ocho interpelaciones parlamentarias y cinco mociones de censura, fue el ministro más convocado a sala desde el retorno a la democracia en 1985.⁸ En todos los casos, la conducción del ministerio tuvo el apoyo de su bancada parlamentaria⁹ y del presidente. Tanto Mujica como Vázquez respaldaron públicamente la actuación de las autoridades del ministerio frente a los ataques de la oposición e incluso cuestionamientos internos, sosteniendo que: «... encabezan una serie de cambios estructurales de largo aliento en la Policía Nacional» (palabras del presidente Vázquez).¹⁰

Nivel meso: la coalición entre políticos y policías

En el nivel meso, por su parte, aparecen una serie de elementos críticos para entender el cambio institucional. El desarrollo de una relación cercana entre autoridades políticas y una «elite» policial a partir de una conjunción de visiones compartidas o, al menos, compatibles se erige como un elemento central. Este hecho marca una diferencia importante respecto del primer período de gobierno del FA, que no logró una alianza con los grupos policiales para avanzar en reformas que superaran el casco civil del Ministerio del Interior.

La alianza conformada entre 2010 y 2020 permitió a las autoridades políticas cierta penetración en una estructura ajena y desconfiada de los liderazgos políticos, particularmente aquellos provenientes de la izquierda. En segundo lugar, permitió una traducción en políticas, especialmente las de corte más operativo, que los cuadros políticos eran incapaces de hacer, dado que requerían de un conocimiento policial específico. Ello da lugar

8 Datos del Programa de Estudios Parlamentarios del ICP, FCS, Udelar.

9 En la interpelación del 15 de febrero de 2017, fue el único caso en el que no hubo moción de satisfacción con las respuestas del ministro y se votó una moción de cuestionamiento que contó con los votos de la bancada de la oposición y de un diputado del FA (Gonzalo Mujica).

10 Véase <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-bonomi-comunicacion-confianza>

a la conformación de un grupo reformista a nivel de la policía, lo que representa una novedad en una institución con una cultura organizativa resistente o pasiva frente a nuevas propuestas. Así, aunque algunos de los instrumentos concretos fueron importaciones de experiencias y expertos internacionales o adaptaciones de estas, otros tantos fueron innovaciones internas que dan cuenta de un nivel de endogeneidad, lo que también representa una novedad para este ministerio.

El otro elemento relevante en términos de la interacción de los actores refiere a las formas y oportunidades en que pueden presentarse las resistencias. A diferencia de otros sectores de política, la movilización (paros, huelgas o manifestaciones públicas) es una posibilidad presente solo en casos muy particulares. Los actores con mayor oposición a las reformas (por ejemplo, el Círculo Policial) solo pueden hacer sentir su descontento a través de comunicados o eventualmente a través de la prensa, y muy pocas veces en los medios más masivos. Por tanto, solo en raras ocasiones lograron difundir sus posturas hacia una opinión pública más amplia. El elemento de conflicto más frecuente pasa a ser la resistencia pasiva a la interna de la organización, es decir, la aplicación a regañadientes de las medidas. Esta modalidad no está desprovista de capacidad desestabilizadora, pero limita una acción colectiva coordinada y sostenida por los actores opositores a los cambios institucionales.

Por otra parte, un conjunto de cambios normativos empoderaron a los actores reformistas en tanto les otorgaron nuevos recursos para operar y fortalecieron sus dinámicas de relacionamiento. El primero de ellos tiene que ver con el fortalecimiento de la figura del director de la Policía Nacional en tanto le otorgó funciones de planeamiento, ejecución y jerarquía sobre áreas claves de la policía, en particular las jefaturas departamentales. La uniformización de las estructuras organizativas internas de las jefaturas de Policía permitió la definición de una estrategia desde la jerarquía hacia las unidades territoriales y la eliminación de las figuras intermedias entre la dirección nacional y la operativa territorial. Contar con unidades homogéneas en todo el territorio, cumpliendo las mismas tareas y siguiendo las mismas metodologías y criterios facilitó la expansión y comando de la reforma policial a nivel nacional y no solo de Montevideo, como era frecuente históricamente (Paternain, 2014).

Otro elemento relevante fue la creación del Gabinete de Seguridad del ministerio. La institucionalización, primero informal y luego formalizada a través de la LOP, de este espacio de planificación y coordinación es clave para comprender la dinámica de la coalición reformista de actores y es

el núcleo central del surgimiento y sostenimiento de los cambios. Finalmente, un tercer aspecto relevante refiere a la modificación del sistema de carrera y los criterios de ascenso definidos a partir de la nueva LOP. La nueva LOP, con la normativa asociada, redujo la cantidad de grados de la carrera policial, priorizó los criterios de mérito para el ascenso y mantuvo la designación directa de un tercio de las vacantes en la escala oficial. La combinación de estos tres factores otorgó un margen de maniobra importante a las autoridades políticas y policiales para consolidar un conjunto de policías jóvenes y alineados con las estrategias reformistas en unidades o estructuras claves de la operativa policial.

Nivel micro: la figura de Julio Guarteche

El armado de una coalición reformista y el aprovechamiento de los nuevos recursos institucionales no pueden ser analizados con independencia de liderazgos específicos. El inspector principal Julio Guarteche fue clave como líder interno de los procesos de reforma. Guarteche alcanzó notoriedad como consecuencia de una serie de operativos exitosos de lucha contra el narcotráfico llevados adelante durante su conducción en la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas. Ello lo llevaría en 2010 a ser designado director de la Policía Nacional. Guarteche era valorado también por sus dotes personales (una persona honesta, metódica, con capacidad de liderazgo) y profesionales (alguien capaz de ver a la policía con un modelo de gestión diferente ya desde antes de ocupar un rol de conducción). Como director de la Policía Nacional ayudó a la conformación de un discurso reformista, tanto a nivel general como de instrumentos específicos. En un plano general, alertando sobre la necesidad de profesionalizar a la policía frente a los riesgos del aumento del crimen organizado a nivel territorial y de cárceles, la pérdida de confianza en la policía por parte de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción interna.

Su liderazgo y capacidad de acción deben ser comprendidos, no obstante, en el marco de los nuevos recursos institucionales a disposición. El fortalecimiento de la Dirección de la Policía Nacional le permitió imponer y expandir un modelo de funcionamiento en toda la policía. Distintos jefes de policía y directores nacionales aportan testimonios que señalan su capacidad para disciplinar a la estructura policial y definir líneas de reforma. Pero quizás el factor más crítico en su capacidad para llevar adelante sus visiones y acciones sobre la policía tiene que ver la posibilidad de designación y construcción de un equipo reformista. Algo que es favorecido por el esque-

ma de designaciones de la policía, con un margen alto de discrecionalidad. Su designación como director de la Policía Nacional le otorgó un amplio margen para la designación de oficiales en distintas unidades claves de la policía, desplazando, no sin conflictos, a actores resistentes o de bloqueo.

Consideraciones finales

Este capítulo intentó mostrar los principales aspectos e hitos de un largo período del FA al frente del Ministerio del Interior con énfasis en el período 2010-2020. En ese marco, es posible señalar que se imprimieron cambios relevantes a las políticas de seguridad en distintos planos. Estas se fueron construyendo en el marco de una fuerte presión por mostrar resultados y «solucionar el tema de la seguridad». El período que comprende la «era Bonomi» optó por una línea de reforzamiento del cuerpo policial, no únicamente en su capacidad operativa, sino también en la gestión de información y el diseño de políticas. Esto en parte desplazó los intentos «civilizatorios» o de reforzamiento de cuadros técnicos a la interna del ministerio ensayados durante el primer período del FA, pero también a una «vieja policía» arraigada en métodos más tradicionales de funcionamiento. Así, se privilegió el acercamiento a determinados cuadros policiales que parecían contar con una agenda de reformas en materia de seguridad, lo que derivó en distintas modificaciones en el funcionamiento de la cartera.

Los índices de criminalidad han sido invariablemente el factor de ponderación política para medir el desempeño de la policía. Lo que derivó en un endurecimiento de las políticas de tipo represivas. Paradójicamente, a pesar de una suba sostenida de los delitos, las encuestas tanto nacionales como internacionales muestran que la confianza en la policía y otros índices de percepción sobre el desempeño se mantienen en niveles altos o incluso en ascenso (Instituto Nacional de Estadística, 2017; Encuesta Latinobarómetro).

Por otra parte, los propios actores policiales señalan una reducción de la cifra negra de delitos, así como de la corrupción policial y otras prácticas nocivas para el funcionamiento. Durante este período se instalaron procesos que mejoraron la capacidad operativa de la policía, lo que fue incluso reconocido por los líderes de la oposición del momento y organismos internacionales. Es el caso del funcionamiento de los sistemas de información, los sistemas de videovigilancia, y más en general, la inversión

en tecnología. La mayor parte de estos cambios implicaron un intento de mayor centralización y comando desde el centro frente a una percepción de autonomía a nivel de las jefaturas de Policía.

Finalmente, el tránsito por esta cartera ubica ya definitivamente al FA como una fuerza política con mayor discusión y agenda sobre temas de seguridad. No obstante, y como se mostró aquí, su construcción no fue lineal ni estuvo exenta de cuestionamientos internos. A la interna del FA convivieron distintos enfoques sobre las políticas, desde aquellos que ubican el énfasis en las dimensiones sociales que llevan al delito a los que, aun reconociendo esa característica, privilegian la dimensión punitiva. Esto tuvo como consecuencia pujas entre sectores políticos respecto de cuál debe ser la línea en seguridad de un gobierno de izquierda. Finalizados los 15 años de gobierno del FA, esta tensión parece estar lejos de ser resuelta.

Bibliografía

- Área de Gestión y Evaluación del Estado. (2017). *Evaluación DID: Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)*. Montevideo: AGEV, OPP.
- Chainey, S., Serrano-Berthet, R., y Veneri, F. (2020). The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: An evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*. 1-16. doi: 10.1080/15614263.2020.1749619
- Dammert, L. (2016). *Uruguay: La reforma silenciosa de la policía y el sistema penitenciario*. BID-Ministerio del Interior [Mimeo].
- Dirección Nacional de la Educación Policial. (2016). *Sistema Educativo Policial 2016*. Montevideo: DNEP.
- Faroppa, J. (2009). Seguridad ciudadana y Ministerio del Interior. En R. Elisalde (Ed.), *Gozos y sombras del gobierno progresista: Aportes para el balance*. Montevideo: Dedos.
- Fraiman, R., y Martínez, P. (2017). Introducción. En MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya*. Montevideo: MI-BID.
- Galiani, S., y Jaitman, L. (2015). *Sin miedos: La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo*. BID. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Montevideo: INE-MI.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013). *Contrapunto*, 4, 13-26.
- Paternain, R., y Vila, A. (2010). Las políticas de seguridad ciudadana durante el primer gobierno del Frente Amplio. En M. E. Mancebo y P. Narbondo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulación, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Serrano-Berthet, R. (2018). *Del policía cazador al policía protector: La reforma silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay 2010-2017*. Montevideo: BID.

- Valverde, G., y Vila, A. (2017). Los compromisos de gestión en el Ministerio del Interior: Un cambio en la filosofía del Estado. En MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya*. Montevideo: MI-BID.
- Vernazza, L. (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014* (Tesis de maestría, FLACSO Argentina).
- Vila, A. (2014). El mayor problema de la gente: La inseguridad. En ICP (Ed.), *Final abierto: Hacia las elecciones 2014. Informe de Coyuntura 13*. Montevideo: ICP.
- Vila, A. (2008). Reingeniería institucional del Ministerio del Interior. En R. Paternain y R. Sanseviero (Eds.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay: ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR.

Capítulo 10

La criminología de la era progresista

Diego Sanjurjo

Introducción

En materia de seguridad pública, el fin de la era progresista refleja un panorama sombrío. Al analizar fríamente las cifras, nos encontramos con estadísticas contundentes que muestran un aumento significativo del crimen y la violencia durante la mayor parte del período 2005-2019. Resultado de ello es que Uruguay tiene hoy niveles de criminalidad medio-altos y pasó de ser uno de los países más seguros de la región a tener la cuarta tasa de homicidios más alta del continente. Esa coyuntura también se refleja en una sensación de temor generalizada en la población ante la falta de seguridad. Una mayoría considera que nuestro país es inseguro y que este ha sido el problema social más acuciante de la última década.

Si por un lado el país atraviesa el peor período de criminalidad de su historia, las razones de esa debacle y la idoneidad de las políticas implementadas durante los últimos 15 años son objeto de polémica. No solo porque toda gestión pública encierra luces y sombras que provocan opiniones encontradas, sino porque la criminalidad sigue constituyendo un problema sobre el cual no hay consenso ni en su definición ni en cómo solucionarlo. Por consiguiente, tanto en la opinión pública como en el ámbito político y académico predomina el desacuerdo sobre las causas del delito y sobre el rol que el Estado debe jugar en su prevención y combate. Esta situación plantea un desafío evidente para la realización de un análisis que difícilmente podrá dejar a todos los lectores satisfechos.

Al margen de sus resultados e impactos, la política de seguridad interna de los últimos tres gobiernos se destacó por una ambiciosa agenda de reformas. El agravamiento del contexto delictivo y las demandas públicas por mayor seguridad hicieron de esta un área de políticas privilegiada, tanto en materia presupuestal como programática. Así, el presupuesto del Ministerio del Interior (MI) se cuadruplicó en el período, con una variación real del 53 %, 42 % y 1 % en cada quinquenio.¹ A su vez, en los 15 años se realizaron reformas en la seguridad interna de una magnitud poco usual en el Estado uruguayo. Estos cambios fueron normativos, institucionales y operativos, y se dieron particularmente en la órbita del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional.

Las políticas y reformas que implementaron los gobiernos frenteamplistas en el área de la seguridad interna han sido analizadas en profundidad por varios autores (e.g.: Paternain, 2014, 2017; Sanjurjo, Trajtenberg y Del Castillo, 2021; Vila, 2012) y suponen el tema central de otros capítulos de este volumen. Por eso, el objetivo de este capítulo no es hacer un estudio descriptivo ni normativo de las acciones implementadas, sino desarrollar un análisis criminológico de los últimos 15 años que atienda la evolución del delito, las visiones sobre la seguridad que predominaron en el país y los modelos de políticas que se llevaron adelante. En otras palabras, quisiéramos enriquecer los análisis politológicos que plantea este volumen recurriendo a la criminología, a sus paradigmas y teorías.

Con esa finalidad, el segundo apartado realiza un análisis exhaustivo del desarrollo del delito durante los últimos 15 años. La percepción de ese desarrollo en la población es el foco del tercer apartado, que relaciona las visiones que existen sobre la inseguridad con algunas de las teorías criminológicas más relevantes. El cuarto apartado pasa del plano político al plano de las políticas públicas y para ello contextualiza las medidas que se tomaron en el período estudiado vinculándolas con los modelos de seguridad que existen en otras latitudes. El capítulo termina con un balance general y conclusiones.

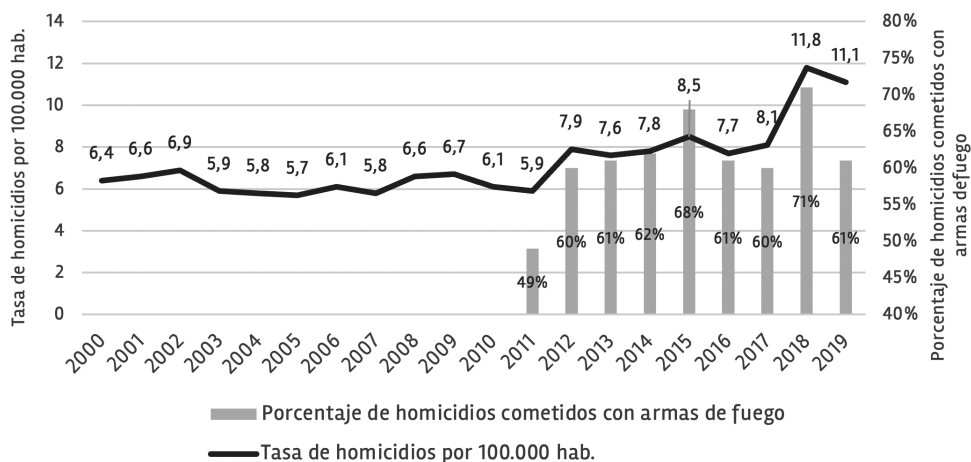
.....
1 Unidad de Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía y Finanzas (2020).

Evolución del delito

En lo que constituye una paradoja de nuestra transición democrática, en Uruguay y en otros países de la región el fin de la dictadura cívico-militar vino acompañado de un aumento gradual de la actividad delictiva. Además de la ausencia de violencia política, en Uruguay el deterioro se caracterizó por no aplicar en un primer momento a los homicidios, los cuales se mantuvieron en niveles relativamente bajos hasta mediados de la década pasada. Esta peculiaridad merece ser destacada, porque al ser considerados el principal indicador de la seguridad pública, prolongaron la noción de un país con niveles de criminalidad relativamente bajos. No obstante, ni la estabilidad política ni el crecimiento económico pudieron evitar que los demás indicadores aumentaran gradualmente durante las últimas décadas del siglo xx. Entre 1985 y 2005, por ejemplo, las tasas de lesiones, rapiñas y hurtos por cada 100.000 habitantes se multiplicaron, pasando de 149,2 a 283, de 1663,4 a 3319 y de 53,4 a 272,7, respectivamente (Ministerio del Interior, s. f.a).

La llegada al poder del Frente Amplio (FA) no consiguió cambiar esta tendencia. Por el contrario, los indicadores siguieron aumentando con mayor rapidez, de manera que los últimos 15 años significaron un deterioro notable en materia de criminalidad y violencia. A pesar de la prosperidad socioeconómica que vivió el país en ese período, las tasas de delito por cada 100.000 habitantes siguieron creciendo de forma sostenida entre 2005 y 2019 (MI, 2020a, 2020b). El indicador más certero de esta realidad lo constituyen los homicidios, cuya tasa aumentó 94 %, pasando de 5,7 a 11,1 (figura 1). El segundo indicador más fiable es el de hurto y robo de vehículos, debido a que supone un daño mayúsculo para las víctimas y requieren de una denuncia para poder gestionar el cobro del seguro. En este caso, la tasa de denuncias aumentó 242 %, pasando de 155,4 en 2005 a 529,9 en 2019. Los indicadores menos fiables también sugieren una trayectoria similar. En el mismo período, la tasa de denuncias por rapiña, por ejemplo, pasó de 272,7 a 809,6, lo que implica un aumento del 197 %.

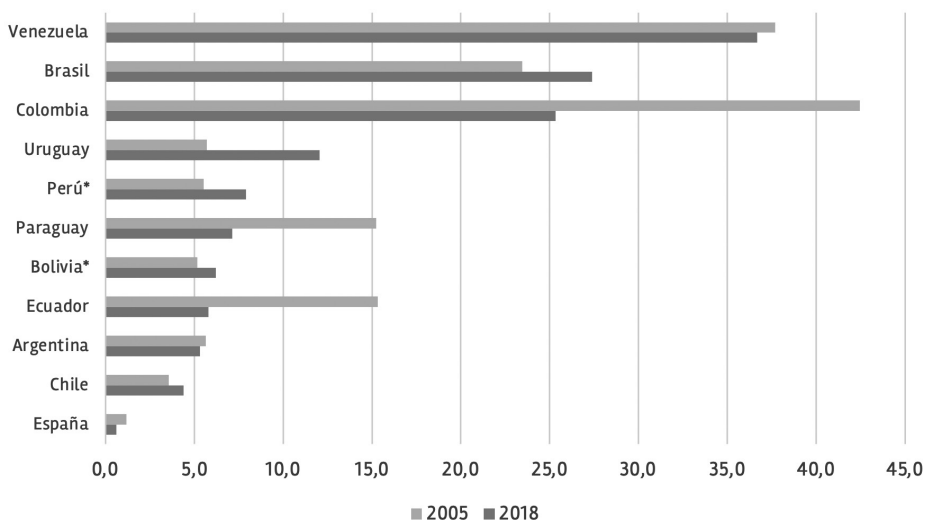
Gráfico 1: Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes y porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego (1990–2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de MI (2020b).

Como resultado —y a diferencia de lo que se suele creer—, Uruguay tiene actualmente niveles de criminalidad medio-altos. De hecho, pasó de ser uno de los países más seguros de América del Sur a tener la cuarta tasa de homicidios más alta, superado en 2019 solo por Brasil, Colombia y Venezuela (Asmann y O'Reilly, 2020). Sobre este punto es importante destacar que el aumento de la criminalidad no fue un fenómeno común de los países de la región durante el período estudiado. De hecho, el estudio comparado del período 2005-2019 exhibe un panorama heterogéneo. Como muestra el gráfico 2, en América del Sur hubo tres países que redujeron sus índices de homicidio en el período estudiado, otros tres que los incrementaron y cuatro que los mantuvieron estables. De todos ellos, Uruguay refleja claramente el deterioro más pronunciado (Banco Mundial, 2020).

Gráfico 2: Tasas de homicidio por 100.000 habitantes en América del Sur (2005, 2018)

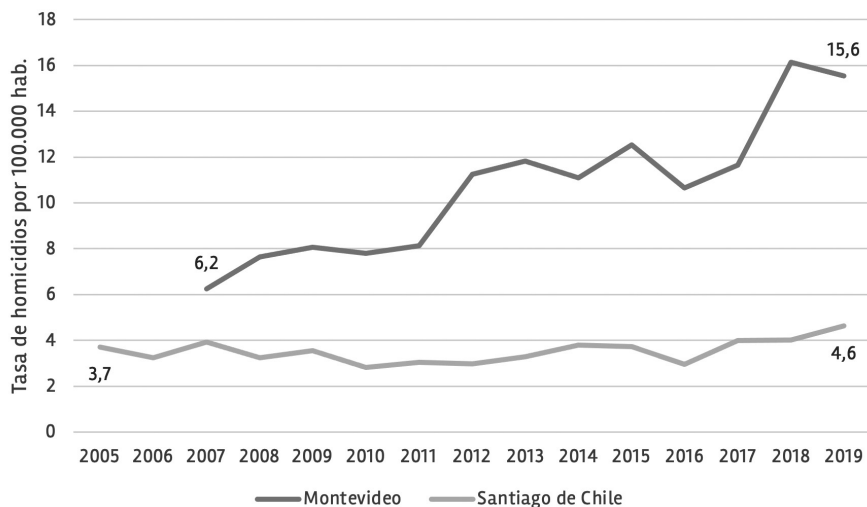


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2020).

*Bolivia (2005, 2016); Perú (2011, 2017).

Si se desagregan los datos, se ve que Montevideo concentra una parte importante de la actividad criminal que tiene lugar en el país, con el 55 % de todos los homicidios y el 46 % y 79 % de todas las denuncias de hurtos y rapiñas, respectivamente. La capital muestra una tendencia al alza superior a la del resto del país, ya que pasó de 6,2 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2007 a 15,6 en 2019 (gráfico 3) (MI, 2020b). Para hacernos una idea de cuán grave es la situación, vale la pena resaltar que Montevideo ya es la segunda capital con más homicidios por habitante de América del Sur, superada solo por Caracas (Sanjurjo, 2020). Como en toda ciudad, los delitos violentos muestran también una concentración espacial reconocible, distribuidos de manera desigual en el territorio (Jaitman y Ajzenman, 2016). Así, en 2019 más del 50 % de los homicidios y de las denuncias de rapiñas se concentraron en tan solo 9 barrios (MI, 2020a, 2020b).

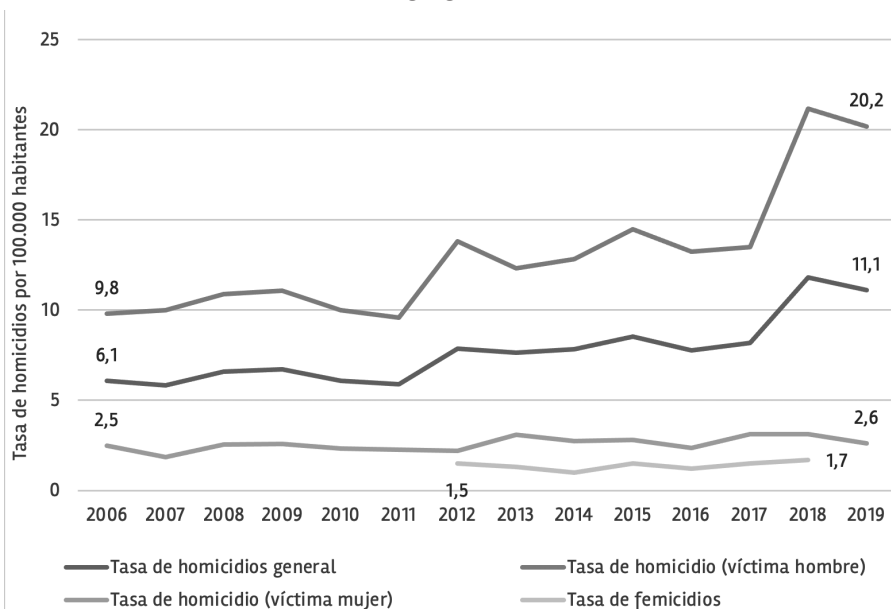
Gráfico 3: Tasas de homicidio por 100.000 habitantes en Montevideo y Santiago de Chile (2005–2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Interior y Seguridad Pública (2020) (Chile) y MI (2020b) (Uruguay).

Por otro lado, los homicidios afectaron con desproporción creciente a los hombres (MI, 2020b). Esta disparidad no es excepcional, sino un patrón que se repite a nivel mundial, donde más del 80 % de las víctimas de homicidio son de sexo masculino (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2019). No obstante, la tasa de homicidios masculinos por cada 100.000 hombres pasó de 9,8 en 2006 a 20,2 en 2019. Por su parte, la tasa de homicidios femeninos se mantuvo estable, pasó apenas de 2,5 a 2,6 homicidios por cada 100.000 mujeres (gráfico 4). De esta forma, los homicidios masculinos pasaron de suponer el 79 % en 2006 a suponer el 88 % en 2019, y explican prácticamente la totalidad del aumento de los homicidios en el período. Cabe destacar, asimismo, que los femicidios constituyen alrededor de la mitad de todos los homicidios femeninos, pero su incidencia también parece haberse mantenido relativamente estable en el período, dado que pasaron de 1,5 a 1,7 por cada 100.000 mujeres entre 2012 y 2019 (MI, 2019). Relacionado con este punto, la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar sí creció un 457 % durante el período estudiado, pasó de 204,4 en 2005 a 1.139,2 en 2018. No obstante, es probable que este aumento no se deba a una mayor incidencia del fenómeno sino a una mayor proclividad a la denuncia.

Gráfico 4: Tasas por 100.000 habitantes de femicidios y de homicidios desagregadas por sexo (2006–2019)



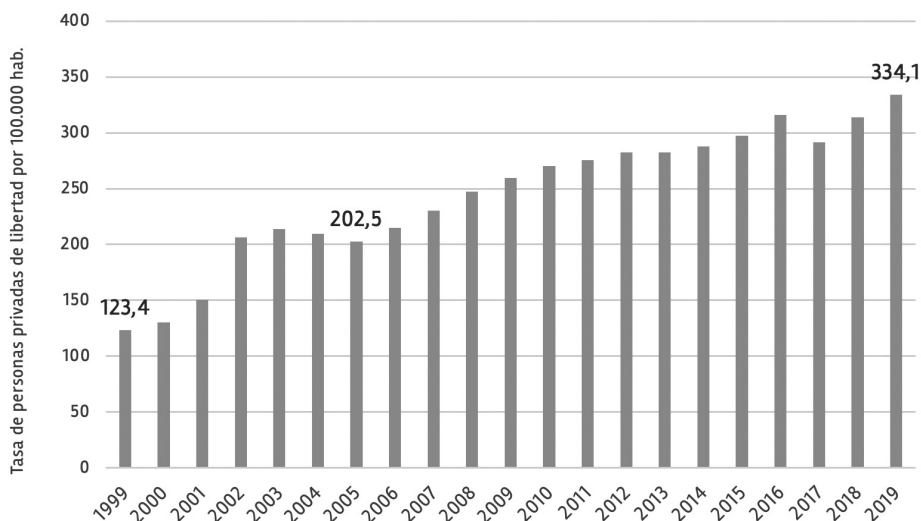
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MI (2019, 2020b).

El aumento significativo de los homicidios masculinos durante las últimas décadas en Uruguay sugiere que es cada vez mayor el porcentaje de homicidios relacionados con distintos tipos de crimen organizado que incluyen dinámicas de retaliación. Esta hipótesis también es compartida por el Ministerio del Interior, ya que son cada vez más los homicidios identificados como consecuencia de ajustes de cuentas y conflictos delictivos. De hecho, estos suponían entre el 29 % y el 43 % en 2011 y pasaron a suponer entre el 50 % y 59 % en 2019. Hay dos datos adicionales que refuerzan esta hipótesis. Por un lado, que el porcentaje de esclarecimiento de los homicidios fue apenas del 49 % en 2019, cuando en 2011 todavía era superior al 70 %. En segundo lugar, que el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego pasó de 49 % en 2012 a 61 % en 2019 (gráfico 1) (MI, 2014, 2020b). En la región, ambas tendencias suelen estar relacionadas con una mayor presencia de crimen organizado.

Finalmente, y al igual que en la mayor parte de América Latina (Vilalta y Fondevila, 2019), en Uruguay el número de personas privadas de libertad experimentó un crecimiento constante y sostenido desde la década de 1990

(gráfico 5). Si se considera solamente la era progresista, los reclusos pasaron de ser 6.789 en 2005 a ser 11.755 en 2020. La última cifra conforma una tasa de encarcelamiento de 334,1 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, la segunda más alta de América del Sur y la 29.^a del mundo (comisionado parlamentario penitenciario [CPP], 2019; World Prison Brief, s. f.).

Gráfico 5: Tasa de personas privadas de libertad por 100.000 habitantes (1999–2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CPP (2019) y World Prison Brief (s.f.).

Llegados a este punto, se torna ineludible discutir las causas del aumento del crimen. Las administraciones frenteamplistas lograron mejoras sustanciales en varios indicadores socioeconómicos de relevancia. En esas circunstancias, un agravamiento tan dramático de la delincuencia parece paradójico. El aumento del delito contra la propiedad coincide en un primer momento con las consecuencias de la crisis económica de finales de los noventa, esto es, alto desempleo y tasas negativas de crecimiento del producto bruto interno (PBI). Sin embargo, a partir de 2004 los indicadores socioeconómicos comenzaron a mejorar drásticamente y el crimen y la violencia no se redujeron, sino que continuaron creciendo de forma sostenida.

Otros autores han tratado de dar explicaciones a una paradoja que también puede encontrarse en otras partes de América Latina (Bergman, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013; Soares y Naritomi, 2010) y no es el propósito de este capítulo hacer una contribución local. Sin embargo, vale la pena destacar que la crisis económica de finales de los noventa aceleró y profundizó una serie de procesos sociales mucho más sutiles que se dieron durante la segunda mitad del siglo xx, en particular la creciente desigualdad entre trabajadores calificados y no calificados, y el crecimiento explosivo de los barrios marginales en las afueras de Montevideo. A ello se sumó un aumento generalizado del poder adquisitivo que derivó en la expansión de los mercados ilegales y de los grupos criminales más o menos organizados que los suplen: desde narcóticos y bienes de contrabando hasta electrodomésticos y piezas de autos robados. En el caso de los estupefacientes, por ejemplo, pasamos de ser un país de tránsito a convertirnos gradualmente en un país de destino, con una demanda propia nada desdeñable y consistente con la demanda de otros bienes y servicios ilegales. Desde esta perspectiva, el crecimiento de los mercados ilegales y el incesante número de nuevos ciudadanos dispuestos a sumarse al delito parecen ser la manifestación final de un largo proceso de fragmentación social que no se ha sabido revertir (Katzman *et al.*, 2004).

Visiones encontradas y teorías paralelas

La seguridad pública fue el área de políticas públicas que mayor controversia generó durante la era progresista. Ya durante el primer gobierno del Frente Amplio, el agravamiento objetivo de la criminalidad comenzó a reflejarse en una fuerte sensación de temor en la población, alejando al desempleo y la pobreza de las preocupaciones más urgentes. Como resultado, las encuestas de opinión pública sugieren que la inseguridad se convirtió en el problema más apremiante por primera vez en 2009, lo que se mantuvo sin cambios durante los siguientes dos períodos de gobierno frenteamplista y hasta el cambio de gobierno (Cifra, 2018, 2020).

Lamentablemente, el prolongado carácter prioritario del problema en la agenda no dio lugar a políticas de Estado o consensos de relevancia. Más allá del juego político y del hecho de que toda gestión pública es discutible, el mayor escollo para una política de Estado deriva de que la inseguridad sigue constituyendo un problema «retorcido» en Uruguay (Rittel y Webber, 1973). A saber, un problema social sobre el cual no hay consenso ni en su definición ni en cómo solucionarlo. Por esta razón, no es extraño

que predomine el desacuerdo sobre las causas del delito y sobre el rol que debe jugar el Estado en su prevención y combate. Estos disensos no son exclusivos de la opinión pública, sino que están también presentes en el plano político e incluso en la academia.

Este dilema no solo dificulta los consensos, implica que cualquier respuesta al problema cause rechazo en una parte de la opinión pública. El clivaje es capitalizado a su vez por los partidos políticos, particularmente por aquellos de la oposición, que tornan la seguridad en una dimensión más de la lucha partidaria. Con relación a la era progresista, es posible vislumbrar una polarización entre partes del oficialismo y partes de la oposición, pero tal vez sea más acertado distinguir entre una visión conservadora que se mantuvo relativamente estable y una visión progresista que con el tiempo fue perdiendo adeptos y acercando posiciones. Así, la visión progresista de la inseguridad terminó bifurcándose en dos corrientes: aquella que se mantuvo fiel a las ideas tradicionales de izquierda y otra que fue cediendo espacio al pragmatismo de ciertos postulados conservadores.

En cualquier caso, las ideas que componen y dan forma a estas visiones se corresponden con teorías y paradigmas criminológicos de larga data. Siguiendo la tipología clásica de Young (1981), la visión conservadora se nutre principalmente del paradigma clasicista, el cual se fundamenta en la motivación racional de los individuos y en cómo los infractores transgreden las leyes tras un cálculo de costo-beneficio (Cornish y Clarke, 1986; Felson y Clarke, 2019). Las visiones progresistas tradicionales, por su parte, están compuestas por la confluencia de varios paradigmas. El primero es el positivista, que considera el crimen como la consecuencia de un proceso de socialización deficiente derivado de la influencia de factores biológicos, psicológicos, sociales y económicos que facilitan la victimización y la delincuencia (Tanner-Smith, Jo Wilson y Lipsey, 2019). El segundo paradigma es el de la tensión social, que identifica una disyuntiva entre las aspiraciones culturalmente inducidas de los individuos y las oportunidades reales que la estructura social les ofrece (Agnew, 1992; Merton, 1938). Finalmente, el paradigma marxista, cuyo énfasis está en la desigualdad económica y social de las sociedades capitalistas y en las estructuras de poder que determinarían diversas formas de opresión e injusticia (White, 2011; Young, 2003).

Como en todo problema público, las diferencias en las ideas y conceptos que componen estos paradigmas tienen implicaciones para la conformación

de la agenda y para la definición del problema. En primer lugar, porque la ciudadanía y los actores políticos se preocupan de manera desigual por elementos distintos del problema. Así, quienes se identifican con el paradigma conservador encuentran en la delincuencia común el mayor flagelo y ponen especial énfasis en la peligrosidad del crimen organizado y de los hombres jóvenes de las clases populares. En cambio, quienes adoptan las visiones progresistas se preocupan más por las desigualdades sociales y los factores de riesgo que causan el delito, así como también por los excesos policiales, la violencia carcelaria y la violencia doméstica y de género.

Estas miradas —todas ellas parciales— dan lugar a un enfrentamiento político que no solo discrepa respecto al estatus y lugar que la inseguridad pública debería ocupar en la agenda, sino incluso a la magnitud real de esta. Así, quienes adhieren a la visión conservadora se apoyan en un extendido sentimiento de inseguridad y en el drástico aumento que sufrieron las tasas delictivas en las últimas décadas (e.g.: Maciel y Ventura, 2013). En contraste, quienes adhieren a una visión progresista tradicional, advierten una psicosis colectiva que sería injustificada e inducida por sectores conservadores y medios de comunicación (e.g.: Bayce, 2010; Morás, 2012; Paternain, 2013). Esta última visión cuenta con el respaldo de buena parte de la academia y de los movimientos sociales vinculados a la izquierda, pero ha ido perdiendo adeptos en la opinión pública con el paso del tiempo.

Para comprender la pérdida de adeptos a la visión progresista tradicional, vale la pena mencionar que sus discrepancias con la visión conservadora involucran varios temas centrales de la criminología crítica (Carrington, Hogg, Sozzo, Guala y Puyol, 2018), la cual deriva del paradigma criminológico marxista y predomina en el ámbito académico de Uruguay y América Latina (Del Olmo, 1999). Entre otros, la discordancia entre las dimensiones objetivas y subjetivas de la inseguridad (Kessler, 2009) y cómo la modernidad tardía y el neoconservadurismo fomentan una cultura del control (Garland, 2005) y la gobernanza a través del delito (Simon, 2007). Más allá de los cuestionamientos que se le suelen hacer a esta corriente criminológica (Cohen, 1988; Trajtenberg, 2009), las visiones de la inseguridad que derivan del paradigma marxista encuentran tres grandes impedimentos para imponerse a lo que sus adeptos denominan una *hegemonía conservadora* (Paternain, 2012). Primero, que tienen serias dificultades para explicar por qué aumenta drásticamente el delito mientras se experimentan mejoras sustanciales en los indicadores socioeconómicos. Segundo, que no tienen al crimen organizado y a la delincuencia común entre sus principales preocupaciones. Finalmente, que muchos de

sus planteos presentan limitaciones prácticas considerables a corto y mediano plazo.

Es posible que estos impedimentos estén detrás de la bifurcación de la visión progresista de la inseguridad mencionada arriba. Ello se puede apreciar en la opinión pública y en el electorado de izquierda, pero también en la propia gobernanza. Como se ha señalado con frecuencia, son notorias las continuidades en las políticas de seguridad de los gobiernos frenteamplistas, como también lo es el giro conservador que estas acusaron tras el primer período de gobierno (Morás, 2019; Paternain, 2017). De cierto modo, esta transición es acorde al proceso de moderación política que recorrieron algunos sectores del Frente Amplio para llegar y mantenerse en el poder (Garcé y Yaffé, 2014; Yaffé, 2005), en el que destaca el rol del Movimiento de Participación Popular (MPP), que estuvo al frente de las políticas de seguridad del año 2010 en adelante y que se destaca en la izquierda uruguaya por una matriz ideológica que se distingue por su fuerte pragmatismo (Garcé, 2005, 2011).

En ese sentido, la gestión de la seguridad desarrollada durante la era progresista da cuenta de dos visiones distintas. La primera es la visión progresista tradicional, que puede encontrarse en los documentos programáticos del Frente Amplio, así como en los discursos de sus dirigentes previos a 2005 y de su primer gobierno (cf.: Sanseviero, 2007). La segunda comienza a aplicarse a partir de 2010 con la llegada al poder del presidente José Mujica y del ministro del Interior Eduardo Bonomi, ambos pertenecientes al MPP. Esta nueva visión parece abandonar el paradigma marxista y compaginar los demás paradigmas progresistas con el paradigma clasicista de la visión conservadora. Ello no solo puso a disposición del gobierno nuevas herramientas e instrumentos para combatir el delito, sino que también le dio la oportunidad de hacer algunos acuerdos partidarios transitorios que le otorgaron un mayor margen de maniobra.

Este cambio de visión se reflejó en las políticas públicas, lo que, sumado a la incapacidad de contener el aumento del delito, hizo que los dos últimos gobiernos frenteamplistas fueran blanco de críticas desde ambos lados del espectro político. Desde la oposición se culpó al gobierno de una mala conducción del ministro del Interior Eduardo Bonomi, como también que este llevara a cabo una política demasiado garantista que privilegiaba los derechos de los agresores por sobre los de las víctimas. A pesar de ello, las propuestas de los partidos de oposición no diferían mucho de las medidas que ya se aplicaban, si bien a veces exigían mayores cuotas de puniti-

vismo. Por otro lado, aunque la política de seguridad de los últimos dos gobiernos frenteamplistas incluyó un enfoque integral de la inseguridad que involucraba otras áreas del Estado —salud, educación, economía, desarrollo social— (Vila, 2016), las críticas no solo provinieron de filas opositoras. Por el contrario, el accionar del Ministerio del Interior estuvo siempre en la mira de muchos académicos y movimientos sociales vinculados a la izquierda, quienes se distanciaron y lo consideraron parte de un proceso regresivo de corte punitivo (e.g.: Morás, 2019; Paternain, 2017).

Modelos de políticas de seguridad

Como en toda área de políticas públicas, las intervenciones en materia de seguridad son numerosas y heterogéneas. A pesar de ello, tanto en la opinión pública como en la academia uruguaya prima una distinción entre políticas de prevención y políticas punitivas o de control del crimen. Las primeras serían aquellas estrategias y medidas encaminadas a influir en las múltiples causas del delito para reducir el riesgo de que este se produzca. Enfatizan la prevención primaria, secundaria y terciaria, junto con intervenciones integrales que combinan el mantenimiento del orden con estrategias de bienestar social centradas en la comunidad (Crawford y Evans, 2012; UNODC, 2011). Las segundas, en cambio, serían intervenciones de naturaleza principalmente reactiva, que buscan disuadir o reprimir la actividad delictiva sin considerar sus causas indirectas. Estas intervenciones se centran preferentemente en la disuasión policial, en el análisis criminal y en los instrumentos de la justicia penal (Liebling y Crewe, 2012; Newburn y Reiner, 2012).

Con frecuencia, estas categorías se consideran mutuamente excluyentes y polos opuestos en un continuo que va desde las respuestas «blandas» a las respuestas «duras» al delito. Sin embargo, la criminología no concibe esta dicotomía. Primero, porque no es realista concebir una política de seguridad que no incluya elementos represivos. Segundo, porque todos los instrumentos de control del crimen incluyen una dimensión preventiva, en la medida en que buscan disuadir a probados o potenciales infractores de cometer futuros actos delictivos. Finalmente, porque se trata de categorías de distinto orden, debido a que la prevención del delito es un resultado, mientras que el control y la represión solo son posibles medios para alcanzar dicho fin. En consecuencia, la distinción entre políticas de prevención del delito y políticas de control del delito no tiene un carácter conceptual sino heurístico, y su finalidad no es otra que facilitar la discusión y el intercambio (Sherman, 1997).

Considerando entonces que las medidas de prevención del delito son todas aquellas prácticas que «hayan probado dar por resultado un nivel de delincuencia menor del que existiría sin esa práctica»² (Sherman *et al.*, 1998, p. 2), vale la pena analizar de forma abstracta las políticas que se implementaron durante la era progresista y si estas supusieron o no un cambio con relación a las políticas implementadas por gobiernos anteriores. Es importante resaltar aquí que el foco debe estar puesto siempre en los matices. En contraste con lo que plantea la distinción heurística recién expuesta, la coerción policial y la represión del delito son elementos inseparables de cualquier modelo de política criminal. A su vez, estos modelos implican siempre un equilibrio entre el uso coercitivo de la fuerza y la soberanía ciudadana con el fin de regular el uso de espacios públicos compartidos entre personas que discrepan sobre qué usos son legítimos. En consecuencia, su implementación necesariamente produce controversia (Herbert, 2014; Terrill, 2014).

Hechas estas aclaraciones, la transición al siglo XXI estuvo marcada por un cambio conceptual y operativo en la forma de entender la seguridad en nuestro país. Como en gran parte de América Latina, la transición democrática implicó el declive paulatino de un modelo de políticas de seguridad que llegó a conocerse como la doctrina de seguridad nacional. Esta fue la variante regional de la doctrina del Estado de seguridad nacional de los Estados Unidos de América y se centró en la necesidad de ejercer un control militar para defenderse de amenazas internas y externas (Leal Buitrago, 2003). En su lugar se desarrollaron varios modelos de seguridad alternativos, de los cuales el de seguridad pública y el de seguridad ciudadana fueron los más relevantes. Mientras que el modelo de seguridad pública implica esfuerzos concertados de lucha contra el crimen por parte de las instituciones públicas de seguridad, el modelo de seguridad ciudadana pone un mayor énfasis en la cohesión social y en la interacción comunitaria (Abizanda, Serra Hoffman, Marmolejo y Duryea, 2012; International Centre for the Prevention of Crime [ICPC], 2010, pp. 3-4).

En Uruguay, el fin de la dictadura cívico-militar en 1984 supuso que la Policía Nacional recuperase el liderazgo en la provisión de seguridad y adoptase un modelo de seguridad pública. Esta concepción comenzó a cambiar a fines de la década de 1990, por impulso de discusiones regionales y globales sobre seguridad comunitaria, seguridad ciudadana y seguridad humana (Vila, 2012). Desde entonces, todos los gobiernos uruguayos

.....
2 «The review defined “crime prevention” broadly as any practice shown to result in less crime than would occur without the practice» (Sherman *et al.*, 1998, p. 2).

han hecho esfuerzos por adoptar y consolidar el modelo de seguridad ciudadana. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha jugado un rol fundamental en esta transición, al apoyar la modernización de muchas fuerzas policiales latinoamericanas y promover la adopción de tecnologías y programas consecuentes con dicho modelo (Aguirre y Muggah, 2017). A nivel local, estos esfuerzos comienzan a darse en 1998 con la creación del Programa de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior (Trajtenberg, 2008) y el desarrollo de una serie de estrategias piloto, tales como la policía comunitaria tradicional, los enfoques de violencia doméstica y amplios programas de prevención social y comunitaria (Alda, Buvinić y Lamas, 2006; Oficina de Evaluación y Supervisión [OVE], 2014).

La llegada al poder del Frente Amplio no implicó un cambio radical en este sentido, sino la profundización de este modelo y la continuación incremental de dichas reformas. El foco principal estuvo puesto en la reorganización del Ministerio del Interior y del aparato policial, a partir de una combinación de medidas que buscaron su profesionalización, transparencia y modernización. Entre las intervenciones más destacables están la implementación de proyectos de prevención social y comunitaria que incluyeron componentes policiales (Casanova, 2019; Sabaño, 2017), la apuesta a estrategias de policiamiento basadas en evidencia (Castillo, 2019; Chainey, Serrano-Berthet y Veneri, 2020), el desarrollo sostenido de una reforma policial basada en la gestión por resultados (Milanesi, 2020) y la descongestión del sistema penitenciario, cuya situación de privación y superpoblación generalizadas ameritaba una intervención de emergencia (González, Rojido y Trajtenberg, 2015).

Pese a la contundencia de los pasos dados en esa dirección, la política de seguridad del final de la era frenteamplista está aún lejos de ser consistente con un modelo de seguridad ciudadana (Sanjurjo *et al.*, 2021). Por un lado, hubo una apuesta a no enfrentar la inseguridad únicamente a través de la disuasión, investigación y represión policial, sino también haciendo hincapié en acciones preventivas e integrales que apuntasen a las causas estructurales del delito (Vila, 2016). Ello implicó la adopción de un enfoque integral de la inseguridad y que esta dejase de ser un asunto exclusivo del Ministerio del Interior y pasase a estar también en la órbita de otras instituciones estatales, tales como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) o el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El Ministerio del Interior, por su parte, se enfocó en aquellas estrategias preventivas que incluyesen un componente policial. Aquí destacan, entre otras, la creación de las llamadas Mesas

Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (Sabaño, 2017) y la implementación de proyectos de policía comunitaria y policiamiento orientado a problemas (Castillo, 2019; Dirección de Gestión y Evaluación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2014).

A pesar de los avances en esta dirección, es indudable que la enorme mayoría de las fuerzas policiales uruguayas continúan implementando prácticas operativas que se asemejan a lo que se conoce como el modelo de policiamiento estándar (Weisburd y Eck, 2004), propias de un modelo de seguridad pública. Ello incluye estrategias basadas en el patrullaje preventivo de rutina, la respuesta rápida a las llamadas de emergencia y la investigación criminal retrospectiva. En consecuencia, parece más apropiado sugerir que los gobiernos frenteamplistas continuaron la transición entre el modelo de seguridad pública y el modelo de seguridad ciudadana que habían comenzado los gobiernos anteriores, y que dicha transición está lejos de haberse consolidado. En la actualidad lo que impera es un modelo mixto que combina el modelo generalizado de policiamiento estándar con algunas prácticas y programas de prevención social y comunitaria (Sanjurjo *et al.*, 2021).

Esta transición incompleta no es exclusiva de nuestro país: las reformas de las políticas de seguridad en Uruguay se asemejan a las iniciadas en la mayoría de los países de América Latina en las últimas décadas. A grandes rasgos, se trata de intentos por construir instituciones policiales efectivas, profesionales, despolitizadas y desmilitarizadas, que, sin embargo, han enfrentado una serie de obstáculos políticos e institucionales que suelen impedir que hablemos de procesos exitosos (Dammert, 2019; Ungar, 2011). Si bien en términos comparativos el caso uruguayo sea probablemente uno de los más avanzados en la región (Malone y Dammert, 2020), es difícil describir como exitoso un proceso que sigue teniendo notables limitaciones y que fue acompañado por un dramático aumento de los delitos violentos. De esta forma, al día de hoy nuestras políticas no parecen capaces de superar las deficiencias propias de la gobernanza de la seguridad en los Estados débiles (Goldsmith, 2002).

Con relación a las diferentes visiones de la inseguridad que coexistieron durante la era progresista, cabe señalar que el modelo de seguridad ciudadana es rechazado enérgicamente por la criminología crítica. Esta afirma que las políticas de seguridad ciudadana estarían basadas en discursos criminológicos neoliberales provenientes del «norte global», los cuales definirían el delito y las formas de afrontarlo según el paradigma clasicista y su concepción de los infractores como actores racionales privados

de contexto. Por consiguiente, los autores de la criminología crítica son especialmente críticos con los gobiernos y organismos internacionales que buscan soluciones pragmáticas al crimen, y ello incluye las políticas consideradas represivas, las políticas criminales basadas en evidencia, las tecnologías de prevención situacional y la gestión por resultados. Aducen que estas medidas servirían para gestionar la fragmentación social producida por el neoliberalismo, en lugar de facilitar una integración social genuina (cf.: Blaustein, 2015; Iturralde, 2019; Wacquant, 2014).

Esta posición explica también parcialmente la bifurcación de la visión progresista de la inseguridad que se analizó en el apartado anterior. A pesar del rechazo que producían en parte de su electorado y en académicos y movimientos sociales vinculados a la izquierda, los gobiernos frenteamplistas continuaron implementando políticas públicas de seguridad ciudadana que combinan aquello que la literatura criminológica moderna denomina *realismo de derechas* y *realismo de izquierdas* (Walklate, 2007).

El realismo de izquierdas surge como una reacción frente al llamado *idealismo de izquierdas* y lo que se percibía como un desinterés por el delito común. Sostiene que el crimen afecta de manera desproporcionada a las clases sociales más bajas y que las medidas represivas suelen agudizar el problema. En consecuencia, argumenta que las causas fundamentales del crimen se encuentran en la privación relativa, que las medidas más efectivas se encuentran en la prevención social y comunitaria, y que las medidas represivas y punitivas son necesarias, pero deben ser controladas democráticamente (Matthews y Young, 1992). Estas políticas comenzaron a implementarse a finales de la década de 1990 y se profundizaron durante los gobiernos frenteamplistas. Entre ellas destacan los programas de atención temprana y de acompañamiento familiar (e.g.: Perazzo, Salas y Vigorito, 2016), los proyectos de prevención social y comunitaria (e.g.: Casanova, 2019; Sabaño, 2017), la liberación anticipada de reclusos y el uso de penas alternativas a la prisión (Morais de Ramírez, 2018).

El realismo de derechas, por su parte, surge a partir del paradigma clasicista y pone el foco en la motivación racional de los individuos y su responsabilidad individual en el crimen. Conlleva un enfoque de políticas públicas que se preocupa mayormente por el mantenimiento del orden y por prevenir los desencadenantes directos del delito (Cornish y Clarke, 1986; Wilson, 2013). Las políticas de esta naturaleza también son mayormente compatibles con el modelo de seguridad ciudadana y fueron preponderantes desde el

regreso a la democracia y durante todo el período estudiado. No obstante, es posible argumentar que cobraron especial relevancia a partir del segundo gobierno frenteamplista, tras un intento fallido de hacer un cambio de rumbo durante el primer gobierno. Entre aquellas políticas y programas locales que se enmarcan en este concepto están el desarrollo de técnicas de policiamiento basadas en evidencia (e.g.: Castillo, 2018; Chainey *et al.*, 2020), la inversión en tecnologías de policiamiento (e.g.: Ariel *et al.*, 2020; Munyo y Rossi, 2019), el uso de operativos de saturación, el fortalecimiento del brazo policial sobre el civil en la Policía Nacional (Milanesi, 2020), la colaboración con los servicios de seguridad privados o el incremento de las sanciones penales (González *et al.*, 2015).

En resumen, las políticas de seguridad de la era progresista profundizaron el modelo de seguridad ciudadana y continuaron el curso adoptado por los gobiernos anteriores. El primer gobierno frenteamplista intentó limitar el uso de instrumentos represivos, pero con escaso éxito. A medida que los indicadores socioeconómicos mejoraban y las tasas delictivas seguían en ascenso, el paradigma clasicista fue ganando terreno frente a sectores frenteamplistas críticos que no eran capaces de ofrecer alternativas plausibles. La llegada del MPP al gobierno y al frente del Ministerio del Interior supuso una apuesta por el pragmatismo y por aquellas políticas que habían obtenido resultados positivos en otros países de la región y el mundo. Ello no solo implicó un abandono del paradigma marxista y del llamado idealismo de izquierdas, sino también la vigencia del paradigma clasicista y del realismo de derechas. Fue en ese complejo equilibrio que se movieron las políticas de seguridad durante el período, lamentablemente sin resultados consistentes en materia delictiva.

Balance general y conclusiones

La primera conclusión del análisis es que el fin de la era progresista coincide con una situación marcadamente desalentadora en materia de seguridad interna. Todos los indicadores sugieren un agravamiento significativo del crimen y la violencia durante la mayor parte del período. De ellos, el indicador más fiable lo constituye la tasa de homicidios, la cual prácticamente se duplicó entre 2005 y 2019 (MI, 2020b). En consonancia con una extendida sensación de temor ante la inseguridad por parte de la población, dicha tasa sitúa a Uruguay como el cuarto país con más homicidios por habitante de América del Sur. También destaca la precisión de

que tal aumento generalizado del delito no fue un fenómeno común de los países de la región. De hecho, durante el período estudiado los homicidios solo aumentaron en tres países del continente, entre los cuales Uruguay refleja el deterioro más pronunciado.

En segundo lugar, si bien la inseguridad supuso el problema más acuciante para la opinión pública desde 2009, el carácter prioritario del problema en la agenda no dio lugar a políticas de Estado ni a consensos relevantes o sostenidos. Por el contrario, el delito y la inseguridad constituyen problemas «retorcidos» en nuestro país, sobre los cuales no hay acuerdo ni en su definición ni en cómo solucionarlos. Las diferencias promovieron un clivaje político que fue capitalizado por los partidos políticos de oposición. A pesar de ello, es más acertado distinguir entre una visión conservadora —cercana a un paradigma criminológico clasicista— que se mantuvo relativamente estable y una visión progresista —cercana a los paradigmas positivistas, marxistas y de la tensión social— que fue bifurcándose en dos corrientes: aquella que se mantuvo fiel a las ideas tradicionales de izquierda y otra que fue cediendo espacio a posiciones más pragmáticas. Esta bifurcación también se hizo notoria en la gobernanza, en tanto que el gobierno de la seguridad estuvo desde 2010 a cargo del MPP, un sector del Frente Amplio caracterizado por su fuerte pragmatismo.

De esta forma, los gobiernos del Frente Amplio continuaron los esfuerzos por adoptar y consolidar un modelo de seguridad ciudadana cuya transición había comenzado a finales de 1990 a partir de un modelo de seguridad pública. La llegada al poder del Frente Amplio no implicó un cambio radical en este sentido, sino la profundización de este modelo y la continuación incremental de dichas reformas. Esta transición, sin embargo, está lejos de haberse consolidado, por lo que en la actualidad impera un modelo de seguridad mixta que combina el modelo generalizado de policiamiento estándar con algunas pocas prácticas preventivas, así como programas de prevención social y comunitaria. Esta continuidad explica el rechazo que provocaron muchas políticas del período en académicos y movimientos sociales de izquierda, entre quienes predominan las corrientes críticas que asocian el modelo de seguridad ciudadana con el neoliberalismo y el paradigma criminológico clasicista.

Aunque estas diferencias en la definición del problema convirtieron a la seguridad pública en el área de políticas de mayor controversia durante la era progresista, las tres administraciones lograron implementar reformas ambiciosas que tuvieron como objetivo el aumento de la efectividad de la respuesta al delito. Su implementación, sin embargo, no es suficiente para

relativizar el hecho de que tras 15 años de gobierno el Estado uruguayo es incapaz de brindar a sus ciudadanos niveles básicos de seguridad. Peor aún, los indicadores delictivos demuestran que el Estado se encuentra actualmente peor posicionado para hacerlo que antes de que el Frente Amplio llegase al gobierno. Entonces, si bien es cierto que el delito venía en franco aumento desde el retorno a la democracia, también lo es que el Frente Amplio heredó una situación significativamente mejor que la actual. Más allá de los aspectos positivos de muchos cambios y de los aciertos y errores de cada período, es evidente que nuestras fuerzas de seguridad siguen sin tener el entrenamiento y la preparación suficientes para lidiar con las crecientes complejidades del mundo criminal y con una serie de mercados ilícitos que se desarrollan con dinamismo y rapidez (Bergman, 2018; Dammert, 2019).

Bibliografía

- Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L., y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence* (Discussion Paper IDB-DP-232). Inter-American Development Bank.
- Agnew, R. (1992). Foundation for a General Strain Theory. *Criminology*, 30(1), 47-87.
- Aguirre, K., y Muggah, R. (2017). Las agencias multilaterales y el enfoque de «seguridad ciudadana» en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 116, 25-52.
- Alda, E., Buvinić, M., y Lamas, J. (2006). Neighborhood Peacekeeping: The Inter-American Development Bank's Violence Reduction Programs in Colombia and Uruguay. *Civil Wars*, 8(2), 197-214. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13698240600877346>
- Ariel, B., Mitchell, R. J., Tankebe, J., Firpo, M. E., Fraiman, R., y Hyatt, J. M. (2020). Using Wearable Technology to Increase Police Legitimacy in Uruguay: The Case of Body-Worn Cameras. *Law & Social Inquiry*, 45(1), 52-80. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/lsi.2019.13>
- Asmann, P., y O'Reilly, E. (2020). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019*. InSightCrime. Recuperado de <https://bit.ly/3cC9pZz>
- Banco Mundial. (2020). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*.
- Bayce, R. (2010). Creando inseguridad: Modelo para la construcción social de la desmesura. En S. Mallo y N. Viscardi (Eds.), *Seguridad y miedos: Qué ciudadanía para los jóvenes*. (pp. 21-71). Universidad de la República.
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford University Press.
- Blaustein, J. (2015). Exporting criminological innovation abroad: Discursive representation, «evidence-based crime prevention» and the post-neoliberal development agenda in Latin America. *Theoretical Criminology*, 20(2), 165-184. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1362480615604892>
- Carrington, K., Hogg, R., Sozzo, M., Guala, N., y Puyol, M. V. (2018). Criminología del sur. *Delito y Sociedad*, 1(45), 9-33. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/dys.v1i45.7818>

- Casanova, A. (2019). *La mirada urbana en la prevención del delito: El caso Marconi*. Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chainey, S. P., Serrano-Berthet, R., y Veneri, F. (2020). The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: An evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*, 00(00), 1-16. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>
- Cifra. (2018). *Inseguridad: El problema más grave, que afecta más a jóvenes y mujeres*. Recuperado de <https://bit.ly/2X0n5Hn>
- Cifra. (2020). *Principal problema del país, el económico*. Recuperado de <https://bit.ly/3jUeS1c>
- Cohen, S. (1988). *Against Criminology*. Transaction Publishers.
- Comisionado Parlamentario Penitenciario. (2019). *Informe Anual 2018*. Parlamento del Uruguay.
- Cornish, D. B., y Clarke, R. V. (Eds.). (1986). *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Transaction Publishers.
- Crawford, A., y Evans, K. (2012). Crime Prevention and Community Safety. En E. R. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 769-805). Oxford University Press.
- Dammert, L. (2019). Challenges of police reform in Latin America. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 1-26). Routledge.
- del Castillo, F. (2018). Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional. En *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerio del Interior.
- del Castillo, F. (2019). Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo. *Policing*, 42(3), 334-346. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-02-2018-0025>
- del Olmo, R. (1999). The Development of Criminology in Latin America. *Social Justice*, 26(2), 19-45.
- Dirección de Gestión y Evaluación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2014). *Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): Seguridad pública, 2011-2013*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Felson, M., y Clarke, R. V. (2019). La ocasión hace al ladrón: Teoría práctica para la prevención del delito. En A. Föhrig y D. Gorgal (Eds.), y CAF (Trad.), *Seguridad ciudadana: Lecturas fundamentales* (pp. 59-100). CAF.
- Garcé, A. (2005). *Donde hubo fuego: El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Garcé, A. (2011). Ideologías políticas y adaptación partidaria: El caso del MLN-tupamaros (1985-2009). *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 117-137. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100006>
- Garcé, A., y Yaffé, J. (2014). *La era progresista: Hacia un nuevo modelo de desarrollo* (3.ª ed.). Montevideo: Fin de Siglo.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (M. Sozzo [Trad.]). Editorial Gedisa S.A.
- Goldsmith, A. (2002). Policing weak states: Citizen safety and state responsibility. *Policing and Society*, 13(1), 3-21. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/1043946032000050553>
- González, V., Rojido, E., y Trajtenberg, N. (2015). Sistema penitenciario de Uruguay (1985-2014): Cambios, continuidades y desafíos. En G. Bardazano, A. Corti, N. Duffau y N. Trajtenberg (Eds.), *Discutir la cárcel, pensar la sociedad: Contra el sentido común punitivo* (pp. 127-152). CSIC, Universidad de la República-Trilce.
- Herbert, S. (2014). The Policing of Space: New Realities, Old Dilemmas. En M. D. Reisig y R. J. Kane (Eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (pp. 589-605). Oxford University Press.
- International Centre for the Prevention of Crime. (2010). *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives, 2010*. International Centre for the Prevention of Crime.
- Iturralde, M. (2019). Neoliberalism and its impact on Latin American crime control fields. *Theoretical Criminology*, 23(4), 471-490. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1362480618756362>
- Jaitman, L., y Ajzenman, N. (2016). *Crime concentration and hot spot dynamics in Latin America* (IDB Working Paper Series n.º IDB-WP-699). Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://bit.ly/2CGITSo>

- Katzman, R., Avila, S., Baraibar, X., Corbo, G., Filgueira, F., Errandorena, F., Furtado, M., Gelber, D., Retamaso, A., y Rodríguez, F. (2004). *La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Documento de Trabajo del IPES n.º 2. Monitor Social del Uruguay-Universidad Católica del Uruguay.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno.
- Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87.
- Liebling, A., y Crewe, B. (2012). Prison Life, Penal Power, and Prison Effects. En M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 895-927). Oxford University Press. Maciel, G., y Ventura, O. (2013). *Una aproximación al fenómeno de la violencia letal en Uruguay* (Serie de Reportes Periódicos, Número 3). Observatorio Fundapro de Seguridad.
- Malone, M. F. T., y Dammert, L. (2020). The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 0(0), 1-16. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>
- Matthews, R., y Young, J. (Eds.). (1992). *Issues in Realist Criminology*. SAGE.
- Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3(5), 672-682.
- Milanesi, A. (2020). *La política de la gestión por resultados: La reforma policial en Uruguay (2010-2020)*. Universidad de la República.
- Ministerio de Interior y Seguridad Pública (Chile). (2020). *Estadísticas delictuales*. Centro de Estudio y Análisis del Delito. Recuperado de <https://bit.ly/3n8lfhU>
- Ministerio del Interior. (2014). *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país: Año 2013*. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.
- Ministerio del Interior. (2019). *Femicidios en Uruguay: Análisis para la homogeneización de criterios y su categorización*. Ministerio del Interior-INMUJERES, MIDES.
- Ministerio del Interior. (2020a). *Denuncias de rapiña y hurto: 1.º de enero al 31 de diciembre (2018-2019)*. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Recuperado de <https://bit.ly/3f1Jhag>

- Ministerio del Interior. (2020b). *Homicidios: 1.º de enero al 31 de diciembre (2018-2019)*. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Recuperado de <https://bit.ly/2WNflZa>
- Ministerio del Interior. (s. f.-a). *Estadística policial 1985*. Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis.
- Ministerio del Interior. (s. f.-b). *Estadísticas 2005*. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.
- Morais de Ramírez, M. G. (2018). *Sanciones no privativas de libertad para adolescentes en Uruguay: Modelo de intervención*. Poder Judicial-Fiscalía General de la Nación-INAU-INISA-ANONG.
- Morás, L. E. (2012). Jóvenes inservibles y menores incorregibles: Los residuos del crecimiento económico. En R. Paternain y Á. Rico (Eds.), *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado* (pp. 139-152). csic, Universidad de la República-Trilce.
- Morás, L. E. (2019). Más allá y de las ideologías: Sistema penal juvenil y consenso punitivo en Uruguay. *Boletín Criminológico*, 3(184), 1-13.
- Munyo, I., y Rossi, M. A. (2019). Police-Monitored Cameras and Crime. *Scandinavian Journal of Economics*. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/sjoe.12375>
- Newburn, T., y Reiner, R. (2012). Policing and the Police. En M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (5.ª ed., pp. 806-837). Oxford University Press.
- Oficina de Evaluación y Supervisión. (2014). *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana, 1998-2012*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6378/cv2014Cover_Spanish.pdf?sequence=2
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. UNODC.
- Paternain, R. (2012). La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo. *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 2, 83-100.
- Paternain, R. (2013). *Ya no podemos vivir así*. Trilce.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: Desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, 10, 1-13.

- Paternain, R. (2017). Políticas de policía y gobiernos de izquierda: El caso de Uruguay. *Delito y Sociedad*, 2(44), 161-200. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/dys.v2i44.7627>
- Perazzo, I., Salas, G., y Vigorito, A. (2016). Evaluación de impacto del Programa Cercanías: Informe de resultados [Mimeo]. FCEA, Udelar.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD.
- Rittel, H. W. J., y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Sabaño, A. (2017). *La gobernanza local de la seguridad ciudadana y la convivencia: El caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2015)*. Universidad de la República.
- Sanjurjo, D. (2020, marzo 14). Montevideo, la segunda capital con más homicidios de América del Sur. *El Observador*, 23. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/montevideo-ya-es-la-segunda-capital-con-mas-homicidios-de-america-del-sur-202031322410>
- Sanjurjo, D., Trajtenberg, N., y del Castillo, F. (2021). Policing in Uruguay: History, Modernization and Features. En J. Mbuba (Ed.), *Global Perspectives of Policing and Law Enforcement*. Rowman and Littlefield.
- Sanseviero, R. (2007). Institucionalidad pública en el ámbito de la seguridad ciudadana: entre las intenciones y las tensiones en Uruguay. En *Seguridad pública en los países del Cono Sur: Los desafíos institucionales* (pp. 93-113). Friedrich Ebert Stiftung.
- Sherman, L. W. (1997). Thinking about Crime Prevention. En L. W. Sherman, D. C. Gottfredson, D. L. MacKenzie, J. E. Eck, P. Reuter y S. D. Bushway (Eds.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J. E., Reuter, P., y Bushway, S. D. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising* (Research in Brief). National Institute of Justice. Recuperado de <https://nij.ojp.gov/library/publications/preventing-crime-what-works-what-doesnt-whats-promising-report-united-states>

- Simon, J. (2007). *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press.
- Soares, R. R., y Naritomi, J. (2010, julio). Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors. En R. Di Tella, S. Edwards y E. Scharfrodsky (Eds.), *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 19-55). University of Chicago Press.
- Tanner-Smith, E. E., Jo Wilson, S., y Lipsey, M. W. (2019). Factores de riesgo y crimen. En A. Föhri y D. Gorgal (Eds.), y CAF (Trad.), *Seguridad ciudadana: Lecturas fundamentales* (pp. 29-58). CAF.
- Terrill, W. (2014). Police Coercion. En M. D. Reisig y R. J. Kane (Eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (pp. 260-279). Oxford University Press.
- Trajtenberg, N. (2008). Políticas públicas: El caso del Programa de Seguridad Ciudadana. En R. Paternain y R. Sanseviero (Eds.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay: ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* (pp. 171-176). Friedrich Ebert Stiftung.
- Trajtenberg, N. (2009). Discutiendo con espectros: ¿Qué hay de malo con la criminología crítica en Uruguay? (¿y Latinoamérica?). En L. E. Morás (Ed.), *Nosotros y los otros: Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión* (pp. 153-167). CIEJ.
- Ungar, M. (2011). *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. John Hopkins University Press. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/book.60322>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Global Study on Homicide 2019*. United Nations.
- Vila, A. (2012). La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación. En R. Paternain y Á. Rico (Eds.), *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado* (pp. 203-229). CSIC, Universidad de la República.
- Vila, A. (2016). La política de seguridad ciudadana del mujiquismo: Entre acuerdos y disensos. En N. Bentancur y J. M. Busquets (Eds.), *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 255-277). Montevideo: Fin de Siglo.
- Vilalta, C., y Fondevila, G. (2019). Prison Populism in Latin America: Reviewing the Dynamics of Prison Population Growth. En *Igarapé Institute | Strategic Note* (Número 32).

- Wacquant, L. (2014). The global firestorm of law and order: On punishment and neoliberalism. *Thesis Eleven*, 122(1), 72-88. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0725513614536136>
- Walklate, S. (2007). *Understanding criminology: Current theoretical debates* (3.ª ed.). Open University Press.
- Weisburd, D., y Eck, J. E. (2004, mayo). What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 42-65. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0002716203262548>
- White, R. (2011). Marxist and critical theory. En *The Routledge Handbook of Deviant Behavior* (Bryant, Cl, pp. 150-156). Routledge. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9780203880548.ch18>
- Wilson, J. Q. (2013). *Thinking about Crime* (2.ª ed.). Basic Books.
- World Prison Brief. (s. f.). *Highest to Lowest: Prison Population Total*. Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de <https://bit.ly/2ZTU-QMh>
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Librería Linardi y Risso.
- Young, J. (1981). Thinking Seriously About Crime: Some models of Criminology. En M. Fitzgerald, G. McLennan y J. Pawson (Eds.), *Crime and Society: Readings in History and Theory* (pp. 248-309). Routledge/Open University.
- Young, J. (2003). *La sociedad excluyente: Exclusion social, delito y diferencia en la modernidad tardía* (R. Bergalli y R. Sagarduy [Trads.]). Marcial Pons.

Capítulo 11

La política exterior de Uruguay durante el «ciclo progresista» (2005–2020): factores sistémicos, regionales y domésticos

Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján

Introducción

El texto que sigue se propone abordar la política exterior desplegada durante el ciclo de gobiernos del Frente Amplio (FA) entre 2005 y 2020. Con ese objetivo, se realiza un análisis somero de este derrotero. Una primera parte del texto aborda, de manera introductoria, algunas grandes interpretaciones sobre la política exterior uruguaya (política de Estado vs. política de partidos), a partir de una síntesis de sus itinerarios desde la vuelta a la democracia en 1985. La siguiente sección propone el punto de vista teórico que se adopta para el análisis: la perspectiva realista neoclásica. En ese sentido, la variable dependiente es la posición adoptada por nuestro país en tres dimensiones de análisis claves, que nos permiten visualizar la orientación de la política exterior: 1) la política estratégica; 2) la económico-comercial, y 3) la relativa a la participación en los procesos regionales (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y Celac). Luego del análisis de estas tres dimensiones, en procura de dar cuenta del derrotero de la política exterior de este período, se propone una síntesis con conclusiones de balance del período y reflexiones abiertas sobre los principales aspectos de dicha política hacia el futuro. Esto agrega una breve reflexión en clave prospectiva sobre ciertos cambios que se vislumbran a partir de la asunción del nuevo gobierno de coalición. El análisis de la política exterior de ciclo progresista que aquí se propone sostiene que su

orientación buscó, en términos generales, un equilibrio en el relacionamiento entre la región y el mundo. Pero tuvo, como nota distintiva con los gobiernos precedentes desde 1985 a la fecha, un énfasis mayor en lo regional, incluyendo otras dimensiones además de la económico-comercial y apostando a la diversificación de vínculos con el mundo, donde los actores emergentes del Sur Global tuvieron un lugar de mayor relevancia que otrora.

La política exterior uruguaya como política de partidos: consideraciones sobre su abordaje y orientación

Los abordajes sobre la política exterior uruguaya han recibido aportes de diferentes disciplinas, acumulando una diversidad de análisis que han enfatizado aspectos distintos. Como equipo de investigación, hemos abordado la política exterior uruguaya entendiéndola como una política pública (Ingram y Fiederlein, 1988; Garcé y López Burian, 2014). En especial buscamos subrayar la importancia del papel de los partidos políticos en esta arena (Caetano, López Burian y Luján, 2016; López Burian, 2015; Luján, 2010), en consonancia con la pauta partidocrática y partidocéntrica de la política uruguaya (Caetano, Rilla y Pérez, 1987). Esta propuesta interpretativa subraya la importancia de los factores domésticos y propone a la política exterior como una política de partidos gobernantes e institucionalizados, que constituyen actores claves para comprender la orientación y el proceso de esta política (López Burian, 2015).

Para comprender los cambios de orientación de la política exterior uruguaya hemos atendido a los partidos como actores claves y a las variaciones de signo ideológico de los gobiernos, en interacción con variables sistémicas, como algunos de los principales factores explicativos. En este trabajo se busca dar un paso más, intentando incorporar el análisis de la política exterior uruguaya en enfoques que ponen el énfasis en la interacción de factores sistémicos y domésticos a partir de las teorías de las relaciones internacionales, como se ha hecho en trabajos académicos recientes (Barceló, 2020; Luján y López Burian, 2021). Desde allí se fundamenta la apuesta general de este trabajo en procura de realizar una aproximación al análisis de la política exterior uruguaya desde el realismo neoclásico, a los efectos de dar cuenta de la interacción entre factores explicativos sistémicos y domésticos.

Antes de hacer referencia específica al enfoque, es importante sintetizar algunas líneas generales sobre la orientación de la política exterior uruguaya en el mediano plazo. A partir del retorno a la democracia en Uruguay (1985), la política exterior mantuvo una relativa estabilidad. Los tres gobiernos que abarcaron el período 1985-2000 compartieron una orientación de política exterior que priorizó el regionalismo abierto y buscó en términos estratégicos acercarse a construir zonas de libre comercio, en búsquedas en las que los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) fueron los eventuales socios que concentraron la atención. Se trató entonces de una apuesta clara en la dirección de un regionalismo aperturista y liberalizante, con la región como plataforma de inserción internacional. Las dinámicas de la globalización, la influencia de Estados Unidos y los lineamientos del Consenso de Washington sin duda permearon las políticas exteriores de la región. Los gobiernos uruguayos de este período, con situaciones diversas en la integración y en la correlación de fuerzas de sus diferentes formatos de coalición, contaron con un alto grado de convergencia ideológica, por lo que la orientación de la política exterior fue el resultado de una convergencia sólida entre los partidos fundacionales (Colorado y Nacional) (López Burian, 2017, pp. 138-160). La crisis que afectó a la región a inicios de los 2000, durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005), se constituyó como el marco para profundizar el aperturismo, para lo cual se intentó un acercamiento bilateral con los Estados Unidos (López Burian, 2017, pp. 160-171). Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, como se verá más adelante, la orientación de la política exterior registró cambios. Antes de abordar el análisis de este período (2005-2020), cabe explicitar algunos aspectos teóricos y metodológicos que guían este trabajo.

Esquema teórico y metodológico

El enfoque general del presente capítulo parte de la premisa de que los cambios sistémicos (globales y regionales) generan fuertes restricciones y condicionamientos en la política internacional del Uruguay, y son los factores domésticos los mediadores entre las presiones externas y sus efectos sobre dicha política. En esa dirección, una mayor autonomía del Uruguay en su política internacional podría darse por tres factores diferenciados: a) un contexto internacional menos restrictivo; b) una coordinación regional más intensa, y c) el acrecentamiento de las capacidades nacionales. Todo lo anterior generaría mejores condiciones de inserción internacional que retroalimentarían la autonomía nacional.

En sentido contrario, se puede pensar como limitantes de dicha autonomía: a) la ausencia de alternativas para una inserción internacional con bajo nivel de dependencia o con costos excesivamente altos; b) la continuidad de la situación de fragmentación regional existente en la actualidad, y c) una crisis socioeconómica que deje sin recursos al Estado uruguayo, lo cual podría derivar en un proceso de alineamiento con el hegemon hemisférico y sus aliados regionales. A partir de este enfoque general, este trabajo aborda la política exterior de Uruguay como producto (su orientación y su contenido) y como proceso (su *policy making*).

El texto se propone dos objetivos. Por un lado, aportar una dimensión analítica para la comprensión de cómo operan las variables que inciden en la conformación de las orientaciones y los contenidos de la política exterior del Uruguay a lo largo del ciclo progresista (2005-2015), en particular a partir de los factores sistémicos globales y regionales. Por otro lado, se busca sistematizar la importancia de los factores domésticos que inciden en la configuración de dicha política pública.

Desde el punto de vista teórico-analítico, como ya se ha señalado, el texto se apoya en el realismo neoclásico,¹ el cual forma parte del racionalismo como teoría general, al tiempo que sintetiza y supera los enfoques neorealistas y neoinstitucionalistas liberales.

En clave metodológica se ha optado por un estudio de caso —la política exterior del Uruguay (2005-2020) (Gerring, 2007)— que busca comprender, desde un modelo teórico, la compleja realidad analizada. El herramienta analítico utilizado ha sido de tipo cualitativo y como técnicas de investigación se aplicaron el análisis de documentos, el trabajo con datos secundarios, el análisis de prensa y la realización de entrevistas en profundidad a actores clave e informantes calificados.

Como hipótesis de trabajo de la investigación se sostiene que, a lo largo de los 15 años de gobierno frenteamplista, los factores sistémicos (en sus niveles global y regional) fueron los principales generadores de los márgenes de posibilidad de la política exterior uruguaya. Por tanto, fueron tan o más relevantes que los factores domésticos que condicionaron la estrategia efectiva que la política exterior adoptó en forma específica. Dentro de ese marco general, los cambios en la política exterior uruguaya se debieron en similar medida a las transformaciones regionales e internacionales y a la impronta político-programática del Frente Amplio en el gobierno durante el período 2005-2020.

.....
1 La referencia teórica principal es Ripsman, Norrin, Taliaferro y Lobell (2016).

La variable dependiente es la orientación de la política exterior del Uruguay. Esta apunta a la consideración especial de tres dimensiones: la orientación frente a los procesos regionales (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y Celac), las preferencias económico-comerciales y las definiciones político-estratégicas del país. En las dos primeras dimensiones señaladas, la variable dependiente asume tres posibles valores: a) integración regional, b) cooperación regional e internacional y c) apertura y bilateralismo. En la tercera dimensión las orientaciones posibles son: a) alineamiento con Estados Unidos (panamericanismo), b) acercamiento con China y sus aliados en el Sur Global (la «carta china») y c) no alineamiento («tercerismo»).

Las variables independientes incluidas en el modelo analítico son dos: a) las dinámicas internacionales (explicadas por la distribución de capacidades) y b) la influencia del subsistema regional.

Las cuatro variables intervinientes domésticas que completan el modelo analítico son: a) las percepciones de los *policymakers*; b) la cultura estratégica en términos de incrementalismo en el proceso decisorio uruguayo; c) las relaciones Estado-sociedad, con la «partidocracia» uruguaya como centro, y d) las instituciones nacionales.

En la siguiente sección se realiza un relato historizado de la política exterior uruguaya con relación a los tres ejes referidos durante el período analizado (2005-2020). A continuación, a modo de conclusión, se plantea un juicio general sobre la política exterior y la inserción internacional del Uruguay durante el ciclo progresista, con algunas pistas de carácter prospectivo respecto al nuevo momento que se inicia con el gobierno de Luis Lacalle Pou.

La política exterior uruguaya en tres dimensiones

Lo político-estratégico

Cabe comenzar con el análisis de las siguientes preguntas: ¿Existió una estrategia de política internacional de largo plazo que guio la política exterior de los gobiernos del Frente Amplio durante los 15 años del ciclo progresista? ¿En qué medida la cultura política de los principales decisores gubernamentales y la cultura profesional de los diplomáticos resultaron factores relevantes en la elaboración e implementación de esa

política? ¿Los modelos ideológicos o de corte más pragmático construidos en base a las percepciones del mundo incidieron de manera importante sobre los movimientos tácticos realizados? ¿Cuál ha sido la capacidad del Estado para obtener recursos y legitimidad para su política exterior? ¿Cuál ha sido el grado de flexibilidad de las consolidadas instituciones democráticas de Uruguay para adaptarse al dinamismo mundial del siglo XXI? ¿En qué medida los cambios internacionales y regionales han incidido en la orientación de la política exterior de Uruguay, ya sea poniendo límites y restricciones o incluyendo ciertas acciones en el repertorio de lineamientos?

Una primera respuesta provisoria es que en Uruguay sí existió una estrategia general que atravesó el ciclo progresista en materia internacional, aunque ella no derivó de un plan estratégico diseñado, negociado, implementado y evaluado por cada una de las administraciones frentistas. En su lugar la política exterior finalmente aplicada se produjo en términos de una adecuación incrementalista (Lindblom, 1959) permanente, de un período de gobierno al siguiente. En este proceso es posible distinguir tres tipos de negociaciones simultáneas: en primer lugar, entre las diversas partes del gobierno, básicamente entre los integrantes del Poder Ejecutivo; en segundo lugar, entre la conducción política y la diplomacia profesional, cada una de ellas con sus propias visiones y sustratos ideológicos; finalmente, entre las diversas sensibilidades de los sectores políticos que componen el Frente Amplio en tanto un «partido de coalición».

Durante los tres gobiernos progresistas la estrategia de la política exterior de Uruguay apuntó a la búsqueda de un equilibrio en el relacionamiento entre la región y el mundo. En un momento inicial, durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez, se vivió una situación de confrontación con Argentina por la instalación de las papeleras en Uruguay y, frente a ello, hubo una prescindencia general del Brasil de Lula, que tendió a privilegiar la consistencia del eje Brasilia-Buenos Aires por sobre los intereses de Uruguay. En un segundo momento, durante la presidencia de Mújica, mejoraron de modo gradual (y con menos profundidad de la esperada) las relaciones con Argentina y se impulsó una estrategia de alianza estratégica con Brasil, opción esta última que ya sobre el final de dicha presidencia y durante la segunda presidencia de Vázquez comenzó a virar hacia una reorientación al mundo, con ciertos límites y en formatos gradualistas. Hubo buen relacionamiento con Estados Unidos, pero sin seguidismo automático del país del norte; se desplegó una apuesta moderada a los vínculos de comercio y cooperación con China sin estridencias;

también se siguió apostando a la profundización de las relaciones con Europa en particular y del multilateralismo en general.

El «regionalismo abierto» (más allá de debates semánticos) resultó la nota dominante durante todo el período progresista. En este marco, durante la presidencia de Mujica se registró una mayor cercanía al Sur Global, con Brasil como puente, mientras que en las dos presidencias de Vázquez, el regionalismo abierto enfatizó la proyección de Uruguay al mundo, sobre todo con el cambio de signo político en los gobiernos de Argentina y Brasil durante las presidencias de Macri y Temer. El relacionamiento con el mundo ha sido más dificultoso para el Mercosur a partir de las presidencias de Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, aunque por razones muy distintas. El entorno regional ha sido relevante para la política internacional uruguaya, pero las variaciones del giro mundial lo han sido mucho más, particularmente por la fuerte reconfiguración que el sistema internacional está experimentando, como por ejemplo los cambios en el escenario global con el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, su enfrentamiento tecnológico-comercial con China, la proyección de esta última sobre la región y los impactos del Brexit sobre la UE.

Otro aspecto a destacar de la estrategia de la política exterior uruguaya del ciclo progresista ha sido el énfasis dado a la seguridad colectiva internacional, continuando con el envío, iniciado en los años 90, de contingentes militares uruguayos a las fuerzas de paz de Naciones Unidas en tres continentes (América Latina, África y Asia). Este apoyo tuvo sus frutos en la integración del país, luego de 40 años, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La secuencia al respecto fue la siguiente: la postulación de Uruguay a este cargo se produjo sobre el final de la primera presidencia de Vázquez; el impulso y la campaña para concretar el ingreso al Consejo fueron durante la presidencia de Mujica y el primer año de la segunda presidencia de Vázquez; mientras que el ingreso efectivo y el desempeño en dicho espacio tuvieron lugar durante los años centrales de esta última presidencia. En este eje, el prestigio internacional ganado por el país, percibido de forma unánime por todos los decisores nacionales, así como la necesidad de estar a la altura de los requerimientos de la posición ocupada en el Consejo, han impulsado a Uruguay a mantener, e incluso acrecentar, su protagonismo en materia internacional. Dicha actuación ha recibido valoraciones diferenciales en la sociedad uruguaya: no estuvo exento de debate en el caso de Haití, hubo unanimidad respecto a colaborar con el mantenimiento de la paz en el Congo, aunque no en su imposición, como también hubo amplio acuerdo

en la más reciente autorización para el envío de tropas a los Altos del Golán. Estos debates siempre fueron canalizados a través de los partidos políticos y de las instituciones democráticas del país.

Un tercer eje estratégico radicó en el posicionamiento frente a la crisis venezolana. Fue en este eje que la incidencia de la región y de Estados Unidos, en menor medida también la de Europa, fue percibida como muy fuerte, marcando los límites de lo posible. No obstante ello, el grado de autonomía de la política exterior del Uruguay ha sido alto, con fuertes debates internos que aún hoy perduran en el país.

A lo largo de las tres administraciones frentistas la mirada sobre la situación de Venezuela fue variando. En un primer momento, en vida de Chávez, las relaciones con el régimen chavista fueron buenas. En un segundo momento, con fuerte presencia de la orientación mujiquista en el centro presidencial y en la Cancillería, se registró una mayor simpatía con la revolución bolivariana. En un tercer momento, durante la última administración frentista, de 2015-2020, hubo un fuerte involucramiento de la Presidencia y la Cancillería uruguaya en la búsqueda de una solución pacífica, democrática y negociada a la crisis desatada durante la presidencia de Maduro, en una postura más neutra con respecto a los actores venezolanos en conflicto.

En este eje Uruguay buscó el acercamiento a otros países latinoamericanos como México (con la conformación del Grupo de Montevideo) y a la UE y sus principales integrantes (con la participación en el Grupo de Contacto Internacional), instrumentos diferentes pero conformados para incentivar el diálogo entre las múltiples partes enfrentadas en Venezuela e intentar evitar una intervención militar estadounidense en dicho país (Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2019, 2020). Con respecto a estos tres ejes se constataron diferencias y matices importantes entre las percepciones de los líderes políticos de los distintos partidos uruguayos y las del servicio diplomático.

Respecto a la relación con Argentina y Brasil, la conducción política frentista tuvo siempre una mirada inicial de mucha expectativa, para pasar posteriormente a un creciente escepticismo en los sectores más moderados del partido de gobierno. En cambio, estos fueron los sectores que más apoyaron la continuidad de las políticas activas de involucramiento en la seguridad colectiva mundial, con los grupos más radicales opuestos a que ello se diera en el continente (particularmente Haití), opuestos al

involucramiento en acciones ofensivas de imposición de la paz y unánimes en cuanto al apoyo a operaciones de paz fuera del continente. La participación en el Consejo de Seguridad contó con el apoyo de «tirios y troyanos», dentro y fuera de la fuerza política gobernante. Este consenso se coronó con un manejo muy profesional de esa responsabilidad por parte de los diplomáticos del servicio exterior encargados de todas las etapas previas al ingreso y, sobre todo, durante los dos años de permanencia en este (2016-2017).

Finalmente, las percepciones sobre la situación en Venezuela fueron cambiando lentamente, con una tímida, y sin duda tardía, asunción de las dimensiones de la crisis humanitaria que vive dicho país, de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno y denunciadas contundentemente por Naciones Unidas, así como sobre el reconocimiento de la no existencia de democracia en Venezuela y de su condición al menos de «régimen autoritario». Sobre este último particular persistió, sin embargo, en el seno del gobierno una gran reticencia a calificar de dictadura al régimen encabezado por Maduro en Venezuela, en parte por la idea de que usar dicha calificación constituiría un obstáculo para un potencial papel de mediación que podría jugar Uruguay junto con otros países.

En síntesis, la orientación política de Uruguay nunca fue de alineamiento con Estados Unidos. Ello no ocurrió ni en el peor momento de enfrentamiento con Argentina por las papeleras, ni cuando se pidió apoyo al presidente George W. Bush ante una potencial y muy improbable agresión de Argentina, ni siquiera en el momento inicial del ciclo progresista en el que se consideró, al más alto nivel político, la opción de iniciar negociaciones para tener un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. En el período han existido fuertes acercamientos con China y sus aliados en el Sur Global, especialmente con el Brasil de Lula, pero nunca se jugó «la carta china» de manera excluyente o privilegiada, ni tampoco se buscó ser el enclave de China en la región. Por tanto, es posible afirmar que la política exterior uruguaya del período progresista siguió una orientación de un moderado y pragmático «tercerismo» de raigambre occidental, democrática y pacifista.

Lo económico-comercial

Un censo realizado a los legisladores uruguayos en 2013 mostraba la centralidad de la dimensión económica y comercial en la política exterior uruguaya. Tomados como un único grupo, tres de cada cuatro de ellos

consideraban los asuntos económicos, comerciales y financieros como los más relevantes de la agenda internacional del país. En esa misma consulta se les solicitó a los legisladores que priorizaran tres objetivos de política exterior de un conjunto de opciones. Tres de cada cuatro legisladores escogieron la opción: «promover la venta de productos uruguayos en el exterior». Asimismo, casi tres de cada cinco escogieron: «atraer la inversión extranjera a Uruguay». Ambas opciones fueron las más seleccionadas por los encuestados. Segmentados por partidos, si bien el FA mostró un peso relativo menor de estos asuntos frente a temas políticos, ambientales, migratorios y de derechos humanos, igualmente lo económico, comercial y financiero constituyó el tema central de su agenda exterior. En este marco, si bien parece existir un consenso sobre los objetivos de la agenda, las formas de implementarla fueron durante estos 15 años de gobierno del FA uno de los puntos más centrales del relacionamiento tanto interpartidario como intrapartidario dentro de la coalición de izquierda (López Burian, 2015, pp. 294-300). Pero antes de ingresar a estos puntos candentes vale la pena recorrer en particular lo ocurrido respecto a algunos asuntos como la inversión extranjera directa (IED) y otros aspectos financieros del país.

Como señalan Bittencourt, Reig y Rodríguez (2019), las últimas décadas estuvieron marcadas por una tendencia global de incremento del proceso de transnacionalización de la economía. Los gobiernos frenteamplistas estuvieron atravesados por dos períodos diferentes en el ingreso de flujos de IED. Desde los años noventa del siglo pasado hasta la crisis económica de 2002, antes de la llegada del FA al gobierno, hubo un ingreso moderado de flujos de IED al país. La llegada del FA al gobierno se dio en un contexto de crecimiento extraordinario de estos flujos, tanto en porcentaje del producto bruto interno (PBI) como en términos absolutos. Este ciclo tuvo un punto de inflexión en 2015, cuando se inició una gran disminución del ingreso de IED. Esta trayectoria de crecimiento y baja de estos flujos tuvo una característica que se mantuvo constante más allá de las fluctuaciones: los principales flujos de IED provinieron de los países del Mercosur, particularmente de Argentina, así como de los de la UE, lo que muestra la importancia de la región y de las relaciones interregionales en el proceso de transnacionalización de Uruguay (Bittencourt, Reig y Rodríguez, 2019, pp. 32-34). Este aspecto muestra un correlato con la orientación de la política de comercio internacional del país y los aspectos estructurales y sistémicos que condicionan su margen de maniobra.

En términos financieros, durante los gobiernos progresistas Uruguay aumentó su margen de maniobra. A inicios del primer gobierno del FA, en 2005, se inició un proceso de negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que buscaba un cambio sustantivo en el manejo externo de la deuda del país y consiguió al final de ese período de gobierno una mejora muy apreciable del ratio deuda/PBI (Luján, 2010, p. 354). Esta negociación fue encabezada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuya titularidad en ese momento recaía en Danilo Astori, quien se ocupó directamente del asunto junto al jefe de la Asesoría Macroeconómica del MEF, Fernando Lorenzo, con el apoyo del subsecretario de la cartera, Mario Bergara. Los dos últimos luego ocuparían también la titularidad de esa cartera. Las capacidades técnicas y políticas del equipo negociador contaron con un escenario favorable. Uruguay tenía proyecciones de crecimiento económico creíbles para el FMI, un presidente que apoyaba las negociaciones, que contaba con mayorías parlamentarias y que tenía una agenda de reformas estructurales de corto plazo. Y nuevamente fueron los factores sistémicos los que encuadraron este proceso generando incentivos y brindando condiciones de posibilidad para el acuerdo. El FMI buscaba incentivar comportamientos diferentes del que estaba teniendo Argentina en el manejo de su deuda (Luján, 2010, p. 360, 2007). Nuevamente los factores sistémicos y las dinámicas regionales entendidas en el marco global resultaron claves para entender los resultados de la política uruguaya.

La agenda comercial fue sin duda uno de los puntos más sensibles. Las negociaciones planteadas involucraron a diferentes actores, en virtud de diferentes tiempos y dinámicas del sistema internacional. Estos procesos de negociación o de intentos para iniciarla, con sus resultados disímiles, estuvieron determinados, además de por los factores sistémicos señalados, también por aspectos ubicados en el nivel regional, como las reglas de negociación del Mercosur, su agenda externa, la relación de las iniciativas con el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), las preferencias y posicionamientos de Argentina y Brasil y, a nivel doméstico, por una serie de factores políticos e institucionales.

El primer asunto que entró en agenda fue la posibilidad de negociar un TLC bilateral con Estados Unidos. Esta posibilidad generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente no se concretó, aunque en su lugar se firmó un acuerdo marco de comercio e inversiones (TIFA).² Desde 2005 las señales del gobierno uruguayo sobre este particular no mostraron un rumbo claro frente a este tema. En noviembre de ese mismo año, durante

2 Trade and Investment Framework Agreement, por su sigla en inglés: TIFA.

la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina, el presidente Tabaré Vázquez, en ejercicio de la presidencia pro tempore del Mercosur, hizo manifiesto el rechazo al acuerdo multilateral que Estados Unidos impulsaba, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En forma paralela, Uruguay y Estados Unidos terminaban de firmar un acuerdo bilateral de protección de inversiones cuya negociación se había iniciado en el período anterior. En 2006 el debate intrapartidario en el FA sobre la posibilidad de un TLC fue muy tenso, mientras que en la región, la interacción política con Brasil y Argentina también tuvo momentos difíciles. Finalmente, el 2 de octubre de 2006, la Presidencia de la República informó a la Mesa Política del FA que cesarían las negociaciones para alcanzar el TLC y que existían condiciones para avanzar en un acuerdo marco de comercio e inversiones, que finalmente fue lo que se firmó. El TLC fue bloqueado y el presidente, frente a la oposición interna y al contexto regional, desistió de seguir con la iniciativa. En diciembre de 2006 el Congreso del FA ratificó su negativa a la firma de un TLC (López Burian, 2015, pp. 217-227; Porzecanski, 2010).

En 2013, durante el gobierno de José Mujica, Uruguay solicitó ingresar a la negociación del Acuerdo de Liberalización del Comercio de Servicios (TISA, por su sigla en inglés),³ aunque esta acción se mantuvo en un marco de fuerte secretismo dentro de Uruguay y del propio FA. El tema se instaló en la agenda pública recién a partir de expresiones del comisario europeo de Comercio en 2014. En febrero del año siguiente, antes del cambio de gobierno, la solicitud uruguaya para participar en la negociación fue aprobada y nuestro país participó de dos rondas de negociación. En setiembre de 2015, luego de muchas tensiones externas y domésticas, al igual que en el caso anterior del TLC con Estados Unidos, el gobierno anunció que Uruguay se retiraría de las negociaciones como resultado de las decisiones tomadas por el Plenario del FA (Salgueiro, 2018).

En el segundo gobierno de Vázquez (2015-2020), tres TLC estuvieron en la agenda. China fue el principal actor global que estuvo en agenda en el marco de un fuerte acercamiento bilateral y del establecimiento de una asociación estratégica entre ambos países. Pese a la desmesura de la ambición, puede decirse que los factores domésticos, pero particularmente los regionales, frenaron este impulso. El segundo TLC en agenda, esta vez con Chile, fue firmado en octubre de 2016 y ratificado por el Parlamento en julio de 2018, luego de un fuerte debate que dividió la interna del FA

.....
3 Trade in Services Agreement.

y que se convirtió, además, en una fuente de conflictos con la oposición (Affonso, 2019). En este caso fueron los factores domésticos los que operaron para dar «luz verde» a un TLC que se enmarcó dentro de la institucionalidad de Aladi. Finalmente, en 2019, se cerraron las negociaciones del acuerdo Mercosur-UE luego de dos décadas, en un contexto internacional y regional favorable para esta resolución. Como parte de una renovada agenda externa del Mercosur, también se cerró en 2019 el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). Veamos entonces cómo operaron las variables sistémicas y domésticas en estos casos.

El efecto del sistema internacional y el efecto del subsistema regional, como variables independientes, pautaron los temas de la agenda y dieron los márgenes de acción que condicionaron las posibilidades de agencia de Uruguay. El TLC con Estados Unidos entró en agenda en el primer gobierno del FA cuando este país era de altísima relevancia como socio comercial. Mientras que la posibilidad de un TLC con China ingresó en agenda durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, en los momentos en que su posicionamiento como desafiante de Estados Unidos resultó más visible en el marco del ciclo de las *commodities*, el mismo que permitió el auge de Brasil. Mientras tanto, la UE ha sido un actor presente en la agenda desde la década de 1990. En ese sentido, fue en una coyuntura de auge del proteccionismo, marcada por el retiro de Estados Unidos de los megaacuerdos regionales (transatlántico y transpacífico) y de avance chino, que el acuerdo birregional adquirió una importancia también política como señal de una apuesta diferente. Igualmente cabe recordar que resta el proceso de tramitación de este acuerdo en el nivel doméstico de los países miembros de ambos bloques. La dinamización del Pacífico, tanto en los procesos que incluyen o excluyen a China, fue parte de los incentivos a profundizar la relación con Chile como una puerta de acercamiento a esta región.

El subsistema regional fue muy relevante para pautar oportunidades y restricciones para Uruguay. El TLC con Estados Unidos y con China y el TISA revivieron una clara postura de oposición de Brasil y Argentina. A su vez, el acuerdo con la UE fue fuertemente dinamizado por el gobierno brasileño de Michel Temer, mientras que el gobierno argentino de Mauricio Macri lo visibilizó desde el comienzo como un posible logro a capitalizar políticamente.

Las variables intervinientes domésticas operaron para determinar los posicionamientos específicos dentro de las condiciones de posibilidad que ofreció cada escenario. Sobre los asuntos comerciales los *policy makers* del gobierno frentista mostraron diferentes ideas. Un grupo se constituyó en una «comunidad epistémica»⁴ (Haas, 1992) de carácter neoinstitucionalista, que visibilizó los acuerdos de libre comercio como reglas que generarían los incentivos necesarios para regular el comercio de un país como el nuestro. Por su lado, otra comunidad se acercó más a ideas neoestructuralistas o neodesarrollistas que privilegiaban la integración regional y el desarrollo de cadenas productivas regionales, señalando que los TLC y los temas que en ellos se negocian podían constituirse en trabas para el desarrollo y la innovación (Garcé, 2014a, 2014b; Garcé y López Burian, 2014; López Burian, 2015; Pose, 2018). La oposición, con preferencias más cercanas a las del grupo neoinstitucionalista del FA, sin fisuras siempre se posicionó favorable a la liberalización comercial, particularmente cuando su valoración sobre la integración regional comenzó a resultar más crítica y sus reclamos tendieron a converger en una demanda de «soberanía comercial», que implicaba la posibilidad de negociar sin restricciones y en forma unilateral fuera del bloque (Urdínez, López Burian y De Oliveira, 2016). Ocupando distintos espacios gubernamentales, ambas «comunidades epistémicas» del FA llegaron a tener entre sí fuertes tensiones, incluso poniendo al MEF y al Ministerio de Relaciones Exteriores en posiciones diferentes.

Sin embargo, la cultura estratégica en esta arena de política pública estuvo caracterizada por el incrementalismo en el proceso decisorio, en el que las burocracias especializadas, particularmente la del servicio exterior, también convergieron con la mirada de los neoinstitucionalistas, logrando en algunos casos impulsar propuestas de concreción de estos acuerdos de libre comercio. Pero la clave, entre las variables intervinientes domésticas, estuvo dada por la forma de relacionamiento Estado-sociedad. La partidocracia uruguaya mostró a los partidos en el centro de estos procesos, logrando establecerse como el actor que estableció vínculos privilegiados con los otros actores. Mientras los sindicatos y algunas organizaciones de la sociedad civil se articularon con los neodesarrollistas para oponerse a los TLC, la oposición, que buscó impulsar los acuerdos y sacar réditos políticos de las tensiones internas del FA, logró coordinar a la mayoría de los actores empresariales de mayor relevancia, salvo algunos que preveían una posible afectación de sus intereses en algún caso específico.

.....
4 Compartiendo ideas de cómo funciona y debe funcionar, en este caso, el comercio internacional.

Todo esto se dio en un marco institucional en el que el FA, aun con mayorías propias, no disponía en su seno de consensos en torno a acuerdos profundos, con posturas que enfrentaban a sus dos «comunidades epistémicas». Finalmente debe volverse a la idea de la importancia de las instituciones. Vázquez, atendiendo al margen de maniobra internacional, siempre buscó una salida negociada con su partido, evitando tener que apelar a mayorías construidas con la oposición. De esa forma cedió en el caso de los TLC bilaterales extrarregionales y del TISA, al tiempo que logró un acuerdo interno para aprobar el TLC con Chile. El acuerdo con la UE parece haber sido una apuesta estratégica que se sostuvo más allá de los cambios de gobierno. En síntesis, en esta dimensión Uruguay parece haber logrado el camino del medio entre una integración regional no posible y un aperturismo no consensual.

La inserción en los procesos regionales: Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, Prosur y Celac

Todos los factores parecían alinearse para que, a su llegada al gobierno en 2005, el FA apostara con fuerza al regionalismo como vector clave de su política exterior en general y al Mercosur en particular. El contexto internacional y el subsistema regional parecían abonar esa opción a partir de las circunstancias múltiples que se han mencionado en los apartados previos: condiciones económicas favorables, coincidencia de gobiernos en la región que a priori se manifestaban como buenos socios para acompañar esa opción, predominio de un discurso fuertemente integracionista en América del Sur. Aunque ya se había iniciado el contencioso por el tema de Botnia, el presidente argentino Néstor Kirchner había afirmado públicamente su convicción de que todo se arreglaría con la llegada de Tabaré Vázquez y el FA al gobierno en Uruguay. Aunque con algunos matices, las variables domésticas también parecían inclinarse en esa dirección: la apuesta a la integración había constituido uno de los ejes de campaña del FA (el «Uruguay integrado»); las organizaciones sociales de base popular acompañaban esa apuesta de manera entusiasta, mientras que los empresarios se manifestaban expectantes ante los pasos iniciales del nuevo gobierno, con otras prioridades de agenda; las consecuencias de la crisis devastadora del 2002 y los resultados del giro aperturista y pro-norteamericano de la presidencia de Jorge Batlle, si bien confirmaban la necesidad de pasos cautos, gradualistas e incrementales, parecían alentar un énfasis más regionalista en la política exterior; la corporación diplomática resultaba más bien un territorio desconocido para la izquierda,

pero ya desde años anteriores se habían venido dando varios corrimientos en ese elenco, ante un cada vez más previsible gobierno del FA.

El FA llegó a sus primeros años de gobierno en el marco de un auge económico para la región (el «boom de las *commodities*») y en medio de acciones y discursos que parecían alentar la perspectiva de una nueva etapa de profundización del Mercosur. Esa vocación aparecía plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), impulsados por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio *Lula* da Silva y Néstor Kirchner, respectivamente. Esta tendencia pareció confirmarse de manera plena, como se ha visto, en el 2005, con la negativa de todos los Estados parte del Mercosur junto a Venezuela a sumarse al proyecto del ALCA, en ocasión de la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, celebrada en noviembre de ese año (Pantojas, 2007).

Estos pronunciamientos reflejaban en aquel momento las eventuales potencialidades de un nuevo acuerdo político de integración profunda que se proyectaría sobre el Mercosur pero que luego adquiriría una vocación continental desde nuevos mecanismos emergentes como el ALBA (fundada en La Habana en diciembre de 2004), la Unasur (cuyo tratado constitutivo fue consagrado en Brasilia en mayo de 2008, con entrada en vigor en 2011) o la Celac (con su constitución formal en diciembre de 2011). Orientada hacia el Pacífico y con lineamientos mucho más librecambistas, bajo un liderazgo informal de los Estados Unidos, la Alianza del Pacífico (fundada a partir de la Declaración de Lima en abril de 2011) marcaba una suerte de contrapunto a esos nuevos perfiles anunciados desde el Mercosur. Sin embargo, como expresión de los matices dentro del bloque, no resultó casual que Uruguay y Paraguay asumieran de forma unilateral el carácter de países asociados a la Alianza en 2012.

De todos modos, las definiciones parecían orientarse entonces a la conformación de espacios integrados de desarrollo como soporte de una inserción internacional más autónoma de la región. En los mismos textos propositivos de 2004 y 2005 se hacía hincapié en que estos nuevos enfoques de integracionismo y de inserción internacional resultaban bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente de las *commodities*, con mayor articulación entre complementación productiva, «comercio justo» y desarrollo con equidad.

Sin embargo, los acontecimientos que comenzaron a acelerarse desde fines de 2005 rápidamente contradijeron ese clima augural de los comienzos. La profundización del conflicto binacional por la pastera de Fray Bentos, ratificado ahora en un entredicho que llegó a ser personal entre Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, con una visión distante de Brasil y la imposibilidad de que los débiles instrumentos para la resolución de conflictos dentro del bloque pudieran solucionar la cuestión, llevaron a que el contencioso derivara finalmente hacia el tribunal de La Haya. En medio de un nuevo contexto que se parecía mucho a una «tormenta perfecta», la «comunidad neoinstitucionalista» del FA, con el liderazgo de Danilo Astori y el apoyo de Vázquez, apostó fuerte a la iniciativa de concretar un TLC con Estados Unidos, proyecto que sin duda venía siendo preparado en trastienda pero que se aceleró a partir de los primeros meses de 2006 (Porzecanski, 2010).

El intento finalmente fallido de establecer un TLC con Estados Unidos, entre otras muchas cosas, permitió visualizar en toda su dimensión la distancia entre estas dos coaliciones internas dentro del FA, en particular sus diferencias notorias en torno a los temas de integración y regionalismo. En este marco, un «segundo momento» de la «era progresista» se dio con la presidencia de José Mujica. Este llegaba con la obsesión de restablecer las relaciones dañadas entre Uruguay y Argentina (para él no solo países hermanos sino «gemelos», ya que en su visión habían «nacido de una misma placenta»), así como con una perspectiva muy realista en lo que hacía a los vínculos con el «gigante norteamericano» («vamos en el estribo de Brasil»). Sin embargo, su apuesta general a favor de un regionalismo más efectivo rápidamente chocó con condiciones adversas. Luego de la crisis global de 2008, el contexto internacional, si bien con la continuidad del crecimiento del mercado de *commodities* de la mano de China, ya no resultaba tan favorable, pese a que en la región todavía no se advertía la magnitud de las consecuencias de lo ocurrido para los años siguientes (Maira, 2009).

Por su parte, el contexto subregional tampoco se perfilaba auspicioso. El contencioso con Argentina no terminó de resolverse durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, a lo que se sumaron las consecuencias adversas para el bloque (y en especial para Uruguay) de la orientación «mercadointernista» que hacía contradecir la retórica con una práctica signada por el incumplimiento de los acuerdos dentro del Mercosur. La incorporación de Venezuela (anunciada en 2006 pero recién formalizada en julio de 2012), en el marco de la controvertida cumbre de Mendoza, se

dio en paralelo con la suspensión de Paraguay a causa del juicio político que desalojó del gobierno al presidente Fernando Lugo en junio de 2012. Este episodio devino en fricciones entre Mujica y su canciller de entonces, Luis Almagro, ante la decisión final del presidente de hacer «pesar más a la política sobre el derecho», lo que exacerbó las diferencias dentro de la coalición de gobierno y las relaciones con la oposición, cada vez más convergente en una crítica dura frente a la política exterior en general y con relación al Mercosur en particular.

Estos avatares influyeron negativamente también en los factores domésticos, con divisiones y nuevas oposiciones en el frente interno, en el que se revelaba un distanciamiento cada vez más marcado de los empresarios y un recrudecimiento de las tensiones en el seno del elenco diplomático. Todo ello coincidió con señales cada vez más visibles de que los discursos y los hechos parecían divergir en los espacios de integración: la nueva agenda del tantas veces anunciado «relanzamiento» del Mercosur fue quedando cada vez más como expresión retórica frente a los fracasos en los vínculos comerciales, la falta de logros en la agenda externa común, el freno a los cambios institucionales más audaces (pese a la aprobación discutida del Parlamento del Mercosur), los nulos avances en las propuestas de complementación productiva, entre otros puntos. De manera muy evidente, algunos «buques insignia» de Mujica que también tenían que ver con la región (el puerto de aguas profundas de Rocha, la regasificadora, entre otros) no terminaron de «salir al mar».

La gradual convergencia de signos desfavorables entre los contextos sistémicos y las variables domésticas para una profundización integracionista también comenzaron a reflejarse con relación a los nuevos instrumentos regionalistas emergentes. La coordinación política desde Unasur, que al comienzo permitió mediar en situaciones complejas como la crisis territorial boliviana, el intento de golpe policial en Ecuador o la escalada de agresiones entre la Colombia de Álvaro Uribe y la Venezuela de Hugo Chávez, derivó poco a poco en una progresiva ausencia de liderazgos sostenidos y de capacidades institucionales reales. Algo similar ocurrió con la Celac, que logró configurarse en cierto momento como plataforma de interlocución con países y regiones de la talla de China y Europa, pero que luego también fue perdiendo consistencia.

Durante el gobierno de Mujica el país no dejó de apoyar y buscar una inflexión positiva en los espacios de integración y de asociación regional

en los que participaba. Pero los balances rumbearon en clave decreciente, lo que incluso el propio Mujica reconoció en forma indirecta en 2014, cuando todavía había gobiernos «progresistas» en Argentina y Brasil. Al decir que

[el Mercosur debe] ajustar lo jurídico en lo posible a lo que somos y no a lo que soñamos que deberíamos ser, creo que esto merece una discusión. [...] El Mercosur tiene un problema interno, y tiene que revisar, revisarse a sí mismo, qué es lo que sigue vigente y lo que no sigue vigente. [...] Sería mejor que nos sinceremos, y si esos mecanismos no sirven tratemos de construir otros que sean flexibles, que respondan más a la época actual. Lo que no podemos seguir es en una especie de mentira institucional: tenemos una letra pero vamos por otro camino («Mercosur debe “ajustar lo jurídico”», 2014).

Dos años después y ya como senador, Mujica insistía en que, si bien seguía apostando a la integración para el desarrollo regional, ya no era «tiempo de decir simplemente que no. Hay que marcar un rumbo propositivo» (Mujica, 2016).

Estas declaraciones de Mujica en 2014 y 2016 ya perfilaban el cambio radical de contexto sistémico internacional y regional, así como la evolución desfavorable de las variables domésticas respecto al tema del regionalismo como opción. Desde el comienzo, la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015-2020) estuvo marcada por ese signo. La desaceleración económica global y la caída del mercado de las *commodities* coincidieron con un brusco giro político «a la derecha» en Brasil (primero con el gobierno de Temer luego del *impeachment* contra Dilma Rousseff en 2016 y en especial tras la victoria electoral de Bolsonaro en 2018) y en Argentina (con el gobierno de Macri desde su triunfo electoral en 2015 hasta 2019). Este cambio radical de contexto tuvo su nítido reflejo en las variables domésticas: las fricciones sobre política exterior crecieron dentro del FA (con el TISA en 2015 y con el TLC con Chile en 2018); la oposición política y social frente a la política exterior del gobierno se radicalizó, con un énfasis especial en el asunto Venezuela; los entredichos entre el canciller Nin y algunos embajadores referentes de los partidos tradicionales (lo sucedido con Álvaro Moerzinger en 2019 puede ser un ejemplo al respecto, pero no fue el único)⁵ se volvieron cada vez más intensos.

.....
5 Véase Natalevich (2019).

De todos modos, debe señalarse que tanto el presidente Vázquez como su canciller se manejaron con mucho pragmatismo frente al cambio radical de contexto. Acompañaron con decisión el giro comercialista del Mercosur (tanto en la prosecución de las negociaciones con la UE como en las iniciativas de convergencia con la Alianza del Pacífico), pero no se sumaron a sus socios mercosureños en su retiro de Unasur ni tampoco en su integración al Grupo de Lima o a Prosur. Mantuvieron una posición claramente discordante frente al giro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo el liderazgo de su nuevo secretario general, Luis Almagro, elegido en 2015 con el apoyo directo de Mujica y del FA.⁶ Pese a la continuidad de las fricciones dentro de la interna frenteamplista, el gobierno no tuvo mayores inconvenientes en hacer aprobar su agenda sobre política exterior en los organismos de conducción del FA, en particular con su gestión dialoguista e intermediadora cuando la radicalización del tema Venezuela en 2018.

En un contexto general muy adverso y con un balance general más bien crítico, debe señalarse que el último gobierno del FA mantuvo pese a todo una lógica estratégica incrementalista en su política exterior y en su política ante la región. Pese a mantener y profundizar sus posturas radicalmente adversas, las oposiciones política y social acompañaron la formulación de planteos del gobierno sobre flexibilización y la posibilidad, no siempre bajo supuestos realistas, de negociar unilateralmente, sin salir del Mercosur, acuerdos bilaterales con terceros, con especial intensidad con relación a China (Caetano, 2017, 2019). Incluso el acuerdo logrado en una primera instancia entre el Mercosur y la UE en 2019, luego de 20 años de negociación, fue celebrado en forma unánime por casi todo el sistema político uruguayo. Sin duda que los apremios del ciclo electoral opacaron esta convergencia central, en un contexto de fuerte polarización con los partidos de la oposición, focalizado en el tema Venezuela. Al igual que en la dimensión anterior, la senda fue el camino del medio, el de la cooperación regional frente a una integración regional no posible y un aperturismo sobre el que no había consenso.

.....
6 Almagro fue expulsado del FA en 2018.

Un fin de ciclo y un comienzo abierto

En suma, durante el ciclo de gobierno del FA (2005-2020), el sistema internacional proporcionó los marcos de «lo posible», mientras que la región, sus principales actores y sus dinámicas políticas tuvieron también un peso clave en los límites y alcances de la política exterior de nuestro país. Como se ha visto, más allá de itinerarios muchas veces inestables, la postura general apuntó al equilibrio entre la apuesta regional y la proyección global, manteniendo relaciones estratégicas tanto con el Norte desarrollado (Estados Unidos y UE, por ejemplo) como con países emergentes (China y Brasil, por ejemplo).

El primer y el segundo gobiernos de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) se mantuvieron en forma nítida dentro de esta orientación general. Por su parte, el gobierno de José Mujica (2010-2015) expresó sobre todo al inicio un énfasis mayor en lo regional, teniendo a Brasil como la puerta de entrada al Sur Global. Pero esta apuesta redoblada a los procesos regionales fue dejando paso a una mayor proyección general a través del multilateralismo en la segunda mitad de su mandato. Más allá del necesario discernimiento entre la retórica y la realidad, implicó de cierta manera un énfasis diferente de la orientación más equilibrada entre la región y el mundo que buscó Vázquez en sus dos períodos (Caetano *et al.*, 2016).

En síntesis, en las tres dimensiones analizadas de la política exterior uruguaya, las restricciones regionales y sistémicas pautaron claramente lo posible, mientras que los actores domésticos debatieron fuertemente pero finalmente no parecieron sentirse demasiado incómodos con los resultados. Las relaciones entre el gobierno y el FA como fuerza política y la dinámica política de los diferentes sectores que lo integran y sus bases militantes representadas en la estructura orgánica del partido contribuyeron a posicionamientos negociados internamente en materia de política exterior. El resultado fue el equilibrio antes señalado entre una apuesta a la región y la proyección global, pero, a diferencia de los gobiernos de partido o coalición de los partidos fundacionales, hubo un énfasis mayor en la importancia de lo regional y en la apuesta diversificadora de la mirada sobre el mundo, dándole al Sur Global un lugar de mayor relevancia y preferencia que sus antecesores que habían cargado las tintas en estrategias de vínculos con la Unión Europea y Estados Unidos.

La confrontación durante la campaña electoral de 2019 en torno a la política exterior del FA resultó especialmente dura, con el centro muy

focalizado, como se ha visto, en el tema Venezuela. Pero más allá del tono de los discursos, las trayectorias de la política exterior en contextos muy diferentes mantuvieron un cierto equilibrio en el que lo regional se privilegió como plataforma de proyección internacional pero la apertura al mundo siempre estuvo presente.

Con el advenimiento del nuevo gobierno, presidido por Luis Lacalle Pou y respaldado por una coalición multipartidaria —autodenominada *coalición multicolor*—, a pesar de las diferencias notorias en su seno sobre varios temas globales, muchos esperaban un rápido giro radical en el manejo de la política exterior. Pero los impactos de la pandemia y también los condicionamientos de los contextos sistémicos tanto internacionales como regionales parecen volver a confirmar esas restricciones de lo posible, que suelen verse tan diferentes desde la oposición y desde el gobierno, más allá incluso de las diferencias ideológicas. Apuestas grandilocuentes como «la recuperación de la soberanía comercial» o el «máximo aperturismo al mundo» parecen chocar contra los mismos factores que el modelo analítico señaló en este texto que, en otros contextos y desde posiciones muy diferentes, tendieron a moderar y a generar equilibrios durante los 15 años de gobierno progresista.

Más allá del sorprendente cambio de cancilleres y aun desde la firme «diplomacia presidencial» que ha ostentado de manera insistente el presidente Lacalle Pou, en el nuevo gobierno no aparecen tan firmes los sustentos reales para un plan B en las tres dimensiones de lo económico-comercial, lo político-estratégico y lo regional. En contextos tan inciertos como el de la pandemia desatada a fines del 2019, con sus múltiples impactos y realineamientos globales de todo tipo, en el marco de un período de profunda fragmentación en América Latina y la asunción de Joe Biden como presidente de los Estados Unidos, la forma más probable de proceder es el pragmatismo incrementalista (Lindblom, 1959), tan caro a la política uruguaya, con una orientación de política exterior de ajustes, mayores o menores, respecto a la actuación previa. Este posicionamiento en materia internacional está lejos de un alineamiento automático con Estados Unidos en temas económico-comerciales y/o político-estratégicos, sea porque dicho país no está interesado en tener nuevos TLC con países sudamericanos, sea porque el apoyo de Uruguay a una potencial intervención militar estadounidense en Venezuela es impensable.⁷

7
Esto no significa descartar la colaboración, junto con otros gobiernos de la región, en la búsqueda de diálogos multinivel si se regionaliza la solución del actual conflicto venezolano.

Finalmente, más allá de impulsar la agenda de la flexibilización, el posicionamiento futuro frente a la integración regional muy probablemente resultará de lo que los socios principales del Mercosur hagan. Los resultados serán frutos de las condiciones de posibilidad y la acción uruguaya, más reactiva a los acontecimientos que fruto de la voluntad expresa hacia la región, dados sus escasos márgenes de actuación sea para irse del bloque como para transformarlo.

Bibliografía

- Affonso, V. (2019). *Debate político uruguayo sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Chile (2016-2018)*. (Monografía final de grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales). Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo.
- Barceló, N. (2020). Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio. *Estudios Internacionales*, 52(195), 111-132.
- Bittencourt, G., Reig, N., y Rodríguez, C. (2019). *La transnacionalización de la economía uruguaya 1990-2017*. Documento de Trabajo. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales: 06/19. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Caetano, G. (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En G. Caetano (Coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta (pp. 353-387).
- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del Mercosur: El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *LIX Foro Internacional* (1), 47-88.
- Caetano, G., López Burian, C., y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). En J. Busquets y N. Bentancur (Coords.), *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo (pp. 279-300).
- Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1987). La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44, 36-61.
- Garcé, A. (2014a). ¿Réquiem para la derecha?: La elección de 2014 y la izquierda que se viene. En A. Garcé y J. Yaffé (Eds.), *La era progresista: Hacia una nueva estrategia de desarrollo* (pp. 203-246). Montevideo: Fin de Siglo.
- Garcé, A. (2014b). Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 439-458.

- Garcé, A., y López Burian, C. (2014). *La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la ciencia política*. Ponencia presentada en la conferencia FLACSO-ISA, Buenos Aires. Recuperado de <http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf>
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlian, J. G. (2019). *Venezuela: Hacia una solución política y pacífica*. Berlin: Departamento para América Latina y el Caribe, Friedrich-Ebert-Stiftung. Análisis - Paz y seguridad. Electronic ed.: Berlin: FES.
- Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlian, J. G. (2020). *La internacionalización de la crisis en Venezuela*. Berlín: Departamento para América Latina y el Caribe, Friedrich-Ebert-Stiftung. Análisis - Paz y seguridad. Electronic ed.: Berlin: FES.
- Ingram, H., y Fiederlein, S. (1988). Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. *The Western Political Quarterly*, 41(4), 725-745.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015): La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores* (Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo).
- López Burian, C. (2017). El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho*, 42, 133-179.
- Luján, C. (2007). Hacia un programa de reflexión en la acción: Toma de decisiones, liderazgo y calidad de la política internacional. En G. Caetano (Coord.), *América Latina: Desafíos de su inserción internacional* (pp. 19-33). Montevideo: CLAEH.

- Luján, C. (2010). La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: Continuidades y cambios. En M. E. Mancebo y P. Narbondo (Coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 352-370). Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Luján, C., y López Burian, C. (2021). Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior: La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela (2015-2020). *Handbook de Análisis de Política Exterior*. Quito: FLACSO (forthcoming).
- Maira, L. (2009). ¿Cómo afectará la crisis la integración regional? *Nueva Sociedad*, 224, 144-163.
- Mercosur debe «ajustar lo jurídico». (2014, enero 11). Cientochoenta. Recuperado de https://www.180.com.uy/articulo/37763_Mercosur-debe-ajustar-lo-juridico
- Mujica, J. (2016, marzo 17). *Ciudadanía, derechos e igualdad* (Clase inaugural del curso internacional América Latina, coorganizada por CLACSO, UMET y FLACSO Brasil, Buenos Aires). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4JuPEf7rSAk>
- Natalevich, M. (2020, setiembre 1). Embajador denuncia «persecución política» en la cancillería. *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/embajador-denuncia-persecucion-politica-en-la-cancilleria-201991503>
- Pantojas García, E. (2007). El Alca: Un inventario de su proceso. En A. Sebin, P. I. Contreras y L. Peña (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 37-45). Buenos Aires: Cries.
- Porzecanski, R. (2010). *No voy en tren: Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Sudamericana.
- Pose, N. (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo: El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30(2), 89-126.
- Ripsman, N., Taliaferro, J., y Lobell, S. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Salgueiro, F. (2018). El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Revista de la Facultad de Derecho*, 44, 102-142.
- Urdínez, F., López Burian, C., y de Oliveira, A. (2016). Mercosur and the Brazilian leadership challenge in the era of Chinese growth: A Uruguayan foreign policy perspective. *New Global Studies*, 10(1), 1-25.

Capítulo 12

Las políticas del FA en el MDN: la ausencia de una estrategia política y su pesado saldo final

Julián González Guyer

Introducción

La defensa nacional y el manejo de los asuntos militares han sido políticas públicas particularmente desafiantes para todos los gobiernos del período posdictatorial y representaron un problema especialmente espinoso para las administraciones del Frente Amplio (FA). Entre 1985 y 2005, los diferentes gobiernos optaron por apelar a la asignación presupuestal como principal instrumento para reducir el poder de los militares. El monto del presupuesto de defensa fue gradual pero sistemáticamente recortado. Dicho recorte se realizó principalmente por la vía de la reducción del número de efectivos militares y el congelamiento de los rubros de funcionamiento e inversiones. Sin embargo, se evitaron las medidas de reforma institucional, doctrinaria¹ y/u organizacional de las de las Fuerzas Armadas (FF. AA.).

De tal manera, cuando asume el primer gobierno del Frente Amplio, las instituciones militares eran sensiblemente menos numerosas y contaban con un presupuesto relativamente ajustado, con relación a 1985, pero básicamente conservaban las características institucionales, organizacionales y doctrinarias desarrolladas en dictadura. En el plano de las demandas referidas a las violaciones de derechos humanos cometidas durante

¹ La excepción más significativa fue la ley 15808, de abril de 1986, que, entre otras cosas, eliminó el COSENA y la formulación referida a la seguridad nacional de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1974.

el período de autoritarismo a partir de la aprobación de la ley 15848, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, los sucesivos gobiernos no autorizaron la actuación de la justicia, por lo cual, salvo la iniciativa de la Comisión para la Paz del presidente Batlle, el asunto permaneció fuera de la agenda gubernamental.

El programa sobre defensa nacional y FF. AA. con el que el FA llega al gobierno² contenía un conjunto de propuestas ambiciosas de reforma. Al terminar el tercer período de gobierno del FA, el balance de las políticas militares y de defensa nacional, aunque lejos de las ambiciones iniciales, muestra novedades significativas. En efecto, por primera vez desde el retorno a la democracia se implementaron cambios sustantivos en la institucionalidad de un sector de políticas públicas cuyo manejo fue tradicionalmente delegado a la corporación militar. Además, aunque los asuntos de la agenda histórica en buena medida permanecen largamente irresueltos, la urticante cuestión de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura fue puesta francamente a la luz pública y la demanda de verdad y justicia obtuvo ciertos logros simbólicos.

De todas formas, debe puntualizarse que los resultados logrados luego de 15 años parecen magros con relación al programa y los objetivos del FA al inicio del período.

El análisis del ciclo de los tres gobiernos del FA (2005-2015) muestra diferencias notables. Un avance normativo entre 2005 y 2010, con la elaboración y aprobación unánime de la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN) en el Parlamento. La segunda etapa (2010 hasta fines de 2016) constituyó una ruptura con el proceso previo de reforma; un retroceso en el que las FF. AA. recuperaron prerrogativas que habían detentado durante las dos primeras décadas de la posdictadura. Finalmente, el rasgo central del breve período final (2017 a 2020) lo constituye la virulenta reacción corporativa militar, alentada por el apoyo político de la oposición, ante un tardío y desatinado impulso reformista intentado por el gobierno.

La realidad del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en marzo de 2015, al inicio de la segunda administración del doctor Vázquez, debe analizarse a la luz del encadenamiento de procesos que tuvieron lugar a partir del primer gobierno del FA y de las dificultades que enfrentó la política de los gobiernos del Frente Amplio en relación con las FF. AA.

.....
2 Véase el programa de gobierno del FA para el sector defensa nacional aprobado en 2004:
http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/10/061004_defensa.htm

El sector de la defensa nacional en los dos primeros gobiernos del FA (2005–2015)

Tres asuntos diferentes pero concatenados, que se procesaron durante el primer período de gobierno del FA, marcaron los años siguientes: el fuerte incremento de la participación de las FF. AA. uruguayas en las operaciones de paz de Naciones Unidas, el intento presidencial de resolver el problema de los presos desaparecidos durante la dictadura, y el Debate Nacional sobre Defensa dirigido a reformar la institucionalidad de la defensa nacional.

En su discurso frente al Palacio Legislativo del 1.º de marzo, el presidente Vázquez anunció haber ordenado a los mandos militares que recabaran información acerca del destino dado a los detenidos desaparecidos durante la dictadura.³ El mandato fue formalmente acatado, pero los mandos militares aportaron escasa información certera y muy magros han sido los frutos logrados hasta hoy. El presidente Vázquez había señalado que su voluntad era resolver en «plazos breves» el asunto de los desaparecidos.

Sin embargo, luego de 15 años solo se han podido ubicar los restos de cinco detenidos desaparecidos. Aunque en noviembre y diciembre de 2005 se encontraron enterramientos clandestinos de dos desaparecidos en predios militares, previamente —en agosto de ese año— el impulso del presidente Vázquez ya había comenzado a perder fuerza con el fracaso sufrido cuando, junto al comandante en jefe del Ejército, general Ángel Bertolotti, y ante la prensa nacional e internacional, condujo a Macarena García al lugar en el Batallón de Paracaidistas n.º 14, en el que supuestamente se encontraban los restos de su madre. La información resultó ser falsa y la falta de sanciones a los generales responsables fue sintomática. Aquel fracaso pareció reflejarse en el anuncio del presidente de designar el 19 de junio como Día del Nunca Más⁴ y también en su decisión de refrendar un proyecto de ley del diputado Daniel García Pintos (lista 15, Partido Colorado) dirigido a «reparar a familiares de soldados, policías y civiles fallecidos en aquella desgarradora circunstancia de enfrentamientos entre uruguayos».⁵

La iniciativa del doctor Vázquez dirigida a resolver la cuestión de los desaparecidos durante la dictadura fue acompañada por lo que podría

3 Véase el Informe Uruguay n.º 182 del Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas (OCS): <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22783>

4 Véase el Informe Uruguay n.º 271 del OCS: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22835>

5 Véase el Informe Uruguay n.º 273 del OCS: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22835>

caracterizarse como un gesto de acercamiento a las FF. AA.: la promoción del despliegue de efectivos militares en operaciones de paz de Naciones Unidas. En efecto, una vez elegido, el doctor Vázquez impulsó el cambio en la posición del FA, cuya bancada legislativa había votado negativamente la participación de Uruguay en la operación de paz de Naciones Unidas en Haití. Como resultado, partir de diciembre de 2004, los legisladores frenteamplistas fueron aprobando —no sin controversias— una sucesión de autorizaciones que ampliaron y diversificaron el despliegue militar uruguayo en MINUSTAH hasta alcanzar 1.144 efectivos de las tres FF. AA. en diciembre de 2006 (González Guyer, 2020, pp. 95-102). Entretanto, la contribución de tropas a la MONUC/MONUSCO en el Congo solo se redujo marginalmente⁶ (González Guyer, p. 89). Así, en diciembre de 2007 Uruguay alcanzó su récord de 2.588 efectivos al servicio de Naciones Unidas.

El tercer asunto significativo del período 2005-2010 fue la implementación del Debate Nacional sobre Defensa en 2006. Dicho proceso tuvo como objetivo promover acuerdos amplios para iniciar reformas de fondo en la defensa nacional (González Guyer, 2006). Concluido exitosamente, permitió que al finalizar 2006 el MDN dispusiera de un conjunto de documentos con insumos para la elaboración de una ley de defensa y una nueva ley orgánica de las FF. AA. Sin embargo, el proceso de presentación del proyecto de ley y luego de aprobación legislativa de la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN) insumió más de tres años. Así, tras ser votada por todos los partidos, la ley se promulgó en febrero de 2010. En cambio, la reforma de Ley Orgánica de las FF. AA. salió de la agenda del MDN y recién en 2019 se aprobó su modificación (ley n.º 19775).

De tal forma, al iniciarse el período de José Mujica en la Presidencia, la principal tarea del gobierno en el Ministerio de Defensa era la implementación de la LMDN. Sin embargo, el segundo período de gobierno del FA, que incluyó dos etapas marcadamente diferentes, se cerró con pocos avances en ese sentido.

En la primera etapa —los 17 meses de gestión de Luis Rosadilla al frente del MDN—, la defensa nacional se constituyó en una arena política de conflicto permanente.⁷ La renuncia de Rosadilla y su sustitución por Eleuterio Fernández Huidobro en junio de 2011 operó como un bálsamo para el descontento militar que había llegado a asumir rasgos cuasi desestabilizadores. Así, la cuestión militar desapareció de los titulares de la prensa

6 De 1.827 efectivos en diciembre de 2004 la contribución uruguayo con MONUC cayó a 1.564 militares.

7 Por un análisis más detallado del período, véase González Guyer (2011).

hasta el fin del período. El pasaje a retiro por razones reglamentarias del comandante en jefe del Ejército, general Jorge Rosales, y su sustitución por el general Pedro Aguerre (octubre 2011) también contribuyeron a dicho apaciguamiento.

Un indicador del malestar militar reinante durante la gestión del ministro Rosadilla fue la espectacular irrupción mediática del Foro Libertad y Concordia, agrupamiento ad hoc de oficiales retirados, que emergió a la luz pública con una carta de tono amenazante dirigida al comandante Rosales. El efímero grupo tuvo como vocero al mensual *Nación*⁸ y dedicó su intensa actividad mediática a la denuncia del «hostigamiento» a las FF. AA. por el Poder Judicial.⁹ El procesamiento del general Miguel Dalmao, jefe de la División de Ejército IV, así como el del coronel Tranquilino Machado,¹⁰ provocaron fuerte irritación en la corporación militar.¹¹ Paralelamente, la divulgación de un supuesto video amenazante de un grupo militar contribuyó al ambiente de intranquilidad.¹²

Por otra parte, apenas transcurridos cuatro meses en su cargo, llegó al despacho de Rosadilla una denuncia que desató una investigación sobre compras fraguadas, desvíos de fondos y otros ilícitos en la Armada Nacional, que condujo al procesamiento de varios oficiales, incluso excomandantes en jefe.

Otro hecho grave fue el reclamo colectivo de los comandantes en jefe que obligó a intervenir al propio presidente José Mujica, al conocerse la inclusión en el proyecto de ley de presupuesto de una norma que la oficialidad interpretó como una rebaja salarial.¹³ Otras dos iniciativas también contribuyeron al malestar militar: un significativo recorte de vacantes en el escalafón K (militares) y la reducción del número de agregadurías militares en el exterior. En efecto, un artículo de la ley de presupuesto autorizó una reducción de hasta 6.500 vacantes en el escalafón K (militar) entre

8 Cooperativa de Ahorro y Crédito de las Fuerzas Armadas: <https://caofa.com.uy/archivos/nacion/N-46.pdf>

9 Véase <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Militares-retirados-critican-procesamiento-de-Dalmao-uc1200361>

10 Véase http://180.com.uy/articulo/19581_Ocho-generales-sancionados

11 Véase <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Reunion-de-generales-por-procesamiento-de-Dalmao-uc124095>

12 Véase <https://www.lr21.com.uy/politica/448983-interpelan-a-rosadilla-y-a-bonomi-por-video-militar>

13 Se proponía la abolición del cobro de «dieta docente» a los oficiales que no impartían enseñanza en institutos militares.

2011 y 2016. La significación de la propuesta se comprende si se considera que la reducción total de personal militar entre 1985 y 2009 había sido de unos 11.500 efectivos.¹⁴

En cuanto al recorte en el número de agregadurías militares en el exterior, hay que recordar que estos cargos, muy codiciados por razones económicas, representan un instrumento que las jerarquías militares — también las autoridades del MDN— han utilizado tradicionalmente como «premio consuelo» para aquellos oficiales que, teniendo expectativas, no resultan ascendidos a general o contraalmirante. Algo similar ocurre con la designación de los comandantes en jefe.

No puede omitirse que en el período de gestión de Rosadilla también tuvo lugar el debate que culminó, en abril de 2011, con la aprobación de la ley interpretativa de Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Dicha polémica motivó reacciones y malestar entre la oficialidad militar que encontró eco no solo en los partidos de oposición, sino que motivó la renuncia del senador Eleuterio Fernández Huidobro a su banca en el Parlamento.¹⁵

Solo tres meses de aquella polémica sobrevino la renuncia de Luis Rosadilla al Ministerio de Defensa, aduciendo motivos de salud. Así dio fin a una gestión caracterizada por las tensas relaciones entre el gobierno y la corporación militar y durante la cual falleció el subsecretario, Gabriel Castellá.¹⁶

Para completar el análisis del período de Rosadilla, junto a la falta de avances en la implementación de la LMDN, conviene consignar que a fines de 2010 en la página web del MDN apareció un documento con la firma del ministro Rosadilla titulado «Una nueva puerta en esta secretaría de Estado».¹⁷ Acompañado con cifras del Servicio de Retiros y Pensiones de las FF. AA. actualizadas a agosto de 2010, afirmaba con tono particularmente cuidadoso: «... ni el Ministerio de Defensa Nacional, ni el Gobierno, tienen a la fecha siquiera un borrador de cuáles deben ser los cambios que

.....
14 Véase González Guyer (2016, pp. 236-237).

15 Véase http://180.com.uy/articulo/18268_Senado-aprobo-ley-interpretativa-de-Caducidad

16 Un estudioso de los asuntos militares había recibido una mención especial en el concurso de ensayos del semanario *Marcha* en 1970, que fue publicado en 1971 por la editorial Tierra Nueva con el título *Las Fuerzas Armadas uruguayas en la crisis continental*, con el seudónimo Gabriel Ramírez. Véase https://www.180.com.uy/articulo/18179_Adios-a-un-viejo-companero

17 Como muchos otros asuntos del período 2005-2011, esta nota del ministro Rosadilla ya no está disponible en la página web del MDN.

finalmente se introduzcan al sistema». Y también: «si al final de este período de Gobierno ya tuviéramos un nuevo marco legal, sería casi un milagro. Si tuviéramos un proyecto con amplio apoyo, un enorme avance». Recién siete años después llegó un proyecto de ley al Parlamento con los resultados que se verán más abajo.

La asunción de Fernández Huidobro en la cartera de Defensa trajo un radical cambio en la relación entre gobierno y FF. AA.: los malestares de la corporación se aplacaron y los temas militares desaparecieron de los titulares de prensa. Entre 2011 y 2015, las pocas normas de la LMDN que fueron implementadas compartieron dos rasgos: incrementaron las prerrogativas de la corporación militar y no generaron incrementos del presupuesto del MDN.

En efecto, al finalizar el período se habían implementado dos nuevos organismos creados por la LMDN: el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) —órgano militar dependiente del ministro de Defensa— y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), organismo de nivel ministerial de asesoramiento del presidente de la República. La designación del jefe del ESMAD E como secretario permanente del CODENA aseguró su control a los militares.¹⁸ Sintomáticamente, la puesta en marcha de ambos organismos no requirió incrementos de presupuesto; solo fue necesario destinar personal militar y realizar algunas obras de adecuación edilicia para dotar de sede al ESMAD E. Para ello se utilizaron los llamados «fondos ONU».

Una novedad normativa importante del período fue el decreto 105/2014, de Política de Defensa Nacional. Uruguay nunca había contado con un documento gubernamental sobre el asunto. El decreto fue elaborado bajo la responsabilidad del general de Ejército Daniel Castellá, en su condición de jefe del ESMAD E y secretario permanente del CODENA. Pese a su importancia y a tratarse de un documento de referencia para la oficialidad de las FF. AA., su aprobación pasó desapercibida públicamente.

Sería imposible analizar aquí sus contenidos. Sin embargo, debe al menos señalarse una afirmación peligrosa incluida en el decreto 105/2014. En su página 15 se lee: «... siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional [mayúsculas en el original] es también un derecho y un deber de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en

18 Por el decreto 147/2013 se reglamentó la organización y el funcionamiento del CODENA, creando la Comisión Interinstitucional de Defensa Nacional (CIDEN), que se puso bajo la coordinación del secretario permanente del CODENA. Por resolución del MDN, se encargó de dicha secretaría a los sucesivos jefes del ESMAD E.

la Constitución y en las leyes». Se asimilan así dos conceptos diferentes, *defensa nacional* y *defensa militar*, y se le otorga al segundo el carácter de «deber de la población», contrariando los artículos 2, 5 y 29 de la LMDN.

Por otra parte, en enero de 2014, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 19188, de Educación Policial y Militar.

Finalmente, teniendo en cuenta su impacto posterior, debe señalarse que al finalizar el período el Comando del Ejército ya había desarrollado un considerable Departamento de Comunicación Social, dirigido a mejorar la imagen pública de las FF. AA.¹⁹ y la propia autoestima institucional. Junto a ello también se modificó el diseño del escudo del Ejército al que se agregó el lema; «Ejército Nacional, La Fuerza de Todos».

Para completar el balance del período, es imprescindible dar cuenta brevemente de aquellas cuestiones planteadas en la LMDN que no se concretaron.

La elaboración de la Ley Orgánica del MDN, como mandata el artículo 16 de la LMDN, ni siquiera había ingresado en la agenda del gobierno. De tal forma se mantenía el rol tradicional del MDN como gestor de políticas elaboradas en los comandos de las FF. AA.

Tampoco hubo novedades sobre la reforma de la Ley Orgánica de las FF. AA. de 1974. El ministro Eleuterio Fernández Huidobro encomendó la tarea al ESMAD, donde la iniciativa permaneció empantanada. También quedó sepultado en el Parlamento el proyecto de ley que daba cumplimiento al artículo 27 de la LMDN, eliminando el fuero judicial militar autónomo e integrando la justicia militar al sistema de justicia. Por otra parte, aunque una comisión bicameral creada a tales efectos elaboró un proyecto de ley de creación del Sistema Nacional de Inteligencia, la iniciativa fue archivada al terminar la legislatura.²⁰

De tal forma, cuando Fernández Huidobro retomó su función como ministro en el tercer período de gobierno del FA importantes reformas continuaban pendientes.

Finalmente, conviene precisar que durante la gestión del presidente Vázquez no se registraron situaciones que dieran lugar a debates o

.....
19 Véase <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

20 Comisión Especial con Fines de Asesoramiento Legislativo sobre Inteligencia de Estado. Véase <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/comisiones/1045>

posicionamientos significativos de la oposición con relación a las iniciativas del gobierno en asuntos de defensa nacional o de política militar. La nueva interpretación del artículo 4 de la Ley de Caducidad que introdujo el gobierno no generó reacciones importantes en los partidos Colorado y Nacional, pese a contradecir la política que en sus gobiernos se había implementado al respecto. Podría afirmarse que dicha postura explica en buena medida la relativa calma y el acatamiento de la corporación militar frente al asunto. Por otra parte, con la única excepción del hoy ministro de Defensa Nacional y entonces diputado, doctor Javier García, todos los dirigentes de la oposición política con algún interés o actuación en el tema participaron del Debate Nacional de Defensa. En el proceso de tratamiento parlamentario de la Ley Marco de Defensa Nacional y en su aprobación se alcanzaron acuerdos amplios.

Posteriormente, durante el gobierno del presidente Mujica, la gestión del ministro Fernández Huidobro contó por lo general con el beneplácito de los partidos de oposición.

Políticas de defensa en la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015–2020)

Durante el segundo mandato presidencial del doctor Tabaré Vázquez (2015–2020) se sucedieron tres ministros: Eleuterio Fernández Huidobro,²¹ Jorge Menéndez²² y José Bayardi.²³ La alta rotación de titulares en el MDN²⁴ fue consecuencia de la muerte de los dos primeros y sin que mediaran razones políticas. Sin embargo, los recambios ministeriales generaron rupturas significativas en la continuidad de las políticas de la cartera. En efecto, entre las gestiones de Fernández Huidobro y la de su sucesor, Jorge Menéndez, no es posible identificar continuidades relevantes ni coherencia programática. La corta gestión final de Bayardi tuvo como objetivo completar la gestión y tramitar los asuntos pendientes, tratando de reencauzar las relaciones entre gobierno y corporación militar durante el lapso final del gobierno.

El período 2015–2020 presentó dos fases muy marcadas; la primera, de perfecta continuidad con el período de gobierno anterior (2011–2015). La

21 Marzo 2015–agosto 2016.

22 Agosto 2016–abril 2019.

23 Abril 2019–marzo 2020.

24 Ella contrasta con la estabilidad del gabinete ministerial durante el período.

segunda (2017-2020) introdujo un brusco cambio de estrategia, acompañado de forma despareja por la bancada parlamentaria del FA. Tuvo escasos logros, ambientó una virulenta reacción de la corporación militar, que retomó con fuerza el antiguo concepto de que el Frente Amplio representa una amenaza a la existencia de las FF. AA. y generó costos políticos considerables al FA.

Naturalmente, la postura de los partidos de oposición respondió a la diferente orientación de cada uno de los ministros que se sucedieron en el período. La ausencia de iniciativas de significación durante la gestión de Fernández Huidobro explica que no se registraran debates. En cambio, el rasgo reformista que el doctor Menéndez imprimió a su gestión, junto a una mayor cercanía de la contienda electoral, dio lugar a una fuerte actividad opositora, particularmente por parte del Partido Nacional y el Partido Colorado. El Partido Independiente observó una postura menos virulenta.

La gestión de Eleuterio Fernández Huidobro (marzo 2015–agosto 2016)

La continuidad de Eleuterio Fernández Huidobro como titular de la secretaría de Estado supuso el mantenimiento y hasta la profundización de los rasgos de su gestión durante la presidencia de José Mujica: congeló las reformas irritantes para la corporación militar y actuó como su vocero en el gabinete ministerial. Así, el proceso de fortalecimiento de las prerrogativas y del rol militar en la elaboración y gestión de las políticas del sector se mantuvo hasta el fallecimiento del ministro en agosto de 2016.

Las políticas públicas referidas a los asuntos militares y la defensa nacional al inicio del segundo gobierno del presidente Vázquez dieron lugar a una situación paradójica: el ministro Eleuterio Fernández Huidobro mantenía una virtual «luna de miel» con las jerarquías de las FF. AA. y la corporación militar, mientras importantes sectores de su propio partido observaban muy críticamente su gestión que, sin embargo, concitaba cierto beneplácito de dirigentes blancos y colorados.

El fenómeno se hizo patente muy tempranamente a través de la polémica mediática entre Fernández Huidobro y el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) en diciembre de 2014. El informe anual sobre derechos humanos de SERPAJ²⁵ afirmó que la continuidad de Eleuterio Fernández Huidobro al frente del

.....
25 <https://rosalux-ba.org/wp-content/uploads/2015/05/Serpaj-Informe-derechos-humanos-2013-2014.pdf>

MDN, ya anunciada por el presidente electo Tabaré Vázquez, era «una señal de la falta de voluntad política de seguir avanzando en la investigación de los crímenes de la dictadura». El ministro respondió duramente, acusando a SERPAJ de estar financiada por las «peores fundaciones norteamericanas» y considerando «un insulto que se dude de la voluntad del gobierno de esclarecer el destino de los desaparecidos». Y agregó: «si SERPAJ me autoriza a torturar, yo capaz que le consigo información».²⁶

Paralelamente, en una extensa entrevista publicada en el semanario *Voces*,²⁷ Fernández Huidobro había declarado: «los milicos, por favor, me adoran», dando cuenta de un fenómeno que luego se expresaría en el inusual discurso del comandante en jefe del Ejército, general Guido Manini Ríos, en su entierro, agosto de 2016: «quienes vestimos el uniforme de las instituciones armadas de la República le debemos un sincero homenaje a don Eleuterio Fernández Huidobro».²⁸

En dicho marco, los temas militares y de defensa nacional se tramitaron discretamente al interior del ministerio y lejos de los titulares de prensa y el debate público. La información fluyó a través de los sistemas de comunicación militares siempre que las FF. AA. lo entendieron necesario.²⁹ Coincidentemente, los datos de Latinobarómetro entre 2011 y 2016 mostraron un notable incremento de la confianza de la opinión pública uruguaya en las FF. AA.³⁰

Además de designar a Guido Manini Ríos, el general ubicado en cuarto lugar del «orden de derechas»³¹ para el cargo de comandante en jefe del Ejército, otro hecho relevante de la gestión de Fernández Huidobro fue la aprobación del decreto 129/2016, de Política Militar de Defensa. Con esta norma, de inocultable importancia para las FF. AA., se profundizó el proceso de desnaturalización de la letra y el espíritu de la LMDN, iniciado con el Decreto de Política de Defensa Nacional en 2014.

.....
26 Véase <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/polemica-entre-serpaj-y-huidobro-por-declaraciones-sobre-derechos-humanos/>

27 La entrevista no está disponible en internet. Véase en <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Fernandez-Huidobro--Los-de-Serpaj-son-imbeciles--uc256738>

28 <https://www.subrayado.com.uy/manini-rios-destaco-la-defensa-que-hizo-huidobro-las-fuerzas-armadas-n58632>

29 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-ejercito-se-moderniza-para-comunicar-se-con-la-sociedad-201778500>

30 Véase https://www.researchgate.net/publication/336694905_Controlling_Blue_Berets_The_Consequences_of_Political_Neglect_in_the_Case_of_Uruguay's_Participation_in_Peacekeeping

31 <https://www.elobservador.com.uy/nota/un-militar-riverista-al-que-tabare-vazquez-mira-de-soslayo-20152220420>

Elaborado en el ESMADÉ y discretamente aprobado por el CODENA antes de ser firmado por el presidente de la República, el Decreto de Política Militar de Defensa estableció las misiones y competencias de las FF. AA., en su condición de instrumento militar de la defensa nacional, recorriendo el variado universo de tareas y objetivos que cumplen, han cumplido o podrán cumplir las instituciones militares.

En efecto, el Decreto de Política Militar detalla once «casos» en los que «podrá ser utilizado el instrumento militar» (p. 10), los desarrolla bajo el título de «lineamientos del empleo del instrumento militar» (pp. 12-28), para finalmente establecer veinte «objetivos de la defensa militar» (pp. 10-12).

El decreto 129/2016, en sus considerandos, desnaturaliza definiciones básicas de la LMDN, confundiendo nuevamente defensa nacional con defensa militar nacional, al señalar que la doctrina de empleo de los medios militares —esto es, la defensa militar— tiene «como principal objetivo preservar la paz de la República y sus habitantes»,³² pese a que la LMDN (art. 5) establece que ella debe asegurar «la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo». Además, el decreto también amplía las potestades del ESMADÉ, al obviar que sus competencias de «coordinación de las actividades» de las FF. AA están limitadas a cinco materias específicas (art. 16, LMDN).

Así, al fallecer Fernández Huidobro, el doctor Jorge Menéndez, quien había acompañado su gestión desde la subsecretaría, asumió el cargo de ministro con unas FF. AA. empoderadas y un comandante en jefe del Ejército que apenas disimulaba su voluntad de acumular prestigio personal utilizando la responsabilidad institucional que ocupaba.

La tormentosa gestión de Jorge Menéndez (agosto 2016–abril 2019)

Al asumir el cargo de ministro de Defensa Nacional, el doctor Jorge Menéndez no era un neófito en la materia. Había integrado la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados entre 2005 y 2008 y había ejercido la subsecretaría del ministerio en 2008-2010 y desde abril de 2011 hasta agosto de 2016.

.....
32 Véanse los artículos 1 a 5 de la LMDN.

Su gestión como titular del MDN estuvo marcada por dos importantes reformas largamente pendientes: el Servicio de Retiros y Pensiones de las FF. AA. (SRRPPFFAA) y la Ley Orgánica de las FF. AA. Sin embargo, su voluntad chocó con el escollo de haber llegado al cargo con plazos políticos extremadamente ajustados, una corporación militar empoderada, un comandante en jefe del Ejército devenido en virtual caudillo militar y una oposición política ya lanzada a una temprana campaña electoral. Así, la virulenta resistencia de la corporación militar a las dos iniciativas de reforma contó con el apoyo de los dos grandes partidos de oposición, quienes asumieron los argumentos de la oficialidad para erosionar al gobierno en la perspectiva de las elecciones nacionales. El peso del *lobby* militar en el Parlamento logró incluso generar debates y fisuras en la propia bancada oficialista, y forzó importantes modificaciones en ambas iniciativas del Poder Ejecutivo.

Tanto los proyectos de ley vinculados al SRRPPFFAA como el de reforma de la Ley Orgánica de las FF. AA. tuvieron una tramitación legislativa dificultosa. En ambos casos, el gobierno subestimó la capacidad de movilización e influencia de la corporación militar, no solo con relación a los partidos de oposición, sino incluso al propio oficialismo. El balance final de dichas propuestas fue particularmente negativo para el gobierno. En efecto, el Poder Ejecutivo consiguió concretar pocos cambios relevantes en la realidad que intentó modificar y además desencadenó un proceso que le generó altos costos políticos.

La reforma del Servicio de Retiros y Pensiones Militares

Desde que la ley 16713 (art. 1) fijara plazo hasta fin de 1996 para enviar al Parlamento un proyecto de «adecuación de los diferentes servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social»,³³ los sucesivos gobiernos evitaron poner la reforma del SRRPPFFAA en la agenda. La excepción fue un proyecto de ley enviado al Parlamento por el presidente Jorge Batlle el 31 de diciembre de 2002,³⁴ que no llegó a ser considerado.

La necesidad de adoptar medidas para reducir en el corto plazo las transferencias de Rentas Generales al SRRPPFFAA y establecer nuevos equilibrios entre aportes y prestaciones había entrado como asunto prioritario en la agenda del Ministerio de Economía al inicio de la segunda administración

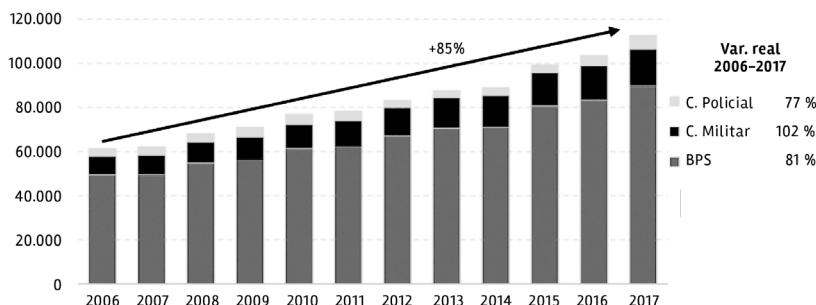
33 <https://www.impco.com.uy/bases/leyes/16713-1995>

34 Comisión de Seguridad Social, Cámara de Representantes, carpeta 2728, repartido 1186, enero de 2003.

de Tabaré Vázquez. Sin embargo, mientras Fernández Huidobro ocupó la titularidad del MDN el asunto no fue tramitado. Apenas un mes después de su muerte, en octubre de 2016, ingresó un primer proyecto de ley sobre el asunto al Parlamento.

No es posible realizar aquí un análisis de las características del SRRPPFFAA y las razones del volumen alcanzado por las transferencias que anualmente realiza Rentas Generales para financiar sus prestaciones, haberes de retiro y pensiones militares. Para dar cuenta de la importancia del fenómeno para las finanzas públicas baste recordar que en 2015 dichas transferencias habían sido equivalentes al 0,9 % del producto bruto interno, con trayectoria creciente (gráfico 1). Debe considerarse que en 2015 el SRRPPFFAA servía 49.544 prestaciones (haberes de retiro y pensiones) y que la transferencia financiera anual por cada pasivo del SRRPPFFAA fue equivalente a 8.100 dólares, frente a 3.500 dólares de la Caja Policial y 1.600 dólares del Banco de Previsión Social.

Gráfico 1: Transferencias a la seguridad social 2006–2007 (millones de pesos constantes 2017)



Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2017.

La propuesta del Poder Ejecutivo se desdobló en dos proyectos de ley. El primero creaba una «prestación pecuniaria coactiva de asistencia al SRRPPFFAA», un tributo de carácter progresivo a las pensiones y haberes de retiro militares en base a una escala de tramos de ingreso y que afectaba al 20 % de los pasivos militares. Se buscaba generar una reducción inmediata del 10 % en las transferencias de Rentas Generales al SRRPPFFAA y su vigencia máxima era de alrededor de un año.³⁵

35 <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/132043>

La iniciativa generó una fuerte reacción de la oficialidad militar. El 17 de octubre, una numerosa y combativa asamblea de retirados militares celebrada en el Club de la Fuerza Aérea³⁶ dio inicio a lo que sería una exitosa movilización a cuya cabeza se ubicó al general (r) Hebert Fígoli. Además de conseguir los apoyos necesarios para hacer naufragar el proyecto de ley,³⁷ consiguió que la propuesta gubernamental de reforma del SRRPPFFAA³⁸ terminara con la aprobación de una ley³⁹ de consecuencias reales mínimas.⁴⁰ De hecho, el problema permanece y paradójicamente ya integra la agenda de la comisión encargada de elaborar una propuesta de reforma del sistema de previsión social a iniciativa del gobierno del presidente Lacalle Pou.⁴¹

La reforma de la Ley Orgánica de las FF. AA.

La segunda iniciativa significativa promovida por el ministro Jorge Menéndez fue la reforma de la Ley Orgánica de las FF. AA. vigente desde 1974. Una deuda pendiente del conjunto del sistema político y en particular del Frente Amplio, que llegaba ya al final de su tercer período al frente del Poder Ejecutivo con mayoría en el Parlamento sin concretar una propuesta que formaba parte de su programa desde la salida de la dictadura. Hay que señalar que la ley fue aprobada recién en 2019, ya fallecido el ministro Menéndez.

El proyecto de ley, ingresado al Parlamento en agosto de 2018,⁴² había iniciado su opaco proceso de elaboración en el MDN durante la gestión del ministro Fernández Huidobro. En su etapa final jugó un papel fundamental la voluntad del ministro Menéndez de cumplir con el compromiso de enviar el proyecto al Parlamento. El borrador elaborado por el ESMAD fue modificado en la secretaría del ministro en un proceso del que tampoco se conocen detalles.

A los sucesivos cambios que sufrió el texto durante su proceso de elaboración en el MDN, se agregaron las enmiendas introducidas en las comisiones

36 Véase Isgleas, D. (2016, octubre 19). Militares en pie de guerra por impuesto a sus pasividades. *El País*. Montevideo.

37 Véase https://www.180.com.uy/articulo/74274_impuesto-a-jubilaciones-militares-no-llego-al-voto-50

38 https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/proyectos/05/cons_min_491.pdf

39 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19695-2018>

40 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-periplo-de-la-caja-militar-cronologia-de-las-idas-y-vueltas-en-el-frente-amplio-20181017172439>

41 Art. 394 de la ley de urgente consideración promulgada el 09/07/2020 y reglamentada por el decreto 283/2020 del 15/10/2020.

42 https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/proyectos/08/mdn_1101.pdf

de Defensa de ambas cámaras y en sus respectivos plenarios, donde el nivel de aspereza de los debates conspiró contra cualquier posibilidad de arribar a acuerdos equilibrados. En tal sentido son ilustrativos los informes en mayoría y en minoría de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Representantes.⁴³ Finalmente, la ley fue aprobada el 16 de julio de 2019, solo tres meses antes de las elecciones generales.

La ley 19775, denominada Modificación de la Ley Orgánica de las FF. AA.,⁴⁴ contiene dos novedades de envergadura con relación a su antecedente de 1974: la incorporación en su capítulo IV de un estatuto del funcionario militar y la eliminación de las normas relativas al régimen de retiros y pensiones militares.

Si se analiza la nueva ley como parte integral del proceso de actualización de la normativa de defensa nacional iniciado con la LMDN, llaman la atención las incongruencias y hasta contradicciones conceptuales entre la nueva Ley Orgánica de las FF. AA., los decretos 105/2014 y 129/2016 y la propia LMDN.

Así como los decretos mencionados habían introducido cambios en las definiciones de la LMDN sobre los conceptos de defensa nacional, defensa nacional militar y también en las misiones de las FF. AA., el artículo 20 de la ley 19775, modificativa de la Ley Orgánica de las FF. AA., incorporó la defensa de la población como un nuevo cometido fundamental de las FF. AA. Tales inconsistencias plantean problemas en un tema en el que resulta imprescindible que las definiciones legales sean absolutamente inequívocas.

Podría afirmarse que el mayor mérito que puede asignarse a la ley denominada Modificación de la Ley Orgánica de las FF. AA., aprobada con los votos del FA y el Partido Independiente, es que su tardía aprobación derogó la Ley Orgánica de las FF. AA. impuesta por la dictadura en 1974.

El otro proyecto de ley significativo que el ministro Menéndez envió a consideración del Parlamento a fines de diciembre de 2016 fue el de creación y regulación del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado, finalmente convertido en la ley 19696, del 29 de octubre 2018.⁴⁵ La norma se

.....
43 Véase Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Modificación, Informes, Repartido 1020, mayo de 2019 en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/plenario/documentos/repartidos>

44 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019>

45 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>

basó en los trabajos de una Comisión bicameral creada a tales efectos en noviembre de 2011 por la Asamblea General y cuyo anteproyecto de ley fuera archivado al terminar el período legislativo 2010-2015.

También debe agregarse la aprobación del decreto 221/2018,⁴⁶ que regula el proceso de reconocimiento de los títulos de nivel terciario y universitario emanados de las carreras de los ministerios del Interior y de Defensa.

Para completar el análisis de la gestión del ministro Menéndez debe agregarse que en el período se presentó al Parlamento el proyecto de la llamada Ley de Fronteras, truncado por la muerte de su antecesor, Fernández Huidobro. La iniciativa había sido incluida como uno de los 17 «lineamientos estratégicos» del decreto 129/2016, de Política Militar de Defensa. Fue promulgada en octubre de 2018⁴⁷ y reglamentada en 2019, aunque su implementación recién se concretó con el decreto 92/2020, del gobierno del presidente Luis A. Lacalle Pou. La ley otorgó competencias⁴⁸ de vigilancia y de apoyo a otros organismos con competencia y jurisdicción en una franja «de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales [...], quedando excluidos los centros poblados».⁴⁹

La actuación de Jorge Menéndez al frente del MDN terminó el 1.º de abril de 2019, destituido por el presidente, cuando ya en la fase terminal de su enfermedad se filtraron a la prensa las actas del tribunal de honor del coronel (r) José Gavazzo, cuyo fallo había homologado el presidente Vázquez.

El *affaire* del tribunal de honor de Gavazzo incluyó la destitución del general Manini Ríos y su espectacular pasaje a la actividad político-partidaria. Durante su actuación como comandante en jefe del Ejército había asumido un inusual protagonismo público y se había ubicado repetidamente en el límite de las restricciones que la Constitución impone a los militares, contando con el respaldo del ministro Fernández Huidobro. En su gestión al frente del Ejército acumuló prestigio dentro de la corporación militar, primero gracias a su significativo nivel de influencia en las decisiones del MDN y luego por el doble rol de comandante en jefe y opositor a las reformas que impulsó el doctor Menéndez.

.....
46 El grupo referido estuvo integrado por el MEC, el MDN, el MI, la ANEP, la UTEC y la Udelar.

47 Ley 19677.

48 Las tareas de los militares en las «zonas de frontera» son: «patrullaje, identificación de personas y control de vehículos y detención en caso de flagrante delito».

49 En función de la situación vinculada a la covid-19, en los reportes de televisión se observan efectivos militares controlando documentación y vehículos en la zona urbana de la ciudad de Rivera.

Resulta necesario señalar que el permanente reclamo respecto a los bajos salarios militares del que el general Manini fue vocero privilegiado, explotando la realidad del magro ingreso real del personal de tropa, no se corresponde con las cifras disponibles. En efecto, la tendencia a la caída del salario real militar instalada desde 1985 se revirtió en 2010. Luego, en el período 2010-2018, el volumen de los recursos invertidos en salarios en el MDN creció un 18 % en términos reales.⁵⁰ Entre 2005 y 2018, tuvo lugar un incremento del 79 % del salario real de soldados y marineros, del 36 % en el de coroneles y capitanes de Navío y de 44 % para los alféreces y guardiamarinas.⁵¹

La segunda gestión del doctor José Bayardi en el Ministerio de Defensa Nacional

Es poco lo que puede señalarse acerca del breve período en el que José Bayardi reasumió el cargo de ministro de Defensa Nacional luego de la muerte del doctor Menéndez.

Su tarea se concentró básicamente en intentar desactivar la grave situación interna particularmente en el Ejército⁵² y dar trámite a los asuntos en curso. Debe recordarse que Bayardi asumió su cargo el 8 de abril, con el telón de fondo de la destitución de Manini Ríos y en plena crisis provocada por la publicación de las actas del tribunal de honor de José Gavazzo.

El presidente de la República también había destituido al Jefe del ESMADÉ, general Erramún, al recién designado comandante en jefe, general José González, al tiempo que, de acuerdo a lo que establece la ley 19189, solicitó la venia al Senado para el pasaje a retiro de otros cuatro generales: Gustavo Fajardo, Claudio Romano, Carlos Sequeira y Alejandro Salaberry. El malestar militar volvió a recibir respaldo político de la oposición. Así, la solicitud de venia⁵³ fue cuestionada por la oposición que la consideró «incomprensible».⁵⁴ En ausencia de la mayoría especial requerida en el

50 Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Fiscal. Informe económico-financiero. Exposición de motivos. Ejercicio 2018 (p. 256).

51 Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Fiscal. Informe económico-financiero. Exposición de motivos. Ejercicio 2018 (p. 259).

52 Véase Informe Uruguay del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24589>

53 El pasaje a retiro anticipado de un general requiere tres quintos de votos del Senado. Art. 8. Véase <https://www.impco.com.uy/bases/leyes/19695-2018/8>

54 El entonces senador Javier García, del Partido Nacional, afirmó, apoyándose en el inciso 14 del artículo 168 de la Constitución: «Es incomprensible que el Presidente quiera que el Senado

Senado para pasar a retiro a los cuatro generales, ellos se mantuvieron en actividad y en sus respectivos destinos, configurándose una situación con pocos antecedentes.

Por otra parte, Bayardi debió acompañar el complejo proceso de aprobación legislativa del proyecto de la Ley Orgánica de las FF. AA. Como había ocurrido con el ministro Menéndez, la bancada del Partido Nacional continuó insistiendo en el reclamo de la presencia de los comandantes en jefe de las FF. AA. en la Comisión de Defensa del Senado para conocer su opinión respecto al proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de las FF. AA.⁵⁵ Aunque el ministro explicitó que las discrepancias de los comandantes en jefe existían, particularmente con relación a la norma derogatoria de la obediencia debida y a la disminución del número de oficiales generales y superiores, no autorizó su concurrencia al Parlamento.⁵⁶

Finalmente, debe señalarse que en setiembre de 2019 el Grupo de Investigación en Arqueología Forense (GIAF) logró hallar los restos de Eduardo Bleier en el predio del ex Batallón de Infantería n.º 13 del Ejército.⁵⁷ De tal forma, casi 15 años después de la orden del presidente Vázquez a los comandantes en jefe de las FF. AA. de entregar información sobre el destino de los detenidos desaparecidos durante la dictadura, se halló el quinto enterramiento clandestino.⁵⁸

tome un acto jurídico sobre el que no tiene competencia». Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/bayardi-dijo-que-presidencia-tramito-con-rapidez-el-expediente-de-gavaz-zo-201949132720>

- 55 Era notoria su posición contraria a varios artículos del proyecto, y por razones disciplinarias los comandantes en jefe no habrían podido contradecir al ministro. De hacerlo, habrían debido ser destituidos.
- 56 Véase Acta de la Comisión de Defensa Nacional, Cámara de Senadores, 17/06/2019: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/140928>
- 57 Véase Informe Uruguay n.º 34 del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24589>
- 58 Véase https://180.com.uy/articulo/81349_los-desaparecidos-encontrados

Reflexiones finales

El balance de las políticas en el sector de la defensa nacional al finalizar el tercer período de gobierno del Frente Amplio debe ubicarse en el marco general de los 15 años de gestión del FA en el Ministerio de Defensa.

En dicho sentido deben señalarse dos cambios relevantes que se produjeron en el sector de la defensa nacional, incluso si ellos parecen magros con relación a las propuestas programáticas del FA en 2004. La primera novedad fue la aprobación de la LMDN. Ella fue resultado de un cambio sustantivo: por primera vez en la historia del país las autoridades políticas elegidas, en lugar de refrendar decisiones adoptadas por las jerarquías militares, como tradicionalmente ha ocurrido en esta esfera de políticas públicas, asumieron la decisión de elaborar y aprobar definiciones políticas explícitas referidas a esta temática. Ciertamente, aunque esta nueva práctica no se consolidó, generó una importante norma legal y sentó un antecedente.

El otro gran cambio al culminar los 15 años de gobierno del FA es que ya nadie pone en cuestión que durante la dictadura se vivió una situación de terrorismo de Estado en la que se violaron sistemáticamente los derechos humanos de la ciudadanía y en la que las FF. AA. jugaron un papel central. Así, contrariamente a la realidad previa a 2005, resulta natural que la justicia ordene ingresar en predios militares y excavar en busca de enterramientos clandestinos. El significado de este cambio en lo simbólico, en lo jurídico y lo político no podría ser obviado.

Establecido lo anterior, deben señalarse los déficits y errores de la gestión de los gobiernos del FA en el MDN. Un indicador de dichas carencias es el alto nivel de animosidad de la corporación militar contra el gobierno en el tramo final del período. Ello pone de relieve dos fenómenos. Por una parte, la escasa profundidad de las transformaciones introducidas en las FF. AA. desde la salida de la dictadura. Por otra, el contraste con la realidad vivida en el período 2005-2010, cuando se elaboró y aprobó la LMDN, da cuenta de la importancia de la unidad del sistema de partidos a la hora de implementar reformas en cuestiones que afectan intereses de la corporación militar. Su poder del *lobby* se multiplica cuando es objeto de cortejo por los partidos políticos (Serra, 2008, p. 280).

El virtual estado de asamblea al que ingresaron las FF. AA. a fines de 2016, cuando el gobierno propuso reformas al SRRPPFAA, dejó en evidencia que, proclamando su respeto y acatamiento formal a la Constitución, las le-

yes y las autoridades democráticamente elegidas, la corporación militar mantiene un sistema de ideas, percepciones y valores que no parece haber variado demasiado desde la dictadura. La persistencia de la idea de que el Frente Amplio constituye un enemigo que busca la destrucción de las FF. AA. en su estrategia de liquidación de la nacionalidad continúa galvanizando a la corporación militar.

También persiste la solidaridad corporativa con relación a los crímenes cometidos durante la dictadura. Así surge claramente del contenido de las actas de los tribunales de honor de Silveira⁵⁹ y Gavazzo.⁶⁰ El fenómeno reafirma la evidencia de que las instituciones militares conservan muchos elementos incorporados en el profundo proceso de homogenización doctrinaria impuesto por la dictadura. La persistencia de dicha matriz en la cultura institucional de las FF. AA., además de representar un serio escollo para su inserción en la sociedad y un problema para la democracia uruguaya, constituye otro indicador de las carencias y errores de los gobiernos del FA en esta esfera de políticas.⁶¹

En resumen. Una mirada al desempeño del tercer período de gobierno del FA en el MDN da lugar a un balance matizado. Si bien se aprobaron ciertas leyes en cuya necesidad todos los partidos habían coincidido desde la restauración de la democracia —creación del Sistema de Inteligencia, reforma del SRRPFFAA y de la Ley Orgánica de las FF. AA.—, las últimas dos iniciativas fueron impulsadas por el gobierno sin acuerdos con los partidos de oposición y cuando una temprana campaña electoral ya estaba en desarrollo. Así, la fuerte resistencia de la corporación militar encontró apoyos parlamentarios, que matizaron sustantivamente el alcance de las dos reformas, con lo que su legitimidad y perspectivas de perdurabilidad son limitadas.

Al examinar los resultados de ambas poco afortunadas iniciativas, particularmente en términos de la estratégica relación entre corporación militar y partido político, es inevitable concluir que en sus 15 años de gobierno el FA careció de una estrategia política o —lo que es más grave— desplegó estrategias diferentes y hasta contradictorias en el ámbito de las políticas de defensa nacional y de las FF. AA.

59 Véase <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Las-actas-completas-de-las-declaraciones-de-Gilberto-Vazquez-al-Tribunal-de-Honor-uc762835>

60 Véase <https://www.subrayado.com.uy/el-expediente-completo-y-las-actas-del-tribunal-honor-el-caso-gavazzo-n530871>

61 Aunque no puede ser desarrollado aquí, es interesante llamar la atención respecto a similares situaciones con relación a los gobiernos del PT en Brasil y del MAS en Bolivia.

En efecto, luego del logro inédito en el primer período de gobierno, que fue la aprobación unánime de la LMDN en el Parlamento, sobrevino un período de casi siete años de estancamiento con retrocesos notorios. Finalmente aconteció el tardío empuje para concretar lo que no se había realizado hasta entonces y cuyos pocos logros parecen destinados a ser desmontados por el gobierno del presidente Lacalle. El saldo final, verdadera hipoteca para la democracia uruguaya y que el FA deberá revertir, es que la corporación militar continúa percibiendo como enemigo al mayor partido político del país.

Bibliografía

- González Guyer, J. (5 de noviembre de 2004). Las dos agendas de la cuestión militar. *Brecha* (p. 10), Montevideo.
- González Guyer, J. (2011). Luis Rosadilla: el ministro más popular y un paradójico balance de gestión. En G. Caetano, M. E. Mancebo y J. A. Moraes (Coords.), *Política en tiempos de Mujica: En busca del rumbo. Informe de Coyuntura, 10*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Estuario.
- González Guyer, J., y Méndez Barbato, H. (2016). La defensa nacional en tiempos de Mujica, de un tímido impulso y su freno. En N. Bentancur y J. M. Busquets (Eds.), *El decenio progresista, las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 229-253). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- González Guyer, J. (2020). *La contribución uruguaya a las operaciones de paz de NN. UU. (1992-2017), sus motivaciones y sus impactos*. Montevideo, Uruguay: Universitaria, Udelar.
- Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas. (s./f.). *Informe Uruguay*. Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/5631/simple-search?filterquery=DEFENSA&filtername=subject&filter-type>equals>
- Serra, N. (2008). *La transición militar*. Barcelona, España: Random House Mondadori.

Capítulo 13

¿Hacer justicia, conocer la verdad? Políticas de memoria y pasado reciente en la era progresista*

Eugenia Allier Montaño, Laura Andrea Ferro Higuera
y Tamy Imai Cenamo

Introducción

Al salir de la dictadura cívico-militar (1973-1984), la sociedad uruguaya se enfrentó a importantes problemáticas políticas, sociales y económicas. Muy pronto, las graves consecuencias de las violaciones de los derechos humanos se apoderaron de la escena pública: los debates sobre qué hacer para enfrentarlas fueron acalorados. Desde entonces y hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, la tendencia estatal estuvo marcada por minimizar el impacto de dicha problemática, por aportar verdades parciales sobre lo ocurrido, así como por evitar los juicios a los presuntos responsables.

Esta situación no es extraña. En una investigación sobre el régimen de Vichy en Francia, Henry Rousso delineó las *etapas de la memoria*. En primer lugar, ocurre un acontecimiento que modifica a la sociedad y genera un *trauma*; en segundo término, hay una etapa de represión de lo vivido; en tercer lugar, el retorno de lo reprimido, que puede desembocar, en ocasiones, en una obsesión memorial, que vendría a conformar un cuarto período (Rousso, 1990). Es solo al final que se conoce la justicia.

.....
* Este artículo es resultado del proyecto «Hacia una historia del presente mexicano: régimen político y movimientos sociales, 1960-2010». Agradecemos a Diego Sempol las sugerencias al texto.

No obstante, como lo muestran los debates de pasados violentos en otros países, estas etapas pueden variar. Como se ha puesto de manifiesto en el Cono Sur, hay una primera fase en la cual se presenta un fuerte debate memorial (Allier Montaño y Crenzel, 2015). Además, estas etapas también se conjuntan con los tiempos de verdad y justicia. Una primera fase vincula el deber al recuerdo: conseguir que la rememoración se imponga públicamente. Solo una vez que esto se ha obtenido puede pasarse a la segunda fase: la de la justicia. Y solo tras estas fases puede conocerse el tiempo de las reparaciones (penales, económicas o simbólicas). De los países latinoamericanos que hoy se ven inmersos en discusiones sobre la violencia, solo en aquellos en que los actores han conseguido el reconocimiento público y gubernamental ha podido llegarse a una fase de justicia y de esclarecimiento del pasado. Por otro lado, naciones como México y Brasil demuestran que en donde la discusión no ha podido legitimarse o generar apoyos, el tiempo de la justicia no se ha alcanzado, y ello prueba que también la voluntad gubernamental es fundamental para la justicia penal.

Traemos el tema de la voluntad política a flote porque, en Uruguay, las gestiones del Frente Amplio han sido un ejemplo de ello, no sin tensiones. La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, promulgada en 1986 y en vigencia hasta 2011, permitía que el presidente de turno decidiera si un caso se encontraba o no amparado por ella. Julio María Sanguinetti usó la ley discrecionalmente para justificar que todas las denuncias estaban amparadas y no proceder en casos de delitos no contemplados por la ley. Tabaré Vázquez asumió una posición contraria, decidió que ninguna denuncia estaba amparada, permitiendo los juicios y la cárcel a los responsables (Allier Montaño, 2010a). Partiendo de que sin reconocimiento no hay justicia y reparación posibles, las políticas del pasado emprendidas por el Frente Amplio se expresaron en comisiones investigativas y juicios penales.

Al final de la dictadura comenzaron las disputas por los sentidos memoriales del pasado, así como las demandas de verdad y justicia. Hemos delimitado cuatro períodos en esta historia (Allier Montaño, 2010a). El primero (1985 a 1989), «Las batallas por la memoria», se caracterizó por las contiendas entre diversos actores políticos que definían sus posiciones prioritariamente por el recuerdo del pasado inmediato —o por su olvido—, al igual que por el deseo —o no— de que se juzgara a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Este período finalizó con la votación de la Ley de Caducidad que concedió la impunidad a los militares y policías presuntos responsables de violaciones de derechos

humanos. El segundo período (1990 a 1995), «La supresión del pasado», se definió por la anulación del debate. El tercer momento (1996 a 2004), «El retorno del pasado», tuvo como singularidad el surgimiento de nuevos grupos de víctimas, la creación de la Comisión para la Paz y la realización del primer juicio contra responsables de violaciones de derechos humanos. Esto constituyó el regreso del pasado a la escena pública. Finalmente, encontraríamos un cuarto período (2005 a 2020), «La implantación de la justicia y el esclarecimiento del pasado», definido por las políticas asumidas por el Frente Amplio y marcado por dos ejes en la relación con el pasado: 1) la búsqueda de la *verdad* sobre la suerte corrida por los desaparecidos y otras víctimas del pasado reciente; 2) el retorno de la demanda de *justicia* en las discusiones públicas, y su aplicación a responsables de violaciones de derechos humanos.

Es justamente este último período que trabajaremos en este artículo. El objetivo central es revisar las políticas públicas de las tres gestiones de la era progresista hacia el pasado reciente en comparación con las de los gobiernos antecesores. Para hacerlo, hemos dividido el análisis en tres rubros: verdad, justicia y memoria. Se trata de tres aspectos ligados a la resolución de pasados violentos conflictivos; sin embargo, el desenlace en cada uno de ellos puede (y suele) ser diferente en cada país. Este balance considera la evolución del Frente Amplio como un movimiento político con múltiples fuerzas y corrientes internas. En un primer momento como partido político de oposición, asociado con los movimientos sociales, la demanda por los derechos humanos y su oposición a la Ley de Caducidad.² Y posteriormente, como una organización de coalición en cabeza del Ejecutivo y con crecientes distancias con las organizaciones de derechos humanos en Uruguay (Buriano y Dutrénit, 2017).

.....
2 El movimiento de víctimas, las organizaciones sindicales y las fuerzas políticas aglutinadas en el Frente Amplio se opusieron a la Ley de Caducidad. En 1989 convocaron a un referéndum cuyo resultado mantuvo la ley, que continuó vigente hasta 2011. Dada la ratificación ciudadana, se presentaron varias estrategias para horadar la impunidad: una caracterizada por una interpretación estratégica que permitiera el juicio a los responsables y, simultáneamente, el reconocimiento de los resultados del plebiscito y las instituciones; y otra centrada en su derogación y/o anulación. La primera estrategia fue usada por los sectores mayoritarios del Frente Amplio desde el IV Congreso del Partido (2003) y estando en la cabeza del Ejecutivo; y la segunda fue la adoptada por el movimiento de víctimas y de derechos humanos. El distanciamiento entre estas dos estrategias llevó a que, en 2009, cuando se propuso un plebiscito anulatorio, la ley fuera ratificada nuevamente, hecho que puso en duda el apoyo del Frente Amplio para lograr su anulación (Allier Montaña, 2010a; Sempol, 2013).

Verdad

El conocimiento sobre el pasado es una condición necesaria para los actos de justicia y memoria. De hecho, las primeras medidas aplicadas en Uruguay estuvieron concentradas justamente en materia de verdad.

La búsqueda de la verdad anteriormente: el reconocimiento de la violencia

Respecto al conocimiento del pasado reciente, destacamos cuatro antecedentes por su importancia y envergadura.

En primer lugar, la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, creada por la Cámara de Representantes, que trabajó de abril a noviembre de 1985 y presentó dos informes: uno sobre desapariciones realizadas en el territorio nacional, y otro sobre uruguayos desaparecidos en el extranjero. La comisión recibió 33 denuncias de desapariciones en Uruguay —24 confirmadas—, 132 en el exterior y permitió el reconocimiento gubernamental de la existencia de los desaparecidos, aunque para los organismos de defensa de derechos humanos el trabajo era muy insuficiente (Allier Montaño, 2010a).

En segundo término, en 1985 se formó la Comisión Investigadora sobre Secuestros y Asesinatos Perpetrados contra los ex legisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmario Michelini, quienes se habían refugiado en Argentina tras el golpe de Estado y fueron asesinados, junto con el extupamaro William Withelaw Blanco y su compañera, Rosario Barredo, el 20 de mayo de 1976. Por controversias al interior de la comisión se presentaron dos informes, pero en ninguno de ellos se logró identificar a los responsables (Allier Montaño, 2010a).

En tercer lugar, el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) publicó un informe sobre las violaciones de los derechos humanos ocurridas entre 1972 y 1985: *Uruguay nunca más*. Los datos publicados en 1989 fueron extraídos de archivos testimoniales de SERPAJ y de una encuesta realizada por Equipos Consultores, así como de actas de declaraciones de personas procesadas por la justicia militar y denuncias presentadas ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). El libro arrojó datos que no habían sido suficientemente investigados anteriormente: el perfil de los desaparecidos, la reclusión carcelaria, la tortura (física y psicológica), las incautaciones, la salud y las secuelas del terrorismo de Estado, entre otros.

Finalmente, en 2000, el presidente Jorge Batlle puso en marcha la Comisión para la Paz, con el objetivo de conocer el destino de los desaparecidos. La comisión recibió 223 denuncias por desapariciones. De las 38 denuncias referentes al territorio nacional, se reconoció la muerte de 26 uruguayos. De las denuncias sobre argentinos desaparecidos en Uruguay, la Comisión confirmó cinco casos. Con respecto a los uruguayos desaparecidos en Argentina, la Comisión elevó el número a 182 denuncias: 13 fueron ubicados. Respecto a los menores desaparecidos, la Comisión recibió 40 denuncias. Se descartaron 33 y se confirmó la correspondiente a Simón Riquelme (Allier Montaña, 2010a).

Uno de los aportes más relevantes fue la aceptación de que se habían cometido «graves violaciones de los derechos humanos durante el régimen de facto» (Comisión para la Paz, 2003, p. 17), y que estos habían sido realizados por agentes del Estado. Además, logró impulsar el reconocimiento de la «ausencia por desaparición forzada» para actualizar la situación legal de los detenidos. Por último, Batlle creó la Secretaría de Seguimiento para atender y continuar futuras investigaciones.

A partir de lo anterior, podemos ver que en estos años la verdad fue entendida como un reconocimiento de lo ocurrido, pero sin culpables y sin justicia.

Las investigaciones progresistas: la «verdad histórica»

En 2005, Tabaré Vázquez inició las investigaciones sobre el pasado reciente que se extendieron hasta 2019, dentro del marco institucional de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz.

En marzo de 2005 se firmó el Acuerdo General de Cooperación entre la Presidencia de la República y la Universidad de la República. En cumplimiento, se formó un equipo de antropología y uno de historia. El equipo de arqueólogos forenses, dirigido por José López Mazz, inició sus trabajos de búsqueda de restos o lugares de enterramiento de personas desaparecidas, incluidos algunos predios militares; y el equipo de historiadores, conformado por José Pedro Barrán, Gerardo Caetano y Álvaro Rico, tuvo como objetivo investigar, en los archivos estatales, el fenómeno de la represión y la desaparición forzada (Rico y Larrobla, 2015).

El trabajo de los equipos fue presentado en junio de 2007 bajo el título *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*, cuatro tomos dedicados a

las investigaciones históricas y uno a las arqueológicas.³ En ellos se sistematizó la dimensión de la desaparición forzada y delitos conexos, se completaron las fichas personales de las 170 víctimas reconocidas hasta ese momento por la Comisión para la Paz y se avanzó en la reconstrucción de los contextos represivos y operativos del Estado uruguayo en coordinación con fuerzas represivas de Argentina (Larrobla, 2016).

Esta publicación finalizó la primera etapa de las investigaciones históricas sobre las violaciones de derechos humanos. La segunda consistió en el análisis del material documental recopilado y no incluido en las publicaciones. Esta terminó en 2010, con tres nuevos tomos titulados *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*, y posibilitaron nuevas investigaciones en torno al pasado reciente: además de constatar la sistematicidad de la desaparición forzada, se recopiló documentación sobre distintas dimensiones del terrorismo de Estado (Rico y Larrobla, 2015). Abordó el asesinato político, la prisión política masiva y prolongada (método represivo que caracterizó al régimen dictatorial uruguayo), la represión contra mujeres y menores de edad y las torturas. Asimismo, documentó las políticas de vigilancia a la sociedad civil, a los exiliados y a los extranjeros residentes en el país. Por último, presentó las violaciones de los derechos políticos y sindicales, la represión contra los partidos políticos y la persecución al movimiento estudiantil (Rico, 2009).

Durante el gobierno de José Mujica se llevaron a cabo la cuarta y quinta etapa de estas investigaciones.⁴ La cuarta, de marzo a setiembre de 2011, concluyó con la publicación virtual *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*, justo en la víspera de la prescripción de algunos delitos, ya que los investigadores reconocían la incorporación de mucha de la documentación a las causas judiciales entabladas (Rico, 2011, p. 6).

La siguiente etapa de investigación, entre noviembre de 2011 y febrero de 2015, concluyó con la difusión de la *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos (1971-1982) e investigación histórica sobre asesinatos políticos por responsabilidad o aquiescencia del Estado (1973-1985)*

.....
3 El Grupo de Investigación en Arqueología Forense (GIAF) halló, en 2006, dos sitios de enterramientos clandestinos ubicados en predios militares y los restos de dos ciudadanos uruguayos: Fernando Miranda y Ubagesner Chávez Sosa. Asimismo fueron encontrados los restos incompletos de Roberto Gomensoro Josman (Rico y Larrobla, 2015).

4 La tercera etapa funcionó por un corto período el último año del gobierno de Vázquez, en la cual se avanzó en la revisión documental. No obstante, no se publicaron resultados.

(Rico, 2015). En esta etapa hubo dos cambios fundamentales. Primero, la Secretaría de Seguimiento fue renombrada Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, y se amplió el marco temporal de sus investigaciones, pasando a incluir también lo ocurrido entre 1968 y 1973. Esto contribuyó a controvertir ideas acerca de la dictadura, tales como que el régimen no solo fue militar, sino que tuvo una amplia participación de civiles; y que la dictadura no se impuso espontáneamente, sino que fue resultado de la crisis democrática que atravesaba Uruguay desde mediados de la década de los años 1960, en medio del deterioro del diálogo político y la restricción de libertades (Yaffé, 2012). El segundo cambio fue el pleno reconocimiento de las investigaciones históricas como material probatorio de la justicia, lo que profundizó la cooperación judicial y replanteó el trabajo profesional de los equipos de investigación, que asistieron a la judicialización de sus resultados y la legitimación de sus productos como verdad histórica.⁵

Tras concluir esta etapa de investigación, Vázquez, reelegido presidente, anunció en febrero de 2015 la formación del Grupo de Trabajo por la Verdad y Justicia (GTVJ), que tuvo por propósito investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado o con la aquiescencia de este, dentro o fuera de fronteras, durante el período pre y dictatorial. El GTVJ estuvo conformado por Macarena Gelman, Felipe Michelini, Emilia Carlevaro, Susana Andrade, Pedro Sclofsky, Ademar Olivera y Mario Cayota, representantes de diferentes organizaciones de derechos humanos.

En junio de 2015 se puso en marcha la última etapa de las investigaciones históricas. El GTVJ se dividió en diferentes equipos: el de archivo, encargado de los acervos del grupo y la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente; el de intervención e investigación externa, que gestionó archivos de otras dependencias del Estado y su acceso;⁶ el de investigación

5 Entre 2011 y 2016, el equipo respondió a 94 requerimientos del Poder Judicial, 43 de la Comisión Especial de Reparación y 17 solicitudes de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (Rico, 2015).

6 Vania Markarian (2016) señala que desde 2005 se abrieron a consulta diversos repositorios (en 2007, se contabilizaban 33 archivos públicos y privados; en 2015, 48), hecho que contrasta con «las condiciones de acceso y la falta de transparencia en los criterios empleados para su organización y descripción» (p. 179). Markarian también destaca que, entre 2007 y 2008, se aprobaron varias leyes sobre la instauración del Sistema Nacional de Archivos, la protección de datos personales y el acceso a la información pública, las cuales terminaron generando normativas que fueron utilizadas luego para restringir el acceso a los documentos. Alvaro Rico (2016) respondió a Markarian explicitando algunos desafíos enfrentados por los equipos de investigación, como el tema de su autonomía frente a «los precarios ámbitos institucionales creados por decisión del Poder Ejecutivo para investigar las violaciones de derechos humanos» y la dificultad de conocer y tener acceso a los documentos que no habían sido destruidos o expurgados (p. 194).

histórica, que contribuyó a la ampliación de las investigaciones ya existentes enfocándose en temas como la coordinación represiva y la reconstrucción del contexto histórico; el de antropología forense; el centro de documentación y comunicación, y el de asesoramiento (GTVJ, 2019).

El GTVJ logró concluir su labor el 14 de octubre de 2019; sin embargo, sus labores se vieron dificultadas por situaciones conflictivas como el robo de materiales informáticos, presiones a sus integrantes y la intromisión en predios cautelados. Además, se presentaron divergencias entre los miembros del Grupo y la Secretaría de Presidencia encargada de ser su soporte administrativo, la cual fue acusada de falta de compromiso político y de un fuerte peso burocrático, lo que ocasionó la renuncia, a comienzos de 2016, de Isabel Wschebor, entonces directora de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Por otra parte, en marzo de 2018, se retiró el representante del Grupo de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos debido a la falsa ubicación de un enterramiento que entregó el comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos. El grupo concluyó sus funciones con dos de los siete miembros originales, tras la renuncia de Mario Cayota y Ademar Olivera, así como la no participación de Macarena Gelman (GTVJ, 2019).

Pese a estas situaciones, el Grupo entregó una lista de detenidos desaparecidos y una lista provisoria de asesinados políticos y fallecidos por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado; un informe sobre reparación; exploraciones de búsqueda de restos óseos, y las tareas de identificación de antropología forense que permitieron el hallazgo, en el ex Batallón n.º 13, en octubre de 2019, de los restos de Eduardo Bleier, militante comunista. Tras el cierre del GTVJ, el seguimiento de las causas fue otorgado a la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales del Ministerio de Educación y Cultura, y a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Con estas decisiones concluyó el ciclo de investigaciones comisionadas desde el Poder Ejecutivo para el esclarecimiento del pasado reciente, y su continuidad quedó a cargo de las instituciones del Estado en su misión de protección y defensa de los derechos humanos.

Las investigaciones se enfrentaron a la fuerte oposición de sectores conservadores y la falta de reconocimiento del sector militar. Además, la estrecha relación del ministro de Defensa, Fernández Huidobro (2011-2016),⁷ con los altos mandos del Ejército, la dificultad de acceso a los

7
Fernández Huidobro lideró la bancada del Frente Amplio que se opuso a la derogación de la Ley de Caducidad. Siendo ministro cuestionó acciones judiciales en contra de militares activos, e incluso ordenó suspender investigaciones sobre acciones militares violatorias de derechos humanos durante el período de la dictadura (De Giorgi, 2013).

archivos, el desmantelamiento progresivo del Grupo y la falta de coordinación institucional entre las diferentes dependencias del Estado generaron sospechas sobre la voluntad política del Frente Amplio de búsqueda de verdad y de responsabilidad penal respecto a las violaciones de derechos humanos.

Lo anterior refleja la intensidad de las disputas por la verdad sobre el pasado reciente, no solo respecto a lo sucedido sino sobre el para qué recuperarla: ¿la superación del pasado, la reconciliación nacional o el esclarecimiento de los hechos? No obstante, las políticas públicas progresistas en torno al conocimiento del pasado reciente tuvieron diferencias considerables con las aplicadas por gobiernos anteriores: se mostró un compromiso inicial con la verdad, vía la creación de comisiones de investigación, y se solicitó el apoyo de historiadores y antropólogos profesionales para determinar lo ocurrido durante la dictadura. Dejó de apelarse a miembros de organismos de defensa de los derechos humanos para solicitar a los expertos en el pasado que escribieran la historia y localizaran una verdad histórica.

Justicia

Si bien la justicia es principalmente una tarea del Poder Judicial en todos sus niveles, la responsabilidad del Estado consiste en la procuración de justicia y brindar garantías para esta como una tarea conjunta de todos los poderes. Por ello, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben vigilar y coadyuvar las funciones del Poder Judicial.

Los antecedentes: la justicia bloqueada

La justicia estuvo en el primer plano de las demandas de los organismos de defensa de derechos humanos desde la salida de la dictadura, pero estos se encontraron con una serie de dificultades en un marco de transición a la democracia y con múltiples intereses dentro de la sociedad uruguaya. Entre 1985 y 2005, hay que señalar unos cuantos hitos. En 1985, la Ley de Pacificación Nacional (15737) concedió la amnistía a todos los delitos políticos, comunes y militares cometidos a partir del 1.º de enero de 1962, pero su aplicación no fue generalizada ya que se dejó en firme la sentencia para algunos tupamaros acusados de delitos de sangre. Ese mismo año se promulgó la Ley de Reposición de Destituidos (15783). En 1986, la

Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (15848). En 2002, se promulgó la ley 17449, destinada al reconocimiento de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores de la actividad privada.

Los antecedentes en materia de justicia se compusieron de algunas medidas de reparación para sectores específicos y no con la persecución judicial de los responsables, gracias a la Ley de Caducidad. Sin embargo, hubo un antecedente importante: en octubre de 2002, el juez Eduardo Cavalli llevó a cabo el primer procesamiento por crímenes de la dictadura, en contra del excanciller Juan Carlos Blanco, imputado por encarcelamiento ilegal y desaparición de Elena Quinteros (Lessa, 2016).

Alcanzar la justicia de la mano del Ejecutivo

Con la llegada al poder de Vázquez, el acercamiento a los hechos de la dictadura a partir de la justicia presentó modificaciones importantes. En setiembre de 2005 se promulgó la ley 17894, la cual permitió declarar ausentes, por causa de desaparición forzada, a las personas cuya desaparición hubiera sido confirmada en el *Informe final* de la Comisión para la Paz; además, ese mismo año se discutió la modificación de los derechos jubilatorios para el personal militar perseguido por razones políticas o ideológicas. En 2006, se promulgó la ley de medidas de jubilación y pensión para militares perseguidos por la dictadura (18033) y la ley provisional y pensionaria para quienes durante la dictadura no pudieron acceder al trabajo en una actividad privada por razones políticas o sindicales (18033). Finalmente, en 2009, la ley de reconocimiento y reparación a las víctimas de la acción ilegítima del Estado de derecho, durante el período de la dictadura y predictadura, reconoció la responsabilidad del Estado en violaciones de los derechos humanos y las normas del derecho internacional humanitario (18596), y estipuló medidas pecuniarias y simbólicas. Otra medida importante de este período fue la creación, en 2008, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que hacia finales de la década de 2010 sería la encargada de articular las políticas de verdad y memoria sobre el pasado reciente.

Con estas medidas la nueva administración del país se distanció de sus antecesores, ya que construyó políticas públicas cuyo objetivo no solo era atender a una población afectada por la dictadura, sino reglamentar un amplio marco normativo que imprimió el reconocimiento jurídico de las víctimas, construyó una política de reparación que insistió en las medidas pensionales y atendió las afectaciones de la dictadura como hechos

violatorios de derechos humanos y del derecho internacional. De esta manera, construyó un nuevo marco de interpretación de los hechos del pasado reciente.⁸

Además, el año 2006 se transformó en el paradigma de la *nueva justicia*. Vázquez se amparó en la Ley de Caducidad y, bajo su interpretación, excluyó de esta una cantidad de casos nada menor (Allier Montaño, 2010a), lo que abrió la posibilidad de procesamiento penal de aproximadamente 25 casos que involucraban a 60 víctimas (Lessa, 2016). Además, permitió la indagación de diversas denuncias, la actuación de la justicia penal y el procesamiento de militares, policías y civiles de la dictadura.

Ese año, el juez Luis Charles falló en el caso sobre la desaparición de Adalberto Soba, militante del Partido por la Victoria del Pueblo, ocurrida en Argentina en 1976; la desaparición en 1974 de Washington Barrios, militante tupamaro, y el denominado «segundo vuelo», en referencia a los uruguayos transferidos de Automotores Orletti a Montevideo, presumiblemente en 1976. Luis Charles dictó prisión a seis militares y dos policías: el teniente coronel (r) José Gavazzo, el coronel (r) Jorge Silveira, el coronel (r) Gilberto Vázquez, el coronel (r) Ernesto Ramas, el coronel (r) Luis Maurente, el exmilitar José Ricardo Arab Fernández, y los ex policías Ricardo Medina y José Sande Lima. En 2009, se condenó al general (r) Gregorio Álvarez a 25 años de prisión, por 37 asesinatos de uruguayos secuestrados en Argentina. Y, en 2010, se condenó a 30 años de prisión al expresidente civil Juan María Bordaberry, por encontrarlo responsable de varios asesinatos políticos y nueve desapariciones, así como por haber encabezado el golpe de Estado en 1973. Ese mismo año, fue condenado el excanciller Juan Carlos Blanco con 20 años de prisión por el caso de Elena Quinteros.

La nueva justicia implicó el procesamiento penal de militares y políticos de alto rango involucrados en la dictadura cívico-militar, y también la incorporación a la normativa interna de algunos instrumentos internacionales en materia de violaciones de derechos humanos. En 2006 se

8 Pese a la consolidación de este marco interpretativo, el Frente Amplio estaba compuesto por grupos con diferentes posicionamientos sobre el pasado reciente. Los tupamaros, por ejemplo, se han posicionado en distintas ocasiones de manera contraria a las medidas reparatorias dirigidas a las víctimas de la dictadura, haciendo resonar la interpretación de las propias Fuerzas Armadas de que los combates entre los militares y las organizaciones guerrilleras se habían dado en un contexto de «guerra» (Larrobla, 2013), equiparando a las Fuerzas Armadas y las organizaciones de izquierda, con lo cual las nociones de perdón, compasión y olvido pasaron a hacer parte de los requisitos para la reconstrucción nacional durante la transición. Para una discusión más profunda, véanse Allier Montaño (2008b) y Larrobla (2013).

decretó la cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Y en 2008, se reglamentó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

En el marco de la adopción de estos instrumentos internacionales y de la emergencia de memorias públicas, la nueva era de justicia quedó marcada por el caso de Nibia Sabalsagaray. Ella fue torturada y asesinada, y su caso fue uno de los excluidos de la Ley de Caducidad por sanción de Vázquez. Tras los intentos fallidos de declarar la nulidad de dicha ley, en octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia (scj) declaró inconstitucional, unánimemente, la aplicación de la Ley de Caducidad para el caso. Entre los argumentos, los magistrados consideraron que violaba la Constitución política, las normas de derecho internacional incorporadas por el Estado uruguayo y el equilibrio de poderes. Esta sentencia abrió una serie de declaraciones de inconstitucionalidad en otros casos, lo que llevó al debilitamiento de la Ley de Caducidad.⁹ Además, en 2013 fue condenado el primer general activo, Miguel Dalmao, así como el coronel (r) José Chialanza por el homicidio de Nibia Sabalsagaray.

El agrietamiento de la Ley de Caducidad se complementó con otro proceso judicial que enfrentó José Mujica en 2011, el fallo condenatorio al Estado uruguayo en el caso Gelman, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).¹⁰ La sentencia incluyó en sus resolutivos el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la violación de múltiples derechos humanos y ordenó adecuar su derecho interno, ya que debido a la interpretación y aplicación que había dado a la Ley de Caducidad hubo falta de investigación efectiva y violación de las garantías y protección judicial.

En reconocimiento a esta sentencia, el Ejecutivo reabrió 88 causas judiciales relacionadas con violaciones de los derechos humanos y «encargó al Poder Judicial determinar, caso por caso, si las causas [previamente archivadas] debían reabrirse» (Lessa, 2016, p. 7). También promovió la promulgación de la ley 18831, la cual restableció el pleno ejercicio de la

9 En 2010 la Suprema Corte de Justicia falló la inconstitucionalidad de la ley para otros 19 casos. En 2011 falló nuevamente sobre la inconstitucionalidad para el caso denominado «Los fusilados de Soca», habilitando la investigación sobre la apropiación ilegal del menor Amaral García, hijo de un matrimonio asesinado en ese contexto.

10 Por la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, detenida en Buenos Aires en estado de embarazo junto a su esposo Marcelo Ariel Gelman Schubaroff. Fue trasladada ilegalmente a Uruguay donde dio a luz a su hija. Además, el caso incluye los hechos de la supresión y sustitución de identidad de María Macarena Gelman García.

pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1.º de marzo de 1985. Esta ley dio por concluida la sombra de la caducidad para el juicio de los hechos del pasado reciente, por lo que fue fundamental para abrir nuevas posibilidades de justicia, e implicó una reforma en pro del equilibrio de poderes. Con la nueva ley, la investigación judicial quedaba en manos del judiciario y ya no dependía de la voluntad política del Ejecutivo.

El papel del Poder Judicial y las nuevas sombras sobre la justicia

El restablecimiento de la pretensión punitiva sobre los hechos del pasado reciente se acompañó de una verdadera explosión de denuncias de justicia por diversos crímenes de lesa humanidad: asesinato, desaparición forzada, tortura; denuncias colectivas por acciones represivas y por la existencia de centros clandestinos de detención. Sin embargo, una vez disipada la sombra de la Ley de Caducidad fueron visibles otras dificultades para la búsqueda de justicia.

La independencia del Poder Judicial no se acompañó de un mayor procesamiento de casos o fallos. En primer lugar, pese al desarchivo de causas judiciales, el proceso no fue transparente y no repuso las necesidades de justicia (De Greiff, 2014). En segundo término, la alta corte se pronunció declarando la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la ley 18831, los cuales establecen la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad. Esta decisión volvió a poner en duda la pretensión punitiva del Estado. Si bien la decisión de la Suprema Corte fue cuestionada respecto a la jurisprudencia del derecho internacional, es interesante observar que algunos jueces rehusaron prescribir delitos cometidos durante la dictadura, entre ellos la denuncia de 28 mujeres víctimas de violaciones por funcionarios policiales y militares (Galaín Palermo, 2014).

Asimismo, el período dio cuenta de la incapacidad material y la inexistencia de herramientas institucionales y administrativas que garantizaran la eficacia del proceso de justicia (Olivera Alfaro, 2016). Los abogados de los centros militares dilataron los procesos, la mayoría de los jueces apoyaron la inconstitucionalidad de los artículos de la ley 18831 y hubo falta de abogados en múltiples casos: el 75 % de las causas penales carecían de abogados y de seguimiento (Lessa, 2016).

Estas dificultades fueron advertidas por las organizaciones de familiares de víctimas y de derechos humanos, quienes demandaron mayor eficacia en el procesamiento de causas penales e iniciaron labores de control público dirigidas a todos los poderes del Estado. A raíz de esto, múltiples organizaciones fundaron, en 2012, el Observatorio Luz Ibarburu,¹¹ que se dedicó a la sistematización unificada de las causas judiciales e implementó, en 2015, un equipo jurídico que da seguimiento a 337 causas. Parte de la incidencia de esta organización culminó con la creación del Equipo Especial Auxiliar de la Justicia en Crímenes del Terrorismo de Estado, a cargo del Ministerio del Interior, que buscaba colaborar de manera directa con los operadores jurídicos. Sin embargo, el Observatorio ha sido crítico del trabajo del Equipo Especial al considerar que su funcionamiento no ha dado los resultados esperados, al no ser un vínculo eficaz entre el Poder Ejecutivo y el judiciario (Lessa, 2019).

Las críticas hechas por el Observatorio patentizaron un nuevo obstáculo para la justicia: las diferencias y dificultades de articulación entre los poderes políticos del Estado. Así, el período posterior a 2011 evidenció, por un lado, el conservadurismo del Poder Judicial y las disputas en su interior en referencia al procesamiento penal de los hechos del pasado reciente; y, por otro, un menor margen de maniobra del Ejecutivo respecto al inicio de causas penales, la falta de control administrativo e interlocución con el Poder Judicial, y una nueva vía de trabajo en pro de la justicia que resultó de menor impacto: la formulación-aplicación de políticas públicas de reparación puntuales, acciones en la política exterior de promoción de derechos humanos¹² y el impulso de reformas.¹³ Entonces las acciones en materia de justicia estuvieron a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, y posteriormente tuvieron dos frentes: el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (creado en 2015), y reformas en el ámbito judicial (desde 2017).

Una de las acciones más relevantes de este período fue la creación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, que tuvo como antecedente a la Unidad Especializada en Derechos Humanos, creada por el fiscal Jorge Díaz en 2015 (Lessa, 2016). Se instaló en febrero de 2018, con un equipo de cuatro personas, lideradas por Ricardo Perciballe, con

.....
11 Véase <https://www.observatorioluzibarburu.org>

12 Por ejemplo, en 2018, el Estado uruguayo fue parte civil del proceso Plan Cóndor, llevado ante la Corte Penal Internacional (CPI).

13 En 2019, la modificación a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1974 eliminó la referencia a la seguridad nacional y estableció que los efectivos deben respetar los derechos humanos.

el objetivo de conocer «exclusivamente en todas las causas penales referidas a las violaciones de los derechos humanos ocurridas» (ley 19550). A finales de 2018, reportó haber relevado 220 causas de violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la dictadura e intervenido en casi la mitad (46,3 %). Pese a esto, las demandas de justicia no cesaron ni se satisficieron. Según el diario *La República* en su balance de 2020, se habían archivado 38 causas que involucraban a victimarios de las Fuerzas Armadas (debido a que no versaban sobre hechos considerados de lesa humanidad, falta de pruebas, muerte de los responsables) y se ubicaban activas 145 causas, de las cuales 122 se encontraban en etapas de investigación, es decir, en estado inicial de indagación (*La República*, 17 de agosto de 2020).

La puesta en funcionamiento de la Fiscalía no ha sido sencilla. Si bien su creación fue valorada positivamente por la sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos advirtieron que no se la dotó de recursos suficientes, al tener un equipo de solo cuatro personas (Lessa, 2019). Además, en 2019, la Suprema Corte de Justicia tuvo que pronunciarse acerca de la constitucionalidad de esta, debido al recurso interpuesto por tres oficiales retirados acusados de ser responsables del delito de tortura por el fiscal Ricardo Perciballe.

Por último, en materia de reparación, el ciclo progresista concluyó decretando que el Sistema Nacional Integrado de Salud debía garantizar la prestación gratuita y vitalicia a víctimas del terrorismo de Estado incluyendo a hijos, nietos biológicos o adoptivos. Sin embargo, como lo reconoció el propio Estado, existen retrasos y dificultades para la satisfacción de los derechos de las víctimas (*La Diaria*, 14 de diciembre de 2018). Finalmente, en 2019, en el marco de la Ley Integral para Personas Trans (19684) se instituyó la creación de una comisión reparatoria para personas trans afectadas por actos de violencia estatal durante el período dictatorial (Sempol, 2019).

Vale la pena cerrar este apartado insistiendo en que en la era progresista la justicia penal en torno al pasado tuvo un peso importante, pese a las sombras: por primera vez se llevaron a cabo numerosos juicios que conllevaron la penalización de los responsables de violaciones de derechos humanos. Además, la justicia fue institucionalizada a través de una fiscalía especializada.

Memoria

Los debates memoriales suelen ser los primeros que aparecen en la escena pública, una lucha por apropiarse de los sentidos del pasado. Sin embargo, ello no implica que las políticas públicas de memoria sean anteriores a las de verdad y justicia. De hecho, en el caso uruguayo, las de verdad fueron iniciales.

Las primeras medidas progresistas en Montevideo

Antes de pasar al recuento de lo realizado entre 2005 y 2019 respecto a la memoria, algunos antecedentes merecen ser retomados. Curiosamente, todos ellos remontan a iniciativas que, si bien se desarrollaron antes de la llegada de la izquierda a la Presidencia de la República, fueron propuestas apoyadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, bajo gestión del Frente Amplio. El primero de ellos fue el *Memorial a los detenidos-desaparecidos*. Aprobado en 1998 e inaugurado en 2001, el proyecto arquitectónico incluye dos grandes placas de vidrio dispuestas sobre un espacio excavado, despojado de vegetación y con las rocas expuestas. Sobre las placas figuran los nombres de los 174 desaparecidos políticos conocidos en ese momento. De la conjugación de estos dos elementos surge la metáfora: el memorial ofrece una tumba a aquellos que no la tuvieron, al mismo tiempo que expone la necesidad de que se excave para que la verdad pueda ser desvelada (Allier Montaño, 2016).

En segundo término, es digno de mención el conjunto de intervenciones en el espacio urbano que trajeron las memorias de la dictadura de regreso a la arena pública. Se trata de los cambios en la nomenclatura de la ciudad: el rebautismo de la plaza de la Bandera como plaza de la Democracia; la denominación del pasaje de los Derechos Humanos; las trece calles que, entre 1985 y 2004, recibieron los nombres de hombres y mujeres asesinados durante la dictadura o años previos, entre otros ejemplos. A estos cambios de nomenclatura habría que sumar las incautaciones de bienes y la clausura de predios militares y centros de reclusión que, en el marco del retorno de la democracia, también alteraron el paisaje urbano. Estas medidas, aunque oficializadas por la Intendencia Municipal de Montevideo o por el Parlamento, fueron impulsadas por grupos barriales, partidos políticos, familiares o amigos de participantes de la historia que se buscaba rescatar (Allier Montaño, 2010b).

Las políticas progresistas nacionales respecto a la memoria

A partir de 2005, las políticas de memoria pasaron a ser más sistemáticas. Ese año fueron instaladas dos placas conmemorativas referidas al exilio. La primera de ellas rememora a Harald Edelstam, el famoso sueco que, mientras fungió como embajador en el Chile de Pinochet, salvó a cerca de 40 uruguayos que se encontraban «en situación de extremo peligro». La segunda placa estuvo dedicada a Vicente Muñiz Arroyo, embajador de México en Uruguay en el momento del golpe de Estado: un monolito en la rambla República de México. Si bien numéricamente no son significativas, estas dos placas son muy relevantes, ya que es posible decir que existe un «olvido del exilio» en el espacio público, lo cual resulta sorprendente, sobre todo si tomamos en cuenta que se trató, cualitativa y cuantitativamente, de una experiencia muy importante durante la dictadura (Allier Montaño, 2008a).

En 2007, Tabaré Vázquez propuso una política de memoria polémica. A partir de aquel año, el 19 de junio (feriado nacional que conmemora el natalicio del prócer José Artigas, en 1784) pasaría a conmemorar el Día del Nunca Más, en reconocimiento a los crímenes de Estado ejercidos durante la dictadura. En una obvia alusión al informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) argentina, la resignificación funcionaría como un guiño hacia las organizaciones de derechos humanos que se habían apropiado del lema. Sin embargo, la medida terminó poniendo fin al primer impulso que el Frente Amplio había dado a las políticas de verdad en el inicio de su gestión. Con un discurso de reconstrucción y reconciliación nacional, ejemplarmente resumido en la expresión «nunca más un hermano contra otro hermano», Vázquez se acercó a una tradición discursiva más asociada a la derecha que a la propia posición histórica del Frente Amplio. Entre 2007 y 2010, el Día del Nunca más se impuso como «el único ritual conmemorativo estatal, relativo al pasado reciente creado durante la post-dictadura» (De Giorgi, 2018, p. 65); sin embargo, blanco de críticas y notablemente falta de apoyo social, la fecha fue progresivamente menguando hasta el punto que, aunque siga instituida, no fue retomada por Mujica, ni por el mismo Vázquez en su segundo gobierno (De Giorgi, 2018).

Como ya se vio, en el campo jurídico hubo avances más sustantivos, que tuvieron un gran impacto en las batallas por la memoria. En setiembre de 2009 fue aprobada la ley 18596, que preveía reparaciones integrales a las víctimas de actuaciones ilegítimas del Estado llevadas a cabo entre

junio de 1968 y febrero de 1985. Esta ley fue importante en el sentido de que contempló la creación de medidas simbólicas de reparación y memoria, como la exposición de placas conmemorativas y la extensión de documentos que acreditan la condición de víctima y la responsabilidad institucional del Estado. Sin embargo, en un informe publicado en agosto de 2014, el relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo De Greiff, presentaba reservas respecto a su aplicación: «a junio de 2014, solo 517 documentos de reconocimiento habrían sido expedidos y, salvo excepciones, las iniciativas estatales en favor de reparaciones simbólicas son casi inexistentes» (De Greiff, 2014, p. 42).

Por último, en 2018, la creación y reconocimiento de lugares de memoria se convirtió en el centro de las políticas públicas sobre la materia. En agosto de aquel año, se aprobó la ley 19641, que instituyó la declaración de Sitios de Memoria Histórica del pasado reciente, y que tiene como objetivo recordar y reconocer lugares donde las víctimas del terrorismo o de acciones ilegítimas del Estado sufrieron violaciones de sus derechos humanos.¹⁴ Para hacerla valer, en la misma época se creó la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, que en su primer año de funcionamiento instituyó 15 lugares de memoria en el territorio uruguayo.

A modo de conclusión

En términos generales, en el caso uruguayo, y desde la salida de la dictadura, se puede decir que ha sido la sociedad civil, a través de los organismos de defensa de los derechos humanos (grupos de víctimas y ONG), la que no ha cesado en la construcción de memoria y la búsqueda de verdad y justicia. No obstante, las respuestas de los gobiernos progresistas son notables.

Las investigaciones y acciones tomadas en materia de verdad han permitido avanzar en el esclarecimiento de la situación y ubicación de las víctimas del régimen cívico-militar y de algunas de las responsabilidades y circunstancias políticas que hicieron posible la comisión de estos delitos. Si bien continúa siendo una «investigación abierta», se instituyó un grupo de investigación compuesto por historiadores que, consultando documentación oficial, logró alcanzar una verdad histórica respecto a

.....
¹⁴ Nótese que la sede del INDDHH también es un sitio de memoria, ya que funciona en el edificio que entre 1970 y 1988 albergó al Servicio de Información y Defensa, centro clandestino de detención y tortura.

algunas víctimas de la dictadura: se han reconocido 124 casos de asesinatos y 193 víctimas detenidas-desaparecidas entre 1968 y 1985 (Larrobla, 2016), así como 5.925 varones y 927 mujeres que fueron prisioneros políticos (Rico, 2009, 2011).

Las investigaciones muestran la consolidación de la primacía de la historia sobre las memorias. Desde 2005 los diferentes gobiernos uruguayos acudieron a los historiadores y antropólogos para crear una verdad social e histórica avalada por los sujetos que escriben la historia. El procesamiento historiográfico ha permitido que la memoria del pasado reciente uruguayo se redefina en la medida misma de su procesamiento judicial (Bouvet, 2016). Con las investigaciones se han dado algunas condiciones políticas y sociales para rediscutir los límites de la memoria y sus componentes, no sin tensiones y conflictos. La reconstrucción del pasado se contrasta permanentemente con su recuerdo que se expresa en el espacio público. De tal manera, pese a los sistemáticos avances alcanzados desde el 2005, actualmente siguen presentes las luchas por las apropiaciones del pasado, la confrontación de diversos actores y su comprensión de lo sucedido, lo que hace evidente la incapacidad totalizadora de contar «lo sucedido».

Por otra parte, los gobiernos del Frente Amplio realizaron un cambio en el rumbo de la justicia, mostrando dos períodos diferenciados. El primero, de 2005 a 2011, permitió la construcción de una nueva justicia ampliando el procesamiento judicial de militares retirados de las fuerzas militares, la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el reconocimiento jurídico de las víctimas y la implementación de medidas de reparación y, finalmente, la derogación de la Ley de Caducidad. No obstante, ello no ha dejado satisfechas las demandas de justicia.

El segundo período, de 2011 a 2019, trajo el estancamiento de la persecución penal de los responsables de los hechos del pasado. Con menor capacidad de acción frente a la procuración de justicia, debida curiosamente a la derogación de la Ley de Caducidad, el Ejecutivo implementó acciones de justicia por medio de la Fiscalía Especializada, la reforma a la Ley General de las Fuerzas Armadas, una política exterior en defensa de los derechos humanos y medidas de reparación para las personas víctimas de la dictadura. Sin embargo, estas acciones fueron de menor impacto y no lograron solventar algunos de los problemas de la justicia: la poca transparencia en los procesos judiciales, las disputas internas del judiciary, la falta de comunicación entre los poderes del Estado y los pocos avances en procesos

de responsabilidad penal desde 2011 generaron dudas sobre el compromiso del Frente Amplio con las políticas de verdad y justicia.

Tal como lo advirtió el Observatorio Luz Ibarburu, hubo más procesamientos antes de febrero de 2011, momento en que el Estado uruguayo fue condenado por la Corte IDH, que a partir de esa fecha: antes del 2011 fueron 25 casos y después solo 17. En total, de las 20 personas condenadas por estos delitos, solo una cumplió condena, tres fallecieron y 16 siguen detenidas (6 en prisión domiciliaria y 10 en prisión efectiva). Ahora, si bien esto puede ser responsabilidad del Poder Judicial, al Ejecutivo se lo acusa de falta de sistematización frente a las causas penales y ausencia de transparencia y de un mayor seguimiento. De esa manera, la justicia sigue por definirse, e incansablemente las organizaciones de familiares y de víctimas de violaciones de derechos humanos siguen demandándola.

De manera general, vale la pena señalar que frente a las políticas de memoria entabladas durante las gestiones frenteamplistas, la postura de los partidos tradicionales se mantuvo, salvo pequeños acomodos, en la dirección expresada durante el momento transicional: silenciamiento, deslegitimación y evitación. Durante los 15 años, los colorados conservaron su posición a favor de la Ley de Caducidad y en contra de los juicios entablados en contra de presuntos violadores de derechos humanos. Los blancos, a su vez, manifestaron un cambio en su discurso sobre el pasado reciente, sin que esto implicara un cambio de posicionamiento: durante los debates sobre la ley interpretativa de 2011, se opusieron a la aprobación de la propuesta, argumentando que se trataba de una iniciativa antidemocrática, ya que la impunidad de los represores y torturadores no era un producto directo del contenido de la ley, sino de la mala aplicación dada por los colorados. En este «cambio» de postura influyeron aspectos como el factor generacional en la composición del partido, la aspiración de los nuevos miembros a renovar el liderazgo de Lacalle y principalmente el hecho de que las violaciones de derechos humanos se volvieron, a partir del caso Gelman, un tema especialmente sensible en el país (De Giorgi, 2013).

En síntesis, el Frente Amplio tuvo una posición más proactiva en comparación con las de los gobiernos anteriores en las políticas públicas sobre el pasado reciente. De cualquier manera, se pueden observar distintos niveles en los rubros verdad, justicia y memoria. La memoria ha sido el rubro menos desarrollado en todos los gobiernos, incluido los del Frente Amplio. Los gobiernos progresistas dieron preminencia al conocimiento

sobre lo ocurrido en el pasado reciente, así como a la responsabilización jurídica de los culpables.

Para muchos organismos de defensa de derechos humanos y diversos académicos, lo realizado por el Frente Amplio en estos rubros respecto a la violencia en el pasado reciente dista mucho de ser lo deseable. No obstante, cuando estos ejercicios se comparan con otros conocidos en América Latina (Allier Montaño y Crenzel, 2015), los avances son sustantivos.

Bibliografía

- Allier Montaño, E. (2008a). Memoria: Una lenta y sinuosa recuperación. En S. Dutrénit, E. Allier Montaño y E. Coraza de los Santos, *Tiempos de exilios: Memoria e historia de españoles y uruguayos* (pp. 161-256). Montevideo, Uruguay: Textual-Fundación Carolina CEALCI-Instituto Mora.
- Allier Montaño, E. (2008b). Mémoire de l'éloge: Les Tupamaros uruguayens dans les débats publics sur le passé récent. *Problèmes d'Amérique Latine*, 68, 39-56.
- Allier Montaño, E. (2010a). *Batallas por la memoria: Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Trilce – México D.F., México: IISUNAM.
- Allier Montaño, E. (2010b). El pasado reciente en la nomenclatura de Montevideo (1985-2006). En C. Macón y L. Cucchi (Coords.), *Mapas de la transición: La política después del terror en Alemania, Chile, España, Guatemala, Sudáfrica y Uruguay* (pp. 21-44). Buenos Aires, Argentina: Ladosur.
- Allier Montaño, E. (2016). Recordar para reparar: La imagen de los desaparecidos uruguayos en el Memorial a los detenidos-desaparecidos. *Revue de l'Institut des Langues et Cultures d'Europe et d'Amérique*, 26. Recuperado de <http://ilcea.revues.org/3968>
- Allier Montaño, E., y Crenzel, E. (Eds.). (2015). *Las luchas por la memoria en América Latina: Historia reciente y violencia política*. México D.F., México: Bonilla Artigas Editores-IISUNAM.
- Bouvet, L. (2016). Judicialización y escritura de la historia del terrorismo de Estado: Algunas reflexiones desde las experiencias cruzadas de Argentina y Uruguay. *Aletheia*, 7(13), 1-37.
- Buriano, A., y Dutrénit, S. (2017). A 30 años de la Ley de Caducidad uruguaya: ¿Qué y cómo debemos conmemorar? *Antíteses*, 10(19), 351-375.
- Comisión para la Paz. (2003). *Informe final*. Recuperado de https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Uruguay-Report_Informal.pdf
- De Giorgi, Á. (2018). El «nunca más» uruguayo: Política ritual hacia el pasado reciente en el gobierno del Frente Amplio. *Izquierdas*, 42, 63-93.

- De Giorgi, A. L. (2013). El Frente Amplio y su laberinto: La izquierda uruguaya frente a la Ley de Caducidad. En A. Marchesi (Org.), *Ley de Caducidad: Un tema inconcluso* (pp. 103-138). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- De Greiff, P. (2014). *Informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Misión de Uruguay. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.
- Galaín Palermo, P. (2014). El proceso de justicia transicional en Uruguay. *Verba luris*, 32, 33-44.
- Grupo de Trabajo por la Verdad y Justicia. (2019). *Informe final*. Recuperado de <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/sites/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/files/documentos/noticias/Informe%20final%20Grupo%20de%20Trabajo%20por%20Verdad%20y%20Justicia.pdf>
- Larrobla, S. F. (2013). El campo discursivo del pasado reciente en el Uruguay: entre la teoría de los dos demonios y la perspectiva del terrorismo de Estado. *De prácticas y discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 2(2), 1-17. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/35143678.pdf>
- Larrobla, S. F. (Coord.). (2016). Introducción a la investigación. En *Investigación histórica sobre asesinatos políticos por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado*.
- Lessa, F. (2016). ¿Justicia o impunidad?: Cuentas pendientes a treinta años del retorno a la democracia. *Revue de l'Institut des Langues et Cultures d'Europe et d'Amérique*, 26. Recuperado de <https://journals.openedition.org/ilcea/3874>
- Lessa, F. (2019). *La investigación de los delitos de lesa humanidad en Sur América: Desafíos para el presente y futuro. Análisis de políticas y líneas de acción sugeridas*. Oxford, EE. UU.: Latin American Centre, OSGA, University of Oxford.
- Markarian, V. (2016). Los documentos del pasado reciente como materiales de archivo: Reflexiones desde el caso uruguayo. *Contemporánea*, 7(7), 178-191.
- Olivera Alfaro, R. (2016). Memoria, verdad y justicia en Uruguay: La gestión del pasado en un escenario de luces y sombras. *Revue de l'Institut des Langues et Cultures d'Europe et d'Amérique*, 26. Recuperado de <https://journals.openedition.org/ilcea/3950>

- Rico, Á. (2016). El actual malestar de los historiadores: Entre la defensa del oficio y la responsabilidad política. Sobre archivos y repositorios documentales. *Contemporánea*, 7(7), 192-210.
- Rico, Á. (Coord.). (2009). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en Uruguay. 1973-1985*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República-Ediciones de la Cruz del Sur.
- Rico, Á. (Coord.). (2011). Presentación de la investigación histórica por el equipo universitario. En *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*. Presidencia de la República-Universidad de la República.
- Rico, Á. (Coord.). (2015). *Introducción*. En *Actualización de la investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*. Presidencia de la República-Universidad de la República.
- Rico, Á., y Larrobla, C. (2015). Los ciclos de la memoria en el Uruguay post-dictadura. 1985-2011. En E. Allier Montaño y E. Crenzel (Eds.), *Las luchas por la memoria en América latina: Historia reciente y violencia* (pp. 63-93). México D.F., México: IIS UNAM-Bonilla Editores.
- Rouso, H. (1990). *Le syndrome de Vichy de 1944 à nos jours*. París, Francia: Le Seuil.
- Sempol, D. (2013). A la sombra de una impunidad perenne: El movimiento de derechos humanos y la Ley de Caducidad. En A. Marchesi (Org), *Ley de caducidad: Un tema inconcluso* (pp. 103-138). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Sempol, D. (2019). Memorias trans y violencia estatal: La Ley Integral para Personas Trans y los debates sobre el pasado reciente en Uruguay. *Páginas*, 11(27). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7222245>
- Uruguay. (2019). *Información complementaria presentada por el Uruguay con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*. CED/C/URY/AI/1.
- Yaffé, J. (2012). La dictadura uruguaya (1973-1985): Nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica. *Estudios Ibero-Americanos*, 38(1), 13-26.

Capítulo 14

Las reformas sobre derechos de las mujeres y diversidad sexual en los gobiernos del Frente Amplio

Verónica Pérez Bentancur, Cecilia Rocha-Carpiuc y Diego Sempol

Introducción

En América Latina, el fin del ciclo neoliberal de la década del 90 dio paso a gobiernos liderados por una diversidad de partidos o movimientos de izquierda o centroizquierda. Este fenómeno fue conocido como «giro a la izquierda» y también como «marea rosa» (Friedman, 2018), expresión que buscó diferenciar a estos partidos de las viejas izquierdas comunistas latinoamericanas («rojas»). Los gobiernos del giro a la izquierda buscaron mejorar los niveles de igualdad y redistribución y en algunos casos establecieron mecanismos institucionales para la participación de estos grupos en los procesos de elaboración de las políticas públicas (Etchemendy, 2019; Handlin, 2013; Levitsky y Roberts, 2011; Pribble, 2013; Silva y Rossi, 2018). Las reformas que implementaron alcanzaron a los trabajadores formales, pero también a grupos previamente excluidos, como los pueblos originarios y los trabajadores informales, urbanos y rurales (Etchemendy, 2019; Silva, 2017; Silva y Rossi, 2018). Por ello, algunos autores han señalado que en este período se produjo una «segunda incorporación» de los sectores populares (Silva y Rossi, 2018).

La marea rosa fue concebida como una oportunidad para los movimientos de mujeres y de la diversidad sexual de avanzar en la consagración de algunas de sus demandas históricas. No obstante, la relación entre las izquierdas y estos movimientos no estuvo exenta de tensiones, y existe debate respecto a la efectividad que tuvieron los gobiernos del giro a la

izquierda para responder a estas expectativas (Blofield *et al.*, 2017; Blofield y Ewig, 2017; Corrales, 2015, 2017; Friedman, 2017, 2018; Yashar, 2011).

En el marco de esta discusión, los tres gobiernos del Frente Amplio (FA) (2005-2020) destacaron en América Latina por su desempeño en la agenda de género y diversidad sexual. Si bien los gobiernos del FA fueron clasificados dentro del grupo de los gobiernos «moderados» del giro a la izquierda (Biglaisier, 2016; Flores-Macias, 2012; Levitsky y Roberts, 2011; Weyland, 2009), en términos comparados fueron «radicales» en esta área de políticas. Durante los gobiernos frenteamplistas no solo se adoptaron e implementaron una variedad de políticas que extendieron derechos a las mujeres y a las personas LGTBQ (lesbianas, gais, trans, bisexuales y queer), sino que se adoptaron más tempranamente las reformas más radicales de estas agendas.

Este capítulo analiza el desempeño reformista de los gobiernos de izquierda en Uruguay en materia de derechos de las mujeres y diversidad sexual. El capítulo se detiene en el análisis de cuatro políticas dentro de esta agenda: la despenalización del aborto, la regulación del trabajo doméstico y la inclusión de las trabajadoras domésticas en los ámbitos de negociación colectiva tripartitos (consejos de salarios), la ley sobre matrimonio igualitario y la llamada «ley trans». Los procesos de adopción de estas políticas estuvieron plagados de tensiones. No obstante, tomadas en su conjunto constituyen un «paquete» único de reformas que lograron extender derechos en áreas especialmente conflictivas y responder a demandas históricas y postergadas de los movimientos sociales de mujeres y de la diversidad sexual.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección se reseñan, como marco general, los avances en derechos de las mujeres y diversidad sexual que tuvieron lugar durante el giro a la izquierda en la región. Seguidamente se describen los procesos reformistas de las cuatro políticas seleccionadas para el caso de Uruguay, prestando particular atención al proceso político que condujo a las reformas, así como a los claroscuros de su implementación. Finalmente se presentan algunas consideraciones finales.

Las reformas sobre derechos de las mujeres y diversidad sexual en América Latina

Durante la década del 90 y primera parte de la década de los 2000, América Latina experimentó una ola de políticas públicas sobre derechos de las mujeres y diversidad sexual. En ese período, la mayoría de los países adoptaron leyes sobre violencia hacia las mujeres y leyes de cuotas de género en política (Piatti-Crocker, 2011; PNUD, ONU Mujeres, 2017; Rodríguez Gustá y Madera, 2014). Asimismo, se instaló una agenda de trabajo regional atenta a las cuestiones de género en el mundo del trabajo, y muchos países sancionaron normas antidiscriminación que incluyeron cláusulas referidas a la orientación sexual (Silveira, 2001; Waaldijk, 2000).

Para ilustrar esta fase con relación al proceso uruguayo, cabe mencionar por hito la adopción de la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica (n.º 17514) en 2002, producto de la colaboración entre el movimiento de mujeres y la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento, una articulación de legisladoras de todos los partidos (Johnson, 2014). Otro mojón fue la Ley de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (n.º 17817) del 2004, que bregaba por el cese de la exclusión y la violencia por identidad de género, entre otras formas de discriminación, aprobada gracias al acercamiento entre el movimiento de la diversidad sexual y parlamentarios del Partido Colorado (PC) y el FA (Sempol, 2013).

La etapa de ajuste neoliberal no fue incompatible con muchas de las demandas del movimiento de mujeres y de la diversidad sexual. Si bien los gobiernos de la era neoliberal, y en general los partidos de derecha de la región, estuvieron lejos de ser activos promotores de estas reformas, las aceptaron o toleraron una vez que estas entraron con fuerza en las agendas gubernativas, y en algunos casos luego de concesiones de los actores que las promovían. Pese a esto, es necesario notar que esta fase de reformas estuvo acotada a los aspectos menos conflictivos de las agendas feministas y de la diversidad sexual, mientras los avances fueron escasos en demandas históricas —y más conflictivas— de los movimientos sociales como el aborto legal, la identidad de género o aquellas políticas con perfil redistributivo más sustantivo. Al contrario, este tipo de reformas fueron particularmente resistidas por los gobiernos de derecha (Haas, 2010; Pérez Bentancur, 2019).

Por esto, la llegada al poder de los gobiernos de la marea rosa fue vista con optimismo por los movimientos feministas y de la diversidad sexual

(Blofield *et al.*, 2017; Friedman, 2017, 2018). En la mayoría de los casos, estos movimientos sociales tenían vínculos históricos con los políticos de izquierda o progresistas ahora en el gobierno (Haas, 2010; Johnson *et al.*, 2015; Pérez Bentancur, 2019; Sempol, 2013). A la misma vez, los gobiernos de izquierda concentraban, por lo menos en principio, a los políticos con primeras preferencias por las reformas más radicales de la agenda de género y diversidad sexual, ya sea por el énfasis de estos gobiernos en los temas de igualdad en general o porque en ellos se concentran los políticos seculares, un factor importante para algunas políticas de la agenda de género como el aborto o el matrimonio igualitario (Htun y Weldon, 2018).

A pesar de esas expectativas, existe controversia sobre el desempeño que finalmente tuvieron los gobiernos del giro a la izquierda en América Latina en temas de género y diversidad. Algunos estudios han señalado que estos gobiernos apenas incluyeron estos asuntos en sus agendas (Friedman, 2017, 2018) o que solo «reaccionaron» cuando fueron presionados por la movilización social (Blofield y Ewig, 2017; Tabbush *et al.*, 2016). Otros destacan que, en asuntos altamente conflictivos como la despenalización del aborto, los gobiernos de izquierda permitieron realizar avances bastante más sustantivos que los que habían habilitado las derechas (Blofield *et al.*, 2017; Blofield y Ewig, 2017; Friedman, 2017).

En efecto, los únicos casos en que se ha despenalizado el aborto o flexibilizado legislación restrictiva ocurrieron bajo gobiernos de izquierda (Uruguay 2012, Chile 2017, Bolivia 2018 y Argentina 2020) (Pérez Bentancur, 2019). Algo similar ocurrió con las leyes de matrimonio igualitario, que solo se aprobaron en gobiernos del giro a la izquierda (Argentina en 2009 y Uruguay en 2013). Con relación a las políticas redistributivas, muchos países de la región avanzaron en la regulación del trabajo doméstico remunerado, un área de concentración de empleo femenino informal. Estas políticas obedecieron, por un lado, a la resonancia que generó la aprobación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (oit) sobre trabajo doméstico en 2011 (Blofield, 2012; Valiente, 2016). Pero por otro lado, a la preocupación que mostraron varios gobiernos del giro a izquierda por concretar reformas más integrales y pioneras en la materia (por ejemplo Uruguay en 2005 y 2006, Chile en 2008-2009 y 2014 y Argentina en 2013).

De este modo, la presencia de la izquierda en el poder parece ser un factor relevante, aunque no suficiente, para entender la dinámica reformista relativa a los asuntos más conflictivos y radicales de las agendas de gé-

nero y diversidad. Como se mostrará en la descripción de los casos, una clave para entender «la política» de estas reformas está en examinar los vínculos entre los partidos de izquierda en el gobierno y los movimientos sociales que apalancan estas agendas.

Análisis de casos

Despenalización del aborto

En octubre de 2012 el Parlamento uruguayo aprobó la ley 18987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (ive). Esta ley permitió a las mujeres interrumpir embarazos no deseados, sin expresión de causales y en forma gratuita dentro del sistema de salud, luego de una consulta con un equipo multidisciplinario. Después de Cuba, Uruguay se convirtió en el segundo país de América Latina en despenalizar el aborto, aunque el primero en adoptar una ley de este tipo bajo un régimen competitivo. Hasta ese año, la normativa uruguaya permitía el aborto por causales (ley 9763), aunque todas las ellas, a excepción de la causal violación, requerían autorización judicial. En la práctica era sumamente difícil acceder a un aborto apelando a estas excepciones (Carril Berro y López Gómez, 2008). Según estimaciones, hasta la década de 2000 se realizaban entre 16.000 (França, 1994) y 33.000 abortos por año (Sanseviero, 2003), y casi la totalidad eran clandestinos.

Históricamente el aborto fue una de las principales causas de muerte materna en el país, en particular entre las mujeres pobres, situación que se agudizó con la crisis económica de 2001. En el decenio 1992-2001 las muertes por aborto explicaban el 47 % de la mortalidad materna en el Hospital Pereira Rossell, el principal hospital materno-infantil y uno de los centros públicos de salud más grandes del país, que concentra la atención de mujeres y niños/as de menores recursos. El miedo a la denuncia hacía que las mujeres no concurrieran a la consulta médica, o concurrieran tarde, luego de advertir complicaciones por abortos realizados en malas condiciones de higiene (Briozzo, 2007; Labandera *et al.*, 2016).

Hacia mediados de la década de 2000 las muertes por aborto se redujeron, en parte debido a la implementación del llamado modelo de Iniciativas Sanitarias contra el Aborto Inseguro (de aquí en adelante, Iniciativas), un programa de reducción de riesgos frente al aborto clandestino diseñado voluntariamente por médicos y parteras del Hospital Pereira Rossell. En

el marco de Iniciativas no se realizaban abortos, sino que se brindaba información a las mujeres que acudían a las consultas con un embarazo no deseado. Las mujeres eran alertadas de los riesgos y precauciones que debían tener al interrumpir un embarazo en la clandestinidad y se les aseguraba que no serían denunciadas si volvían a controlarse luego de la interrupción (Briozzo, 2007; Labandera *et al.*, 2016).

En 2004 el modelo de Iniciativas fue institucionalizado en una ordenanza del Ministerio de Salud Pública (MSP).¹ Aunque esto otorgó un marco de legalidad a las prácticas de reducción de riesgos frente al aborto inseguro que se desarrollaban en el hospital, la norma implicaba una contradicción en el sistema legal uruguayo. Por un lado, el aborto seguía siendo ilegal, pero por otro lado, el Estado reconocía que el aborto clandestino era un problema de salud pública y desplegaba una estrategia de contingencia en el sistema de salud con el fin de mitigar sus riesgos para la salud de las mujeres.

La despenalización del aborto fue una demanda histórica del movimiento de mujeres en Uruguay desde la transición democrática en 1985 (Fernández Anderson, 2017; Johnson, 2011; Johnson *et al.*, 2015). Sin embargo, las organizaciones feministas no lograron que la ley se aprobara hasta el segundo gobierno del FA (2010-2020). Mientras las feministas encontraron una oposición casi cerrada en los partidos de centroderecha, en particular en el Partido Nacional (PN), sus principales aliados estuvieron en la izquierda. Pese a esto, la aprobación de la ley fue un proceso trabajoso, en el que existieron múltiples tensiones entre las feministas y los políticos del FA.

Dos factores explican el apoyo que la ley tuvo en el FA. En primer lugar, el FA concentraba a los políticos seculares; salvo excepciones, los nexos del partido y sus representantes con organizaciones religiosas fueron escasos y débiles. En segundo lugar, el FA era el único partido que tenía fuertes vínculos con las organizaciones feministas y estos se desarrollaban a dos niveles: muchas activistas feministas eran militantes sectoriales o de las bases del partido, y las principales líderes tenían vínculos personales con políticos frentistas, especialmente con las legisladoras (Johnson, Rocha y Schenck, 2015).

Los vínculos entre el FA y las organizaciones feministas que luchaban por el aborto legal fueron visibles en varios momentos del proceso que con-

.....
¹ Ordenanza 369/04, Ministerio de Salud Pública, «Asesoramiento para la maternidad segura, medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo».

dujo a la adopción de la ley. Por un lado, estos lazos permitieron a las feministas hacer *lobby* dentro del partido y conseguir que la despenalización del aborto se insertara en varios de los programas electorales del FA desde la década del 90 (Johnson, Rocha y Schenck, 2015). Por otro lado, en el año 2000 las feministas junto con organizaciones de otros movimientos sociales formaron la Coordinadora por el Aborto Legal, una articulación de actores que demandaban la aprobación de una ley que despenalizara el aborto. El FA fue el único partido que se sumó a los esfuerzos de la Coordinadora a través del involucramiento de algunas de sus legisladoras y de líderes jóvenes, quienes operaron como enlaces claves entre el partido y las organizaciones feministas durante el proceso de negociación del proyecto. Finalmente, el movimiento feminista cooperó intensamente con las legisladoras frenteamplistas, en particular con las dos senadoras (Margarita Percovich y Mónica Xavier) que lideraron la redacción de los proyectos de ley sobre despenalización del aborto que se discutieron durante los dos primeros gobiernos del FA (Pérez Bentancur, 2019).

No obstante lo anterior, el apoyo a la ley siempre generó tensiones dentro del FA. La despenalización del aborto nunca fue un asunto que defendieran los principales líderes (Tabaré Vázquez, José Mujica y Danilo Astori), y Tabaré Vázquez siempre fue un ferviente antagonista de la reforma. Durante su primer gobierno (2005–2010), Vázquez vetó los artículos de una ley de salud sexual y reproductiva que despenalizaban el aborto en las primeras doce semanas de gestación, iniciativa que había sido aprobada tras intensas negociaciones por la bancada de legisladores del FA (Johnson *et al.*, 2015, 2019; Pérez Bentancur, 2019). Vázquez justificaba el veto en razones personales y médicas. Finalmente, durante la presidencia de José Mujica (2010–2015), la senadora Mónica Xavier introdujo un proyecto de ley similar, que fue aprobado en 2012 solo con los votos de legisladores del FA más un voto de un diputado del Partido Independiente (Iván Posada), un partido de centro.

La negociación de ley fue ardua, pues luego de su aprobación en el Senado, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados, donde faltaban dos votos para lograr mayorías. Si bien el FA contaba con mayoría en ambas cámaras, dos de sus diputados estaban en contra de la ley al igual que toda la bancada del PN y el PC. La posibilidad de que la ley fracasara nuevamente llevó al grupo de legisladores del FA que negociaban la ley a acordar con el diputado Posada, quien apoyaría el proyecto si se realizaban cambios al texto original. Entre ellos, el más importante era la inclusión de la figura del «equipo multidisciplinario» y los «cinco días de reflexión». Esto

implicaba que una mujer podría interrumpir legalmente su embarazo si previamente se entrevistaba, en el centro de salud, con un equipo integrado por un ginecólogo, un psicólogo y un asistente social. La función del equipo era informar sobre las características de la interrupción, así como las alternativas a ella. Luego de la entrevista y tras cinco días de reflexión, si la mujer persistía en la decisión de interrumpir su embarazo podría hacerlo en forma gratuita dentro del sistema de salud. Esta fórmula permitió aprobar la ley pues los diputados Posada y Víctor Semproni cambiaron su voto a positivo. Semproni era uno de los dos diputados del FA que se oponían a la ley pero que cambió de posición ante la nueva formulación del proyecto. El otro diputado frenteamplista que se oponía (Andrés Lima) era un exintegrante del Partido Demócrata Cristiano y se manifestaba en contra de la medida por sus creencias religiosas (Pérez Bentancur, 2019).

La ley aprobada disgustó a las organizaciones de mujeres (Correa y Pecheny, 2016; Johnson *et al.*, 2015) y, como muestra la discusión parlamentaria, tampoco era la preferida de la mayoría de la bancada frenteamplista. Sin embargo, los legisladores involucrados en la negociación consideraron que la fórmula a la que se arribó era la única que permitiría que el aborto se legalizara pues las negociaciones estaban agotadas. Luego de la promulgación de la ley, legisladores del PN y el PC, junto a la Iglesia católica y organizaciones provida, encabezaron un movimiento que intentó (sin éxito) derogarla vía referéndum (Pérez Bentancur, 2019).

La implementación de la ley cambió la realidad del aborto en Uruguay. Según cifras oficiales, desde su entrada en vigencia se realizan alrededor de 10,000 abortos legales anuales dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud. No obstante, el mayor obstáculo para la implementación ha sido la objeción de conciencia de los ginecólogos, los únicos médicos que, según la ley, pueden intervenir en la interrupción de embarazos. En 2017, el Ministerio de Salud Pública calculaba que alrededor del 30 % de los médicos eran objetores y un informe de una organización feminista señalaba que el principal problema de la objeción de conciencia era la concentración geográfica de los objetores, pues había zonas del país donde no había médicos que realizaran el procedimiento, lo que obligaba a las mujeres a recorrer largas distancias para interrumpir embarazos no deseados (MYSU, 2017).

Regulación y negociación colectiva para las trabajadoras domésticas

América Latina es una de las regiones con mayor prevalencia de trabajo doméstico remunerado en el mundo (OIT, 2011). El sector ostenta una alta incidencia de informalidad, remuneraciones inferiores a las del promedio de los trabajadores y condiciones deficitarias en términos de trabajo decente (OIT, 2016; Valenzuela, 2012). Además, históricamente el trabajo doméstico ha estado regulado por regímenes normativos especiales y ha gozado de menos derechos que el resto de los trabajadores (Valiente, 2016). Esto responde a la particular naturaleza de esta actividad: una relación asalariada desarrollada al interior de los hogares, y por lo tanto, mediada por la convivencia cotidiana. Esta característica desdibuja su carácter laboral y dificulta su fiscalización. A su vez, la acción colectiva de las trabajadoras domésticas es difícil porque están aisladas entre sí. Además, al ser sus empleadores hogares o familias, se hace difícil el reconocimiento en una identidad como trabajadoras y el reclamo de derechos laborales (Blofield, 2012).

En 2011, la aprobación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos generó una ola reformista en esta arena de política pública en América Latina. Sin embargo, Uruguay adoptó las reformas consideradas más avanzadas de la región con anterioridad a este proceso, durante el primer gobierno del FA (Blofield y Jokela, 2018). En virtud de esto, la OIT reconoció al país como un modelo de buenas prácticas gubernamentales en la materia y una referencia para nutrir la elaboración de dicho instrumento (OIT, 2015). También fue el primer país en ratificar el convenio, y los expertos consideran que la normativa nacional es más avanzada que las normas establecidas en este (CTIOTE, 2011; Goldsmith, 2013).

En Uruguay, el trabajo doméstico remunerado es una de las ramas de actividad que concentra mayor proporción de la ocupación femenina (CIEDUR, 2107); alrededor del 99 % de sus empleados son mujeres (Espino *et al.*, 2018). A pesar del peso del sector en el mercado de empleo, a lo largo del siglo XX los avances en derechos en el área fueron parciales y poco cumplidos en la práctica. Al asumir el FA en 2005, las trabajadoras domésticas se encontraban en una situación de alta desprotección jurídica: no tenían previsto descanso intermedio ni nocturno, el pago de horas extras ni derecho al despido hasta no configurar un año de antigüedad con un empleador (Mazzuchi, 2009).

Dos elementos confluyeron para el ingreso del problema del trabajo doméstico a la agenda gubernamental durante el primer gobierno del FA (2005-2010). Por un lado, el FA había incluido medidas para este sector en sus programas electorales desde la restauración democrática (1985). En particular, en la campaña electoral de 2004, el FA prometió revisar el régimen de aportación a la seguridad social de las trabajadoras domésticas y extenderles la cobertura del seguro de desempleo. Por otro lado, la crisis de 2002 incrementó el peso del sector en el total del empleo (MTSS, 2015) y sus niveles de informalidad laboral (INE, 2006). Este aumento en la intensidad y «perímetro» del problema público (Subirats *et al.*, 2008) lo hizo visible para actores especializados en temas de género y empleo, quienes a partir de entonces lo incluyeron con más énfasis en sus agendas de trabajo y comenzaron a abogar por reformas en la materia. Un actor clave fue la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE), coordinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), e integrada por el Departamento de Género y Equidad de la central de trabajadores (PIT-CNT). Las promesas frenteamplistas con relación al trabajo doméstico se concretaron rápidamente en su primer gobierno mediante dos políticas: la inclusión de las trabajadoras domésticas en la negociación colectiva y la aprobación de la ley 18065 de Trabajo Doméstico en 2006.

En marzo de 2005, en su primer discurso como presidente, Tabaré Vázquez anunció la inmediata convocatoria a los consejos de salarios para todas las ramas de actividad (decretos 138/05 y 139/05) y la ampliación de su cobertura a sectores históricamente excluidos, incluidas las trabajadoras domésticas. Esta decisión fue inédita en la región y el mundo, por el desafío que representa instaurar el tripartismo en esta rama de actividad, ya que ambas partes de la relación laboral afrontan importantes dificultades de organización, en particular, por la ausencia de actores representativos de los empleadores (Goldsmith, 2013; ILO, 2015; Rizio *et al.*, 2011). En el caso uruguayo, dos elementos permitieron destrabar este obstáculo. Por un lado, el apoyo del PIT-CNT —central de trabajadores históricamente «hermanada» con el FA (Doglio *et al.*, 2004)— a la creación y el acompañamiento técnico-político al Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) formado en 2005. Por otro lado, la férrea voluntad política de las altas jerarquías del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para conseguir representación de los empleadores, que quedó a cargo de la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay (Blofield, 2012; Goldsmith, 2013). El proceso culminó en 2008, cuando se reunió por

primera vez el consejo de salarios del trabajo doméstico. Desde entonces, las negociaciones se desarrollaron sistemáticamente; al 2020 se firmaron cinco convenios colectivos que incluyeron acuerdos sobre ajustes salariales y salarios mínimos, así como aspectos no salariales (BPS, 2019; Gallo y Santos, 2015; Goldsmith, 2013).

En cuanto a la Ley de Trabajo Doméstico, en 2005, el MTSS encomendó a la CTIOTE elaborar un anteproyecto de ley. El proyecto fue ingresado al Parlamento por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobado por unanimidad en 2006 (Blofield, 2012; CTIOTE, 2011; Gallo y Santos, 2015). Antes de la llegada del FA al gobierno, legisladores de izquierda habían presentado proyectos de regulación del trabajo, pero no prosperaron más por la falta de priorización del tema y la ausencia de movilización social que lo promoviera «desde abajo» que por la fuerza de actores resistentes a los cambios, quienes articulaban su argumentación fundamentalmente en la naturaleza «especial» del trabajo (Blofield, 2012, pp. 109-111). La Ley de Trabajo Doméstico estableció la negociación colectiva tripartita y reguló las relaciones laborales en el sector, igualando sus derechos laborales y de seguridad social a los del resto de los trabajadores (CTIOTE, 2011; Gallo y Santos, 2015).

De la implementación de estas políticas se destacan dos elementos. En primer lugar, el fortalecimiento de la fiscalización. Las restricciones de ingreso de terceros a los hogares colocan un nudo importante para la inspección laboral en este rubro. Para abordarlo, se institucionalizaron mecanismos para procesar demandas laborales y complementariamente, por las dificultades existentes para que una trabajadora doméstica denuncie a su empleador, se realizaron tandas de visitas u operativos de oficio en los que, si bien los inspectores no entraban a los hogares, pedían documentos comprobatorios de la inscripción de las trabajadoras allí empleadas (Goldsmith, 2013; OIT, 2015). Asimismo, se facultó la realización de inspecciones cuando existiera la presunción o sospecha de incumplimiento; estas podían ser autorizadas por el empleador o por un juez de materia laboral en base a una consideración caso a caso (ILO, 2010). La política consiguió un equilibrio razonable entre la garantía constitucional de inviolabilidad de los hogares y la necesidad de garantizar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas (Blofield, 2012, p. 118). En segundo lugar, destaca la realización de campañas de difusión de la ley, de sensibilización sobre derechos y obligaciones de las partes involucradas en la relación laboral y de promoción del registro de las trabajadoras en la seguridad social (Blofield, 2012; Ferrari y Vence, 2010; Gallo y Santos, 2015; Goldsmith, 2013; OIT, 2015).

Las políticas reseñadas mejoraron las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, dado que se registró un aumento significativo y constante del salario mínimo y sus remuneraciones promedio (BPS, 2019) y una importante disminución de la informalidad (Amarante *et al.*, 2015), que pasó de 67 % a 46 % entre 2006 y 2016 (Espino *et al.*, 2018). No obstante, debido a la escasa cantidad de horas semanales trabajadas y la persistencia de la subdeclaración, el sector todavía registra los salarios promedio más bajos. Asimismo, aunque la evasión disminuyó, lo hizo en menor medida que en el total de trabajadores, manteniéndose como una de las actividades con mayores déficits en la materia (OIT, 2015, p. 15; BPS, 2019, pp. 15-16).

Ambas políticas públicas también tuvieron efectos de «retroalimentación» —*policy feedback* (Pierson, 1996)— al contribuir a la creación de actores colectivos representativos de las partes; se destaca, en particular, la fundación y el fortalecimiento del SUTD. El aumento de la sindicalización en el sector doméstico podría aumentar los costos políticos de potenciales intentos de contrarreforma que puedan surgir ante cambios en el signo político en el gobierno. Finalmente, cabe resaltar el reconocimiento social y como sujetos políticos que las políticas del FA generaron en un grupo que ha sido históricamente marginado como el de las domésticas (Gallo y Santos, 2015). En palabras de una dirigente del SUTD: «El cambio fundamental fue la dignidad personal como trabajadora. [...] Sobre todo a sentirnos trabajadoras».²

Como rasgo general, se puede destacar que el proceso de reforma fue «top-down»: el gobierno, en un marco de ampliación general de derechos de los trabajadores y de las mujeres, fue protagonista de su iniciación, y su voluntad política fue determinante para su implementación. No obstante, la articulación del FA con un movimiento sindical comprometido con los *outsiders* (Blofield, 2012, p. 115) fue clave al viabilizar la existencia de un actor colectivo representativo de las trabajadoras para el tripartismo. La presencia de actores colectivos organizados y su acceso político en distintas fases de la política permitieron alcanzar soluciones innovadoras y sensibles al contexto. Por último, la ausencia de oposición social organizada y de resistencia político-partidaria articulada facilitó los procesos reformistas, ya que la oposición estuvo «fragmentada y muteada», y luego constreñida por la instalación de un discurso «políticamente correcto» en torno al avance de derechos para este grupo (Blofield, 2012, p. 118).

.....
2 Testimonio de Yanneth Mazzoleni, dirigente del SUTD. Recuperado de <https://youtu.be/Px6X-t13TR7g> (31/7/15).

Matrimonio igualitario

El 10 de abril de 2013 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Matrimonio Igualitario (ley 19075) por 71 votos en 92. A favor se pronunciaron todos los legisladores del FA y el Partido Independiente (PI), y la mayoría del PN y el PC. De esta forma, Uruguay se volvió el segundo país en América Latina (luego de Argentina) en aprobar una legislación de este tipo.

A diferencia del *modelo aditivo*, que supone eliminar las normas que impedían el acceso a este derecho a las parejas del mismo sexo, seguido en España y Argentina, la reforma uruguaya estuvo atravesada por una filosofía que buscó generar un nuevo universal, más inclusivo. Se buscaba aportar desde una particularidad a lo universal, en la medida en que se modificaron aspectos que regulaban la propia institución (indistintamente de la orientación sexual) y la volvieron más democrática; en última instancia, se construyó un nuevo universal (siempre provisorio), ahora sí más inclusivo y diverso.

En el texto se eliminó toda alusión a los conceptos de *marido y mujer*, que fueron sustituidos por la palabra *cónyuges o contrayentes*, y se incluyó a las trans en el concepto jurídico de mujer y a los trans en el de hombre. También se incorporó como causal de divorcio la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges, ya que hasta el momento solo estaba habilitado el divorcio por la sola voluntad de la mujer. Además, con relación al divorcio, se agregó como causal el cambio de identidad de género, a efectos de evitar que las separaciones que se generaran por este motivo fueran tramitadas jurídicamente como una injuria. Asimismo, se buscó restar importancia al lazo biológico al momento de definir la parentalidad, en la medida en que la norma permite a las dos integrantes de una pareja lesbiana (o pareja heterosexual que hubiera utilizado inseminación artificial) inscribir al hijo nacido de una de ellas como un hijo biológico de la relación y otorga todas las garantías legales que tienen los/as niños/as cuando son concebidos por los contrayentes. Este cambio, por un lado, elimina los trámites de adopción al que quedaba necesariamente condenada la persona no concibiente, y por otro, funciona como un mecanismo de protección a los/as niños/as, en la medida en que impide a la no concibiente impugnar el vínculo con el que hasta entonces fue su hijo debido a que se divorcia de la madre biológica. Por último, otra modificación a destacar es la posibilidad de que la pareja, si lo desea, pueda elegir el orden de los apellidos del hijo/a, lo que permite deconstruir una forma tradicional de apropiación masculina del trabajo reproductivo.

El reclamo por la aprobación del matrimonio igualitario surgió del movimiento de la diversidad sexual y no estaba incluido en el programa del FA. Este movimiento logró instalar el tema gracias a su creciente capacidad de movilización, fruto de la trasversalización de su agenda con otros movimientos sociales —en particular, el estudiantil, el sindical, el afrodescendiente y el feminista—. El peso que logró en las calles dio márgenes a los aliados estratégicos de la lucha dentro de los diferentes sectores del FA para motorizar la aprobación de esta norma a nivel legislativo (Sempol, 2013). Varios integrantes del movimiento de la diversidad sexual eran también militantes de diferentes sectores del FA, lo que facilitó un diálogo fluido con los parlamentarios de izquierda. El debate público fue tan exitoso que incluso el proyecto cosechó apoyos en sectores por fuera del FA, como los de Fernando Amado dentro del PC y de Jorge Larrañaga del PN.

Las mayores resistencias provinieron de la jerarquía de la Iglesia católica, la que ha sostenido históricamente una actitud de condena a la diversidad sexual, y se opuso a la utilización del término *matrimonio* para parejas del mismo sexo-género. La Conferencia Episcopal del Uruguay se expidió en contra de la aprobación del matrimonio igualitario en 2013 y entabló una estrecha alianza en este tema con el herrerismo, una fracción del PN.

Desde su aprobación, la instrumentación de los cambios en el Registro Civil para poner en práctica la nueva ley fueron bastante eficaces: las denuncias iniciales sobre problemas de acceso a este derecho o formas de discriminación durante la realización de matrimonios de parejas del mismo sexo-género se fueron diluyendo con el paso de los años y la normalización de las nuevas lógicas institucionales.

Ley integral trans

La Ley Integral para Personas Trans fue elaborada por el Consejo Nacional de la Diversidad Sexual, un espacio de coordinación interinstitucional presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, en el que también tienen representación organizaciones sociales de la diversidad sexual. La ley fue aprobada por el Parlamento el 18 de octubre de 2018 y luego fue reglamentada mediante el decreto 104/19 del Poder Ejecutivo el 29 de abril de 2019. El proyecto contó con todos los votos del FA y el del diputado Fernando Amado del PC, mientras que el resto de los representantes de los partidos políticos votaron en general en contra (salvo algunos artículos puntuales).

La ley es integral porque incluye medidas que buscan proteger y cambiar las condiciones de existencia de la población trans: reconoce el derecho a la identidad y lo escinde del dimorfismo sexual, convirtiendo al trámite de cambio de nombre y sexo registral en un asunto administrativo (evitando así la judicialización). La ley establece también un cupo del 1 % laboral para personas trans en los concursos públicos, busca proteger sus trayectorias educativas mediante el otorgamiento de becas y apoyos, y garantiza la cobertura del sistema de salud de las necesidades específicas que tienen las personas trans. Por último, la norma establece un sistema de reparación para las víctimas de la violencia estatal durante la dictadura cívico-militar y los primeros años de democracia.³

El proyecto fue criticado por la mayoría del PN y el PC, que señaló que se «privilegiaba» a un grupo social por encima de otros y que se buscaba demagógicamente establecer derechos que, desde el punto de vista constitucional, ya estaban debidamente consagrados. Además, a la tradicional oposición de la Iglesia católica al avance de derechos en diversidad sexual, se sumaron a la resistencia social grupos religiosos neopentecostales (como Dios es Amor y Misión Vida). Estos difundieron información alarmista sobre las posibles consecuencias adversas de la aprobación de la norma para niños/as y adolescentes.

Durante el debate parlamentario, el pastor Jorge Márquez entabló diálogo con diferentes dirigentes del PN (en particular Gerardo Amarilla, Álvaro Dastugue, Verónica Alonso y Carlos Iafigliola, todos ellos integrantes de sectores que disputan al herrerismo los votos vinculados al campo religioso) a efectos de articular un frente parlamentario religioso antiderechos y anti ley trans. En consecuencia, una vez aprobada la ley, Iafigliola y Dastugue lograron juntar 70.000 firmas para solicitar que se convocara a un prerreferéndum para derogar la norma. El 4 de agosto de 2019, la Corte Electoral realizó el prerreferéndum, pero los opositores a la ley solo consiguieron el 10 % del apoyo del total de personas habilitadas para votar (necesitaban el 25 % para que el proceso de impugnación siguiera adelante), lo que permitió mantener la ley.

La instrumentación de la ley integral trans tiene, hasta el momento, importantes claroscuros. La cuota para los llamados laborales estatales no

.....
3 La norma establece la posibilidad de acceder a 3 bases de prestaciones y contribuciones (unos 400 dólares) mensuales en forma vitalicia a título reparatorio. No podrán cobrar aquellas personas trans que reciban jubilación, retiro, pensión o subsidio transitorio por incapacidad parcial ni las que cuenten con ingresos superiores a 15 bases de prestaciones y contribuciones (BPC) calculados en promedio anual.

se ha aplicado hasta el momento. Asimismo, la comisión que atiende los pedidos de cambio de identidad en el Registro Civil estuvo inactiva durante varios meses y no recorría el interior del país, lo que dificultaba el acceso a este derecho a la población ubicada fuera de la capital. A nivel educativo, la norma promovió la resolución 68/2018 del CODICEN, que busca proteger las trayectorias educativas de las personas trans y que habilitó la realización durante el 2019 de talleres de sensibilización para autoridades e inspecciones de todos los subsistemas educativos públicos. No obstante, aún no se han instrumentado las becas de estudio específicas para la población trans. En salud pública ya venía funcionando desde 2016 un protocolo de hormonoterapia cruzada que permitió garantizar a la población trans el acceso a las hormonas y a los tratamientos (Sempol *et al.*, 2016). En virtud de esto, las dificultades en esta área siguen ubicándose en el subsistema privado de salud, donde son frecuentes las denuncias que exigen el cumplimiento efectivo de las prestaciones sanitarias garantizadas por ley.

Consideraciones finales

Las reformas en materia de derechos para mujeres y diversidad sexual llevadas a cabo durante los gobiernos del FA en Uruguay destacan en la región por su *timing* (fueron pioneras) y/o el alcance de sus contenidos (fueron «radicales» en el sentido de que tocaron asuntos difíciles y proveyeron soluciones integrales y sustantivas a las situaciones que buscaban resolver).

Al examinar los cuatro casos analizados en perspectiva comparada, se observa que el FA era el partido con mayor sensibilidad hacia estos asuntos. En particular, algunos «actores críticos» (Childs y Krook, 2009) en el FA operaron como aliados de los movimientos sociales e impulsores de estas luchas en los ámbitos decisorios.

La situación previa a la marea rosa de los movimientos sociales que involucraron estas reformas era muy dispar. Mientras el movimiento feminista tenía larga historia en Uruguay y vínculos ya consolidados con el FA, el movimiento de la diversidad sexual y el sindicato de trabajadoras domésticas se fortalecieron durante los gobiernos del FA, en particular este último. Las políticas adoptadas contribuyeron a ello. En los cuatro casos, los actores sociales fueron claves para impulsar o viabilizar las reformas (en el caso del sector doméstico, el PIT-CNT en tanto central obrera fue el

actor social de interlocución con el gobierno); no obstante, la presencia de un partido político de izquierda en el poder con mayorías parlamentarias fue determinante para adoptarlas. Como se vio, aun cuando la ley de trabajo doméstico y la ley de matrimonio igualitario tuvieron apoyos (con variaciones) de los partidos de centroderecha, estos más bien aceptaron las reformas o las toleraron, pero nunca fueron activos promotores, como sí lo fueron los legisladores y legisladoras frenteamplistas. Aun cuando estas reformas fueron intensamente negociadas dentro de la izquierda y algunas encontraron severas resistencias, como la ley de aborto legal, fueron votadas casi unánimemente por la bancada frenteamplista. Lo opuesto ocurrió en los partidos de centroderecha, en particular con la ley trans y con la ley de aborto legal, reformas a las que estos partidos se opusieron sistemáticamente.

En algunos casos, estas leyes eran populares en la opinión pública, en particular la ley de IVE o la ley de matrimonio igualitario, sin embargo, este no era el caso de la ley trans, que despertó menores niveles de debate público que el resto de las reformas. No obstante, la concentración, en el FA, de políticos con primeras preferencias por este tipo de reformas, así como los vínculos que este partido forjó con los movimientos sociales, permitió aprobar estas leyes.

En el plano de la oposición, la resistencia social más articulada provino de la Iglesia católica en los temas aborto, matrimonio igualitario y la ley integral trans, a la que se le agregó la acción de grupos neopentescostales. Estas organizaciones tuvieron vínculos fuertes con los partidos de centroderecha, en particular con el PN; no obstante, como estos no tenían mayorías en el Parlamento, no lograron bloquear las reformas.

Finalmente, en cuanto a la implementación de las leyes, se detectaron algunos obstáculos, en particular la objeción de conciencia médica en la ley de aborto y la implementación de algunos de los contenidos de la ley trans. No obstante, la etapa de la posreforma de estas leyes plantea un panorama particular ante el cambio de signo político del partido en el gobierno en la medida en que los partidos de centroderecha intenten debilitarlas por la vía de la implementación. En todo caso, es posible afirmar que los resultados conseguidos por las políticas en género y diversidad sexual analizadas en este capítulo fueron positivos y sustantivos al modificar cambios en las condiciones de vida de grupos importantes de la sociedad, no necesariamente atendidos por los anteriores procesos políticos de ampliación de derechos.

Bibliografía

- Amarante, V., Arim, R., y Yapor, M. (2015). Desigualdad e informalidad en el Uruguay. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/bookchap/ecrcol015/39655.htm>
- Biglaiser, G. (2016). Mandate and the Market: Policy Outcomes under the Left in Latin America. *Comparative Politics*, 48(2), 185-204. jstor.
- Blofield, M. (2012). *Care Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. Penn State Press.
- Blofield, M., Ewig, C., y Piscopo, J. (2017). The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 345-369, doi: 10.1093/sp/jxx016
- Blofield, M., y Ewig, C. (2017). The Left Turn and Abortion Politics in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 481-510, doi: 10.1093/sp/jxx018
- Blofield, M., y Jokela, M. (2018). Paid domestic work and the struggles of care workers in Latin America. *Current Sociology*, 66(4), 531-546, doi: 10.1177/0011392118765259
- BPS. (2019). Trabajo doméstico remunerado Uruguay. Banco de Previsión Social. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/publicaciones/trabajo-domestico-remunerado-uruguay>
- Briozzo, L. (2007). *Iniciativas Sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*. Montevideo: Sindicato Médico del Uruguay.
- Carril Berro, E., y López Gómez, A. (2008). *Entre el alivio y el dolor: Mujeres, aborto voluntario y subjetividad*. Trilce.
- Childs, S., y Krook, M. L. (2009). Analyzing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125-145, doi: 10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x
- CIEDUR. (2107). Mapa de género: Trabajo, empleo y negociación colectiva en Uruguay. Área Desarrollo y Género CIEDUR. Recuperado de <https://docplayer.es/90037237-Mapa-de-genero-trabajo-empleo-y-negociacion-colectiva-en-uruguay-area-desarrollo-y-genero-ciedur.html>

- Corrales, J. (2015). The Politics of lgbt Rights in Latin America and the Caribbean: Research Agendas. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 100, 53-62.
- Corrales, J. (2017). Understanding the Uneven Spread of lgbt Rights in Latin America and the Caribbean, 1999-2013. *Journal of Research in Gender Studies*, 7, 52-82.
- Correa, S., y Pecheny, M. (2016). *Abortus interruptus: Política y reforma legal del aborto en Uruguay*. Montevideo: MYSU.
- CTIOTE. (2011). *Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo: Memoria de sus orígenes y primeros años de actuación, 1997-2010*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Doglio, N., Senatore, L., y Yaffé, J. (2004). Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003). En J. Lanzaro (Ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno* (pp. 251-295). Fin de Siglo-fesur.
- Espino, A., Salvador, S., Colombo, K., Katzkowicz, S., y Pedetti, G. (2018). *Informalidad laboral y políticas públicas de empleo: El caso del salario mínimo para trabajadoras domésticas en Uruguay*. Presentación realizada en el conversatorio *Trabajadoras domésticas en la región: Lecciones aprendidas y políticas a futuro*. Montevideo.
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 52(10), 1427-1465, doi: 10.1177/0010414019830729
- Fernández Anderson, C. (2017). Decriminalizing Abortion in Uruguay: Women's Movements, Secularism, and Political Allies. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(2), 221-246, doi: 10.1080/1554477X.2016.1219583
- Ferrari, A., y Vence, C. (2010). Avances del sector doméstico uruguayo. En M. R. Goldsmith, R. Baptista, A. Ferrari y C. Vence (Eds.), *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo de hogar: Algunas experiencias de América Latina* (pp. 55-90). Montevideo: fesur.
- Flores-Macias, G. A. (2012). *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. Oxford University Press.
- França, O. (1994). La monotonía intencionada ? de las cifras: Conclusiones y sugerencias. En A. B. Pérez (Ed.), *Aborto: Voces de una polémica*. Montevideo: Arca.

- Friedman, E. J. (2017). Seeking Rights from the Left: Gender and Sexuality in Latin America. En A. Basu (Ed.), *Women's Movements in the Global Era: The Power of Local Feminism* (2.a edición, pp. 265-298). Westview Press.
- Friedman, E. J. (Ed.). (2018). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Duke University Press.
- Gallo, A., y Santos, S. (2015). Trabajo doméstico remunerado en Uruguay: Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe. *Comentarios de Seguridad Social*, 49, 3.er trimestre, 11-38.
- Goldsmith, M. R. (2013). Negociación colectiva y las trabajadoras domésticas en Uruguay. *wiego*. Recuperado de https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Goldsmith_Collective_Bargaining_Uruguay_Esp.pdf
- Haas, L. (2010). *Feminist Policymaking in Chile*. Penn State Press.
- Handlin, S. (2013). Social Protection and the Politicization of Class Cleavages During Latin America's Left Turn. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1582-1609, doi: 10.1177/0010414012463907
- Htun, M., y Weldon, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around the World*. Cambridge University Press.
- ILO. (2010). Decent work for domestic workers. Report IV. Presentado en la International Labour Conference (ilc), Geneva. Recuperado de <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/on-the-agenda/decent-work-for-domestic-workers/lang--en/index.htm>
- ILO. (2015). Improving working conditions for domestic workers: Organizing, coordinated action and bargaining. Labour Relations and Collective Bargaining. Issue Brief Num. 2. International Labour Office. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_432886.pdf
- INE. (2006). Empleo informal en Uruguay. Encuesta de Hogares Ampliada 2006: Informe Técnico. Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy/documents/101855933/Informe+informalidad.pdf/d846c914-a5cd-478b-bf3a-6674fce86ed5>

- Johnson, N. (2011). El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario. En N. Johnson, A. López Gómez, G. Sapriza, A. Castro, y G. Arribeltz (Eds.), *(Des)penalización del aborto en Uruguay: Prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja* (pp. 185-228). Montevideo: Udelar, csic.
- Johnson, N. (2014). La bancada femenina en Uruguay: Un «actor crítico» para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento. *América Latina Hoy*, 66(0), 145-165, doi: 10.14201/alh201466145165
- Johnson, N., Rocha, C., y Schenck, M. (2015). La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013: Un análisis desde el movimiento feminista. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, N., Rodríguez Gustá, A. L., y Sempol, D. (2019). Explaining Advances and Drawbacks in Women's and LGBTQ Rights in Uruguay: Multisited Pressures, Political Resistance, and Structural Inertias. En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 48-81). Duke University Press.
- Labandera, A., Gorgoroso, M., y Briozzo, L. (2016). Implementation of the risk and harm reduction strategy against unsafe abortion in Uruguay: From a university hospital to the entire country. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 134, 7-11, doi: 10.1016/j.ijgo.2016.06.007
- Levitsky, S., y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Jhu Press.
- Mazzuchi, G. (2009). Las relaciones laborales en el Uruguay: De 2005 a 2008. Documento de trabajo Núm. 6. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_159060/lang--es/index.htm
- MTSS. (2015). Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay: Evolución reciente. Observatorio de mercado de trabajo - Evaluación y Seguimiento. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Recuperado de https://abilleira.files.wordpress.com/2011/04/informe_trabajo_domestico_marzo-2011-hasta-ley.pdf
- MYSU. (2017). Los servicios de salud sexual y reproductiva y aborto legal: Monitoreo 2013/2017. Montevideo: MYSU.

- OIT. (2011). Trabajadores domésticos: Estimaciones a nivel mundial y regional. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_159562/lang--en/index.htm
- OIT. (2015). Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Uruguay. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371217/lang--es/index.htm
- OIT. (2016). Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/americas/temas/economia-informal/WCMS_480352/lang--es/index.htm
- Pérez Bentancur, V. (2019). La política del aborto legal en América Latina (tesis inédita de doctorado). Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina.
- Piatti-Crocker, A. (Ed.). (2011). Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond: Advances and Setbacks in the Last Two Decades. Peter Lang Pub.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- PNUD, ONU Mujeres. (2017). Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, 2016. Panamá: PNUD, ONU Mujeres.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Rizio, A., Chu, A., Marin, D., y Marulanda, M. (2011). Domestic workers worldwide: Four collective bargaining models. National Domestic Worker Alliance. Recuperado de https://idwfd.org/en/updates/usa-afl-cio-partners-with-domestic-workers-alliance-call-for-domestic-worker-representatives-at-ilc/domestic-workers-worldwide-four-collective-bargaining-models_eng.pdf
- Rodríguez Gustá, A. L., y Madera, N. (2014). Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 37-64.

- Sanseviero, R. (2003). *Condena, tolerancia y negación: El aborto en Uruguay*. Montevideo: Centro Internacional de Investigación e Información para La Paz.
- Sempol, D. (2013). *De los baños a la calle: Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo: Random House Mondadori, Sudamericana Uruguaya.
- Sempol, D., Calvo, Maia, Rocha-Carpiuc, C., y Schenck, M. (2016). *Corporalidades trans y atención integral: El caso de la Unidad Docente Asistencial Saint Bois*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Silva, E. (2017). Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Politics & Society*, 45(1), 91-122, doi: 10.1177/0032329216683166
- Silva, E., y Rossi, F. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. University of Pittsburgh Press.
- Silveira, S. (2001). Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur. En R. Aguirre y K. Batthyány (Eds.), *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur* (pp. 307-333). Montevideo: OIT, CINTERFOR.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varon, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tabbush, C., Díaz, M. C., y Trebisacce, C. (2016). *Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)*. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, 22, 22-55.
- Valenzuela, M. E. (2012). Tema especial: Situación del trabajo doméstico remunerado en América Latina. *Panorama América Latina y el Caribe Laboral 2012, Temas Especiales*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_201357.pdf
- Valiente, H. (2016). *Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Asunción: CDE-ONU Mujeres.
- Waldijk, K. (2000). Civil Developments: Patterns of Reform in the Legal Position of Same-Sex Partners in Europe. *Canadian Journal of Family Law*, 17, 62-88.

Weyland, K. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics*, 41(2), 145-164.

Yashar, D. J. (2011). The Left and the Citizenship Rights. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 184-210). jhu Press



Sección III:

**Políticas productivas,
ambientales y de
desarrollo económico**

Capítulo 15

Empresas públicas en la era progresista: la inversión en infraestructura como motor del desarrollo

Juan Ignacio Dorrego

Introducción

En el seno de los debates existentes en cuanto a los motivos y racionalidad económica de la intervención del Estado en la economía o su justificación yace el accionar del Estado como empresario. Nuestro país nunca ha sido ajeno a estas discusiones, las cuales experimentaron nuevos abordajes argumentales ante la llegada de un partido político de izquierda al gobierno nacional por primera vez en la historia. Este hecho político trascendental trajo consigo la expansión de las funciones y los cometidos a cargo del Estado, algo que fue particularmente direccionado, ya que privilegió financieramente algunos cometidos (educación, salud, seguridad pública) y postergó otros, tal cual lo muestran el crecimiento significativo del gasto público y la recaudación impositiva (Bentancur y Busquets, 2016).

El documento *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009*, elaborado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio (FA) a finales del 2003, establecía que «la defensa del Patrimonio, expresado en las Empresas Públicas y su desarrollo; son piezas centrales de nuestro concepto de Estado activo, productivo y regulador» (Frente Amplio, 2003, p. 34).

Son muchas las interrogantes pendientes al respecto, pero quizá la más importante sea la forma en que debe evaluarse la acción de las empresas públicas en la economía en general y a lo largo del proceso frenteamplista en el gobierno nacional. Bertino *et al.* (2013) señalan que la multiplicidad

de objetivos pretendidos dificulta la evaluación de la gestión mediante los criterios tradicionales de eficiencia empleados en las empresas privadas. Estos objetivos se podrían ordenar en económicos, sociales y político-estratégicos, y su prioridad se ha definido según el modelo económico dominante y la coyuntura particular de cada período.

Sumado a esto, las empresas públicas en nuestro país han tenido un histórico rol desarrollista, algo que se acentúa durante el período frenteamplista, especialmente en el impulso a la infraestructura. Esto no es para nada novedoso, ya que, contrario a la impresión inicial y enmarcado en una extensa literatura que aborda los éxitos y fracasos de la participación del sector privado en la infraestructura, Vagliasindi (2008) expone en su trabajo para el Banco Mundial cómo la gran mayoría de los servicios de infraestructura todavía son prestados por empresas de propiedad estatal, especialmente en los países en desarrollo.

Así entonces, el presente trabajo analiza el rol de las empresas públicas como agentes de desarrollo a través de la inversión en infraestructura durante los 15 años de gobierno de la izquierda uruguaya. Esta mirada hará foco en las principales empresas estatales a la luz del desarrollo de algunas experiencias específicas. Se argumenta que, siguiendo los lineamientos desarrollistas que caracterizaron a los tres sucesivos gobiernos frenteamplistas, las principales empresas estatales cumplieron un rol determinante en el impulso a la infraestructura durante el mandato de la izquierda en Uruguay. Esto se llevó a cabo mediante formas de inversión tradicional y algunas innovaciones alternativas para nuestro país. Asimismo, el acotado espacio fiscal puso a prueba la capacidad de invertir en el despliegue de infraestructura de calidad.

Este capítulo intenta ser un aporte en la discusión del Estado empresario en la historia reciente de nuestro país, a sabiendas de que innumerables temas atraviesan la gestión de las empresas públicas, varios de ellos de suma relevancia para el desarrollo nacional, que por razones de espacio no podrán ser abordados en este trabajo.

El rol de las empresas públicas en el desarrollo

Existen dificultades para construir un modelo teórico que aborde la compleja esencia de las empresas públicas, las cuales se ubican entre el gobierno central proveedor de bienes públicos y la empresa privada. La configuración de estas como un ámbito de conjunción entre la arena política y la económica es señalada como un elemento de particular complejidad por un buen número de estudios específicos (Milnitsky, 2001). Las empresas públicas enfrentan objetivos de diversa naturaleza, ya que responden al gobierno central que las regula, controla y estampa en ellas propósitos de interés económico y social, al tiempo que se insertan en mercados a cuyo funcionamiento deben adecuarse. La multiplicidad de objetivos que tradicionalmente enfrentan las empresas públicas hace que en muchos casos resulten contradictorios (CEPAL, 1983, en Belini y Rougier, 2008; Millward, 2005).

En este marco, las empresas públicas son un medio importante para la consecución de los objetivos de la política económica gubernamental y de las políticas públicas en general. Sus tarifas tienen un rol importante en materia de inflación, así como de acceso a servicios básicos a costos accesibles, su política salarial y de empleo impacta en la distribución del ingreso y en el mercado de trabajo, y sus resultados juegan en materia fiscal de forma no despreciable. Además, sus inversiones son parte de los programas de inversión pública de los gobiernos, algo extremadamente relevante dado que gran parte de la infraestructura de servicios es aún desarrollada por empresas públicas (Banco Mundial, 2008).

Bertino *et al.* (2013) establecen que la evaluación de las empresas públicas puede abordarse desde tres dimensiones complementarias: la primera refiere a la eficiencia en el manejo de recursos, la segunda a la eficiencia en la consecución de los objetivos planteados y la tercera al grado de satisfacción de los usuarios. Sin embargo, tomando nota de lo que Vagliasindi (2008) señala en su reporte para el banco Mundial, en donde establece que a pesar de la vasta literatura sobre el éxito y el fracaso de la participación del sector privado en la infraestructura, la gran mayoría de los servicios de infraestructura todavía son prestados por empresas de propiedad estatal, este trabajo hace foco en las empresas públicas como desarrolladoras de infraestructura en nuestro país durante los 15 años de gobiernos frenteamplistas, dejando planteada la necesidad de profundizar en las otras tres para lograr una visión más completa de la gestión y desempeño de estas empresas.

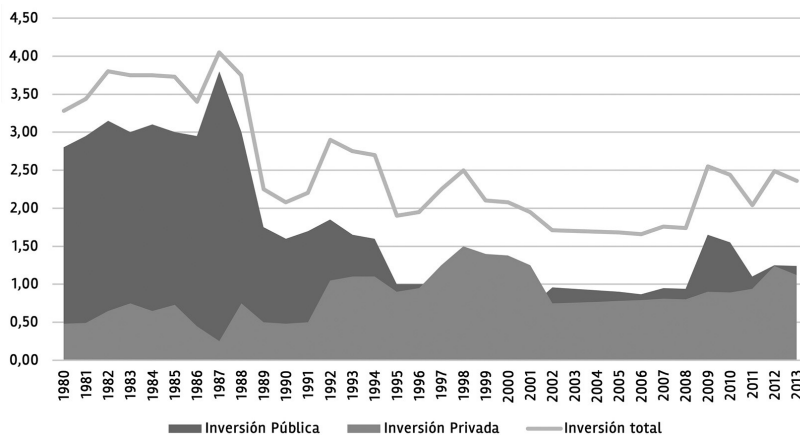
Finalmente, dado el objetivo de este trabajo, interesa destacar lo que señala Millward (2005) en cuanto a que para estudiar la eficiencia de las empresas públicas no alcanza con observar sus resultados, dado que la posición de monopolio y la supervisión, el control y la regulación de los gobiernos reducen su significación como indicador. Hay que estudiar también la utilización de los recursos para la producción.

Haciendo foco en el desarrollo de infraestructura a través de la inversión de empresas públicas

La literatura económica destaca a la infraestructura como uno de los determinantes más importantes del crecimiento y desarrollo de un país (Aschauer, 1988). Un conjunto de estudios identifican una relación significativa, fuerte y de signo positivo entre inversión pública y productividad (Aschauer, 1989; FMI, 2015, 2018).

En Latinoamérica se observa un fuerte rezago en materia de infraestructura (Serebrisky y Suárez-Alemán, 2019). Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presenta históricamente los valores de inversión en infraestructura, discriminando entre inversión pública y privada.

Gráfico 1. Inversión anual pública y privada en infraestructura en América Latina y el Caribe, 1980–2013



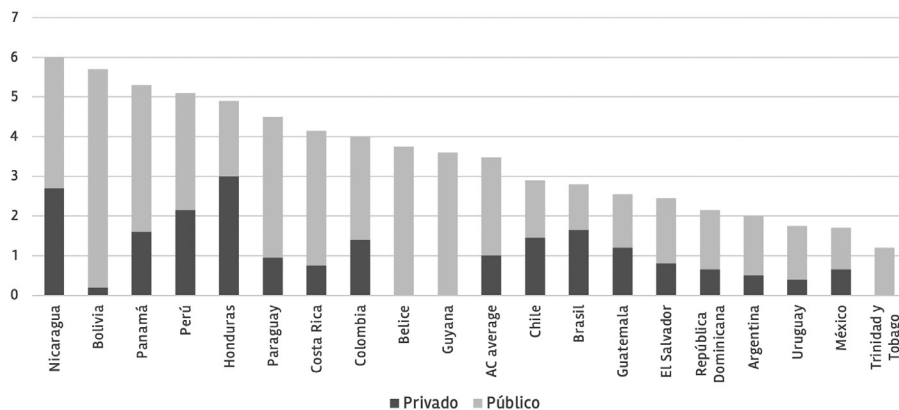
Fuente: BID (2015), Financiamento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?

El gráfico muestra una caída importante de la inversión pública a partir de 1987, explicada por dos razones fundamentales:

En primer lugar, el espacio fiscal se redujo como consecuencia de la adopción de políticas macroeconómicas en la década de los noventa que tenían como objeto reducir los gastos del sector público. En segundo lugar, los responsables de formular políticas creían que abrir los servicios de infraestructura a la propiedad privada compensaría la reducción en la inversión pública en infraestructura (Fay y Morrison, 2007), algo que como muestran los datos no ocurrió. (BID, 2015, p. 11)

Esta caída en la inversión pública no se ha visto compensada por un aumento de la inversión privada, por lo que la inversión total en infraestructura no se ha recuperado (Dubrovsky y Ruchansky, 2010). A pesar de haber disminuido, la inversión pública en infraestructura sigue siendo mayor que la privada en todos los países de la región. Para el caso de Uruguay, las estimaciones del BID muestran un nivel total de inversión en infraestructura por debajo del promedio de América Latina.

Gráfico 2. Inversión pública y privada anual promedio en infraestructura, representada como porcentaje del PBI en América Latina y el Caribe, por país, 2008–2015



Fuente: Tomás Serebrisky y Ancor Suárez Alemán (2019).

La historia de las empresas públicas en Uruguay

A medida que el liberalismo perdió fuerza en el campo de las doctrinas económicas y políticas a partir de la Primera Guerra Mundial, y que se fue imponiendo una opinión más favorable al intervencionismo estatal, se fortaleció un concepto de servicio público que implicó la reserva de las actividades relacionadas con la infraestructura económica a favor del Estado desde su declaración como servicio público (Rozas Balbotín y Bonifaz, 2014).

La historia de las empresas públicas en nuestro país no es ajena a estos fenómenos mundiales y regionales. Todas fueron concebidas como entes autónomos o servicios descentralizados regidos por el derecho público. En general, sus objetivos planteaban brindar un servicio de calidad y bajo precio y extenderlo al conjunto de la población (Bertino, Mariño, Torrelli y Vázquez, 2012; Boneo, 1973; Nahum, 1993; Solari y Franco, 1983). Bertino *et al.* (2013) identifican dos grandes etapas, coincidentes con los modelos de desarrollo por los que transitó el país y gran parte del mundo a partir de los años treinta. El primero se extiende desde la fundación de las primeras empresas a principio del siglo hasta inicios de los setenta. A lo largo de esta etapa el Estado aumenta progresivamente sus funciones y se produce la expansión de las empresas públicas.

En la segunda etapa, desde los setenta y hasta la actualidad, predominan políticas de corte neoliberal, se procura la reforma (o privatización) de las empresas en pos de mayor eficiencia y rentabilidad. Las empresas públicas uruguayas recorrieron un camino de reformas similar —tal cual lo describen Del Campo y Winkler (1992) para Argentina, Chile y México—, aunque más gradualista, al de otros países de América Latina que privatizaron la mayoría de sus empresas. Este modelo se caracteriza por la apertura económica, la creciente globalización, la desregulación económica y financiera, el avance del mercado sobre el Estado y la reducción de las funciones de este. Se tiende a modificar los objetivos de las empresas públicas, dándosele primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad, lo cual, en los países donde este proceso es más fuerte, culmina en la privatización.

En las últimas décadas del siglo xx, en sintonía con las transformaciones neoconservadoras que lideraron Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido, tomaron fuerza algunas de las corrientes del pensamiento económico que ponían en cuestión el papel

del Estado como agente productor de bienes y servicios¹ (Comín y Díaz Fuentes, 2004; Rozas Balbotín y Bonifaz, 2014). En Uruguay este proceso se profundizará en los ochenta, especialmente en los noventa y comienzos del siglo XXI, pero fue confrontado en varios plebiscitos populares que se opusieron a la privatización de las empresas, como veremos en la próxima sección.

Desde 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, la orientación privatizadora se detuvo en términos generales, aunque los sucesivos gobiernos del 2005 al 2019 mantuvieron la eficiencia económica y el autofinanciamiento como uno de sus objetivos orientadores.

La situación previa al 2005

A principios de los noventa, la propuesta privatizadora aparece con mayor fuerza. Pero cuando se planteó la concesión de servicios públicos a privados, mediante la llamada popularmente «ley de privatizaciones» de 1991, hubo una respuesta negativa de un amplio sector de la ciudadanía (72 %) que frenó la iniciativa a través de un referéndum en 1992 (Dubrovsky y Ruchansky, 2010). No obstante, desde fines de los ochenta habrá un proceso gradual de traslado de actividades del conjunto de las empresas públicas al sector privado.

En las últimas décadas se advierte un fenómeno de importancia económica y política: la creación de numerosas sociedades anónimas pertenecientes a empresas públicas. Se trata de cerca de 30 empresas, en gran parte pertenecientes a ANCAP. En su mayoría habrían sido creadas porque no computan sus actividades para el cálculo del déficit fiscal, lo que las hace más libres en el manejo de sus inversiones y de su personal, que puede operar bajo el derecho privado (Bertino, 2013; Bertino *et al.*, 2013).

En paralelo, durante los noventa, se efectuó una fuerte y sostenida reducción de los funcionarios de todas las empresas públicas, hasta 2005 cuando el proceso se revierte marginalmente. Asimismo, se desarrolló toda una nueva reglamentación tendiente a priorizar un manejo rentable de las empresas con una concepción de cobrar según el coste marginal

1 Entre las corrientes de pensamiento que criticaron el papel empresarial del Estado en los albores de la ampliación de sus fines destaca la desarrollada por los economistas de la denominada Escuela Austriaca o Escuela de Viena, en especial Ludwig von Mises (1881-1973) y Friedrich von Hayek (1889-1992), este último Premio Nobel de Economía en 1974. El primero escribió *El socialismo: Un análisis económico y sociológico* (1922).

del bien o servicio, procurando a su vez procesos de mejora de gestión, al menos en algunas empresas públicas.

En los albores del nuevo siglo, el Poder Ejecutivo volvió a insistir con los intentos de mercantilización de ANTEL. En la ley presupuestal del año 2001 (ley 17296), los artículos 612 y 613 sustituían varios artículos de su ley fundacional, autorizándola a constituir una sociedad anónima para la prestación del servicio de telefonía celular terrestre y a comercializar hasta el 40 % de su paquete accionario. Se recurrió nuevamente a la recolección de firmas para promover un referéndum contra la norma. Al año siguiente, al conocerse que se habían alcanzado las firmas necesarias para la realización de la consulta popular, se derogaron los artículos mencionados (ley 17524).

En 2003 vuelve a ponerse freno a los mayores avances del proceso con la eliminación por consulta popular de la ley que autorizaba la asociación de ANCAP con privados para la refinación de petróleo. Desde los años noventa el servicio de agua y saneamiento en la zona balnearia de Canelones y Maldonado había sido concedido en gran parte a empresas privadas. En 2004 se sometió a plebiscito y se aprobó una reforma constitucional que revertió dicho proceso y declaró que el agua es un recurso natural esencial para la vida, que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales y que ambos servicios serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

Enfoque general de la era progresista

El proyecto iniciado en 2005 redefinió el debate político en el país y asumió como uno de sus principales compromisos el rescate del Estado como un factor fundamental en la promoción y activación del desarrollo, así como la reafirmación de sus responsabilidades en el cumplimiento del mandato de justicia social expresado en las estrategias de redistribución del ingreso nacional (Portillo, 2013).

En este marco, es necesario considerar los cambios que los gobiernos frenteamplistas introducen en la orientación de las empresas públicas, en especial las no financieras, desde 2005. Puede señalarse que los gobiernos progresistas han llevado adelante experiencias tanto de continuidad como de ruptura con las tendencias previas en la gestión de las empresas públicas.

Si bien la experiencia parece ser diferente en las distintas empresas, el documento *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009*, elaborado por el congreso extraordinario del Frente Amplio a finales del 2003, establece que un eventual gobierno progresista:

[b]uscará fortalecer la infraestructura básica del país que oficia de soporte para la competitividad de la producción nacional de bienes y servicios, en especial para la actividad turística. En este sentido, será fundamental la inversión que realicen las empresas públicas. (p. 11)

Esto no solo vuelve a posicionar a las empresas públicas en el centro del modelo de desarrollo, sino que además les otorga un rol relevante en el impulso a la infraestructura.

Así, Cosse (2013) establece que la concepción del rol de las empresas públicas por parte de los gobiernos frenteamplistas ha sido dotada de un doble sentido. Por un lado, se percibe a las empresas públicas como ejes fundamentales de la provisión de servicios de buena calidad y suministrados con una sensibilidad y un sentido de responsabilidad auténticamente públicos. Por otro lado, se concibe la gestión estatal como decisiones a asumir en la planificación y la extensión de la infraestructura necesarias para que las empresas del Estado sean motores de promoción del desarrollo.

Las empresas públicas de mayor porte (UTE, ANCAP, ANTEL y OSE) pusieron en marcha estrategias con lógica desmercantilizadora. En el sector de las telecomunicaciones, la estrategia de ANTEL fue

conquistar y consolidar el control de las vías, terrestre y aérea, de la banda ancha. El objetivo es garantizar que este sistema no se construya y se gestione con lógica de mercado, sino con lógica de servicio público de expansión de derechos universales de acceso, con independencia del poder de compra, individual, empresarial o regional. (Narbono, 2012, p. 20)

La política de UTE es fortalecer la matriz energética reforzando la integración e interconexión con la región y promoviendo fuentes de generación eléctrica renovable.² ANCAP, además de intervenir en la producción de

.....
2 En términos precisos, la visión de UTE señala:
Ser la opción preferible para la satisfacción de la demanda energética, manteniendo y

hidrocarburos, se ha empeñado en desarrollar la capacidad nacional de producir biocombustibles reactivando la producción de caña de azúcar en el norte, con lo cual, además de crear empleo en una zona carente de fuentes de trabajo, busca producir etanol. Para OSE, el gran desafío es universalizar los servicios basada en las orientaciones previstas en la reforma constitucional: brindar acceso sostenible a agua potable a la población que se abastece de fuentes no seguras y que, en consecuencia, se encuentra sometida a riesgo sanitario. También implica aumentar la cobertura de saneamiento mediante redes, incorporando a los índices de cobertura sistemas alternativos validados (Machado, 2013).

Es de destacar que tanto esta propuesta de ANCAP como uno de los principales planes de inversión de OSE (saneamiento en Canelones) y otras actividades se desarrollan bajo el mecanismo de SA de propiedad de las empresas públicas. A su vez, en empresas tradicionalmente deficitarias como PLUNA y AFE, la política parece inclinarse hacia la mercantilización y el dominio del capital privado.

En el programa de gobierno del FA 2009 se destaca la relevancia de las empresas públicas como productoras de bienes y servicios actuando en condición de monopolio para las áreas determinadas como estratégicas, fundamentalmente en servicios públicos. No obstante, se advierte que es vital la participación del sector privado en determinadas áreas como la salud, la educación, la seguridad social y la vivienda digna (Moreira, Selios y Lizbona, 2010). Un asunto de importancia para la izquierda uruguayo como el mantenimiento y fortalecimiento de las empresas estatales no se encuentra en las plataformas enunciadas.

A pesar de que la privatización de las empresas del Estado no ha sido parte de la agenda política en Uruguay por más de dos décadas, muchos de los mercados en los que operaban ya no son monopólicos. Asimismo, se ha observado un proceso de complejización en muchas de las funciones de las empresas de propiedad estatal, lo cual demanda una definición clara de roles y responsabilidades (Munyo y Regent, 2015). Esto ha sido materia de importantes críticas de los partidos de oposición y centros de estudios ideológicamente afines, los cuales han abogado por cambios en el gobierno corporativo de las empresas públicas.³

profundizando el objetivo de ser una empresa pública eficiente en el marco de una gestión socialmente responsable, asumiendo un rol proactivo en la promoción de las mejores soluciones energéticas para nuestra sociedad.

Ser reconocidos por el espíritu innovador en la creación de propuestas de valor adecuadas a las necesidades de los clientes. (<https://www.ute.com.uy/institucional/ute/quienes-somos>)

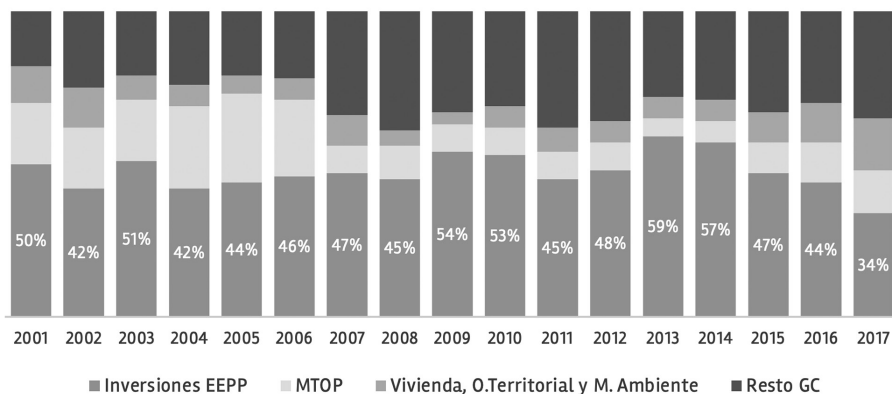
3 A pesar de haber sido un señalamiento permanente de la oposición durante los gobiernos frenteamplistas, no se visualiza en la agenda programática del actual gobierno uruguayo.

En el marco de un contexto externo favorable, a partir de 2003 comenzó a tener lugar una pronunciada recuperación de la producción, en el período 2005-2008 la producción crece a una tasa acumulada anual de 6,5 %, ritmo muy superior a la media histórica. Este proceso fue impulsado por una sostenida demanda externa e interna, en la cual se destaca un significativo crecimiento de la inversión, con un dinamismo muy importante en la inversión pública, en el que las empresas públicas cumplieron un rol destacado (Dubrovsky y Ruchansky, 2010).

La inversión pública en las empresas públicas en Uruguay

En Uruguay las inversiones de las empresas públicas representan una porción muy importante de la inversión pública total. El gráfico 2 muestra la distribución de la inversión pública en el período 2001-2017. En promedio, la mitad de la inversión pública ha sido realizada por las empresas públicas.

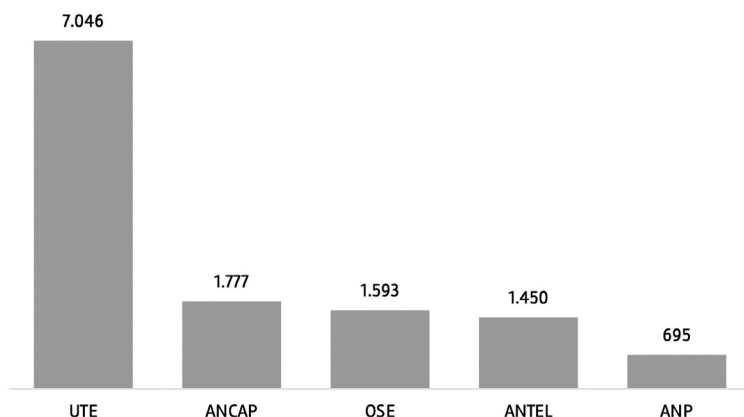
Gráfico 3. Serie de inversión pública, 2001-2017



Fuente: Esponda (2018). Resultados del sector público (MEF).

Las empresas públicas tienen una importancia particular en una economía como la uruguaya. Las dos empresas más grandes del país son empresas públicas: UTE y ANCAP. Estas son a su vez las únicas dos empresas uruguayas que figuran en el listado de las 500 empresas más grandes de América Latina (América Economía, 2013). Medida en términos de su activo, UTE es la empresa más grande del país, con un activo que asciende a 7.000 millones de dólares (13 % del PBI).

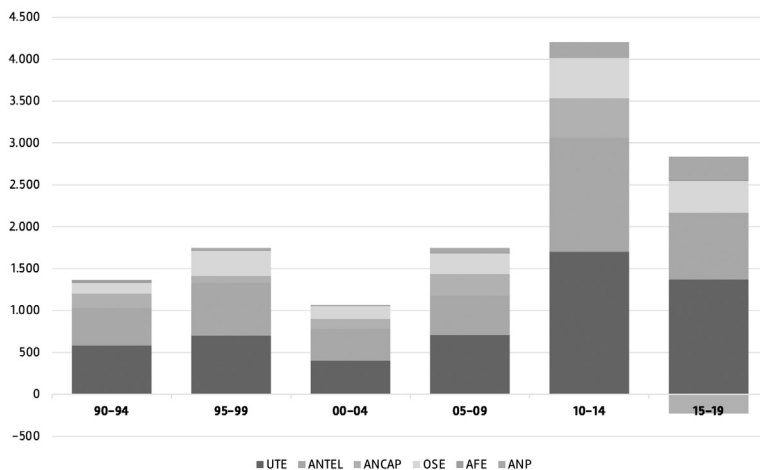
**Gráfico 4. Activos de empresas públicas, año 2019
(millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, con base en estados contables de cada empresa.

De igual relevancia para la economía uruguaya es la inversión que estas empresas puedan realizar. En el gráfico 5 se observa un crecimiento en la inversión de las principales empresas públicas no financieras durante los tres quinquenios que van del 2005 al 2019.

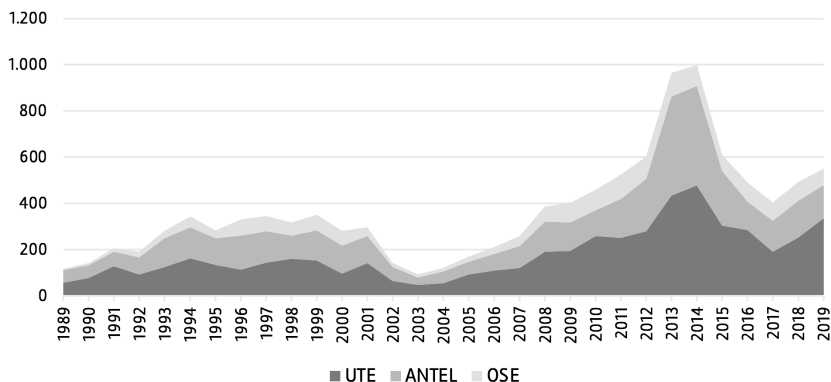
**Gráfico 5. Inversión en empresas públicas por quinquenio
(millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con base en Resultados del sector público (MEF).

Al hacer foco en aquellas empresas públicas de mayor relevancia en la inversión en infraestructura (UTE, ANTEL y OSE), el gráfico 6 muestra un ascenso permanente en el período 2003-2014, que llega a niveles históricos de inversión para caer en los siguientes tres años hasta 2017 cuando vuelve a subir.

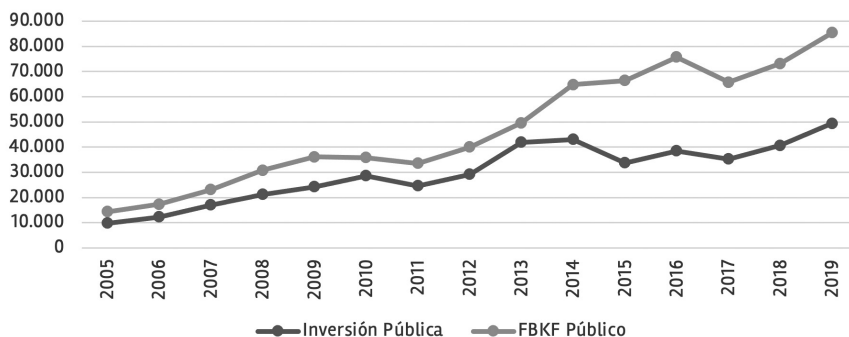
Gráfico 6. Inversión en UTE, ANTEL y OSE (millones de dólares).



Fuente: Elaboración propia con base en Resultados del sector público (MEF).

Sin embargo, las series de inversión pública del MEF, asociados a la inversión pública tradicional, no dan cuenta de toda la inversión realizada por las empresas públicas. En el último tiempo existe un fenómeno frecuente de inversión canalizada a través de medios alternativos como sociedades anónimas, fideicomisos y leasing, entre otros. Esto genera un subregistro en los montos de inversión al considerarse únicamente las formas tradicionales, algo que se ve incluso más afectado por la concreción de contratos con privados a largo plazo que posibilitan la inversión. El gráfico 6 muestra la evolución de la inversión pública y la formación bruta de capital físico (FBKF) público, en la que se observa una clara y creciente divergencia.

Gráfico 7. Inversión pública y formación bruta de capital físico público (millones de pesos corrientes)



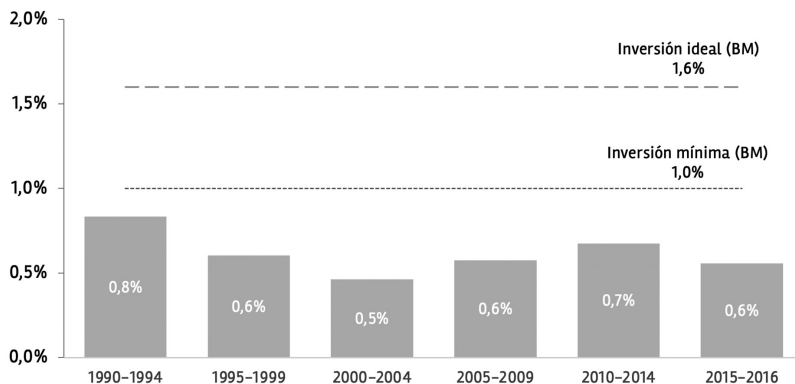
Fuente: Elaboración propia con base en Resultados del sector público (MEF) y Formación bruta de capital físico (BCU).

Esto puede verse con mejor claridad utilizando un caso puntual. Esponda (2018) analiza las particularidades del sector eléctrico, en el que las estimaciones establecen que,

[s]implemente para mantener el *status quo*, Uruguay necesita invertir anualmente el 1 por ciento del PBI en infraestructura eléctrica, pero para aumentar la generación eléctrica a través de fuentes tradicionales y renovables y lograr un suministro confiable, el nivel ideal de inversión es de alrededor del 1,6 por ciento del PBI. (Vélez y Tierney, 2010, p. 84)

Al analizar la serie histórica de inversiones de los últimos 30 años se encuentra que la inversión de UTE nunca ha alcanzado estos valores.

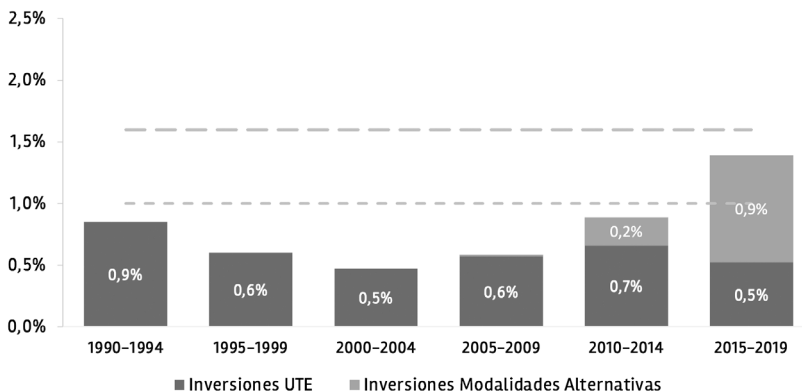
Gráfico 8. Inversiones de UTE (% del PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en Esponda (2018).
Instituto de Economía, Series Históricas.

Este desfasaje entre presupuesto destinado a inversiones y necesidades ha disparado el desarrollo de estrategias alternativas de inversión. Por ejemplo, en el caso del sistema eléctrico se ha verificado una importante inversión en el sector de energía eólica, que ha trascendido largamente al presupuesto de inversiones de la empresa. Para visualizar la dimensión de esta inversión, en el gráfico 9 se suma a la inversión presupuestal de UTE la inversión eólica realizada mediante modalidades alternativas (*leasings*, sociedades anónimas, fideicomisos y contratos PPA).

Gráfico 9. Inversiones de UTE e inversiones por modalidades alternativas (% del PBI)



Fuente: Esponda (2018) con base en Instituto de Economía y estimaciones propias.

El gráfico 8 ejemplifica la estrategia seguida en los últimos tiempos para cubrir las necesidades reales de inversión. La inversión presupuestal de UTE de los últimos 20 años, que osciló entre 0,9 % y 0,5 % del PBI, no sería suficiente para atender las necesidades de mantenimiento y crecimiento del sector, de acuerdo con los valores recomendados en el trabajo citado. Sin embargo, cuando se suman los parques eólicos realizados mediante modalidades alternativas, se encuentran valores que se aproximan o superan los valores planteados.

Proyectos a destacar

La disposición eficiente de infraestructura es uno de los talentos de las políticas de desarrollo, especialmente en aquellos países, como el nuestro, que han orientado su crecimiento hacia el exterior (Rozas y Sánchez, 2004). En este marco, las empresas públicas pueden convertirse en actores relevantes en el desarrollo de la infraestructura nacional, posicionándose como pilares de la transformación productiva y de la competitividad. En este apartado se repasan algunos de los principales hitos de la era frenteamplista en nuestro país.

Los 15 años de gobiernos progresistas tienen luces y sombras en cuanto a la inversión en el desarrollo de infraestructura. Están bien presentes los fracasos en el proyecto de puerto de aguas profundas o la regasificadora a instalarse en la costa de Montevideo, en Puntas de Sayago, presentada como una de las mayores obras de infraestructura de la historia de Uruguay, con un costo de 1.225 millones de dólares (Anido, 2016).

Sin embargo, es innegable el carácter desarrollista en materia de infraestructura que adquirieron las principales empresas públicas no financieras durante la era frenteamplista. Vale la pena repasar algunas de estas iniciativas y sus consecuencias, en particular para el caso de ANTEL, OSE y UTE, las cuales se destacan en este sentido debido a sus propios cometidos específicos.⁴

4 A pesar de no tratarse de una de las tres empresas públicas que más invierten en materia de infraestructura, la planta desulfuradora de ANCAP, inaugurada en 2013, compone una de las obras más significativas de los últimos años, así como una de las más extraordinarias obras ambientales de la historia nacional.

ANTEL

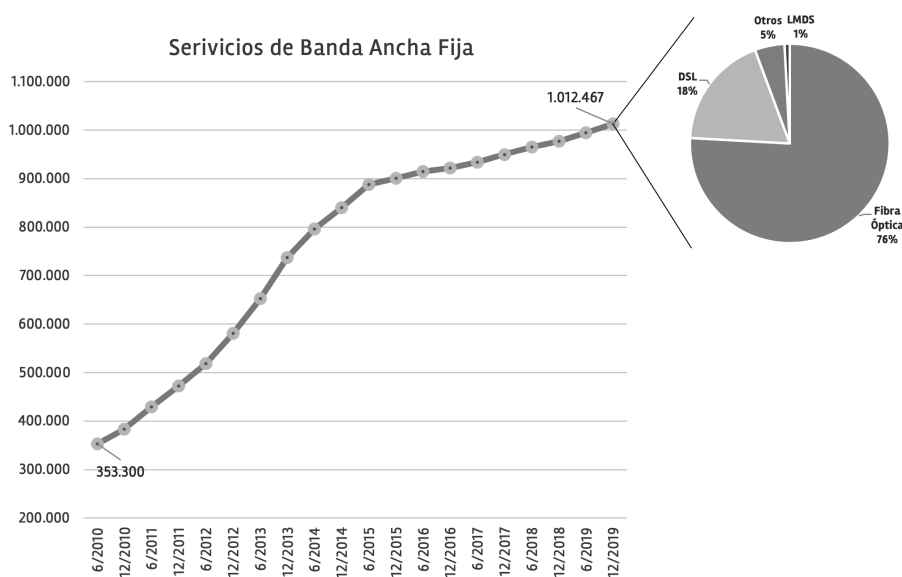
En lo referido a telecomunicaciones, la inversión en fibra óptica encuentra un lugar destacado entre los proyectos de ANTEL, cuyo desarrollo ha tenido gran impacto en el acceso a internet y consolida a Uruguay entre los primeros lugares de los rankings internacionales de conectividad, cobertura, asequibilidad y velocidad de internet (índice de calidad de vida digital 2020). Si bien la iniciativa recibió críticas de la oposición, las cuales argumentaban a favor de una estrategia que combinara el despliegue de la fibra óptica con el cable módem, la fibra óptica alcanza al 80 % de los hogares uruguayos con internet actualmente, producto de una inversión de 600 millones de dólares según el reporte del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) elaborado en el marco del informe de transición de gobierno 2019-2020. Así, según el propio reporte, 75 % de las conexiones de los hogares a lo largo y ancho del país ya cuentan con instalación de fibra óptica en la actualidad, al tiempo que 82 % están conectados a internet por banda ancha. Estas cifras posicionan a Uruguay primero en la región y por encima del promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

La actual intendenta de Montevideo, Carolina Cosse, señalaba durante su gestión como presidenta del directorio de ANTEL que:

El plan de conexión de la fibra óptica al hogar no se desarrolla en ANTEL en el marco de un plan de negocios tradicional. Es un plan de carácter estratégico, similar a las decisiones que se tomaron hace un siglo en este país cuando se decidió extender la red de carreteras. En el Uruguay contemporáneo, sobre la base de esta nueva carretera, es posible desarrollar una enorme cantidad de avances en materia de energía, de seguridad, de teleeducación, de telemedicina, etc., que hasta hace muy poco tiempo para los uruguayos parecían pertenecer a un universo de ciencia ficción. (2013, p. 178)

Las ventajas de contar con un sistema potente de conectividad han quedado expuestas ante las circunstancias recientes ocasionadas por la pandemia que llegara a nuestro país en marzo de 2020.

Gráfico 10. Servicios de banda ancha fija por medio de transmisión



Fuente: Elaboración propia en base a URSEC.

Asimismo, se destacan las inversiones en el data center y la mejora de la infraestructura de las redes comerciales de ANTEL, las cuales acumulan un total de 120 millones de dólares en el cuatrienio 2015-2018, según el informe de exposición de motivos de la rendición de cuentas presentada en 2019. Por otra parte, las inversiones en plataformas multiservicios y en el cable submarino, inaugurado en 2017, que une a Uruguay con Brasil y Estados Unidos, significan serios avances hacia la economía digital del país.

La velocidad y profundidad con que nuestras sociedades deben procesar el cambio tecnológico, con mercados liberalizados para el caso de las telecomunicaciones, donde convergen tanto sectores industriales como de servicios, ponen a prueba de forma permanente la capacidad de invertir de ANTEL.

Siguiendo el fenómeno global que vincula a las empresas de telecomunicaciones con la construcción y/o esponsorio de infraestructura deportiva y de espectáculos artísticos (Bredikhina, 2019; Ithurbide, 2020; Xinesta, 2013), el inicio del segundo período de gobierno del doctor Tabaré Vázquez

que estuvo marcado por una importante discusión sobre una particular inversión de ANTEL: el Antel Arena. Como es sabido, este proyecto consistió en la construcción de un estadio multifuncional de alta tecnología constructiva y de equipamientos, que habilita la realización de diversas actividades, desde recitales y conciertos hasta espectáculos deportivos. Recientemente, en el marco de la pandemia ocasionada por la covid-19, las instalaciones del Antel Arena fueron dispuestas para la ejecución del proceso de vacunación llevado adelante por las autoridades sanitarias de nuestro país en Montevideo.

El lanzamiento oficial del proyecto se realizó en abril de 2013, tras un acuerdo entre Antel y la Intendencia de Montevideo, que le concedía el predio del Cilindro Municipal por 30 años, el cual sería implosionado en mayo de 2014 para dar comienzo a las obras.

Sin embargo, las restricciones presupuestales que se divisaban apenas comenzada una nueva gestión de gobierno pusieron en dudas el proyecto, el cual fue suspendido en pleno desarrollo de las obras por el Poder Ejecutivo. Este paro habilitó la discusión sobre una serie de alternativas para su financiamiento que derivaron en la concreción de un fideicomiso financiero que posibilitó la finalización del proyecto. Se trata de un proyecto que ha sido, y es aún, objeto de muchas críticas de la oposición en aquel momento y gobierno en la actualidad. Es importante mencionar que los resultados recientes de una auditoría encargada por el actual directorio de ANTEL señalan que «[e]l costo total del Complejo Multifuncional Antel Arena asciende (sin perjuicio de adicionales que puedan surgir de hallazgos descriptos en páginas 12 y 24) a US\$ 118.065.064» (ECOVIS, 2020, p. 1).

Resulta evidente que ANTEL, a diferencia de otras empresas estatales, se inserta en mercados dinámicos y esencialmente abiertos, lo cual demanda permanente inversión y extremo cuidado de estas. En palabras de Cosse (2013): «[t]oda empresa de telecomunicaciones, para sobrevivir y crecer, debe invertir» (p. 181).

OSE

Tal como se viera en términos generales para todas las empresas estatales, en lo que refiere a los servicios públicos de acceso al agua potable y saneamiento, Machado (2013) asegura que «[e]l giro producido en la gestión de la empresa (OSE) a partir del plebiscito ha sido destacado por investigadores académicos [...]». Este giro refiere al freno de la tendencia privatizadora,

característico de los años 90 y principios de los 2000, mediante el cual, a partir del año 2005, se dispone el cumplimiento del plebiscito celebrado poco tiempo antes. Para el expresidente del ente se trata de un período de gran expansión de la inversión (Machado, 2013).

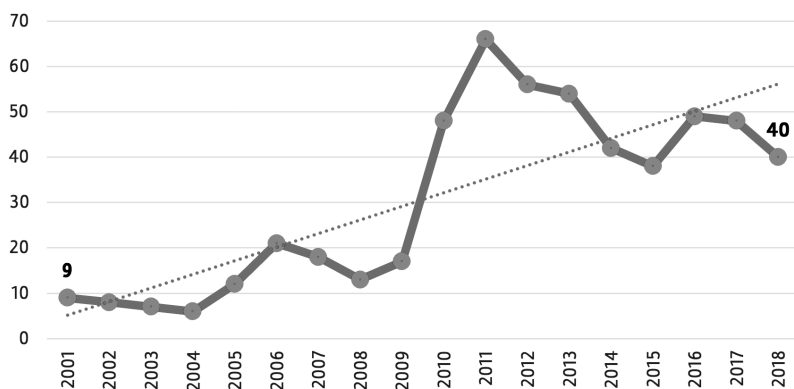
Se reconocen dos avances que son muy importantes en materia legislativa previos al 2005. En 1996 se reformó la Constitución de la República incluyendo el artículo 47, y posteriormente, en 2004, se la vuelve a reformar y se incorpora el artículo 47. Estos artículos establecen, entre otras cosas, que la protección del medio ambiente es de interés general, determinan que el agua es un recurso natural esencial para la vida y que el acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales. Esto convierte a Uruguay en uno de los primeros países del mundo en incorporar a nivel constitucional el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales (Páez, 2015).

Sin embargo, será durante la era frenteamplista que una serie de instrumentos legales y documentos programáticos solidifiquen las bases para lograr los objetivos de mejorar la cobertura y eficiencia en la gestión sustentable de los recursos (Basani, Maroñas, Rezzano y Sorhuet, 2020). En 2009 se establecen por ley los principios rectores de la Política Nacional de Aguas; en 2011 se declara de interés general la conexión a las redes públicas de saneamiento y se hace obligatoria, por ley 18840. Posteriormente, en 2013 y 2018 se sancionan los decretos 59/13 y 343/18, respectivamente, los cuales determinan que OSE o la Intendencia de Montevideo pueden conceder prórrogas al plazo de obligatoriedad de conexión, por un lado, y la forma de notificación a propietarios y prominentes compradores de inmuebles cuando frente a su vivienda se construya una nueva red o se amplíen las existentes, por otro. En 2017 se aprueba el Plan Nacional de Aguas, y a fines de 2019 se publicó el Plan Nacional de Saneamiento, el cual se aprobó mediante el decreto 14/2020 a principios del año siguiente.

En 2015, al comenzar el último período de gobierno consecutivo del Frente Amplio, se definió una nueva agenda de desarrollo sostenible, en la cual se enmarcaron 17 objetivos (objetivos de desarrollo sostenible [ODS]) con metas para 2030. En este sentido, el ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento ubica al agua como un elemento vital para el desarrollo y establece como meta para el 2030 el acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene adecuados y equitativos universalmente. Dado que Uruguay asumió estos compromisos y sus metas, se puede destacar que 99,4 % de la población accede al agua por diferentes fuentes y 95,2 % cuenta con abastecimiento

de agua segura (Presidencia de la República y OPP, 2018). Los datos de saneamiento revelan que 43 % de la población cuenta con servicios de saneamiento gestionados en forma segura, al tiempo que 99,2 % cuenta con acceso al saneamiento básico (MVOTMA, SNAACC y Presidencia, 2019). El gráfico 10 muestra la evolución de la inversión realizada por OSE en materia de alcantarillado, con una tendencia creciente desde el 2004. A pesar de estos avances, existe una gran diferencia en el acceso al saneamiento gestionado en forma segura entre Montevideo y el interior, tomando en cuenta que esta es una competencia del gobierno departamental en la capital del país, mientras que OSE es la encargada de cumplir estas funciones en el resto de los departamentos (Basani *et al.*, 2020).

Gráfico 11. Evolución de la inversión en alcantarillado de OSE (millones de dólares corrientes)



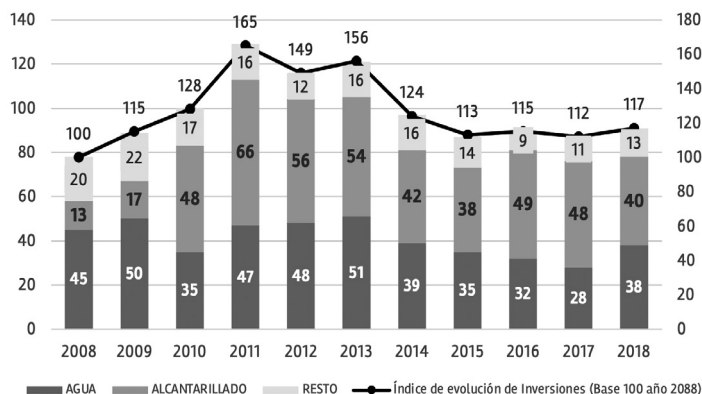
Fuente: Elaboración propia con base en MVOTMA, SNAACC y Presidencia. (2019). Plan Nacional de Saneamiento.

Según Basani *et al.* (2020), el sector público es el mayor financiador de inversiones del sector agua y saneamiento, ya sea con fondos propios y/o préstamos con garantía soberana, particularmente mediante fuentes de financiamiento externas provenientes de organismos multilaterales que se ejecutan en mayor medida por OSE. Para el caso del sector agua y saneamiento, no se dispusieron ni quedaron previstos contratos de participación público-privada (PPP).

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, en el quinquenio 2010-2014 se invirtieron en el área de agua y saneamiento 482 millones

de dólares, con un aumento cercano al 15 % para el quinquenio 2015-2019, ascendiendo a la cifra de 550 millones de dólares. En el gráfico 12 se observa la evolución de las inversiones realizadas por OSE entre 2008 y 2018, y se destaca la inversión constante durante los últimos años.

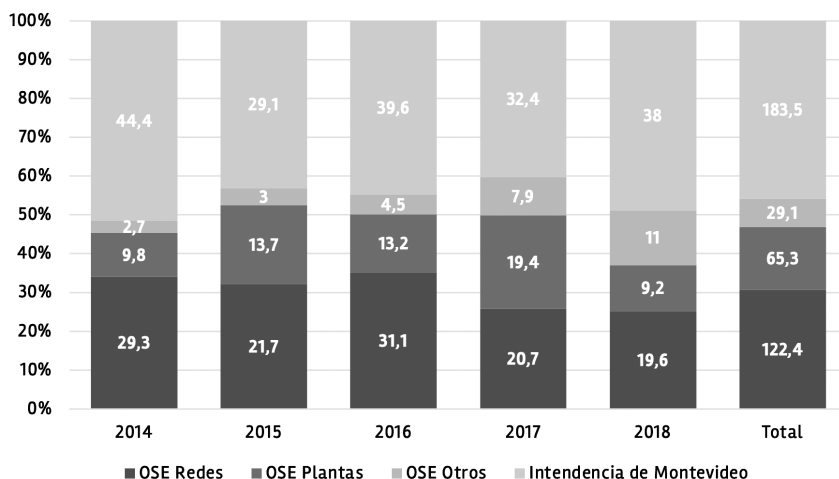
Gráfico 12. Inversiones de OSE en el período 2008-2018. Millones de dólares corrientes enero-diciembre 2018



Fuente: Elaboración propia con base en OSE (2018).

Algunos estudios estiman que Uruguay debe invertir al menos 1582 millones de dólares para universalizar el acceso a saneamiento, lo que implica una inversión pública cercana a los 1279 millones de dólares, respaldada por al menos 303 millones de dólares invertidos por privados (Basani *et al.*, 2020; Fernández y Castagnino, 2019). Esto requeriría dos décadas de inversión para universalizar el acceso al saneamiento, si se considera el ritmo mostrado por OSE y la Intendencia de Montevideo en el último período administrativo, el cual se ubica en el entorno de los 81 millones de dólares de inversión anual (MVOTMA, SNAACC y Presidencia, 2019). El siguiente gráfico muestra la inversión total en materia de saneamiento; se distingue lo realizado por OSE y la Intendencia de Montevideo para el período 2014-2018.

Gráfico 13. Inversión en saneamiento (millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en MVOTMA, SNAACC y Presidencia. (2019). Plan Nacional de Saneamiento.

Asimismo, entre las obras más significativas ejecutadas durante los últimos años se subrayan la de Ciudad de la Costa, cuya ejecución lleva más de 10 años y ha insumido 160 millones de dólares; la de Maldonado, con un costo que supera los 80 millones de dólares, y la planta de Salto, en la cual se invirtieron 32 millones de dólares y fue inaugurada al término del último período frenteamplista (Presidencia de la República, 2019).

UTE

En relación con las acciones desarrolladas por UTE, una serie de estudios dan cuenta de la situación que el país atravesaba al comienzo de la era frenteamplista. Una sequía amenazaba la continuidad del abastecimiento ante la escasez de respaldo y la discontinuidad de las importaciones. Al mismo tiempo, el sistema de generación eléctrica en nuestro país se hallaba en con síntomas de extrema vulnerabilidad, con un déficit de potencia firme de generación cuantificable en el orden de los 300-350 MW (Bertoni *et al.*, 2018; Dubrovsky y Ruchansky, 2010; Esponda y Molinari, 2016). A partir de esa situación, UTE ha llevado adelante una política de inversiones que ha cambiado sustancialmente la realidad del sistema

eléctrico nacional. Durante los últimos 10 años de gobierno frenteamplista se invirtieron 7000 millones de dólares en el sector eléctrico, de los cuales más de 3000 millones fueron aportados directamente por UTE (Presidencia de la República, 2019). Se enfatizan la trascendental inversión en generación, la cual incorporó la generación a partir de energía eólica, y el respaldo térmico que dan la construcción de la Central de Punta del Tigre y la inauguración de la Central de Ciclo Combinado, así como la mejora del sistema de transmisión y la interconexión con Brasil a través de la convertidora de Melo. En relación con esto último, en 2014 UTE hizo pública la decisión de construir la línea de transmisión Tacuarembó-Melo de 500 kV, que uniría la estación Melo B con una nueva estación en Tacuarembó.⁵ La obra atraviesa los departamentos de Tacuarembó y Cerro Largo y forma parte del proyecto de cierre del anillo de alta tensión, hecho estratégicamente relevante para el sistema de transmisión ya que permite reforzar y dar mayor confiabilidad a la red eléctrica del país. La inversión total de la obra se estimaba en 80 millones de dólares (Esponda, 2018). Según el *Informe de transición de gobierno 2019-2020*, las líneas de asistencia para eficiencia energética generaron ahorros promedio de 870.000 dólares al año.

En materia de inversión para el desarrollo de infraestructura, la creciente participación de las energías renovables en la matriz de generación eléctrica, la cual ascendió a 97 % del total en 2018, ocupa un lugar trascendental. Lejtregger (2018) señala la magnitud de estos logros a nivel internacional, destacando el informe *Renewables 2016: Global Status Report* (ren21, 2016), donde Uruguay ocupó la tercera posición en el mundo con mayor inversión por unidad del PBI en energías renovables en 2015, tras su destacado desempeño en 2013 y 2014, cuando había estado en primer y quinto lugar del ranking, respectivamente. Así, el país fue clasificado como un caso *transformacional* en el contexto mundial (Thwaites, 2016).

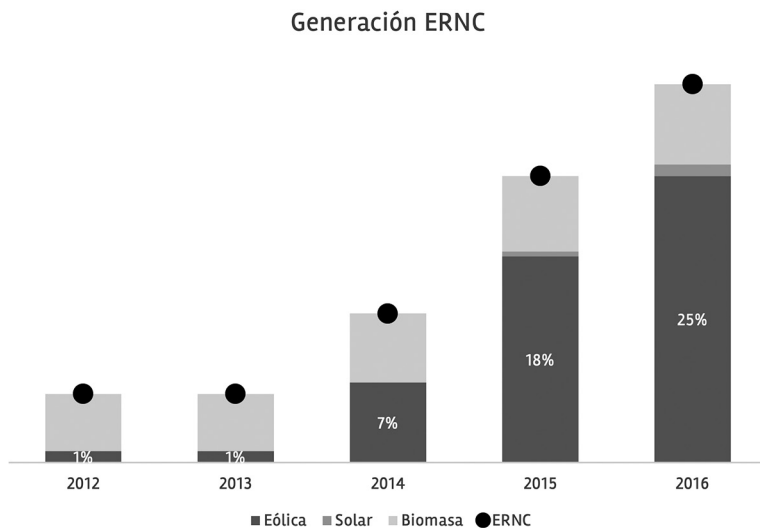
Esto es señalado como una verdadera transformación de su matriz energética por diferentes estudios (Bertoni *et al.*, 2018; Esponda, 2018; Esponda y Molinari, 2016). Ante el malogro de la iniciativa de «gas por caño o gas por cable» impulsada en los noventa, a comienzos del presente siglo el sistema eléctrico se encontraba en una situación de déficit estructural de energía firme que lo situaba en un escenario vulnerable ante sequías extremas. Esponda (2018, p. 9) señala que:

.....
5 Este proyecto fue duramente criticado por el gremio de trabajadores de la empresa, quienes señalaron intereses privatizadores detrás de estas iniciativas.

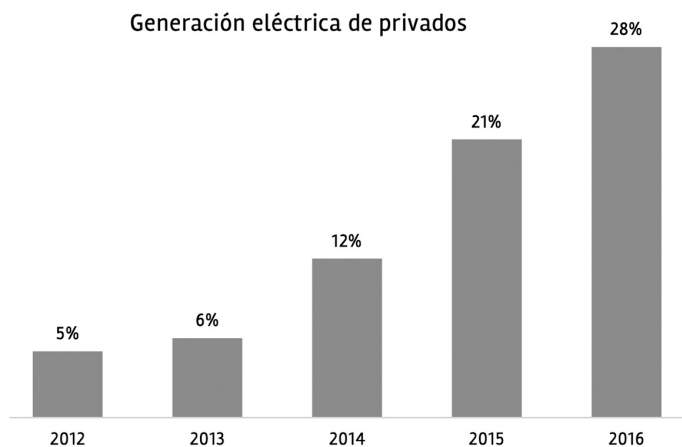
La recuperación de la capacidad de inversión en generación por parte de UTE contribuyó a superar las sequías de 2006 y 2008 sin cortes de energía y a brindar un escenario favorable para la elaboración de una política energética con un rol orientador preponderante del Estado. Esta estrategia, que tiene un hito importante en la concreción de un acuerdo multipartidario en materia energética, ha procurado avanzar en términos de soberanía (menor dependencia del precio del petróleo y de las importaciones), de volatilidad (menor dependencia de la hidráulicidad) y desde el punto de vista ambiental (aumento de la generación eléctrica en base a energías renovables).

En el gráfico 14 (*a* y *b*) se examinan dos dimensiones diferentes de este proceso. En el gráfico 14*a* se observa el crecimiento de la generación de energía renovable no convencional sobre la generación total, esencialmente a partir del importante aumento de generación eólica. En gráfico 14*b* se exhibe la otra cara de las transformaciones ocurridas en el sector de generación eléctrica, dado que la energía proveniente de generadores privados alcanzaba únicamente el 5 % en el 2012 y llegó al 28 % cuatro años más tarde.

**Gráfico 14a. Generación ERNC y generación privada
(% sobre generación total)**



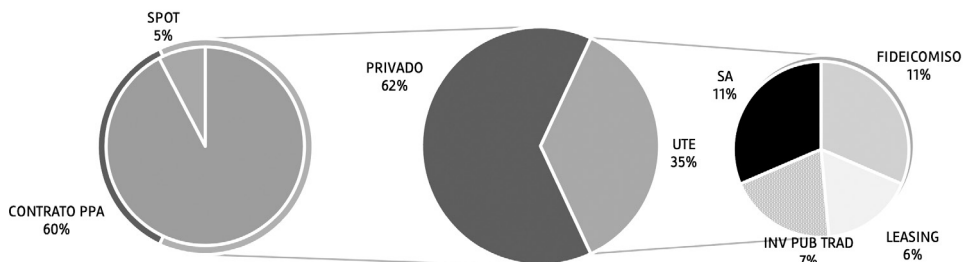
**Gráfico 14b. Generación ERNC y generación privada
(% sobre generación total)**



Fuente: Esponda y Molinari, 2016.

Este impulso de la energía eólica en nuestro país se respalda en una estrategia que combinó esfuerzos públicos y privados (Esponda, 2018), algo señalado como una maniobra privatizadora por voces discrepantes con el gobierno (Bertoni, Messina y Bértola, 2019). El gráfico 15 exhibe la distribución de la potencia eólica instalada para el año 2016 según la modalidad de desarrollo, en dos categorías: privado o UTE.

Gráfico 15. Potencia eólica según modalidad de desarrollo (año 2016)



Fuente: Esponda (2018).

Sobre este análisis, Esponda (2018, p. 11) señala tres conclusiones:

En primer lugar, la potencia eólica instalada es mayoritariamente de propiedad privada; en segundo lugar, el tercio desarrollado por UTE fue fundamentalmente realizado a través de modalidades alternativas de inversión, correspondiendo solo un 7 % del total a inversión pública tradicional; en tercer lugar, en su gran mayoría los parques eólicos privados cuentan con un contrato a largo plazo con UTE.

Este último punto es de vital relevancia para comprender el rol de las empresas públicas en el desarrollo de infraestructura para el país, ya que el impulso de la energía eólica privada no se genera debido a la profundización de las reglas de juego del libre mercado, sino que se produce en un régimen donde el principal actor estatal asegura la compra de energía mediante contratos por 20 años, dotando al proceso de carácter monopsonico. Así, UTE asume el riesgo de demanda del negocio y facilita la obtención de financiamiento de los agentes privados por este medio.

Conclusión

El rol del Estado empresario en el desarrollo de las naciones es materia de análisis permanente en diversas disciplinas académicas y la política pública. En Uruguay, con más de 100 años de historia de las empresas públicas, las discusiones se reavivan con cada nuevo gobierno, acorde con los procesos mismos de la vida en democracia.

La llegada del Frente Amplio en el 2005 puso paños fríos a los reiterados intentos privatizadores de los cuales habían sido sujetos las empresas públicas a lo largo de los 90 y principios de los años 2000. Sin embargo, los sucesivos gobiernos de la coalición de izquierda mantuvieron como gran objetivo orientador la eficiencia económica y el autofinanciamiento.

Una vasta literatura especializada señala que en la actualidad una extensa mayoría de los servicios de infraestructura son suministrados por el Estado a través de las empresas públicas. En este sentido, y siguiendo los lineamientos desarrollistas que caracterizaron a los tres sucesivos gobiernos frenteamplistas, las principales empresas estatales cumplieron un rol determinante en el impulso a la infraestructura, mediante formas de inversión tradicional y algunas innovaciones alternativas para nuestro país. El acotado espacio fiscal puso a prueba la capacidad de invertir en el despliegue de infraestructura de calidad.

Sin lugar a dudas, el fin de la era progresista llega con un importante número de asuntos por resolver en cuanto a la gestión y orientación de las empresas públicas. En lo que refiere a inversiones en el desarrollo de infraestructura, el carácter dinámico de este asunto obliga a realizar esfuerzos permanentes, que necesariamente deben estar dotados de creatividad y responsabilidad en el largo plazo.

Bibliografía

- ADERASA. (2017). *Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (GRTB)*. Informe anual 2016. Lima.
- Anido, C. (2016). *Análisis de un mega emprendimiento secundario: La regasificadora en Montevideo. Evaluación de la política oficial y del fracaso de la misma*.
- Aschauer, D. A. (1988). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200.
- Aschauer, D. A. (1989). Public investment and productivity growth in the Group of Seven. *Economic perspectives*, 13(5), 17-25.
- Basani, M., Maroñas, C., Rezzano, N., y Sorhuet, S. (2020). *El estado del sector agua, saneamiento y residuos sólidos en Uruguay: Diagnóstico y perspectivas*. En C. Maroñas, N. Rezzano, M. Basani, S. Sorhuet. p. cm. (Nota técnica del BID, 1945).
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Bentancur, N., y Busquets, J. M. (2016). *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bertino, M. (2013). Las empresas públicas en el Uruguay contemporáneo: La reforma de las empresas públicas en Uruguay: Una lectura desde la historia económica. En D. Chávez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M., D., Vázquez, D. et al. (2013, enero-junio). Cien años de empresas públicas en Uruguay: Evolución y desempeño. *Revista de Gestión Pública*, 2(1): 25-66.
- Bertino, M., Mariño, N., Torrelli, M., y Vázquez, D. (2012). Las empresas públicas uruguayas en el largo plazo y sus vínculos con la política económica. Ponencia presentada en el *54 Congreso de Americanistas*. Viena.
- Bertoni, R., Bittencourt, G., Saavedra, C., Cantera, V., Messina, P., Jauge, M., Dufrechou, H., y Morales, V. (2018). Desentrañando la «tecnología del éxito» en políticas de desarrollo productivo: Estudios de casos narrados desde la perspectiva de sus protagonistas. En L. Bértola (Ed.), *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay*. OIT Américas. Informes Técnicos.

- Bertoni, R., Messina, P. y Bértola, L. (2019). *La «revolución eólica» en Uruguay*. Universidad de la República.
- BID. (2013). *Inversiones públicas y reglas fiscales*. Washington: BID.
- BID. (2015). *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, Cuánto y Quién?* Washington DC: BID.
- Boneo, H. (1973). *Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay*. Montevideo: Presidencia de la República, Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Bredikhina, N. (2019). Olympic Dreams or Broken Promises: Evaluation of the XXII Olympic Winter Games' Vision and Impact on Infrastructure, Environment, Athletic Venues, and Tourism. *International Journal of Sport & Society*, 10(3): 1-16.
- Cosse, C. (2013). ANTEL: Una empresa en la vanguardia tecnológica con compromiso social. En Chávez y Torres (Eds.), *La reinvencción del Estado: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.
- Dubrovsky, H., y Ruchansky, B. (2010). *El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: La experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el período 1990-2009*. Serie Documentos de Proyectos, 284. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ECOVIS. (2020). LA J101600 Servicios profesionales de auditoría para el complejo multifuncional Antel Arena. Recuperado de <http://www.antel.com.uy/documents/20182/1895475/Primer+Informe+Auditor%C3%ADa+Antel+Arena.pdf/dd1445a0-6ce0-4d88-82b1-819bb-71f0ef2>
- Esponda, F., y Molinari, J. (2016). *La dimensión contable de la revolución eólica uruguaya*.
- Fernández, D., y Castagnino, G. (2019). *Plan de inversiones en saneamiento en Uruguay*. Montevideo: Documento de consultoría interno.
- Frente Amplio. (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009: Porque entre todos otro Uruguay es posible*. Aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21 de diciembre de 2003.
- Ginesta, X. (2013). What is the next step? The champions league clubs and their sponsors. *From Bwin to Qatar Sports Investment, Soccer & Society*, 14(1): 66-79, doi: 10.1080/14660970.2012.692680

- Ithurbide, C. (2020). Telecom and Technology Actors Repositioning Music Streaming. En Athique, A., Parthasarathi, V. (Eds.). *Platform Capitalism in India: Global Transformations in Media and Communication Research*. A Palgrave and IAMCR Series. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-44563-8_6
- Lejtregger, M. (2016). *Una propuesta para el análisis de la cooperación internacional en un país de desarrollo relativo intermedio: Caso de estudio: la política pública de energía eólica en Uruguay entre 2005 y 2015*. Informe de pasantía, Licenciatura en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Machado, M. (2013). Transformaciones, aportes al desarrollo y desafíos de oSE como empresa pública tecnológica con compromiso social. En D. Chávez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.
- Martner, R., y Tromben, V. (2005). *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*, p. 5.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milnitsky, S. (2001). Empresas y servicios públicos: ¿A qué estamos jugando? En Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), *Servicios públicos: Aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Trilce.
- Moreira, C., Selios, L., y Lizbona, A. (2010). *La renovación programática del Frente Amplio: Una mirada al proceso reciente (2004-2009)*. Montevideo: Udelar, FCS, ICP y FESUR.
- Munyo, I., y Regent, P. (2015). *Empresas del Estado y eficiencia: La relevancia del ejercicio de la propiedad*. Pharos, Academia Nacional de Economía, IEEM, Universidad de Montevideo.
- MVOTMA, SNAACC y Presidencia. (2019). *Plan Nacional de Saneamiento*.
- Nahum, B. (1993). *Empresas públicas en el Uruguay: Origen y gestión*. Montevideo: Banda Oriental.
- Narbondo, P. (2012). *Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio*. Montevideo: Mimeo.
- oSE. (2018). *Reporte de sostenibilidad 2018*.

- Páez, T. (2015). *Acceso universal al saneamiento: Alternativas y costos. Caso Uruguay*. En T. Páez Rubio, N. Rezzano, H. Roche, p. cm. Nota técnica del BID, 869.
- Portillo, Á. (2013). La construcción de un Estado diferente en el Uruguay progresista. En D. Chávez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.
- Presidencia de la República y OPP. (2018). *ODS - Informe nacional voluntario. Uruguay 2018*.
- Presidencia de la República. (2019). *Un Uruguay para todos: Un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro*.
- Presidencia de la República. (2020). *Informe de transición de gobierno 2019-2020*. MIEM.
- ren21. (2014). Annual Report 2014 [online]. Recuperado de https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/06/REN21_AnnualReport_2014_web.pdf.
- ren21. (2015). *Annual Report 2015* [online]. Recuperado de https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/06/REN21_AnnualReport_final_2015_low.pdf.
- ren21. (2016). *Renewables 2016: Global Status Report* [online]. Disponible en <http://www.ren21.net/status-of-renewables/global-status-report/> [acceso: 31/7/2016].
- Rozas Balbontín, P., y Bonifaz, J. L. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 165.
- Rozas Balborín, P., y Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual. Recursos naturales e infraestructura*, Serie 75. Santiago de Chile, CEPAL.
- Serebrisky, T., y Suárez-Alemán, A. (2019). *La provisión de servicios de infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Puede la región hacer más y hacerlo mejor? Un análisis de frontera de eficiencia de la infraestructura económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Thwaites, J. (2016). *How Uruguay Became a Wind Power Powerhouse* [online], 7 de marzo. Recuperado de <http://www.wri.org/blog/2016/03/how-uruguay-became-wind-power-powerhouse> [acceso: 31/7/2016].
- Vagliasindi, M. (2008). Governance Arrangements for State Owned Enterprises. *The World Bank Sustainable Development Network*.
- Vélez, C. E. y Tierney, J. (2010). Financiamiento y regulación de la infraestructura. En D. Yuravlivker (Ed.), *Uruguay: Notas de política. Desafíos y oportunidades 2010-2015*. Banco Mundial.
- Winkler, D. R., y del Campo, M. (1992). Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. *Revista CEPAL*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Capítulo 16

Las políticas públicas y la energía en el ciclo progresista

Ramón Méndez

Introducción

Durante el ciclo progresista se llevó a cabo una transformación radical en el sector energético nacional que colocó a Uruguay como una referencia global en la lucha contra el cambio climático, a partir de la incorporación de fuentes renovables. Gracias a este cambio, el país no solo aumentó su soberanía garantizando su abastecimiento energético y exportando energía a sus vecinos, sino que redujo a la mitad su costo de generación de electricidad y en 90 % la dependencia climática y los sobrecostos en años secos, mediante un proceso que generó decenas de miles de puestos de trabajo, nuevas capacidades nacionales, derrames en la economía superiores a los dos mil millones de dólares y contribuyendo a las políticas de integración social.

Este proceso recibió una gran atención a nivel global, mucho mayor que la que tuvo en el propio país.¹ Medios tan diversos como *El País* de Madrid, *Le Monde*, *The Guardian*, la Deutsche Welle o CNN dedicaron varias notas y documentales a describir lo ocurrido.² Al mismo tiempo, la banca multilateral y los principales organismos energéticos mundiales han destacado

1 Véase por ejemplo: «Revolución energética», editorial del diario *El Observador* del 29 de junio de 2013, <https://www.elobservador.com.uy/nota/revolucion-energetica-201362921160>

2 Véase por ejemplo: «Uruguay makes dramatic shift to nearly 95% electricity from clean energy», *The Guardian*, 3 de diciembre de 2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/03/uruguay-makes-dramatic-shift-to-nearly-95-clean-energy>; «La revolución renovable uruguaya», *El País* de Madrid, 11 de julio de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/07/10/actualidad/1405027005_646202.html; o «La revolución del viento», mayo de 2019, <https://www.dw.com/es/la-revoluci%C3%B3n-del-viento/av-48849775>

de manera sistemática la transformación.³ Y en paralelo, el proceso uruguayo fue objeto de estudio de una decena de tesis de maestría y doctorado en diversas universidades de todo el mundo.⁴ Como puede observarse, un común denominador de todos estos análisis es la adjetivación del proceso transformador como *revolucionario*. En los estudios académicos, se destaca además el carácter innovador de las políticas públicas que hicieron posible esta transformación.

El objetivo del presente artículo es analizar este proceso transformador. En el primer apartado se describen los principales cambios ocurridos en el sector energético uruguayo y sus impactos, así como las razones que han motivado este fuerte reconocimiento global. En el apartado siguiente, se describe el cambio de paradigma en las políticas públicas que hicieron posible esta transformación, mientras que en el tercero se analizan los diferentes mecanismos en los que se basó la reforma.

La «revolución energética uruguaya»

Al comienzo del ciclo progresista el país estaba sumido en una profunda crisis energética.⁵ Las centrales hidráulicas eran insuficientes para cubrir la demanda y se dependía de manera creciente de la importación de petróleo. Esto puso en mayor evidencia la dependencia climática del sistema eléctrico: en años de sequía, la generación hidráulica caía a mínimos históricos y se disparaba el uso de las centrales térmicas basadas en petróleo, por lo que el país llegó a cubrir cerca del 70 % de sus necesidades energéticas totales mediante petróleo importado.⁶ Esta situación se desarrollaba en un contexto geopolítico global que había disparado el precio del petróleo,⁷ lo que le generaba al país un fuerte desbalance de divisas, al punto que la importación de petróleo llegó al nivel del 42 % de

3 Por ejemplo, el BID destaca que Uruguay ejecutó una «revolucionaria estrategia en el área de generación eléctrica»; IRENA (la Agencia Internacional de Energías Renovables) señala que es «pionero regional e internacional en materia de renovables»; mientras que para REN21 fue «líder mundial en niveles de inversión por unidad de PBI destinada a electricidad y combustibles a partir de nuevas fuentes renovables».

4 Una referencia reciente (setiembre de 2020) es la tesis de la estudiante alemana Julia Gauss, *From electricity crisis to global example: Exploring the reasons behind the Uruguayan Wind Revolution*, en la Global Studies & Science Policy Research Unit, del prestigioso Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Inglaterra.

5 Nadie se refería simplemente al tema *energético*, al *sector energético*, o a las *políticas energéticas*, sino a la *crisis energética*, o al *problema energético*, que parecía sin solución.

6 El balance energético nacional de cada año puede encontrarse en <https://ben.miem.gub.uy/>

7 Mientras que el precio del barril del petróleo se mantuvo en alrededor de 20 dólares a fines del siglo pasado y comienzo del actual, trepó hasta un máximo de 147 en julio de 2008.

las exportaciones uruguayas, cuando había sido de solo 10 % a 15 % en la década del 90.⁸

Complejizando lo anterior, el país había acumulado un importante déficit de inversiones, lo que limitaba fuertemente la infraestructura energética disponible.⁹ Los gobiernos blancos y colorados posdictadura habían intentado una transformación energética que buscaba dejar en manos del sector privado las principales variables del sector energético, retirando al Estado de su rol planificador estratégico. Sin embargo, las inversiones privadas necesarias en sectores claves no llegaron.¹⁰ Paradojalmente, en cambio, se realizaron otras inversiones que no aportaron las soluciones requeridas: por ejemplo, las empresas permisarias de pozos de gas natural en Argentina invirtieron cientos de millones de dólares en tres gasoductos, aunque el gas nunca llegó en las cantidades esperadas.¹¹

Como consecuencia de este complejo entramado, la energía disponible en el país no resultaba suficiente, al punto que fue necesario exigir a los consumidores que redujeran su consumo e incluso recurrir a cortes de energía programados. Hubo que acudir también a la importación de electricidad, extremo que resultó complejo porque también Argentina y Brasil vivían situaciones extremas, lo que llevó a importar electricidad a precios extraordinariamente altos.¹² La situación se vio agravada por el hecho de que durante los primeros 10 años del ciclo progresista la economía crecía a tasas desconocidas y, con ello, la demanda de energía de todos los sectores de consumo.

Todo esto había disparado naturalmente los costos de los energéticos en Uruguay, lo que repercutió de manera compleja no solo en los consumidores, por el aumento de las tarifas, sino especialmente en la macroeconomía, que debió absorber los sobrecostos que resultaba imposible transferir a los consumidores. En años de lluvias medias, el costo de producción de la electricidad que consumía el país llegó a 1100 millones de dólares y se alcanzaron valores extremos de hasta 2500 millones anuales en los años más secos.¹³

8 <https://ben.miem.gub.uy/caracteristicas2.html>

9 Había retraso de inversiones en todo el sistema eléctrico, en la refinería y en logística.

10 Por ejemplo, a pesar de la apuesta al sector privado para generación eléctrica, no se agregó ni una sola central nueva entre 1991 y 2006.

11 Uno de los gasoductos nunca llegó a utilizarse y el más importante de los tres, el gasoducto Cruz del Sur, apenas llegó a utilizarse al 5% de su capacidad; falló uno de los principios básicos de las políticas energéticas: evitar la dependencia de un único país proveedor.

12 Se llegó a importar electricidad a 400dólares/MWh, el cuádruple del costo medio.

13 Véase por ejemplo un análisis reciente en <https://iie.fing.edu.uy/investigacion/grupos/gee/2020/07/10/uruguay-pais-lluvioso-con-sequias/>

En suma, al comienzo de la era progresista, el sector energético del país estaba sumergido en la «tormenta perfecta».

Quince años después, la situación es radicalmente distinta. Uruguay no solo es capaz de garantizar su abastecimiento energético, aun a pesar del fuerte incremento de la demanda de los últimos años, sino que exporta energía a sus dos vecinos.¹⁴ La transformación permitió una dramática reducción de los costos medios de generación, que pasaron de 1100 millones de dólares por año a solo 600 millones. Mucho más impactante aún es la reducción del riesgo climático, ya que los sobrecostos de los años más secos pasaron de los 1400 millones de dólares a solo 100 millones.¹⁵ Esta drástica reducción de 500 millones de dólares anuales en los costos de producción y una disminución aún mayor de los riesgos del modelo de negocio representan probablemente la mayor ganancia de eficiencia económica de la historia de las empresas públicas de nuestro país.

Un asunto controversial en relación con esta ganancia de eficiencia del sector es su impacto sobre las tarifas, debido a que se instaló en la opinión pública, amplificado por muchos medios, la idea, sin sustento, de que estas habían aumentado. La gráfica 1 muestra que la transformación energética, cuyos frutos comenzaron a verse a partir de 2012, permitió que todas las tarifas aumentaran sistemáticamente por debajo de la inflación, es decir, que disminuyeran en pesos constantes; en el caso de las pymes la disminución fue del 45 %. Este cambio resulta particularmente significativo si se lo compara con el salario real, dado que la brecha entre el antes y el después de la transformación es muy significativa: la gráfica muestra (diferencia entre la curva *salarios* y la *RES*) que los asalariados pueden comprar en sus casas 59 % más electricidad que 10 años antes.¹⁶

Como contrapartida de lo anterior, solo una parte de la ganancia lograda en la transformación fue efectivamente trasladada a la disminución de las tarifas. En efecto, durante los últimos años del ciclo progresista, el presupuesto nacional determinó que la empresa eléctrica realizara una mayor transferencia de ganancias a rentas generales, cercanas a los 400 millones

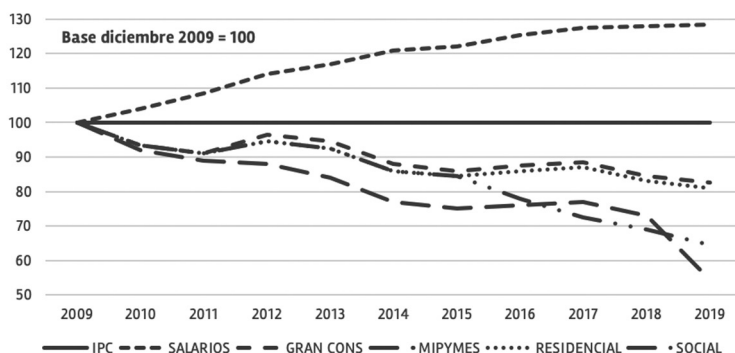
14 La exportación de energía desde 2015 hasta la fecha aportó ingresos de divisas cercanos a los 300 millones de dólares.

15 Estos números representan la diferencia entre el costo de generación en un año seco, con 5% de probabilidad de ocurrencia en función de las crónicas conocidas entre 1911 y 2019, en comparación con el año de lluvias media según la misma crónica; mayores detalles pueden encontrarse en la publicación del Grupo de Energía Eléctrica de la Facultad de Ingeniería citado ut supra, y una explicación más técnica y completa en la presentación que se encuentra en <https://youtu.be/u1EhkBKUuSw>

16 La relación ingreso-tarifa pasó de $100/100=1$, a $129/81=1,59$.

de dólares anuales, los que podrían haberse utilizado para disminuir aún más las tarifas de la electricidad. Esta política ha sido continuada, e incluso incrementada, al menos hasta ahora, por el gobierno que asumió el 1.º de marzo de 2020, el cual, revirtiendo la tendencia de los últimos años, en marzo aumentó las tarifas por encima de la inflación.¹⁷

Gráfico 1. Evolución del salario real y de las tarifas eléctricas a valores constantes del 2009: grandes consumidores (GC), sector residencial (RES), consumidores medianos (MC), tarifa social y MIPYMES

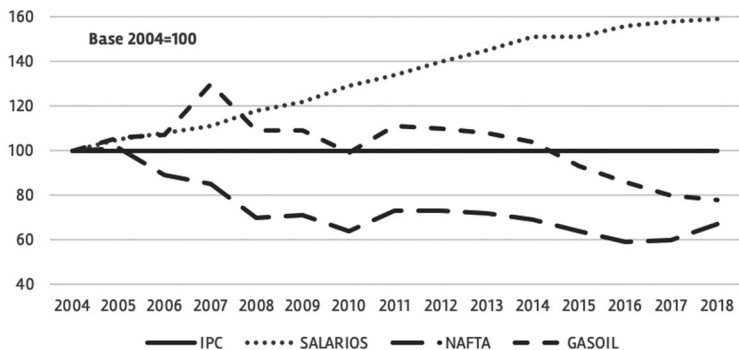


Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

Aunque con contextos muy diferentes, las tarifas de los combustibles también aumentaron por debajo de la inflación. El gráfico 2 muestra la evolución de los salarios y de los principales combustibles a valores constantes del 2004. Como puede observarse, las tarifas de los combustibles fluctuaron, reflejando las variaciones del precio del petróleo, pero al culminar el ciclo progresista se encontraban 21 % (el gasoil) y 33 % (la nafta) por debajo de los valores de 15 años antes, a pesar de que el barril de crudo estaba a 35 dólares en 2004 y a 65 a fines del 2019. Si combinamos este hecho con el aumento del salario real, que creció 59 % desde 2004, un asalariado uruguayo podía comprar a comienzos de 2020 más del doble de litros de nafta que 15 años antes.

¹⁷ El Observador: <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-anuncia-ajuste-de-tarifas-y-medidas-para-combatir-deficit-fiscal-2020311184548>

Gráfico 2. Evolución del salario real (*salarios*), del precio del *gasoil* y la *nafta*, todos a valores constantes del 2004



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

Un aspecto controversial del proceso de reforma fue el frustrado intento de incorporar una planta regasificadora de gas natural licuado. El objetivo era complementar las fuentes renovables autóctonas con el gas natural, el energético tradicional menos contaminante, más versátil y por ende que más crece a nivel global; pero esta vez con independencia de Argentina como proveedor único.¹⁸ Sin embargo, unos meses después de iniciada la obra, se hizo público que la subcontratista principal (la empresa brasileña OAS) de la empresa que había ganado la licitación (la empresa franco-belga GDF Suez) se encontraba envuelta en denuncias de corrupción en Brasil y otros países de la región. La situación generada obligó a GDF Suez a abandonar el proyecto, sin recibir ningún pago del Estado, sino, por el contrario, abonando al Estado uruguayo la multa prevista a estos efectos de 100 millones de dólares.

El fracaso de este proyecto se politizó fuertemente. A pesar de que tanto el gobierno como la oposición de la época integraban no solo los directorios de UTE y ANCAP, sino el de Gas Sayago, la empresa creada ad hoc para el desarrollo del proyecto, la oposición resolvió crear una comisión

¹⁸ Una planta regasificadora permite recibir y almacenar gas natural licuado, que se transporta por barcos y tiene una veintena de proveedores a nivel mundial, y lo vuelve a transformar al estado gaseoso a la tasa de transformación requerida por el consumo nacional o para la exportación por gasoductos.

investigadora.¹⁹ Si bien en la comisión se demostró que las decisiones más relevantes fueron tomadas por unanimidad²⁰ y que todas se habían basado en los informes de los equipos técnicos de las dos empresas públicas y de expertos de la Universidad de la República, diputados de la entonces oposición resolvieron presentar una denuncia a la justicia, que no tuvo consecuencias.

La profunda transformación del sector energético uruguayo atrajo inversiones públicas y privadas que superaron los 6000 millones de dólares en menos de 10 años, distribuidas en los 19 departamentos del país. Esto generó derrames sobre la economía que superaron los 2000 millones de dólares; se crearon 50.000 puestos de trabajo durante el pico de la transformación y se generaron nuevas capacidades industriales y empresariales y conocimiento que hoy se está exportando.²¹

La transformación energética uruguayana también fue un instrumento para contribuir a la inclusión social y a la equidad de género. Al culminar el ciclo progresista, la electrificación llegó al 99,9 % de los hogares uruguayos, ya sea mediante tendido de líneas eléctricas como con generación renovable sin conexión a la red;²² hoy en día restan solo unos 1400 hogares, en puntos aislados, aún sin electrificar.²³ Uruguay fue también el primer país en Iberoamérica con el 100 % de las escuelas rurales con acceso a la red eléctrica.²⁴

Al mismo tiempo, gracias al programa Canasta de Servicios,²⁵ se consiguió reincorporar a miles de uruguayos y uruguayas que se encontraban «colgados» de la red eléctrica, la gran mayoría desde la crisis del 2002.²⁶

19 Para ello contó con el voto de un legislador disidente de la mayoría parlamentaria.

20 Tanto la ubicación de la planta como el contrato que validaba la contratación de GDF Suez, las dos decisiones más cuestionadas por el diputado denunciante, fueron tomadas por unanimidad, como surge de las actas de la comisión.

21 Diversas empresas uruguayas se encuentran desarrollando negocios en varios países de la región a partir de las capacidades adquiridas en el proceso uruguayo; también se está exportando, a través de diversas consultorías, la experiencia desarrollada en la construcción de políticas públicas y de instrumentos transformadores.

22 Véase por ejemplo el caso de Cerros de Vera: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pueblo-vera-salto-generacion-autonoma-energia-fotovoltaica-primer-experiencia-rural>

23 Véase por ejemplo: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/289-conexiones-familias-rurales-2019-ute-electrificacion-casi.100-porcentaje-conectado-uruguay>

24 Véase por ejemplo: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/luz-rural>

25 Véase por ejemplo: https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/sites/ministerio-industria-energia-mineria/files/2020-05/folleto_programa_canasta_de_servicios.pdf

26 Esta energía no facturada llegó a alcanzar el 8 % de la electricidad consumida en Uruguay, produciendo pérdidas cercanas al centenar de millones de dólares por año.

En los barrios en los que funcionó el programa, en 14 departamentos, luego de 66 meses, más del 70 % de los hogares que se «descolgaron» gracias al programa se mantenían dentro del sistema.²⁷ Con relación a las políticas de género, a través del tema energético se trabajaron el empoderamiento económico de la mujer, el desarrollo y la inclusión en el medio rural, así como el cambio cultural, a partir de la transversalización de la mirada de género en diversos instrumentos de política energética.²⁸

La base conceptual y fáctica de los resultados descritos hasta aquí radica en el hecho más llamativo de la «revolución energética uruguaya»: la transformación de la matriz energética mediante la incorporación de energías renovables. El cambio más significativo fue en la generación de electricidad. Los últimos datos oficiales²⁹ dan cuenta de que los energéticos renovables alcanzaron al 97 %, mediante una combinación de energía eólica (32 %), biomasa (17 %), energía solar (3 %), además de la tradicional hidroeléctrica (45 %), porcentajes extraordinariamente altos a escala global.³⁰ En la matriz global de abastecimiento de energía primaria³¹ uruguaya, los energéticos renovables alcanzaron al 61 % en 2018; este es un resultado aún más expresivo que el anterior,³² ya que incluye no solo las fuentes energéticas utilizadas para generar electricidad, sino las usadas en el transporte y el agro, así como todos los energéticos consumidos en el hogar y en la industria. Precisamente, el uso de fuentes renovables en el sector industrial llega a un guarismo de 85 %, extraordinariamente alto,

27 Informe de la Comisión Técnica Interinstitucional del programa Canasta de Servicios, de junio de 2020 (inédito). También puede consultarse la evaluación independiente realizada en 2017 por el DECON, Facultad de Ciencias Sociales. Véase también: https://www.180.com.uy/articulo/11040_UTE-busca-regularizar-a-los-colgados

28 Un informe completo de las políticas sociales y del enfoque de género en el marco de la transformación energética puede verse en https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/original_miem_unidad_de_genero_libro_version_digital.pdf

29 Balance Energético Nacional de 2018: <https://ben.miem.gub.uy/descargas/1balance/1-1-Libro-BEN2018.pdf>

30 A nivel global, la energía hidráulica contribuye con solo el 15% de la electricidad consumida en el mundo, mientras que todas las demás energías renovables con solo el 9%; más del 75% se genera con carbón y otros combustibles no renovables; véanse por ejemplo las estadísticas de la Agencia Internacional de la Energía: <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2020>

31 Esto incluye la totalidad de energéticos primarios que se utilizan para satisfacer todas las necesidades del país, desde la generación de electricidad hasta el transporte y todas las formas de energía que utilizan la industria, los hogares, los servicios y el sector agropecuario.

32 A nivel global, solo el 13,8% de la matriz de energía primaria mundial es de origen renovable; pero casi un 9% representa la leña que consumen cerca de 1600 millones de personas y que es su única fuente de energía (desde el punto de vista energético, la mitad de la India y del África subsahariana viven como los europeos en la Edad Media); en la matriz de energía total, por lo tanto, el conjunto de energías renovables «modernas» no superan el 5% (<https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2020>).

ya que incluye todos los tipos de energía utilizada para todos los procesos industriales. Ningún país ha llegado hasta ahora a una matriz energética de estas características.³³

La utilización de fuentes renovables no solo disminuyó los costos del sector energético, generó nuevos puestos de trabajo y capacidades empresariales inexistentes, sino que aumentó la soberanía energética nacional y evitó la exportación de divisas. Pero al mismo tiempo, generó una de las mayores políticas ambientales de la historia moderna uruguaya, no solo por la disminución del impacto ambiental general del sector energético, sino fundamentalmente por la drástica reducción de las emisiones nacionales de gases con efecto invernadero. En este último aspecto radica el principal reconocimiento global con relación al proceso uruguayo: en un mundo que busca desesperadamente frenar al cambio climático, que el secretario general de Naciones Unidas ha calificado como «el principal desafío de la humanidad del siglo XXI»³⁴ y que el papa Francisco califica como un «desafío de civilización»,³⁵ el mundo destaca que Uruguay se convirtió en un «faro que muestra cómo descarbonizar una economía»,³⁶ disminuyendo drásticamente el uso de combustibles fósiles.³⁷

Esta situación no solo representa un gran reconocimiento ético y político para el país, sino que facilitará enormemente su participación en el futuro comercio mundial, en el que surgirán barreras para arancelarias vinculadas a la «huella de carbono» de los productos exportados.

Una síntesis de lo expresado en el presente apartado, que refleja el contraste radical entre lo que sucedía en el país en materia de energía hace solo 15 años y lo que sucede hoy en día, es la ubicación de Uruguay en el índice del World Energy Council. Este indicador mide holísticamente la capacidad de un país para proveer energía sostenible en tres dimensiones:

.....
33 Si bien países como Paraguay llegan al 100% de su electricidad en base a la hidroenergía o Dinamarca supera el 50% de electricidad de origen eólico, ningún país ha logrado una combinación tan amplia de diversas fuentes renovables para desplazar a los combustibles fósiles tanto en la generación eléctrica como en la matriz energética total, alcanzando a los principales sectores de consumo.

34 La opinión de Guterres sobre la gravedad del cambio climático puede leerse por ejemplo en <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441272>

35 Véase por ejemplo: <https://www.hoac.es/2019/09/24/francisco-el-cambio-climatico-es-un-desafio-de-civilizacion/>

36 Véase <https://fortune.com/worlds-greatest-leaders/2016/ramon-mendez/>

37 Las emisiones de gases con efecto invernadero del sector eléctrico uruguayo son hoy 30 veces menores que el promedio mundial, ya sea que se mida per cápita, por kWh generado o por dólar del pbi: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Uruguay%20First/Uruguay_Primer%20Contribuci%C3%B3n%20Determinada%20a%20nivel%20Nacional.pdf

seguridad energética, equidad energética (accesibilidad y capacidad de pago) y sostenibilidad ambiental. En dicha lista, nuestro país ocupa hoy en día el lugar 18 a nivel global, arriba de Japón, Australia, muchos países de Europa occidental y muy por encima del resto de los países de la región.

Las claves de la política pública transformadora

La transformación descrita en el apartado anterior fue posible gracias a un radical cambio de paradigma con relación a la gobernanza del sector energético, centrado fundamentalmente en una redefinición del rol de Estado y la vinculación entre los diversos actores públicos y privados. Con una mirada holística y transdisciplinaria, anclada en la preservación de los bienes públicos a tutelar, se generó una política de corte neodesarrollista³⁸ que incluyó a diversos sectores e instituciones.

El eje rector respondió al principio acuñado por Mariana Mazzucato de la política pública *orientada por una misión*.³⁹ El fundamento estructural de la transformación energética uruguaya fue un Estado activo y con una visión estratégica anticipatoria. Ese Estado definió una política transformadora con objetivos concretos y al servicio de un determinado modelo de desarrollo, el cual se encontraba enmarcado en un análisis de las características del mundo globalizado actual y de sus principales desafíos futuros de mediano y largo plazo.

Ese Estado activo también generó las condiciones para que los cambios ocurrieran y coordinó a los actores para la implementación de las transformaciones. Como se detallará en el apartado siguiente, el principio de la política basada en evidencia fue naturalmente central. Sin embargo, esto no resultaba suficiente para implementar cambios estructurales en una temática que, a priori, puede resultar muy técnica, pero que tiene un fuerte contenido político.

La estrategia transformadora se estructuró por lo tanto a partir de una mirada sistémica, mediante un abordaje no solo multidimensional sino también transdisciplinario, abarcando temáticas tecnológicas y económicas, así como ambientales, geopolíticas, culturales, sociales y éticas. En este sentido, la estrategia transformadora no solo procuró cambiar la matriz energética

.....
38 Véase por ejemplo el análisis de la tesis de Julia Gauss citada ut supra.

39 Mazzucato, M. (2018), *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, Bruselas: European Commission.

para reducir su costo, aumentar la soberanía y reducir el impacto ambiental, sino que el proceso de cambio fue utilizado como un instrumento para generar conocimiento y capacidades requeridas para la inserción de Uruguay en la nueva economía global, promoviendo en particular la economía circular, así como para avanzar en las políticas de inclusión social y en la agenda de derechos, particularmente en políticas de género.

Un elemento clave de la estrategia política fue la cuidadosa definición del rol de los actores, tanto públicos como privados, mediante un enfoque multiactoral, a través de un abordaje de gobernanza adaptativa,⁴⁰ cuya implementación se describirá en más detalle en el próximo apartado. A partir de reconocer que la promoción de cambios disruptivos exige el aporte de miradas de los distintos actores dentro de la sociedad, las políticas tuvieron simultáneamente firmeza y contundencia en los objetivos estratégicos y las metas fijadas, y flexibilidad con relación a los instrumentos de implementación. Las respuestas ante los problemas que fueron surgiendo a lo largo del recorrido fueron abordadas reconociendo las complejidades inherentes a un objetivo disruptivo, mediante un proceso de cocreación y aprendizaje colectivo, apostando al intercambio de información, a la colaboración entre sectores y actores y al monitoreo de la evolución del proceso para adelantarse a los potenciales conflictos.

Sin embargo, este abordaje participativo de la implementación de la política estuvo centrado en la responsabilidad indelegable del Estado de definición del paradigma transformador, de sus objetivos estratégicos, de sus metas, así como de la tarea de liderazgo y coordinación del proceso de reforma. Uno de los factores centrales para garantizar este proceso fue que el Estado velara por el control del único bien público a tutelar; como se detallará en el próximo apartado, este bien a tutelar no era la propiedad de los parques eólicos, solares o de biomasa, sino de la energía que consumen los hogares y el sector productivo.

Esta construcción política, normativa y regulatoria fue posible debido al cambio de paradigma en los roles de los actores del sector energético. Como se describirá en los próximos párrafos, desde la creación de UTE durante el primer gobierno de José Batlle y Ordoñez, en 1911, es posible distinguir tres etapas históricas con relación a la gobernanza de los servicios públicos, incluso más allá de los energéticos.

40 Allen, C. R., y Garmestani, A. S. (Eds.), (2015), *Adaptive Management of Social-Ecological Systems*. Springer Science+Business Media, Dordrecht. Biggs, R., Schlüter, M., Schoon, M. L. (Eds.), (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Durante la *etapa batllista*, que perduró durante casi todo el siglo xx, el paradigma era que los servicios públicos (electricidad, combustibles, agua potable, transporte ferroviario, correo, seguros, créditos hipotecarios, telecomunicaciones, entre otros) eran ofrecidos por empresas u organismos públicos, ya fueran entes industriales o de servicios, que cumplieran una triple función: diseñar de hecho las políticas públicas con relación al servicio ofrecido, proveer el servicio⁴¹ y controlar la calidad del producto ofrecido.

Durante los años 90 del siglo xx y comienzo del xxi, tuvo lugar la segunda etapa histórica con relación a los servicios públicos, ya que los gobiernos blancos y colorados de la época cambiaron el paradigma de manera radical. El objetivo pasó a ser mucho más que la simple privatización de las empresas públicas: el nuevo paradigma era que el sector privado era más eficiente que el Estado, no solo para proveer los servicios sino también para planificar estratégicamente el negocio y asignar recursos. Por lo tanto, el Estado debía retirarse de hecho no solo de la segunda de las funciones de las empresas batllistas (la provisión de un bien o de un servicio), sino también del primero (la definición activa de políticas), para concentrarse en el control del producto ofrecido. Por lo tanto, no se planteaba que el Estado tuviera capacidades anticipatorias ni que definiera la estrategia a desarrollar para cumplir con los servicios, sino que su rol se limitaba a evitar las «fallas del mercado» a través de organismos reguladores que solo debían velar por la seguridad y la calidad del servicio ofrecido, incluido su precio.

Si bien esta reforma no logró avanzar hasta el final, debido a plebiscitos que frenaron parcialmente la privatización de las empresas o entes que proveían servicios públicos, de todas formas se generaron transformaciones institucionales que dejaron su huella. En primer lugar, se creó por ley la UREE (Unidad Reguladora de Energía Eléctrica, luego devenida en Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua [URSEA]), dotada de independencia del poder político y de tres decenas de funcionarios bien capacitados y remunerados. De acuerdo a su mandato legal, con una fuerte impronta puramente tecnocrática, la URSEA tenía la responsabilidad de desarrollar regulaciones sin un vínculo político real con el Poder Ejecutivo.

En paralelo, la autoridad política del sector energético era extraordinariamente débil. A comienzos del primer gobierno progresista, las capacida-

.....
41 Esto incluye, en algunos casos, como los de UTE y ANCAP, la producción industrial del bien a proveer (electricidad y combustibles) para cumplir el servicio de acceso a la energía.

des específicas de la Dirección Nacional de Energía (DNE)⁴² del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) eran prácticamente inexistentes: solo contaba con tres técnicos contratados para la planificación del sector y el diseño de políticas, que ganaban salarios muy inferiores a los de sus pares de URSEA; en cuanto a las funciones de la DNE, ni siquiera estaban definidas por ley sino por sucesivos decretos del Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias generales consagradas constitucionalmente.

Al mismo tiempo, luego de los procesos privatizadores inconclusos, en el año 2005 las empresas UTE y ANCAP se encontraban muy debilitadas, con importante retraso de inversiones que afectaba no solo la calidad del producto⁴³ sino incluso, como se señalaba más arriba, la propia capacidad de abastecer la demanda. En este contexto, las dos empresas públicas competían entre sí por la colocación en el mercado de sus respectivos productos. En paralelo, los actores privados que se esperaba que resolvieran la situación no terminaron de aparecer (por ejemplo, en la generación eléctrica) y los que lo hicieron (por ejemplo, los propietarios privados del gasoducto Cruz del Sur) desarrollaron negocios que no estaban firmemente sustentados.

En suma, esta segunda etapa histórica, con una autoridad política sin capacidad real de conducción estratégica e integral del sector, con empresas públicas debilitadas y con actores privados sin un norte claro, derivó en la crisis que se describía al comienzo del apartado anterior.

La llegada de los gobiernos progresistas planteó un tercer paradigma histórico, a partir de la disociación de los tres roles que cumplían en solitarios las empresas públicas del anterior enfoque batllista. En el nuevo esquema, el diseño y la conducción de las políticas recaen en el Poder Ejecutivo (a través de la DNE del MIEM), la provisión del servicio es liderada por las empresas públicas UTE y ANCAP, en complementación estratégica con el sector privado cuando esto se justifique, mientras que la URSEA cumple un rol centrado en la defensa del consumidor, regulando exclusivamente

.....
42 Su nombre en aquel momento era Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear; contaba con una veintena de funcionarios, la mitad administrativos, quienes debían ocuparse de tareas tan diversas como la fiscalización de todos los equipos del país que utilizan radiaciones ionizantes, así como de la inspección de los más de 3000 generadores de vapor existentes en Uruguay.

43 Por ejemplo, los técnicos de ANCAP habían planteado repetidamente la necesidad de incorporar una planta desulfuradora no solo para reducir las emisiones de azufre en el aire, sino porque los nuevos motores ya no podían admitir combustibles con un porcentaje tan alto de azufre; una situación parecida se vivía con relación a la generación eléctrica o a la necesidad de mayor mantenimiento en algunas líneas eléctricas de UTE.

sobre aspectos de seguridad, calidad y precio en función de las directivas del *policymaker* y solo fiscalizando, y eventualmente sancionando, de manera independiente.

La forma en que se implementó este nuevo paradigma y la manera en que las diferentes claves del proceso transformador que se presentaron en el presente apartado se expresaron en las políticas desarrolladas se describen en el apartado siguiente.

Los principales ingredientes del proceso de reforma

Todo proceso transformador resulta complejo de implementar. Pero cuando estos cambios involucran a varios sectores de la economía y a diversos actores públicos y privados, y cuando no existen modelos o referencias porque se pretende alcanzar una situación novedosa a nivel global, los detalles de diseño del proceso y de su implementación resultan cruciales.

Por estas razones, era esencial fijar con claridad los lineamientos estratégicos de la reforma y los objetivos que se pretendía alcanzar; gestionar los apoyos requeridos para garantizar la continuidad del proceso; generar las condiciones objetivas, tanto institucionales como normativas, presupuestales y de capacidades humanas, que viabilizaran y promovieran el ecosistema transformador, y definir una estrategia flexible y adaptativa para liderar la evolución del proceso, gestionando el involucramiento de los actores y la resolución anticipatoria de conflictos.

En el presente apartado se describen brevemente los principales ingredientes del proceso de reforma, estructurados en tres grandes elementos que sintetizan los objetivos planteados en el párrafo anterior, procurando poner en evidencia las claves presentadas en el apartado anterior.

Una política energética sistémica de largo plazo con amplio apoyo político

Un primer ingrediente que hizo posible una transformación tan radical y en tan solo una década fue la definición de una política energética de largo aliento; posteriormente se lograron los apoyos políticos necesarios para que esa política energética pudiera trascender al primer gobierno progresista que la generó.

La Política energética Uruguay 2030,⁴⁴ definida en 2008 por el primer gobierno progresista, se nutrió de los diversos intercambios, estudios y experiencias que se habían generado durante los tres primeros años de gobierno. Plantea una visión sistémica de todo el sector energético, procurando una complementación entre los diferentes subsectores. Como se describe en el preámbulo, la política energética involucra «dimensiones geopolíticas, tecnológicas, económicas, éticas, medioambientales y sociales».⁴⁵

El solo hecho de que se definiera una política energética de largo plazo era, en esos años, inusual, no solo en nuestro país sino en la región. Pero su contenido incluye otros elementos que la hacen particularmente novedosa.

La política energética se estructura sobre tres componentes principales: *lineamientos estratégicos*, *metas de corto, mediano y largo plazo* y un conjunto de *líneas de acción* para alcanzar dichas metas en tiempo y forma. Ya desde el preámbulo se define que «mientras que los Lineamientos Estratégicos y las Metas [...] deberían trascender a un gobierno, por lo que es deseable que tengan un amplio acuerdo entre todos los partidos políticos, las Líneas de Acción resultan más dinámicas y deben reverse con periodicidad, a la luz de los Análisis de Situación, los cuales deben repetirse con regularidad». En otras palabras: contundencia para definir el rumbo estratégico y los objetivos, pero flexibilidad, basada en la evidencia, para la implementación de la estrategia. Obsérvese además que, ya desde su concepción, se señalaba la necesidad de transformar esta política de *un* gobierno en un *acuerdo político* que lo trascendiera.

Los lineamientos se formulan en cuatro ejes estratégicos que están precedidos por una declaración de principios que muestra la forma en que se busca entrelazar las diferentes dimensiones involucradas. En dicha declaración de principios, se coloca en pie de igualdad la seguridad de abastecimiento con la capacidad de acceder a la energía, la competitividad de la economía, los hábitos de consumo saludable, el cuidado ambiental y una visión geopolítica («independencia en un marco de integración»), definiendo que, concomitantemente, la política energética también debe ser un «instrumento» para promover el desarrollo con integración social.

Para cada uno de los cuatro ejes estratégicos se definen un objetivo principal y varios secundarios.

44 <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Energ%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-0b57-43fc-be56-94342af619a0>

45 Aunque no lo menciona explícitamente en el preámbulo, la política energética también involucró de hecho una dimensión cultural asociada a los cambios en los hábitos de consumo de la energía.

Por la relevancia de la redefinición del rol de los actores en el nuevo paradigma, se le dedica el primer eje estratégico, que se presenta como el eje institucional. En él se define que, a diferencia del paradigma batllista y el neoliberal de los 90, es el Poder Ejecutivo quien «diseña y conduce» las políticas y «articula actores», que las empresas públicas siguen siendo el «principal instrumento» para la aplicación de dichas políticas, mientras que el organismo regulador se encarga de «la seguridad, la calidad y la defensa del consumidor». Por otro lado, si bien se reconoce la posible participación del sector privado, se aclara que debe hacerlo «de acuerdo a las condiciones definidas por el Poder Ejecutivo, contribuyendo al desarrollo del país productivo».

El segundo eje estratégico es el que indica qué tipo de matriz energética se desea promover y de qué manera se quiere hacerlo, definiéndose que se deberá «reducir costos», «disminuir la dependencia del petróleo», «fomentar la participación de fuentes energéticas autóctonas, en particular las renovables», «minimizando el impacto ambiental». En procura de derramar más allá de la propia política energética, se define también que el proceso «propiciará la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades nacionales».

El tercer eje estratégico es el vinculado al consumo y establece que, aun contando con la mejor matriz energética disponible, se deberá promover un uso responsable y eficiente de la energía «en todos los sectores de la actividad nacional (industria, construcción, transporte, agro, hogares, etc.)» y para todos los usos de la energía, y que para ello se deberá impulsar «un cambio cultural en relación a los hábitos de consumo, a través del sistema educativo formal e informal».

Por último, el cuarto eje estratégico es el social. En él se establece que el acceso a la energía debe considerarse un «derecho humano» y la política energética debe ser «un poderoso instrumento para promover la integración social y mejorar la calidad de nuestra democracia».

En suma, mediante estos cuatro lineamientos estratégicos se apunta a un nuevo rol del Estado en vínculo con el sector privado, para que el país cuente con una matriz energética soberana, limpia, renovable, de costos abordables, como también a que la energía sea consumida de manera responsable y que el sector sirva para desarrollar capacidades nacionales y contribuya a la integración social.

Además de los lineamientos estratégicos, el documento define metas en lo que se considera el corto plazo (año 2015, es decir, siete años después de definida la política), de mediano plazo (2020) y de largo plazo (2030). Resultó novedoso que se considerara que incluso las metas llamadas de «corto plazo» debían trascender al gobierno que definió la política, un claro mensaje de la necesidad de continuidad en la visión estratégica. Se definieron no solo metas numéricas vinculadas a la oferta y la demanda de energía o al acceso equitativo a esta (la más notable y reconocida fue la que indicaba que «[l]a participación de las fuentes autóctonas renovables ha alcanzado en 2015 el 50 % de la matriz de energía primaria total»), sino también metas complementarias como «[e]l país cuenta con empresas nacionales produciendo insumos energéticos y desarrollando procesos energéticamente eficientes». Hoy es posible señalar que la mayoría de las metas se alcanzaron antes del plazo previsto.

Finalmente, la Política Energética Uruguay 2030 define un conjunto de más de 30 «líneas de acción» que describen instrumentos para implementar la reforma que cubren desde redefiniciones institucionales y normativas hasta la definición de los mecanismos para la incorporación de energéticos renovables, la incorporación de la variable energética en las políticas de transporte de cargas y pasajeros, diversos instrumentos para promover el uso racional de la energía o el programa piloto Canasta de Servicios para barrios vulnerables. Esta amplia lista actuó como guía para la implementación de las transformaciones, aunque algunos de estos instrumentos fueron descartados a lo largo de los años al tiempo que se incorporaban otros, en función de las evaluaciones del avance de los objetivos estratégicos y en diálogo con los diversos actores.

Como se señalaba ya desde su formulación en el año 2008, la mayor debilidad de esta política era la falta de un amplio acuerdo político que la avalara. Este hecho se logró subsanar durante la transición entre el primer y el segundo gobierno progresistas, dado que, a instancias del entonces presidente Mujica, se crearon cuatro comisiones multipartidarias para procurar acuerdos que trascendieran a una determinada administración en asuntos sustantivos, uno de ellos el energético.

El hecho de que el paradigma energético impulsado durante la última década del siglo pasado no hubiera rendido los frutos esperados, así como el éxito inicial del nuevo modelo, seguramente influyó para que los cuatro partidos que en aquel momento estaban representados en el Parlamento avalaran, en casi todos sus términos, la política definida por el partido de gobierno.

Las pocas diferencias entre la Política Energética Uruguay 2030, aprobada en 2008 por la administración saliente, y el Acuerdo Energético entre todos los partidos del 2010⁴⁶ estuvieron centradas en posiciones ideológicas con relación a dos aspectos puntuales de los ejes estratégicos 1 y 4: el rol de las empresas públicas y la finalidad de las políticas sociales. Con relación a las primeras, mientras que el Frente Amplio (FA) las definía como «el principal instrumento» para la implementación de las políticas públicas, estas serían solo «un instrumento» para los partidos tradicionales (PT); los PT defendieron también una mayor liberalización del mercado, en particular con relación a la importación de combustibles, mientras que el FA señaló que esa postura era puramente ideológica y que no podía aplicarse a la escala de nuestro país. Con relación a los aspectos sociales, mientras que los PT hicieron hincapié en los robos de energía por los «colgados», el FA centró su argumentación en la universalización del acceso regular a la energía desde una perspectiva de derechos, con un objetivo de integración social.

La construcción del ecosistema transformador

Si bien un ingrediente ineludible para la reforma es la formulación de una política con un claro rumbo estratégico y un fuerte respaldo, esta puede quedar en letra muerta si no se generan las condiciones adecuadas para lograr su implementación. En el caso de la transformación energética uruguaya, la construcción y el permanente perfeccionamiento de un ecosistema que impulsara los cambios se convirtieron en otro de los ingredientes centrales. Pueden identificarse cuatro tipos de componentes de este ecosistema.

En primer lugar, *se generaron las capacidades en el Estado para diseñar y conducir la reforma*. Esto incluyó, por un lado, la definición de rango legal, por primera vez, de los roles de la Dirección Nacional de Energía (DNE).⁴⁷ En línea con los objetivos del primer eje estratégico de la Política Energética Uruguay 2030, se le asignan todas las responsabilidades requeridas para el diseño de instrumentos de política en todos los componentes definidos por dicha política y para la coordinación de los actores. La misma ley redefinió los cometidos de la URSEA, al servicio del nuevo paradigma institucional.⁴⁸

.....
46 El texto del Acuerdo Multipartidario es inédito.

47 Artículo 403 de la ley de presupuesto 2010: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>

48 Artículos 117 a 119 de la ley de presupuesto 2010.

En paralelo, se fortalecieron de manera superlativa las capacidades técnicas de la DNE. A mediados del segundo gobierno progresista, la autoridad energética contaba con cuatro decenas de funcionarios técnicos,⁴⁹ egresados de 17 carreras universitarias diferentes de ingeniería, economía, ciencias, abogacía, agronomía, arquitectura, ciencias políticas, comunicación, entre otras. La totalidad de los nuevos funcionarios fueron elegidos por concurso en función de su proactividad y capacidad para trabajar en equipo en ambientes multiinstitucionales. La capacitación de los funcionarios fue permanente, tanto en aspectos técnicos específicos como en habilidades blandas, como capacidad de negociación o manejo del inglés. Asimismo, se empoderó a los funcionarios a través del principio de la *autonomía responsable*, por la que todos conocían cuál era el objetivo de su trabajo y cómo se insertaba en el marco del objetivo general de su grupo más inmediato y del conjunto de la DNE, lo que les permitía actuar con autonomía dentro del marco que tenían definido y consultar a su superior cuando el trabajo comenzaba a escaparse de dicho marco, pero solo en dicho caso. La gran mayoría de los funcionarios tenían entre 25 y 40 años, sin discriminación de género.⁵⁰ Todo esto permitió una formulación transdisciplinaria e innovadora de todos los instrumentos de política y el manejo de estrategias de gobernanza adaptativa para el seguimiento de estos. Sin un equipo con estas características, la reforma no habría sido posible.

En segundo lugar, *se generó de manera permanente conocimiento experto para diseñar instrumentos de política informados y técnicamente sustentados*, en el marco de una política basada en evidencia. Esto incluyó la implementación de mediciones de los diversos potenciales energéticos, la realización de decenas de estudios sobre temas tecnológicos, económicos, ambientales o sociales, ya sea vinculados a la producción como al consumo de energías. Todos ellos se realizaron tanto mediante convenios con la Universidad de la República como con universidades y expertos extranjeros. En todos los casos se generó una transferencia de capacidades hacia la DNE que permitió que, en los últimos años de la reforma, la mayoría de los estudios fueran liderados por los propios funcionarios de la DNE.

Con relación a la generación de conocimientos, tres hechos merecen particular destaque. Primero, se desarrollaron importantes instrumentos para acceder, recopilar, analizar y disponibilizar información energética de alta, mediana y baja complejidad, que hoy destacan a Uruguay en la región. Segundo, se generaron capacidades anticipatorias para la construcción de

49 A diferencia de lo que sucedía solo seis años antes, el 90% de los funcionarios eran técnicos.

50 Cinco de los seis máximos cargos técnicos jerárquicos de la DNE eran ocupados por mujeres; una de ella de menos de 30 años.

escenarios, análisis prospectivo y otras metodologías de manejo de futuros. Tercero, la transformación exigió el desarrollo de un poderoso instrumento técnico, inédito a nivel mundial, para operar un sistema energético con un porcentaje tan alto de diversas fuentes renovables.⁵¹ Fue, por ejemplo, a partir de este instrumento de optimización económica que se definió técnicamente la cantidad de generación que incorpora cada fuente. La afirmación, hoy en día repetida, de que se habría instalado un «número excesivo» de molinos de viento, por lo que habría un «excedente inconveniente» de energía eólica, carece de sustento técnico y fáctico.⁵²

En tercer lugar, *se generaron las condiciones para formar los recursos humanos y desarrollar los conocimientos científicos y tecnológicos y las capacidades de innovación* que facilitaron la implementación de los cambios. Con relación al primer punto, se crearon nuevas formaciones tanto a nivel técnico preuniversitario⁵³ como en la recién creada Universidad Tecnológica,⁵⁴ o nuevos posgrados en la Universidad de la República. Con relación al segundo punto, se creó el Fondo Sectorial de Energía (FSE), el primer fondo sectorial de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Durante el segundo gobierno progresista, el FSE contó con un presupuesto anual superior a los 2 millones de dólares para financiar proyectos de investigación, básica o aplicada, y de innovación, en un amplio conjunto de áreas vinculadas a la transformación energética, desde aspectos tecnológicos o ambientales hasta económicos y sociales. La comunidad científica nacional se volcó de manera decidida a la nueva propuesta y, en tres años, se pasó de menos de una decena de científicos trabajando de manera directa en temas energéticos a más de 250 presentando proyectos a las convocatorias del FSE.

En cuarto y último lugar, la transformación fue posible por la *generación de un conjunto de leyes, decretos, regulaciones y reglamentaciones técnicas* que definieron los marcos regulatorios y las condiciones para avanzar en la

51 Este fue un desarrollo del Instituto de Ingeniería Eléctrica de la Facultad de Ingeniería de la Udelar.

52 El programa de optimización elaborado por la Facultad de Ingeniería determina que resulta más conveniente comprar energía que por momentos pueda no tener una demanda garantizada, para evitar que esa energía falte en momentos de sequía; esta fue la clave que permitió reducir los sobrecostos de hasta 1400 millones de dólares anuales que existían antes. Como consecuencia, aun durante los años lluviosos recientes en los que UTE compró excedentes de energía eólica, logró exportar excedentes por montos mayores que los pagados por estos excedentes eólicos, obteniendo ganancias netas superiores a los 200 millones de dólares; véase análisis reciente en <https://www.ute.com.uy/sites/default/files/docs/CARACTER%3%8DSTI-CAS%20DE%20LA%20MATRIZ%20DE%20GENERACI%3%93N%20DE%20ENERG%3%8DA%20ELECTRICA%20DE%20URUGUAY.pdf>

53 Tanto en la URU como en instituciones privadas.

54 Su Licenciatura en Energías Renovables en Durazno es ya reconocida regionalmente.

reforma. Si bien muchos de estos instrumentos normativos resultaron relevantes, es posible destacar dos. El primero es la Ley de Eficiencia Energética, que definió un conjunto de herramientas de tipo institucional, presupuestal, educativo y técnico para promover el uso eficiente de la energía en todos los sectores de la sociedad y para todos los energéticos disponibles en el país. El segundo es un artículo de la rendición de cuentas del 2007 que define, en esencia, que el viento es un bien público. En casi ningún país, el petróleo que pueda surgir en un campo pertenece al propietario de dicho campo sino al Estado; en Uruguay, algo semejante sucede con el viento, ya que todo propietario de un campo queda sujeto a las servidumbres necesarias para desarrollar, construir y operar un parque eólico.

En suma, este apretado resumen muestra que, con una visión sistémica, se generó un amplio y variado conjunto de actividades e instrumentos que permitieron generar el ecosistema transformador requerido para implementar una reforma tan ambiciosa.

Liderazgo estatal para la cocreación junto a todos los actores

Más allá de la definición de un rumbo estratégico claro y de la construcción de los instrumentos de reforma, los gobiernos progresistas implementaron la transformación energética mediante mecanismos sui generis centrados en el concepto de gobernanza adaptativa.⁵⁵

El proceso estuvo basado en el diálogo entre los diferentes actores públicos y privados directa o indirectamente vinculados con la transformación, tanto con los que se beneficiaban con ella como con los que podían percibirla como un riesgo. Antes de terminar de definir los instrumentos más disruptivos, la autoridad energética realizaba procesos de consulta abiertos, tanto a nivel nacional como, en ocasiones, internacional, en los que se recogían diversas críticas y sugerencias. En muchos casos, estas consultas mostraron la necesidad de continuar realizando estudios para afinar el instrumento de política. Por otro lado, para los instrumentos más novedosos se diseñaron curvas de aprendizaje que permitieron corregir errores iniciales, tanto por parte de la autoridad política como de la empresa pública y del propio sector privado.⁵⁶

.....
55 Referencia ut supra.

56 El caso de la incorporación de la energía eólica resulta paradigmático: se fueron realizando licitaciones por parques de tamaños cada vez mayores, corrigiendo y mejorando detalles de un llamado a otro, lo que permitió generar confianza en el instrumento y que se obtuvieran

La utilización del concepto de gobernanza adaptativa también permitió el análisis anticipatorio de los conflictos y su resolución mediante mecanismos participativos. Un caso paradigmático fue el de la importación de molinos eólicos que, en el pico de la transformación, podían haber llegado a bloquear la operativa del puerto de Montevideo, hecho que se evitó mediante la generación de alternativas disruptivas con la participación de todos los actores públicos y privados involucrados.

Estos procesos interactivos generaron confianza y, por ende, la comprensión de todos los actores sobre los objetivos de la política pública y, al sentirse escuchados, un mayor involucramiento. Esto resultó fundamental para que las cuantiosas inversiones, tanto públicas como privadas, requeridas para la transición energética llegaran en los plazos previstos. Los miles de millones de dólares requeridos superaban ampliamente el espacio fiscal disponible para inversiones públicas,⁵⁷ por lo que la inversión privada resultó imperativa. Asimismo, las empresas privadas extranjeras aportaron conocimiento y tecnologías desconocidas para nuestras empresas públicas. El desafío consistió por lo tanto en generar las condiciones para que el capital privado invirtiera al servicio de las políticas públicas, no solo con relación a la transformación de la matriz energética sino a todos los demás objetivos de la Política Energética Uruguay 2030 y, al mismo tiempo, que el Estado fuera capaz de tutelar el bien público en juego.

Con este objetivo, se hizo uso de la ley 16832, de junio de 1997, que permitía la generación privada de electricidad, pero mediante una modalidad radicalmente diferente de aquella para la cual había sido concebida.

En su concepción original, de corte liberal, la ley procuraba la instalación de generadores privados independientes para vender la energía al mejor postor, ya fuera a grandes consumidores privados⁵⁸ o en el mercado spot a la propia UTE. En la práctica, esto no sucedió ni antes ni tampoco durante el ciclo progresista.⁵⁹

precios de la energía cada vez menores. Recién en 2011, cuando se consideró que el instrumento se encontraba suficientemente maduro, se realizaron las dos grandes licitaciones que permitieron la incorporación de casi 1500MW de energía eólica, una potencia similar a toda la generación térmica a base de petróleo instalada desde la creación de UTE en 1911.

57 La contabilidad utilizada para el diseño presupuestal nacional exige que las inversiones de las empresas públicas sean contabilizadas como gastos en el año en que se producen, imposibilitando el uso de mecanismos de depreciación; los montos requeridos hubieran duplicado por lo tanto el déficit fiscal.

58 En esta modalidad, se debía abonar un peaje a UTE por el uso de la red eléctrica de su propiedad.

59 Si bien en este período se han instalado algunos generadores eólicos de pequeña escala, apostando a vender su producción de manera ocasional en el mercado spot, no están consiguiendo

Por el contrario, en el marco de la transformación energética el sector privado aportó recursos, conocimiento y experiencia para la instalación de parques eólicos, solares o de biomasa, pero el bien público producido, la electricidad, es propiedad de la empresa distribuidora pública, la UTE, desde el momento de su producción. Estos proyectos privados de generación renovable se han instalado en el marco de instrumentos ad hoc de participación público-privada, mediante contratos de exclusividad con UTE, los cuales surgieron de procedimientos licitatorios competitivos y que permitieron seleccionar a aquellos generadores que ofrecían vender electricidad a los menores precios, ofreciéndoles a cambio contratos de largo plazo. De acuerdo con los contratos firmados, los generadores privados solo pueden entregar toda la energía producida⁶⁰ a las redes que son propiedad de la empresa pública, quien tiene total libertad de disponer del bien como le plazca, sin que exista ninguna posibilidad, ni contractual ni tecnológicamente posible, de que la energía sea desviada a un tercero sin la autorización de UTE.

Fue también gracias a estos procedimientos y contratos que el Estado impuso condiciones que favorecieron la obtención de objetivos secundarios pero integrados en una visión sistémica de la reforma, como por ejemplo la exigencia de un porcentaje mínimo de componente nacional en las inversiones o en el personal que opera el parque, entre otras. En otras palabras, el Estado definió el tipo y la cantidad de generación a incorporar y los requerimientos para su incorporación y generó las condiciones para que los actores privados compitieran por precio.

A juzgar por los resultados, el capital privado confió en las condiciones propuestas, las inversiones llegaron, la matriz se transformó sin que la empresa pública perdiera el control del servicio público y se logró reducir el costo global del sistema eléctrico en 500 millones de dólares por año, además de los otros beneficios ya descritos.

Una situación en muchos aspectos similar a la acontecida con el sector eléctrico fue la vinculada a la prospectiva petrolera, al servicio de una clara definición estratégica incluida en la Política Energética Uruguay 2030: promover la integración vertical de ANCAP y evitar la exportación de divisas para importar hidrocarburos. La estrategia ad hoc de participación

recuperar la inversión; esto se debe a que la apuesta de los gobiernos progresistas a la certeza de todos los actores, mediante un mercado de contratos, hace que el precio spot tenga valores muy bajos.

60 A excepción del autoconsumo en la propia planta generadora, o eventualmente de la industria que la instaló, como es el caso de la cogeneración mediante residuos de biomasa.

público-privada desarrollada atrajo a las principales empresas petroleras globales, las cuales aportaron, a su solo riesgo, inversiones valoradas en 2000 millones de dólares que permitieron explorar el 70 % del territorio nacional en busca de gas y petróleo, con resultados hasta ahora negativos.

Naturalmente, todo este proceso se basó en una fuerte resignificación del rol de las empresas públicas, comprometidas con la política energética del Poder Ejecutivo. Esto fue posible no solo porque pudieron mejorar fuertemente sus capacidades en recursos humanos en aspectos estratégicos, sino porque se les otorgó el espacio presupuestal requerido para realizar inversiones por más de 3000 millones de dólares que permitieron modernizar infraestructuras vetustas y en ocasiones insuficientes. Esto incluyó inversiones en ampliación y mejoras en redes eléctricas, en generación y en modernización empresarial en UTE, así como la planta desulfurizadora y otras mejoras en la refinería y en logística en el caso de ANCAP.

Epílogo

La transformación energética ocurrida durante el ciclo progresista no solo permitió mejorar sustancialmente la situación del país, garantizando el abastecimiento a menores costos y colocando a Uruguay a la vanguardia de la transición sostenible global, sino que dejó al menos tres aprendizajes con relación a las políticas públicas: un Estado fuerte y activo no ahuyenta a los inversores privados sino todo lo contrario; es posible generar condiciones para la participación privada en la provisión de servicios públicos sin que el Estado pierda el control del bien a tutelar, alineando el interés privado con la política pública; las capacidades estatales para la planificación anticipatoria, para generar una visión estratégica y para diseñar y liderar procesos de reforma de forma participativa son fundamentales, especialmente cuando el proceso involucra diferentes dimensiones potencialmente contradictorias.

A pesar de que la Política Energética y el Acuerdo Energético Multipartidario tenían vigencia al año 2030, las primeras decisiones legislativas y administrativas del gobierno que asumió en marzo de 2020 parecen mostrar con claridad que se está reproduciendo, e incluso potenciando, el paradigma que existía antes del ciclo progresista, tanto con relación a las capacidades estatales para definir y liderar políticas como en el rol de las empresas públicas y del sector privado.

Capítulo 17

Ciencia, tecnología e innovación en los gobiernos frenteamplistas: avances, frenos e interrogantes

Camila Zeballos Lereté y Mariela Bianco

Introducción

Una política pública es un conjunto de decisiones o acciones tomadas por actores diversos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían con el fin de resolver un problema dentro de un marco institucional específico. Una política pública en ciencia, tecnología e innovación (PCTI) estimula la creación, difusión y aplicación de conocimientos, técnicas e innovaciones con distintos fines (Bianchi, 2007). Tiene varios objetivos porque puede enfocarse, diferencialmente, en la promoción de la ciencia, la tecnología o la innovación.¹ La política científica se focaliza en la producción de conocimiento mediante la promoción de fondos competitivos para investigación, creación de instituciones de investigación (laboratorios, universidades e institutos de educación superior, públicos y privados); regulaciones e incentivos impositivos; derechos de propiedad intelectual; evaluación de la producción científica. La política tecnológica se concentra en el avance y comercialización de conocimiento técnico mediante el uso de la compra pública, la asistencia a sectores estratégicos, el apoyo a la vinculación (universidad y empresas; investigación y sectores productivos) y la mejora de las habilidades técnicas. La política de innovación pretende

1 El origen de la política científico-tecnológica —sin incluir la innovación— tuvo lugar hacia finales de la Segunda Guerra Mundial mediante la aproximación estratégica de la ciencia y el Estado a partir de demandas bélicas. El informe Vannevar Bush marcó un hito histórico en ese sentido y el nacimiento del modelo lineal de innovación (Davyt, 2011; Lundvall y Borrás 2005; Salomon, 1977).

introducir capacidades al conjunto del sistema económico mediante mejoras en el desempeño y aprendizaje organizacional, ajuste de regulaciones (ambientales, bioéticas, competencia; propiedad intelectual; protección al consumidor, etc.), acceso a capitales de riesgo y fomento a la coordinación y articulación vertical y horizontal (Lundvall y Borrás, 2005).

En América Latina las PCTI fueron políticas secundarias durante buena parte del siglo XX. Uruguay no fue una excepción. Entró al siglo XX solo con la Universidad de la República (Udelar) como institución importante para el desarrollo científico-tecnológico, a la que, posteriormente, se sumaría el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (Davyt, 2011). La institucionalización de la PCTI en Uruguay comenzó hacia la década del 60 con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT), al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos. A partir de allí los impulsos fueron aislados y el respaldo financiero siempre insuficiente. La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional generó expectativas sobre las potenciales estrategias sistémicas de las PCTI, porque se anunciaba la intención de promover marcos legales más ajustados a las necesidades del país, reformular la estructura organizacional y actualizar los instrumentos de promoción de las actividades de CTI.

Este artículo examina las principales PCTI implementadas en los gobiernos frenteamplistas. Se concentra en algunas instituciones, instrumentos y actores del sistema de CTI, sin analizar el rol estratégico de otros actores como las empresas públicas en sectores específicos de actividad. Las próximas páginas están organizadas en tres partes. En la primera se recorren los tres gobiernos del FA y las decisiones en materia de PCTI. La segunda se concentra en las inconsistencias existentes entre el diseño de políticas y la implementación concreta de algunos instrumentos. Finalmente, la tercera realiza reflexiones generales y plantea nuevas preguntas a modo de posibles líneas de investigación.

Las PCTI en los gobiernos del Frente Amplio

Contexto y primer gobierno: ¿las bases de un sistema?

Antes de la asunción del FA, el 1.º de marzo de 2005, el diagnóstico sobre el sistema de CTI en Uruguay enfatizaba en la dispersión, desarticulación institucional, falta de liderazgo estatal para la construcción de una estrategia de mediano y largo plazo y desfinanciamiento. Como en otras arenas

de política, las de CTI estaban en situación de emergencia. A partir de este contexto, y como forma de contribuir a revertir dicha situación, el nuevo gobierno planteó un rediseño institucional que encontraba antecedentes en el «Uruguay Innovador» del programa del FA, que promovía modificaciones sustantivas que jerarquizaban a la CTI (Ardanche, 2012).

A nivel institucional se generaron cambios que incluyeron, en 2005, la instalación del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI),² la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) como su «brazo ejecutor» y la renovación del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) con carácter consultivo y deliberativo. Fue un diseño institucional novedoso, que tomó fragmentos de lo existente y añadió modificaciones basadas en la presunción de transversalidad y articulación jerárquica (Ardanche, 2012; Bianchi, Pittalugua y Fuentes, 2016). El diseño procuraba, por un lado, especializar las acciones de elaboración, diseño y regulación (GMI), deliberación (CONICYT) y ejecución (ANII), y por otro, transparentar procesos (Bianchi, 2017). En el origen, la división de trabajo propuesta tenía asidero en tanto el GMI adquiriera potestades políticas concretas —como la de un principal— y cierta capacidad de control sobre las acciones de la ANII, que adquirió flexibilidad al circunscribirse al derecho privado, en lugar de construir, y eventualmente reforzar, capacidades estatales (Ardanche, 2012; Baptista, 2016; Bianchi, 2017).³

Dentro de los cometidos de la ANII estaban, por un lado, la implementación de instrumentos de promoción y fomento a la CTI nacional y, por otro, la creación de mecanismos de evaluación y seguimiento de programas e instrumentos. En la ley de creación se señala que recabaría la opinión del CONICYT acerca de programas e instrumentos a implementar así como su anuencia sobre la composición de los distintos comités técnicos. También coordinaría con otras instituciones, organizaciones y actores para desarrollar un «Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas que patrocine la Agencia, u otros actores, así como de evaluación ex-post de los resultados y de su adecuada difusión» (ley 18084, art. 24). Ambos puntos muestran las presunciones, desde el diseño, de sentar las bases de un sistema de CTI nacional con canales de articulación interinstitucional.

2 Integrado por los ministerios de Economía y Finanzas (MEF), Educación y Cultura (MEC), Industria, Energía y Minería (MIEM), Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

3 Este proceso se asemeja a lo que se conoce como proceso de agencificación, que no es posible remitir únicamente a la realidad uruguaya. Con el sustento del *new public management* se cuestionaron las jerarquías ministeriales tradicionales, pero no se desmontaron totalmente, lo que complejizó el escenario porque coexistieron diferentes formatos dentro del sector público (Bianchi et al., 2016; Christensen y Laegreid, 2007).

El decreto del Poder Ejecutivo (PE) que originó al GMI indicó que su cometido era la coordinación del conjunto de PCTI y para ello se le encargó la redacción de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI). El plan, además de articular las políticas, darles seguimiento, evaluar su cumplimiento, coordinar las estrategias y prioridades en el área, debería proponer diseños institucionales y reformas en espacios de gobierno. En este sentido, el GMI adquirió capacidades de coordinación y de definición política desconocidas para el país (Ardanche, 2012). Para implementar estas acciones, el GMI constituyó un Equipo Operativo (EO) encargado de gestionar la hechura del PENCTI, trabajar con los equipos sectoriales y materializar el accionar cotidiano del gabinete.⁴

La elaboración del plan llevó cinco años. Se establecieron grupos de trabajo más pequeños coordinados por el EO y supervisados por el GMI. El proceso de formulación del PENCTI partió de un uso considerable de distintos tipos de evidencia que sirvieron de insumos para encuentros entre expertos y tomadores de decisión. Todos los informes sectoriales fueron sintetizados en un único documento enviado al CONICYT. Una vez recibidas las recomendaciones y los aportes del Consejo, fue aprobado mediante un decreto del PE (82/010) días antes de que Tabaré Vázquez finalizara su mandato (Ardanche, 2012; Baptista, 2016).

El PENCTI definió principios rectores para las PCTI. Hacía referencia a un enfoque sistémico y al rol proactivo del Estado, la relevancia del cambio estructural para el sistema productivo, la transparencia y la evaluación integral de las políticas. La enunciación de estos principios marcaba un quiebre con las perspectivas y los modelos precedentes porque se reconocía la responsabilidad estatal en la promoción y sostén (Baptista, 2016). Otra importante innovación fue la definición de *sectores estratégicos* en los cuales concentrarse —*software*, servicios informáticos y producción audiovisual; salud humana y animal; producción agropecuaria y agroindustrial; medioambiente y servicios ambientales; energía; educación y desarrollo social; logística y transporte; turismo— y áreas transversales. El cuadro 1 sintetiza los contenidos centrales del PENCTI.

.....
4 Estuvo integrado por un delegado de cada ministerio integrante del GMI.

Cuadro 1. Misión, visión, principios rectores y objetivos del PENCTI

| Visión | Construir una sociedad equitativa, democrática y competitiva, basada en el conocimiento, la sostenibilidad y los valores humanos. | |
|--|--|--|
| Misión | Crear las condiciones para que el conocimiento y la innovación se vuelvan instrumentos primordiales del desarrollo económico y social, aumentando significativamente la inversión social en actividades innovadoras. | |
| | Principios rectores | Objetivos |
| Convergencia nacional | Las acciones emprendidas deben articularse con las que ocurren en otros ámbitos de la política pública (productivos y sociales). | |
| Enfoque sistémico | Enlace academia-empresa-Estado, tomando en cuenta el papel de todos los actores y contemplando sus necesidades y requerimientos. | 1. Consolidar el sistema científico-tecnológico y su vinculación con la realidad productiva y social |
| Rol del Estado | La innovación no se produce con las solas fuerzas del mercado y evita las fallas de intervención estatal. | 1.3. Incrementar la participación de Uruguay en redes regionales e internacionales de investigación. 1.4. Construir espacios laborales para jóvenes investigadores y para la inserción de investigadores radicados en el exterior. 1.5. Contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos. |
| Cambio estructural en el sistema productivo | Diversificación de las exportaciones uruguayas. El cambio estructural es fruto de una estrategia deliberada en la que el papel de la CTI es esencial. Establecer prioridades sectoriales. | 2.1. Contribuir a transformar la estructura productiva vía la diversificación y el agregado de valor. 2.2. Estimular la innovación en pymes insertas en «clusters» dinámicos basados, en particular, en especializaciones regionales. |
| Innovaciones sociales | Énfasis en la calidad de vida de la población, buscando equidad, convivencia democrática y desarrollo sostenible. | 2. Incrementar la competitividad de los sectores productivos en el escenario de la globalización 2.3. Disponer de un marco regulatorio adecuado para las actividades de CTI, incluyendo un régimen y servicios de asesoramiento sobre Propiedad Intelectual, así como incentivos para aumentar la participación del sector privado en la creación de conocimientos. 2.4. Disponer de organizaciones y personas capacitadas para la gestión de las interfaces o articulaciones entre oferta y demanda de conocimientos. |

| Principios rectores | | Objetivos | Objetivos específicos |
|--|--|---|--|
| Proactividad y agencia de actores estratégicos | Construcción de amplios consensos de los agentes sociales interesados en torno a una visión de largo plazo. | 3. Desarrollar capacidades y oportunidades para la apropiación social del conocimiento y la innovación «inclusiva». | 3.1. Generar y aplicar conocimientos para la resolución de problemas sociales y la inclusión social. 3.2. Divulgar los avances científico-tecnológicos en términos que los hagan comprensibles para el conjunto de los ciudadanos y favorecer la apropiación social del conocimiento. 3.3. Fomentar el espíritu científico, tecnológico y emprendedor de niños y jóvenes a través de programas de popularización de la ciencia y tecnología. |
| Evaluación periódica | Evaluación estratégica (del PENCTI) y operativa (de las instituciones encargadas de la implementación). | 4. Formar y capacitar los recursos humanos requeridos para atender las exigencias de la construcción de una sociedad del conocimiento. | 4.1. Continua adaptación del sistema educativo para responder a las nuevas exigencias y aprovechar las oportunidades que se abren en una economía globalizada. |
| Apertura internacional | Para mejorar la calidad del sistema y su aproximación a los estándares internacionales y a las fronteras del conocimiento. | 5. Desarrollar un sistema de prospectiva, vigilancia y evaluación tecnológica como soporte a la consecución de los otros objetivos propuestos, y de evaluación de políticas públicas e instrumentos de CTI. | 5.1. Desarrollar mecanismos de evaluación de eficiencia y eficacia de políticas públicas e instrumentos en materia de ciencia, tecnología e innovación. Esta evaluación deberá tener una visión global con relación al conjunto de las políticas de desarrollo social y productivo nacionales. Estos mecanismos no dependerán de los organismos financiadores de CTI. |

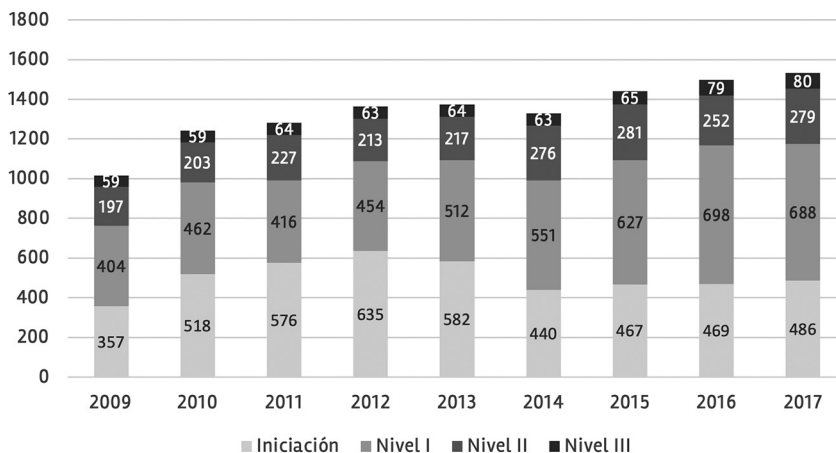
Fuente: Elaboración propia con base en GMI-PENCTI (2010).

A pesar de los grandes esfuerzos por construir una propuesta consistente, el documento final no fue, estrictamente, un *plan estratégico*, pues careció de aspectos formales como líneas de base, metas objetivas, asignación presupuestal e instrumentos de políticas públicas concretos que implementaran lo enunciado. Si bien el PENCTI identificó áreas y sectores estratégicos a fortalecer, no detalló la forma de hacerlo sin reducir el apoyo a otras áreas ya consolidadas. Estas debilidades no pudieron superarse a lo largo de los años.

En 2007 se produjo otro hecho de considerable incidencia: la instalación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en sintonía con el objetivo específico 1.1 del PENCTI. Fue creado por el artículo 305 de la ley 18172 en el ámbito de la ANII y procuró fortalecer y expandir la comunidad científica nacional. Si bien la novedad radicó en la noción de *sistema*, contaba con el Fondo Nacional de Investigadores como antecedente. Actualmente, el SNI está integrado por una comisión honoraria encargada de su conducción, un comité de selección, comisiones técnicas de áreas y de revisión (ANII, 2018). El SNI evalúa y categoriza periódicamente a investigadores de todas las áreas de conocimiento.⁵ El gráfico 1 ilustra la evolución de los niveles del sistema desde su creación: destaca la concentración en iniciación y nivel I y la relativa estabilidad en los niveles II y III. Hasta 2017, el SNI había invertido más de 57 millones de dólares (ANII, 2017). Como se analizará en la parte II, a pesar de que el SNI ofrece estímulos económicos escasos, su fortaleza reside en el imaginario en torno al reconocimiento asociado. Estar o no estar en el SNI no es trivial, por eso el tipo de evaluación que adopta es crucial.

.....
5 Las categorías de investigadores que prevé el sistema son: *activos* (quienes desarrollan tareas de investigación, desarrollo científico, tecnológico o de innovación en el país y pueden ser organizados en iniciación, nivel I, nivel II y nivel III), *asociados* (quienes poseen méritos equivalentes a los de los investigadores activos pero tienen residencia fuera del país y no reciben incentivo económico) y *eméritos* (quienes poseen la máxima distinción del SNI, de carácter vitalicio y tampoco cuentan con incentivo económico).

Gráfico 1. Evolución de los investigadores por nivel, 2009–2017*



*En 2018 el SNI indicaba que «las variaciones más importantes en los flujos del SNI se explican principalmente por nuevas disposiciones o cambios en el reglamento que rige el Sistema» (p. 21). Para el mismo año, el 78% de los investigadores que forman parte del SNI pertenecen a la Udelar (ANII, 2018).

Fuente: ANII (2018).

Con la intención de colaborar con los objetivos 1 y 4 del PENCTI, también se creó en la órbita de la ANII el Sistema Nacional de Becas. Se instaló como un programa destinado a apoyar becas de distinto tipo (iniciación a la investigación, de estudios de posgrado en Uruguay y en el exterior, de inserción de posgraduados, de posdoctorados, de retorno de científicos y de vinculación con el sector productivo). Según datos de la ANII, en 2009–2019 se invirtieron 38 millones de dólares en becas de maestría y doctorado en centros nacionales e internacionales (ANII, 2019). Otra de las novedades institucionales fue el Instituto Pasteur de Montevideo. Su instalación en 2007 supuso el fortalecimiento de la infraestructura científico-tecnológica y el uso intensivo de recursos humanos en biotecnología, área estratégica de acuerdo al PENCTI.

Al finalizar el primer período de gobierno se observan transformaciones en tres ejes: reorganización institucional; elaboración del primer plan estratégico de CTI y aumento del gasto público destinado a actividades de CTI⁶ (Davyt, 2011; Rubianes, 2014). Asimismo, se constata el liderazgo del PE

6 En 2005 el presupuesto era de 37 millones de dólares, en 2010 superaba los 200 millones (Dicyt-MEC, 2012).

mediante el GMI e interés en la construcción de un sistema más sinérgico, ánimo de planificación a largo plazo y un aumento de los recursos destinados al desarrollo de la CTI. No obstante, los problemas de coordinación y los obstáculos para trascender el espacio discursivo —como sucediera con la transversalidad— comenzaron a acrecentarse, provocando importantes dificultades que se hicieron evidentes posteriormente (Baptista, 2016).

¿Y el sistema? Las bases de la desarticulación

El segundo período de gobierno del FA se inició en 2010, liderado por José Mujica y Danilo Astori. Parte de la campaña electoral precedente (2009) estuvo marcada por la dicotomía entre profundizar las reformas realizadas en el período anterior o la continuidad moderada. Como estrategia electoral primó la segunda visión y el nuevo gobierno no provocó cambios sustantivos en materia de PCTI ni abonó construcciones institucionales sistémicas. A pesar de ello, hay algunos aspectos relevantes a considerar.

Uno de los puntos más importantes fue el fortalecimiento de la infraestructura científica-tecnológica. En 2010 se inauguró el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM) como empresa pública no estatal, previsto en la rendición de cuentas de 2007. En dicha norma se establecía que los objetivos del Centro serían el desarrollo de la investigación, actividades de diagnóstico (mediante exámenes clínicos a pacientes con cobertura de salud pública y privada en las áreas de oncología y neurología), capacitación (mediante la promoción y el perfeccionamiento de la actividad docente, profesional y técnica) e impulso de la investigación clínica y biomédica (específicamente el impacto del ciclotrón-PET en patologías y en la evaluación de nuevas drogas).⁷

En 2012 se creó la Universidad Tecnológica (UTEC) mediante la ley 19043. La UTEC fue promovida como un espacio de alto valor tecnológico enraizada en el medio productivo y sumó una nueva propuesta educativa universitaria en el interior del país. Su proceso de creación fue controversial, requirió del acuerdo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y tuvo altos costos de negociación. En el pasado otros intentos de instalación de una universidad pública en el interior del país habían fracasado. En esta ocasión se pusieron sobre la mesa tres factores que la habilitaron: en primer lugar, el hecho que Mujica tuviera como

7 Cuenta con un Consejo Honorario de Administración y Coordinación Académica conformado por el MSP, la ANII y la Universidad de la República (ley 18172).

prioridad a la educación técnica y una deuda del FA por no apoyarlo en su alternativa original —autonomía territorial para la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)—.⁸ En segundo lugar, el histórico interés del Partido Nacional por fomentar la educación terciaria en el interior. En tercer lugar, la ausencia de veto explícito de otros actores de la educación⁹ (López, 2017). En la misma línea, durante este período se consolidó la descentralización de la Udelar, enmarcada en la Segunda Reforma Universitaria, que persiguió el fortalecimiento de la autonomía, el cogobierno y el compromiso social de la institución. Este punto será desarrollado en la parte II.

Para este período se preveía la implementación del PENCTI, pero la ausencia de instrumentos de política pública concreta, la desarticulación del EO y la falta de protagonismo del GMI condicionaron el futuro del plan. Las presunciones de transversalidad que se habían delineado se esfumaron porque la mayoría de las instituciones involucradas en el PENCTI no adecuaron sus planes, informes y evaluaciones a los objetivos propuestos. Con excepción de la ANII, que se rigió por lo establecido en el plan, los ministerios productivos (MIEM y MGAP) desarrollaron herramientas propias para el fomento de la I+D+i (Rubianes, 2014).

La ANII se consolidó y dio continuidad a iniciativas de monitoreo y evaluación de la CTI en el país, como las encuestas de innovación y el relevamiento de equipamiento científico-tecnológico, realizado junto con la Udelar. El CONICYT fue ignorado como espacio de deliberación y discusión de las PCTI (Baptista, 2016; Rubianes, 2014) y hacia fines del período, y al abrigo del Gabinete Productivo (conformado por MIEM, MEF, MGAP), se comenzó a discutir la instalación de «consejos sectoriales de competitividad». Así, la noción de competitividad ganaba espacio en la prédica vinculada a las PCTI y se despegaba de la visión sistémica. Si bien los consejos sectoriales se crearon con respaldo político del MIEM, no fueron suficientes

8 A lo largo de su presidencia, Mujica dio importantes señales, principalmente discursivas, sobre su posicionamiento favorable a la descentralización de la UTU en el interior del país y a dotar de mayor autonomía a los consejos desconcentrados de Primaria, Secundaria y UTU. En reiteradas oportunidades reveló sus intenciones de construir una «UTU vigorosa, que cree los cimientos de una estructura politécnica que incluya al interior» (tomado de <https://www.presidencia.gub.uy//Comunicacion/comunicacionNoticias/descentralizacion-utu> Ingreso 1/9/2020) o «hay que educar a las manos y darle mucha importancia al conocimiento técnico porque hay una dicotomía en los hechos, se separa el pensar del hacer, al sujeto que piensa del que hace. Se crea una tácita jerarquía en contra del trabajo manual, como diciendo que usar las manos no significa desarrollar creación». (Tomado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-audicion-batalla-autonomia-utu-erradicar-desprecio-enseñanza-manos> Ingreso 1/9/2020).

9 A pesar de no oponerse directamente a la creación de la UTEC, desde la Udelar se cuestionó la forma en que se designaron las autoridades y la construcción institucional de la nueva opción educativa.

para construir coaliciones al interior del sector público y privado, ni instalar capacidades administrativas robustas (Bianchi *et al.*, 2016).

En línea con aumentar la competitividad, en 2014 se creó el Centro de Extensionismo Industrial (CEI), resultado de una alianza entre el PE (MIEM), la industria (Cámara de Industrias) y la academia (Udelar) y como herramienta público-privada destinada a fortalecer las capacidades de innovación de las pequeñas y medianas empresas industriales mediante el uso intensivo del conocimiento. Si bien el CEI ha brindado diagnósticos tecnológicos a empresas del sector alimentario, metalúrgico, plástico, químico y maderero, no logró consolidarse en una política pública potente capaz de escalar sus acciones debido al escaso presupuesto y a la débil priorización política que logró por parte del MIEM.

Este quinquenio de gobierno reflejó aspectos interesantes. En primer lugar, el rápido desuso del PENCTI, la falta de articulación política y la desatención a los acumulados institucionales previos. En segundo lugar, cierta prédica antiacademicista sostenida desde discursos de José Mujica y hechos concretos como la creación de la UTEC y la lucha por la autonomía de la UTU.¹⁰

Tercer gobierno: la desarticulación y la inercia

Durante la campaña electoral de 2014 todos los partidos políticos se comprometieron a otorgar el 1 % del PBI a la I+D. Para el FA, era una deuda histórica que tampoco cumplió en el período iniciado en 2015.

Sin evaluación del desempeño integral de las PCTI, se cambió la gobernanza para dar paso a un nuevo esquema orientado a promover la *competitividad sistémica* y se creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC) en 2017. La ley 19472, que originó al SNTPC, invocaba la expansión de las actividades innovadoras, la incorporación a cadenas de valor nacionales y regionales y el desarrollo de nuevas actividades y emprendimientos. La iniciativa colocaba a la innovación como herramienta central en sectores estratégicos para el país (Bianchi, 2017).¹¹

10 En ocasión de las elecciones nacionales de 2014, Mujica indicó que le significaba un «atavismo» que la mitad de los nuevos integrantes parlamentarios no tengan título universitario porque si bien «hago votos por un Uruguay mucho más instruido y culto y ese es un caminito infinito, no hago votos por un país académico, arrogante, de los que no se dan cuenta que en última instancia lo poco que podemos llegar a saber debe estar al servicio de la gente por encima de todo lo demás» (tomado de <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/mujica-audicion-audio-breve-21-noviembre>; acceso 28/8/202).

11 Integraban el sistema el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, los Consejos Consultivos de Transformación Productiva y Competitividad («instancias de articulación y consulta, especializadas en una o más materias del Sistema», de carácter honorario, y «amplia repre-

Los cambios en la gobernanza de las PTCI fueron: se retiró el GMI del diseño y proyección, el CONICYT fue vaciado políticamente y la ANII ganó autonomía porque asumió el diseño de políticas por sí misma. Esta independencia fue interpelada por la comunidad académica, lo que derivó en la creación de una Secretaría de Ciencia y Tecnología (SCT) dependiente de la Presidencia, que se desentendió de las políticas de innovación (Bianchi, 2017). La SCT nació sin centralidad, sin presupuesto y se demoró en nombrar a su secretario.¹² Se le otorgó un rango inferior al de un ministerio y en los hechos tuvo nulas capacidades para diseñar políticas y articular iniciativas. Contrariamente a lo previsto, la SCT no se instituyó como un factor incidente en las decisiones, porque sus capacidades políticas y administrativas fueron escasas. Estas modificaciones mostraron la limitada atención que el PE le otorgaría al desarrollo sistémico de la CTI nacional.

Este no fue el único problema; las dificultades presupuestarias, la falta de liderazgo del PE y la ausencia de negociación con empresarios, trabajadores e investigadores fueron señales alarmantes (Bianchi, 2017). En este quinquenio, la ANII también tuvo inconvenientes para mantener la integración de su directorio, catalizados por un incidente concreto. A inicios de 2018 el presidente Vázquez encomendó el diseño y la ejecución de una propuesta educativa de posgrados a la ANII, UTEC y el Plan Ceibal —en acuerdo con el Instituto Tecnológico de Massachusetts y la Universidad de Harvard—. Esta decisión provocó malestar en docentes, jerarcas y referentes que entendían que el pedido excedía los cometidos de las instituciones y se hacía sin articular con los demás actores del sistema —como la Udelar—. Por esta razón, en menos de un mes renunciaron los representantes del CONICYT en el directorio de la ANII y se puso en evidencia que, una vez desmontado el GMI, la ANII adquirió de hecho capacidades políticas que no le fueron adjudicadas.

En este período la innovación fue presentada como el motor de la productividad y competitividad. Junto a ella se promovió la figura del «emprendedor» y una visión de la innovación centrada en la no intervención estatal y limitada al abordaje de las «condiciones marco» (Lundval y Borrás, 2004). Como se verá, mientras los lineamientos estratégicos se

sentación de los actores interesados» (ley 19472, artículo 9); la Agencia Nacional de Desarrollo; la ANII; el Instituto de Promoción de la Inversión, las Exportaciones de Bienes y Servicios e Imagen País; el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional; el Instituto Nacional del Cooperativismo; la Corporación Nacional para el Desarrollo; el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático; el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

12 Fue creada en 2015 y en noviembre de 2017 se designó a su secretario.

basaron en un enfoque sistémico de innovación, la política implementada restringió su alcance a la innovación tecnológica con alto grado de novedad (Baptista, 2016).

El período frenteamplista se inició con la pretensión amplia y legítima de armonizar las PCTI en torno a la construcción de una sociedad equitativa, democrática y competitiva, en la que el conocimiento y la sustentabilidad estuvieran en línea con el desarrollo económico y social, según consigna el plan estratégico en su misión y visión. Esta orientación se fue restringiendo en la implementación de políticas e instrumentos ya que se terminó reforzando una visión poco integral y escasamente sistémica al final del período. A pesar de ello, resulta indudable que los tres gobiernos frenteamplistas incidieron notoriamente en el fortalecimiento de la oferta de recursos y capacidades de CTI en Uruguay. El cuadro 2 muestra que durante los gobiernos del FA mejoró la creación de capacidades y la inversión en I+D con relación a la situación previa según datos de 2002. Sin embargo, los recursos asignados continuaron por debajo de los parámetros de la región.¹³

Cuadro 2. Indicadores de CTI seleccionados a nivel país

| Indicador | 2002 | 2008 | 2017 |
|--|-------|-------|-------|
| Investigadores cada 1000 de la PEA (EJC) | 0,83 | 0,91 | 1,33 |
| Investigadores con nivel de doctorado | 17,1% | 44,4% | 67,7% |
| Inversión en I+D/PBI | 0,24% | 0,38% | 0,49% |

Fuente: Ricyt (2018).

La siguiente sección aborda algunos desarrollos de la Udelar así como instrumentos específicos implementados por ANII durante los tres períodos. Por su dimensión y alcance, la Udelar tiene impacto en la totalidad del sistema de CTI, por lo que su análisis, aunque breve, es imprescindible. La ANII, como quedó consignado, se erigió en entidad principal de diseño e implementación de políticas de CTI, por lo que su repaso es también obligado.

13 En Argentina, la inversión en I+D/PBI en 2002 era de 0,35%; en 2008 de 0,58% y en 2017 de 0,56%. Brasil en 2002 invertía 1,1%; en 2008 invertía 1,13% y en 2017 1,26% (Ricyt, 2018).

Los desencuentros entre el diseño de políticas y la implementación de instrumentos

Históricamente, una de las instituciones más importantes para el desarrollo de la CTI en el país ha sido la Udelar. Por ello se analizan algunos procesos impulsados por esta comunidad universitaria que tienen impacto en la situación de la CTI a escala nacional. Durante los gobiernos del FA se observa un incremento de recursos destinados a esta institución que permitió, entre otros factores, el fortalecimiento del régimen de exclusividad de la función docente, la consolidación de grupos de investigación y la descentralización en todo el territorio nacional.¹⁴

El Régimen de Dedicación Total (RDT) o exclusividad es el principal incentivo para la dedicación a actividades de producción de conocimiento en todas las áreas académicas. Su objetivo es fomentar el desarrollo integral de la actividad docente mediante una compensación salarial del 60 % (Bianco, Goñi y Tomassini, 2014). En la actualidad, 1348 docentes integran el RDT, conformando un pilar de estabilidad para la investigación y construcción institucional en la Udelar. Entre 2005 y 2019 ingresaron más de 650 personas, de las cuales algo más de la mitad corresponden a docentes en etapas iniciales de la carrera académica (CCDT, 2020).

La investigación académica dista de ser una actividad de carácter individual. Las unidades colectivas constituyen la forma básica de producción de conocimiento en universidades, pero es infrecuente que estos grupos sean objeto de programas específicos de apoyo (Bianco y Sutz, 2005). En 2010 había en actividad 557 grupos de investigación relativamente estables en todas las áreas de conocimiento. El 67 % de ellos incorporaban algún miembro con título de doctorado y el 63 % contaban con docentes en RDT (Ardanche, Bianco y Tomassini, 2014). En 2010 se puso en funcionamiento un fondo competitivo de apoyo a grupos de investigación que proporcionó financiamiento de largo plazo a 41 grupos durante cuatro años. Este programa se reeditó en 2014 y 2018 financiando a 49 y 62 grupos, respectivamente (CSIC, 2020).

Como se adelantó, existió un considerable impulso a la descentralización educativa. En 2007 se reconfiguró la Comisión Coordinadora del Interior para revertir inequidades geográficas en el acceso a la educación

¹⁴ En 2005 el presupuesto de Udelar por concepto de la asignación proveniente de Rentas Generales era de 1,8 millones de pesos, en 2010 alcanzaba 4,9 millones, 9 millones en 2015 y 13 millones en 2018 (DGP, Udelar, 2005; 2010; 2015; 2018).

universitaria en todo el territorio nacional y para la construcción del sistema nacional de educación terciaria mediante la articulación entre instituciones. El despliegue universitario amplió la presencia institucional mediante la instalación de medio centenar de grupos docentes de alta dedicación y nivel académico, la creación de nuevas carreras de grado, la instalación de laboratorios y equipamiento en las sedes¹⁵ en el interior del país. Se destaca la consolidación de los Centros Universitarios Regionales y la creación de ámbitos interinstitucionales como los campus de Aprendizaje de Investigación e Innovación en Tacuarembó y Treinta y Tres en asociación con INIA.

Los aspectos reseñados son pilares del fortalecimiento de la oferta de capacidades de CTI. Estos se suman a la evolución del SNI y a la reorganización institucional de las referidas PCTI. En esta transformación la evaluación académica adquirió centralidad y con ella un tipo específico basado en la productividad, medida similarmente en todas las áreas del conocimiento (Bianco *et al.*, 2014; Sutz, 2013). La tentación de adoptar formas estandarizadas de evaluación se hizo patente en el seno del SNI (Bianco *et al.*, 2016). Para poder operar, el SNI requiere definir criterios certeros a efectos de dirimir el ingreso y la permanencia de investigadores. Este imperativo inclinó el instrumento a adoptar formas ágiles y pretendidamente válidas para todos los campos del saber, una evaluación de tipo universalista. Esta lógica equipara la investigación de alta calidad con la investigación que produce artículos para revistas internacionales indexadas y revisadas por pares, prestando poca atención a consideraciones del contexto (Bianco *et al.*, 2016). Esta definición no ha estado exenta de discusiones y con el paso del tiempo se introdujeron algunos matices. Sin embargo, la evaluación periódica del desempeño individual, si se realiza de manera mecánica y estandarizada, tiende a incrementar la competencia por el prestigio académico y fortalece las tradiciones de investigación y disciplinas más consolidadas (Whitley, 2007). Como efecto de la expansión de las formas universalistas de evaluación académica, algunos tipos de producción de conocimiento resultan perjudicados. La investigación de carácter interdisciplinario, la que aborda problemas complejos o la que involucra actores no académicos requiere criterios abiertos no siempre coincidentes con el formato estandarizado (Bianco *et al.*, 2016; Chavarro *et al.*, 2014). Contradictoriamente, este tipo de conocimiento es el que impulsaban los objetivos 2 y 3 del PENCTI.

.....
¹⁵ Ejemplos de ello son los laboratorios de Virología Molecular y de Bioseguridad P3 en Salto, el Centro de Investigación del Patrimonio Costero del Este y el Laboratorio de Química Agrícola del Polo Agroalimentario de Paysandú.

El PENCTI planteó trayectorias de crecimiento motorizadas por capacidades tecnológicas e innovación. La integración de capacidades a los procesos económicos y sociales del país no ocurre automáticamente, es preciso promover y demandar su utilización mediante instrumentos de política. Partiendo del reconocimiento de que el mundo empresarial uruguayo tiene una cultura de la innovación escasa, se propuso promoverla. Asimismo, el PENCTI indicó la necesidad de concebir a la innovación en un sentido amplio, incluyendo las innovaciones organizacionales. Este aspecto es particularmente relevante, dado la baja propensión a innovar y a las características de la estructura productiva uruguaya (9 de cada 10 empresas son pymes),¹⁶ aspirar a opciones limitadas de innovación habría sido equivocado.

La ANII estuvo encargada de la ejecución de instrumentos de promoción de la innovación. Otras políticas fueron implementadas por algunos ministerios (MIEM, MEF, MGAP), pero el mayor componente en términos de recursos e instrumentos le correspondió a la ANII, que desplegó más de 20 programas de apoyo a la innovación en empresas y otras organizaciones, así como de articulación entre actores (Baptista, 2016). Los instrumentos fueron subutilizados y la demanda se concentró en empresas jóvenes e intensivas en tecnología, aquellas que muestran los mejores niveles de desempeño innovador en la estructura productiva del país (Bianchi *et al.*, 2013; Sutz, 2013). Es decir, lejos de promover una cultura que incorporara la innovación como estrategia empresarial o como costumbre, los fondos disponibles fueron demandados mayoritariamente por empresas que ya trabajaban con esta concepción. ¿Por qué no se logró democratizar el acceso a fondos para innovación?

En primera instancia, las líneas de apoyo a la innovación no tienen la misma historia que las clásicas de I+D. En todo el mundo, estas políticas son más recientes y su implementación requiere la articulación con regulaciones específicas además del uso creativo de conocimiento. Adicionalmente, las políticas de innovación carecen de un público objetivo con sentido de comunidad y la participación de sus eventuales beneficiarios en la definición de los programas que se ofertan es muy escasa. Estas condiciones sí se verifican para la comunidad de investigadores que participan de instancias de decisión sobre instrumentos y políticas de CyT (Bianchi *et al.*, 2013).

.....
¹⁶ Refiere a empresas que tienen entre 5 y 99 personas ocupadas y cuyos ingresos anuales no superan los 75 millones de unidades indexadas. Se deben considerar también las microempresas, que en Uruguay ocupan hasta cuatro personas.

En segunda instancia, los instrumentos de promoción de la innovación se «juegan» mayoritariamente en la implementación (Borrás y Edquist, 2013). En el análisis de los instrumentos de innovación desplegados durante los dos primeros periodos de gobierno del FA, Baptista (2016) indica que, a pesar de la diversidad, existió una brecha entre el marco de las políticas de innovación escritas en el PENCTI y su traducción en políticas concretas. Así, mientras la ley denota una concepción amplia de sistemas de innovación, el enfoque implementado posee una concepción restringida. Esta visión se evidencia a partir del análisis del proceso de evaluación técnica de las propuestas que aspiran al apoyo en los múltiples programas de la ANII. La evaluación privilegió el mérito innovador en sí, por encima de la utilidad social, económica y/o medioambiental de la innovación. De manera similar, se desestimuló la innovación incremental, que, en virtud de la estructura productiva uruguaya, habría sido la de mayor alcance. Concomitantemente, se sobredimensionó el fomento a la innovación tecnológica con carácter de novedad, estableciendo una vara elevada para ciertos demandantes. En concreto, «el énfasis en el criterio de novedad, y sobre todo el nivel de exigencia en términos de grado y alcance de las innovaciones constituye un elemento clave para explicar la baja demanda empresarial y cobertura efectiva de los instrumentos de promoción de la innovación en el Uruguay» (Baptista, 2016, p. 291).

El diseño de los instrumentos de apoyo y promoción está en el corazón del alcance de la política. En este sentido, los instrumentos diseñados por la ANII fueron cambiando. Durante los primeros años y hasta 2014, estuvieron marcados por replicar la lógica de los instrumentos de promoción de la investigación con predominio de subsidios de tipo horizontal para todos los sectores o empresas por igual. En menor cantidad, se implementaron instrumentos de tipo vertical que apuntaban selectivamente a algunos sectores de actividad coincidentes con la focalización del PENCTI. El caso más evidente de este tipo es el de fondos sectoriales implementados con otras entidades para fomentar la innovación en temas de energía, salud, agro, entre otros, pero que operaron de manera discontinua y sin contemplar las especificidades de cada uno de los sectores objetivo (Baptista, 2016).

En situaciones en las que existe una baja predisposición a innovar y los destinatarios de los instrumentos no se encuentran organizados para canalizar necesidades ni muestran capacidades tecnológicas para traducir problemas en términos de innovación, la demanda necesita ser construida mediante diálogos entre agentes con demandas y hacedores de política (Sutz, 2013). Construir esa demanda requiere tiempo e ingenio para hacer

de la innovación una actividad atractiva y necesaria. Recientemente, se implementaron instrumentos orientados a apoyar empresas a lo largo de procesos sostenidos de innovación. No obstante, los programas también fueron generales y no se focalizaron en áreas de menor intensidad tecnológica como las pymes.

Reflexiones e interrogantes

La llegada del FA al gobierno nacional generó modificaciones en distintas arenas de política pública. El ámbito científico-tecnológico no fue una excepción. Durante el primer período se realizó una reforma institucional respaldada en un incremento presupuestal considerable que se tradujo en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los recursos humanos. A pesar de errores —como por ejemplo limitar al CONICYT—, los primeros cinco años fueron los más activos en materia de diseño y organización de las PCTI. Los impulsos perdieron fuerza y direccionalidad política a lo largo de los años; entre 2015 y 2020 se constató la disminución de proactividad y liderazgo. Específicamente, en el último quinquenio se realizaron acciones aisladas, poco coordinadas y contradictorias que muestran la ausencia de planificación estratégica y respaldo político.

Si bien el «archipiélago institucional» (Rubianes, 2014) que había caracterizado al sistema de CTI previo a 2005 logró resolverse, se hicieron evidentes progresivamente problemas derivados de la ausencia de lineamiento político expreso para la ANII y la carencia de un principal con capacidades regulatorias. La falta de concreción del PENCTI y la desarticulación del GMI impactaron en la limitada convergencia de las políticas sectoriales implementadas durante los años. Con excepción de la ANII, cada institución implementó su propio plan de desarrollo sin referir al PENCTI ni incluir actividades de I+D+i en su presupuesto. Esto implicó que la transversalidad anunciada cayera en desuso.

Durante el decenio 2010-2020 se observa una creciente autonomización de la ANII que es el resultado de dificultades para organizar y articular a las PCTI. Ante la falta de espacios de coordinación y articulación con capacidad de diseño de políticas como lo era el GMI, la ANII comenzó a desempeñar nuevos roles (Bianchi *et al.*, 2016). Sin embargo, la conducción de la Agencia cometió errores estratégicos: las capacidades institucionales que se requieren para promover la investigación son distintas de las necesarias para incentivar la innovación sistémica y, en parte, por ello se

producen los desacoples identificados por Baptista (2016). En otras palabras, la creciente autonomía de la ANII coincide con la difusión de un tipo específico de noción de innovación y de desarrollo científico que generó pugnas entre actores del sistema. En este contexto interesa preguntarse: ¿Cuáles son las razones que dieron sustento a estos diseños de políticas? ¿Qué peso tuvo el repliegue del GMI y el EO en el ascenso de un tipo e idea de innovación? ¿Cómo incidió la composición del directorio de la ANII en el perfil de los instrumentos de política promovidos?

No hay dudas de que durante los gobiernos frenteamplistas creció el apoyo a la oferta de conocimiento y esta aumentó considerablemente. Sin embargo las herramientas de fortalecimiento a la demanda fueron esquivas y carecieron de una visión amplia de innovación que involucrara a sectores que requieren intensivamente conocimiento para su desarrollo —salud, vivienda, transporte, energía, medio ambiente, telecomunicaciones, desarrollo social—. ¿Por qué sucedió esto? ¿Por qué el uso de regulaciones fue marginal para promover CTI? ¿Por qué se desaprovechó la promoción de innovaciones como recurso estratégico para necesidades específicas del sector productivo o la sociedad?

Adicionalmente, la desaparición del GMI no fue resuelto por el SNTCP. Si hoy se reclama lo mismo que se postulaba en la justificación del PENCTI —perfeccionar y dar continuidad a la planificación basada en la evidencia y evaluación de los logros—, ¿cuáles fueron las razones que sustentaron la creación del SNTCP? ¿Cuáles fueron los motivos, además del retraso de la competitividad, para que la innovación apareciera en su versión más restringida? ¿Por qué la noción de «emprendedor» eclipsó el discurso político? ¿Por qué se permitió que la ANII se desligara de su referente político-institucional (CONICYT)? Algunas de estas preguntas podrán ser retomadas en próximos trabajos preocupados por el desarrollo de PCTI y sus diseños específicos.

A pesar de que por primera vez en la historia uruguaya las PCTI aparecen con fuerza en la escena política nacional, el país concluye un ciclo político con un considerable rezago en inversión y arrastra un diseño institucional que no es el más adecuado para potenciar el desarrollo científico-tecnológico y fomentar la incorporación sistémica de la innovación.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (2010). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (2018). *Informe de monitoreo: Sistema Nacional de Investigadores*. Montevideo: ANII.
- Ardanche, M. (2012). *Modelos para armar: Ciencia, tecnología e innovación en clave de transversalidad*. Montevideo: Tesis de grado de Ciencia Política.
- Ardanche, M., Bianco, M., y Tomassini, C. (2014). Grupos de investigación universitarios: Cambios y permanencias. En M. Bianco y J. Sutz, *Análisis y reflexiones sobre 20 años de políticas de investigación en la Universidad de la República* (pp. 165-186). Montevideo: Trilce.
- Baptista, B. (2016). *Políticas de innovación en Uruguay: Pasado, presente y evidencias para pensar el futuro*. Montevideo: Tesis de Doctorado en Historia Económica.
- Bianchi, C. (2017, julio 8). Diez años de políticas de investigación e innovación en Uruguay. *La Diaria*, pág. s/d.
- Bianchi, C., Pittaluga, L., y Fuentes, G. (2016). ¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay? Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe: Documento de Trabajo del BID IDB-WP-748.
- Bianchi, C., Snoeck, M., y Bianco, M. (2013). Valorización de las actividades y políticas CTI en Uruguay. En G. Crespi y G. Dutrénit, *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: La experiencia latinoamericana* (pp. 141-164). México D. F: Foro Consultivo Científico y Tecnológico-LALICS.
- Bianco, M., Goñi, M., y Tomassini, C. (2014). Señales transmitidas por el sistema de fomento a la investigación: Tensiones en la orientación de la producción de conocimiento y las carreras académicas de Uruguay. *REDES*, 20(39): 159-182.
- Bianco, M., Gras, N., y Sutz, J. (2016). Academic Evaluation: Universal Instrument? Tool for Development? *Minerva* (54): 399-421.

- Bianco, M., y Sutz, J. (2005). Las formas colectivas de la investigación universitaria. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 2(6): 25-44.
- Borrás, S., y Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(8): 1513-1522.
- CCDT. (2020, setiembre 15). Comisión Central de Dedicación Total-Estadísticas. Recuperado de <https://www.dedicaciontotal.Udelar.edu.uy/estadisticas/ingresos-por-grado/>
- Chavarro, D., Puay, T., y Rafols, I. (2014). Interdisciplinarity and research on local issues: Evidence from a developing country. *Research Evaluation*, 23(3): 195-209.
- Christensen, T. (2007). Reformas post Nueva Gestión Pública: Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, 539-564.
- Comisión Sectorial de Investigación Científica. (2020, setiembre 15). *Grupos de I+D: Bases y descripción del programa*. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/grupos-de-id>
- Davyt, A. (2011). Apuntes para una historia de las instituciones rectoras en ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: 50 años de cambios y permanencias. En *Políticas científicas, tecnológicas y de innovación en el Uruguay contemporáneo (1911-2011)* (pp. 89-140). Montevideo: ANIL.
- DGP, Udelar. (2005; 2010; 2015; 2018). Serie de Estadísticas Básicas de la Universidad de la República. Montevideo: Udelar.
- DICYT, MEC. (2012). *Informe a la sociedad: Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay en los últimos años*. Montevideo: MEC.
- López, M. (2017). *Proceso de creación de la Universidad Tecnológica en Uruguay*. Tesis de grado en Ciencia Política. Montevideo.
- Lundval, B.-Å., y Borrás, S. (2004). Science, Technology, and Innovation Policy. En J. Fagerberg, D. C. Mowery y R. Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 599-631). Oxford: Oxford University Press.
- RICYT. (2018). *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación por país*. <http://www.rieyt.org/201%7/porpais/:s/r>

- Rubianes, E. (2014). Políticas públicas y reformas institucionales en el sistema de innovación de Uruguay. En G. Rivas y S. Rovira, *Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina* (pp. 221-257). Santiago de Chile: CEPAL.
- Salomon, J. J. (1977). Science Policy Studies and the Development of Science Policy. En I. Spiegel-Rösing y D. S. Price (Orgs.), *Science, Technology and Society: A Cross-Disciplinary Perspective* (pp. 43-70). Londres: SAGE.
- Sutz, J. (2013). Ciencia, tecnología e innovación en una perspectiva de desarrollo del Uruguay. En C. d. Bicentenario, *Nuestro Tiempo* (p. s/r). Montevideo: IMPO.
- Whitley, R. (2007). Changing Governance of the Public Sciences: The Consequences of Establishing Research Evaluation Systems for Knowledge Production in Different Countries and Scientific Fields. En R. Whitley y J. Glaser, *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems* (pp. 3-27). Dordrecht: Springer.

Capítulo 18

Innovaciones agropecuarias, políticas públicas y desarrollo rural sostenible: ¿en qué dirección se avanzó en el período 2005–2019?

Carlos Paolino Franco

Introducción

La economía uruguaya registró un largo proceso de crecimiento económico ininterrumpido con una tasa de 3,9 % anual entre 2003 y 2019, superior al 2,5 % anual promedio desde 1960 (Banco Central del Uruguay [BCU]). Las exportaciones y la inversión fueron motores de este crecimiento. Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron a una tasa promedio anual de 6,1 % y las inversiones crecieron a una tasa promedio de 5,6 % entre 2003 y 2018. Asimismo, la productividad total de los factores (PTF) creció al 0,6 % anual en el mismo período.

Sin embargo, dado el contexto internacional menos favorable, el crecimiento económico de Uruguay se enlenteció a partir de 2015 (1,6 % anual entre 2015 y 2018), la inversión comenzó a contraerse (menos 7,3 % promedio anual) y la productividad total de factores redujo su crecimiento a 0,2 % (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2019).

El dinamismo agropecuario en la fase de auge del decenio 2003-2014 fue todavía más fuerte: el producto bruto interno (PBI) agropecuario creció a tasas superiores al promedio nacional y se registraron cambios muy importantes al interior del sector agropecuario con la expansión de la producción agrícola y forestal y el estancamiento de la producción animal

si se la mide globalmente. No obstante, en una medición desagregada, en estas producciones también se aprecian diferencias relevantes: caída en el *stock* y de la producción ovina, aumento de la producción y la productividad en la ganadería de carne bovina, con mayor especialización en la producción de cría y engorde y aumentos en la producción y productividad en la producción lechera, entre otras (Paolino, Mondelli, Pittaluga, 2014).

Muchos de estos cambios se venían procesando ya desde la década de los años 90 del siglo pasado, y en general implicaron una mayor concentración de la oferta, con la desaparición de pequeños productores familiares de pequeña escala, una expansión significativa de las exportaciones agrícolas y agroindustriales y una mayor profundización de este perfil de especialización de la economía uruguaya en el comercio internacional de bienes.

La base de esta dinámica agropecuaria obedece a múltiples factores. A nivel internacional, el desarrollo de cadenas globales de valor, donde los países con alta dotación de recursos naturales (RRNN), como Uruguay y el resto de los países del Mercosur, reciben importantes niveles de inversiones extranjeras directas (IED) e impulsan nuevos modelos de gestión con la irrupción de nuevos agentes en la producción, intermediación y financiamiento (Paolino, 2017).

A nivel nacional, se destacaron las políticas públicas implementadas, en particular las reformas tributarias y de estímulos a las inversiones, que en un escenario internacional favorable determinaron el ingreso de capitales productivos y la radicación de importantes empresas transnacionales (ET) en el agronegocio exportador. Paralelamente, también se implementó un programa muy ambicioso de desarrollo rural que buscó potenciar y dar mejores condiciones de competitividad a la producción agrícola familiar, tratando de incorporar esas unidades a esta dinámica de crecimiento.

En materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI) se creó una institucionalidad propia —el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI)— que reunió a cuatro ministerios y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).¹ El Equipo Operativo del GMI tuvo a su cargo la redacción del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI)

¹ Los ministerios integrantes del GMI fueron el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que preside el Gabinete; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), más, como fue mencionado, la OPP.

y la posterior conformación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), encargada de ejecutar las políticas emanadas del GMI y del referido plan.

En esta instancia de construcción programática quedaron establecidos «los tres ejes orientadores de las políticas de CTI para el sector agropecuario-agroindustrial —competitividad, inclusión social y sustentabilidad ambiental— siendo los dos últimos precondiciones para el primero» (Bianchi y Snoeck, 2009, p. 54).

El objetivo de este documento es analizar en qué medida estos tres ejes orientadores de las políticas públicas en CTI —competitividad, inclusión social y sustentabilidad ambiental— se cumplieron en el sector agropecuario-agroindustrial a partir de las acciones implementadas con relación a estos sectores de actividad económica en el período considerado. La pregunta básica que orienta este artículo es la siguiente: ¿fue posible cumplir con los tres objetivos estratégicos planteados simultáneamente, con una gobernanza agroexportadora como la que se terminó consolidando en el período analizado?

Los objetivos específicos del PENCTI para el agro y la agroindustria

Los objetivos específicos que se proponían en el PENCTI para el sector agropecuario-agroindustrial en materia de CTI fueron cinco y se presentan en el recuadro I. Se buscaba fundamentalmente promover nuevas capacidades con foco en la articulación entre los sectores *intensivos en recursos naturales* con los sectores *intensivos en conocimientos*. Para ello se proponía que el plan lograra desarrollos agrícolas-agroindustriales de futuro basados en políticas proactivas que permitieran avanzar hacia un modelo propio que contemplara las tres dimensiones mencionadas, a saber: competitividad e integración social, que incluyera a la agricultura familiar con sustentabilidad ambiental.

Recuadro I. Síntesis de los objetivos del PENCTI para el sector agropecuario-agroindustrial

| | | | |
|---|--|---|--|
| Objetivo 1. Fortalecer la capacidad de análisis y gestión estratégica | Desarrollo prospectivo. Inteligencia de mercado + vigilancia tecnológica agro y agroindustria. +D cuanti y cuali sobre condiciones locales. | Evaluar nuevas oportunidades de articulación tecnológica intra - e intersectorial (agro-biotecnología- TIC). | |
| Objetivo 2. Apoyo a la articulación del sector agrícola-agroindustrial con el «sector intensivo en conocimientos» (SIC) | Adaptación de los <i>commodities</i> a las nuevas exigencias de los mercados de Europa, Asia (nichos, productos diferenciados). | Ajustes en el marco normativo, desarrollo de tecnologías de punta, que impliquen mayores riesgos, que faciliten la apropiación de beneficios por parte de los innovadores. | Para «salir» de los <i>commodities</i> se exigen altas capacidades y trabajo en red nacional e internacional, vigilancia tecnológica, alianza con sectores exportadores, importadores e investigadores. |
| Objetivo 3. Mejorar los procesos de difusión de innovaciones (tecnológicas, organizacionales, de gestión y otras) | Fomentar la incorporación de innovaciones generadas en los centros de investigación o ya aplicadas en empresas innovadoras en los segmentos más convencionales de la producción y empresarios. | Fomentar la difusión de bienes de calidad asociados a activos específicos en torno a la construcción de «bienes de club» en el desarrollo de redes. Fomentar el asociativismo en función del tipo de innovación (pública, de club, privada). Modernizar el marco normativo para alentar desarrollos privados (transgénicos, norma de sanidad, inocuidad). | Tanto del lado de la oferta de tecnología como de la demanda, trabajar con metodologías participativas que permitan un diálogo directo entre los usuarios y los generadores de conocimientos tecnológicos. |
| Objetivo 4. Fomento a la innovación de la pequeña producción en diferentes fases de las cadenas agro-agroindustriales | Promover mecanismos para que se expresen necesidades de orden social, económico y cultural de la pequeña producción y que se traduzcan en proyectos de innovación. | Promover proyectos asociativos para el fomento de innovaciones de productos y/o procesos de la pequeña producción (producción, comercialización, gestión). | Promover, mediante estos proyectos, el «equilibrio territorial» vía el fortalecimiento de actividades locales en cada territorio, en función de las ventajas existentes. |
| Objetivo 5. Contribuir, fundamentalmente desde el ámbito científico-tecnológico, a la sustentabilidad ambiental. | Profundizar en los conocimientos sobre la contaminación de suelos, agua y aire, con mediciones sistemáticas y cobertura territorial significativa, para monitoreo ambiental. | Crear capacidades nuevas de investigación para anticipar problemas ambientales agropecuarios y participar en el diseño de políticas públicas agropecuarias. Apoyo a la formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel en estas disciplinas y funciones de desarrollo ambiental en el agro y la agroindustria. | Incentivar la participación del país en redes regionales y en la creación de bienes públicos. Desarrollo de buenas prácticas y protocolos de certificación ambiental. |

Fuente: Elaborado con base en Bianchi y Snoeck (2009).

La dinámica agroexportadora y las políticas públicas implementadas

La economía agropecuaria en el período analizado: indicadores básicos

El sector agropecuario nacional en su conjunto tuvo una dinámica de crecimiento superior al promedio de la economía durante poco más de una década (2003–2013). Como se observa en la tabla 1, un primer elemento a tener en cuenta es que la dinámica agropecuaria en el período de mayor crecimiento, de 2003 a 2013, abarca a todos los grandes sectores de actividad agropecuaria, pero muy en especial se destaca el dinamismo de la producción de los cultivos anuales liderados por el crecimiento de la agricultura y, en particular, de la soja.

Tabla 1. Crecimiento del PBI agropecuario y por macrosectores (en %, en términos constantes)

| | 2003–2013 | 2014–2019 |
|---|-----------|-----------|
| PBI agropecuario | 72,8 | –6,0 |
| Agricultura y servicios conexos | 137,8 | –17,1 |
| Ganadería y servicios conexos | 31,6 | 0,4 |
| Forestación, madera y servicios conexos | 46,3 | 24,3 |

Fuente: Elaborado con base en datos del BCU, cuentas nacionales.

También se observa en la tabla que en el período 2014–2019 el sector agropecuario registró una caída en el PBI, medido de punta a punta, si se toma el conjunto de las actividades y los servicios conexos. La caída más espectacular se dio en la producción agrícola, que era la que más había crecido anteriormente, en tanto la producción animal en su conjunto registró un nivel de virtual estancamiento; el único sector que mantuvo dinamismo fue el forestal y madera. La producción ganadera y servicios conexos es un gran agregado que en su interior contiene sectores con dinámicas muy contrastantes.²

² La producción lechera registra importantes niveles de reconversión tecnológica y concentración en la actividad. Por su parte en las fases finales de engorde de la producción ganadera de carne también se registran el ingreso de nuevos agentes y la incorporación de nuevas tecnologías de producción (*feedlots*), en tanto en la producción ovina se procesa una abrupta caída en el *stock* de animales y en los niveles de producción.

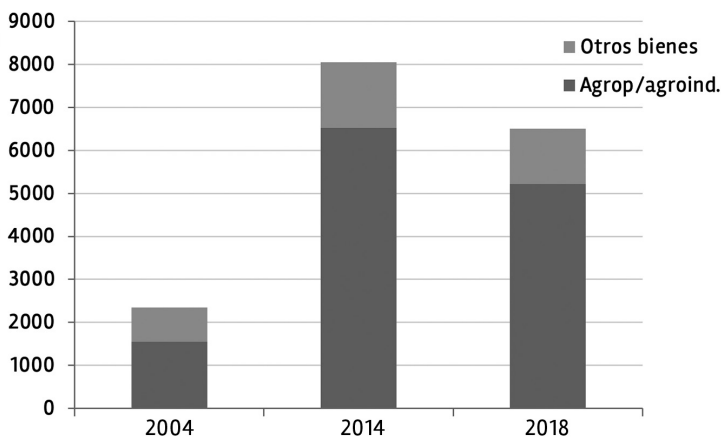
De todos modos, como síntesis del período global, se destaca una muy importante reconversión tecnoproductiva del sector agropecuario nacional, con importantes aumentos en los niveles de productividad tanto parcial como global en las actividades principales agropecuarias y agroindustriales, que adquiere particular significación en el período de mayor crecimiento de los precios internacionales y de auge de las inversiones extranjeras directas (IED).

La expansión agroexportadora con alta concentración en productos y destinos

La canasta agroexportadora de Uruguay no solo aumenta su importancia relativa en la estructura exportadora de bienes del país, sino que también cambian los productos y los países de destino y se consolida la exportación de *commodities* agrícolas y agroindustriales.

Como se observa en la gráfica 1, las exportaciones de bienes crecen significativamente hasta alcanzar su pico máximo en 2014, y dentro de ellas se profundiza la especialización agroexportadora, que representa casi el 80 % del valor total de la canasta de bienes exportada por Uruguay.

Gráfica 1. Uruguay: cambios en la estructura de exportaciones de bienes (en millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaborado con base en datos del BCU.

Los productos tradicionales de origen animal, carne bovina, cueros y manufacturas y lanas, representaban casi el 64 % del valor exportado en el año 2003, en tanto los productos agrícolas, básicamente el arroz, explicaban el 15 %, los lácteos el 12 % y los pescados y productos del mar 10 %. En el año 2018, la celulosa, la madera y los productos de la madera en su conjunto representaron el 39 % del valor exportado, la carne bovina mantuvo su participación en torno al 30 %, la soja el 10 % y el concentrado de bebidas 9 %.

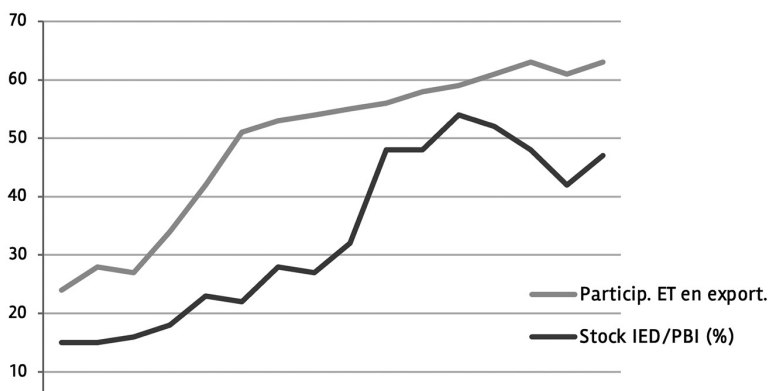
Otro rasgo clave refiere a la concentración de la canasta exportadora en pocos productos y destinos, más allá de que formalmente se ha logrado una mayor apertura de mercados (más de 120); los cinco principales productos agropecuarios y agroindustriales que exporta el país explican entre el 35 y 40 % del total del valor de las exportaciones de bienes del Uruguay.

Del mismo modo, las exportaciones de bienes de Uruguay se concentran en apenas cinco países, del orden del 70 % del valor total, entre los que se destaca China como principal destino en los últimos años. Pero conviene advertir que los países de la región todavía tienen un peso significativo en la estructura exportadora nacional, siendo que comprende algunos bienes agropecuarios y fundamentalmente la canasta de bienes no agropecuarios/agroindustriales que exporta el país.

Las inversiones extranjeras directas y la dinámica empresarial agroexportadora

La expansión agroexportadora experimentada en Uruguay y en los países de la región se dio de la mano de cambios muy importantes en el proceso de transnacionalización de la agroindustria exportadora nacional. En la gráfica 2 se presentan las estimaciones referidas a la evolución en porcentaje de la participación de las empresas transnacionales (ET) en la estructura de las exportaciones de Uruguay y la evolución de las inversiones expresadas en el *stock* de capital con relación al PBI.

Gráfica 2. Evolución de la participación de las ET en las exportaciones y en las inversiones



Fuente: Uruguay XXI (2019).

Las exportaciones del conjunto de las empresas extranjeras alcanzaron los 6305 millones en 2018 y se concentraron principalmente en cinco productos: celulosa, carne bovina, concentrado de bebidas, soja y arroz, que juntos representaron el 62 % del total exportado por estas empresas (Uruguay XXI, 2019).

La inserción comercial internacional, los conocimientos y el crecimiento futuro

¿Qué relación tiene el perfil de inserción comercial internacional de Uruguay con el tipo de estructura económica, los conocimientos y las perspectivas de crecimiento futuro?

El desarrollo económico requiere la acumulación de conocimiento productivo y su uso en industrias *cada vez más complejas*. Las clasificaciones de países de Harvard Growth Lab evalúan el estado actual del conocimiento productivo de un país mediante el índice de complejidad económica (ICE). Con base en esta medición se ofrece un *ranking* de países exportadores que permite comparar a 133 economías a nivel mundial, donde se ubica a Uruguay, países vecinos, China y Estados Unidos (tabla 2).

Tabla 2. Ubicación comparativa de Uruguay en el ranking global del índice de complejidad económica mundial

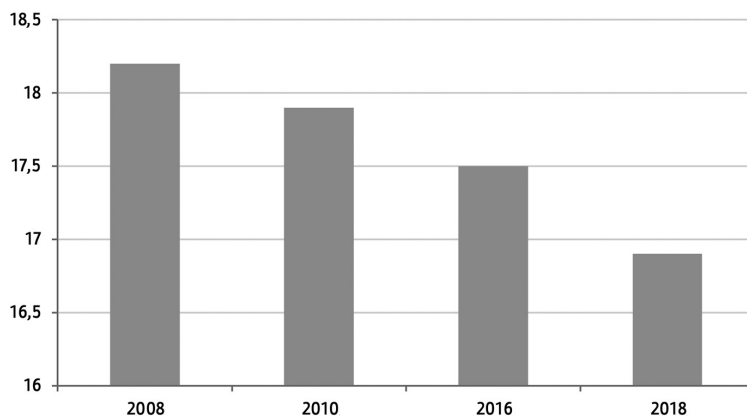
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2018 | Ranking 2018 vrs 1995 |
|----------------|------|------|------|------|------|-----------------------|
| Estados Unidos | 9 | 6 | 9 | 12 | 11 | -2 |
| China | 40 | 39 | 29 | 24 | 18 | 22 |
| Uruguay | 45 | 50 | 54 | 59 | 60 | -15 |
| Brasil | 25 | 27 | 34 | 46 | 49 | -24 |
| Argentina | 52 | 58 | 54 | 58 | 79 | -27 |
| Paraguay | 75 | 107 | 96 | 91 | 89 | -14 |

Fuente: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/230/market-share>

Uruguay es un país de altos ingresos y se ubica como la 37.^a economía más rica per cápita de las 133 estudiadas. No obstante ello y de acuerdo con estas estimaciones, el país se ubicaba en el año 2018 en el puesto 60.^o según el índice de complejidad económica (ICE). En comparación con la década anterior, la economía de Uruguay se ha vuelto menos compleja, y ha empeorado 5 posiciones en el ranking y 15 posiciones si se compara con el año 1995.

La anterior es una medición comparativa con más de 133 economías, como fue explicado. Cuando se usan indicadores absolutos nacionales complementarios sobre los productos agrícolas y agroindustriales exportados, también se llega a conclusiones importantes. Estos indicadores serían dos: I) una estimación dentro de la canasta exportadora sobre la importancia relativa de los productos diferenciados *versus* los *commodities* y su evolución (gráfica 3), y II) el contenido tecnológico de los productos exportados (tabla 3).

Gráfica 3. Estimación de la participación de productos diferenciados en la canasta agroexportadora (en % del valor exportado)



Fuente: Elaborado con base en Dirección Nacional de Aduanas.

Como se observa en la gráfica, los productos diferenciados en la canasta agroexportadora ocupan una posición relativamente menor y decreciente. En la mayoría de los casos se trata de productos que tienen acceso a cuotas en el mercado internacional y/o corresponden a activos específicos en la cadena cárnica y también, aunque en mucho menor grado, en el complejo ovino (corderos pesados, lanas finas y superfinas).

¿Lo analizado anteriormente implica que los *commodities* que Uruguay exporta tienen bajo contenido tecnológico? Es frecuente en las clasificaciones tradicionales de contenido tecnológico que realizan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que en los sectores intensivos en recursos naturales, como la agricultura o las manufacturas que procesan recursos naturales, como la agroindustria, no se cuantifique el contenido tecnológico.

El argumento para ello es de peso: los nuevos paradigmas emergentes determinan que los sectores «intensivos en recursos naturales» sean «dominados por los oferentes de tecnología» en la conocida clasificación de Pavitt (1994). El sector agropecuario-agroindustrial es considerado, entonces, como un mero receptor pasivo de innovaciones que provienen de los insumos, agroquímicos y bienes de capital, de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), biotecnología, etcétera. Sin embargo,

este enfoque es bastante limitado porque impide analizar precisamente lo que interesa en este caso: ¿cómo avanzó la incorporación de tecnologías en el sector agropecuario-agroindustrial y de qué forma medir esta situación que da origen a trayectorias dinámicas de innovación en el agro y la agroindustria?

Un estudio de CENIT-CINVE del año 2014 arroja nuevos resultados sobre este tema, trabaja sobre las encuestas de innovación de agro, industria y servicios disponibles en el país y llega a otros resultados. Lo que nos interesa aquí es detenernos en las estimaciones que se realizan sobre la intensidad del gasto en investigación y desarrollo (I+D) con relación a las ventas en las actividades agropecuarias y agroindustriales. En el trabajo citado se identifica además la fuente (pública o privada) y si el gasto es directo (esto es, aplicado directamente a la actividad) o indirecto (estimado a partir de la tecnología incorporada en insumos y bienes de capital) (tabla 3).

**Tabla 3. Intensidad de gasto en innovación
(público y privado, directo e indirecto, en % ventas)**

| | Gastos privados | Gastos públicos | Gastos púb y priv | Gastos Ind. Priv. | Gastos Indir. Públic. | Total | Clasif. |
|---------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-------|---------|
| Arroz y serv. | 0,3 | 0,9 | 1,26 | 0,02 | 0,01 | 1,29 | AT |
| Cult. Secan y serv. | 0,6 | 0,7 | 1,3 | 0,02 | 0,01 | 1,33 | AT |
| Leche bov y serv. | 0,6 | 0,8 | 1,4 | 0,02 | 0,01 | 1,43 | AT |
| Ganado bov y serv. | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,02 | 0,03 | 0,65 | AT |
| Frutales | 0,5 | 0,3 | 0,8 | 0,02 | 0,01 | 0,83 | AT |
| Aceites veg. | 0 | 0 | 0,1 | 0,08 | 0,22 | 0,4 | BMT |
| Madera y serv. | 0 | 0,6 | 0,6 | 0,02 | 0,03 | 0,65 | AMT |
| Carnes y serv. | 0 | 0,1 | 0,1 | 0,23 | 0,38 | 0,71 | AT |
| Elab. Prod lácteos | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,45 | 0,3 | 0,95 | AT |
| Harina y arroz | 0,2 | 0 | 0,2 | 0,18 | 0,47 | 0,85 | AT |
| Vinos, espuma. | 0 | 0 | 0 | 0,44 | 0,19 | 0,63 | AT |
| Aserraderos | 0,3 | 0 | 0,3 | 0,03 | 0,1 | 0,43 | BMT |
| Abonos y plaquíc. | 0,4 | 0,1 | 0,5 | 0,13 | 0,01 | 0,64 | AMT |

Nota: AT alta tecnología; AMT alta, media tecnología; BMT baja, media tecnología.

Fuente: CINVE-CENIT (2014).

¿Este resultado es contradictorio con el presentado anteriormente referido a la menor complejidad de los productos exportados y su menor sofisticación? En realidad, miden cosas diferentes: por un lado, es muy claro que Uruguay ha profundizado su perfil agroexportador, que ha mantenido en general una alta intensidad de gasto en I+D y logrado aumentos en los niveles de productividad. Para ello se ha incorporado un conjunto importante de nuevas tecnologías que están en la base del crecimiento agroexportador, basado fundamentalmente en la exportación de *commodities* agropecuarias/agroindustriales.

Sin embargo, cuando a esta performance se la somete a una comparación internacional con la performance exportadora de otras economías, el resultado válido es el discutido anteriormente y contenido en la tabla 2. Claramente Uruguay pierde posiciones relativas en el concierto internacional en el sentido de que esta evolución está asociada a una economía menos compleja y diversificada.

Las políticas públicas y las transferencias globales en apoyo al sector agropecuario

Siguiendo una metodología aplicada por los países de la OCDE para medir las transferencias en apoyo al sector agropecuario, algunos trabajos nacionales coincidieron en concluir que la mayor parte de estas transferencias se justifican en torno al financiamiento a servicios generales de apoyo al sector agropecuario (Paolino, 2015; Ackerman, Barboza, Cortelezzi y García, 2018). En este último trabajo, los autores concluyen que los apoyos totales al sector agropecuario nacional representaron en el trienio 2014-2016 casi 316 millones de dólares (0,58 % del PBI nacional).

De ese total, las transferencias vía apoyos a servicios generales a la producción agropecuaria representaban casi 200 millones de dólares (63 %) (gastos en innovación 89 millones de dólares, servicios varios de inspección 62 millones, infraestructura 44 millones y marketing y promoción 4 millones) (Ackerman, Barbosa *et al.*, p. 517). Los apoyos directos a los productores fueron estimados en 116 millones de dólares: los correspondientes a precios a los productores totalizaron 76 millones de dólares y se derivaron de la protección a algunos pocos productos, básicamente de la granja, y los apoyos indirectos vía programas y proyectos dirigidos a productores individuales.

Estudios de casos: agricultura extensiva y agricultura familiar

La expansión de la agricultura de secano: una nueva trayectoria tecnológica

En la agricultura sin riego o de secano, en el período estudiado coexistieron dos trayectorias tecnológicas: la primera caracterizada por las rotaciones de la agricultura con pasturas, con base en los modelos mixtos de producción agrícola-ganadera, y segunda, la trayectoria emergente que terminó predominando ampliamente, llamada del agronegocio.

La trayectoria agrícola emergente implicó un quiebre con relación al modelo de rotaciones agrícola-ganaderas, que se basaba en resultados de la investigación nacional. De acuerdo con Arbeletche y Cividanes (2015), el modelo del agronegocio, además de incorporar nuevas tecnologías, implicó fundamentalmente nuevas formas de gestión, mayor flexibilidad con mucho menor peso en activos fijos, mayor en activos líquidos y mayor movilidad del capital. La agricultura bajo contrato, esto es, la contratación a terceros de los servicios (de siembra, de cosecha, de asesoramiento técnico, etc.) y los arrendamientos de tierras, le imprimieron a la expansión de la actividad una mayor agilidad y mucha mayor movilidad territorial. Esta expansión territorial se prolongó fuertemente hasta 2014 en condiciones de precios internacionales al alza de los *commodities* agrícolas, dado que fue posible producir agricultura en zonas más alejadas de las zonas tradicionales de producción del litoral oeste del país, de menor potencial productivo y con mayores costos de transporte y logísticos.

Evolución de la productividad. Con los cambios operados en la base técnica de producción durante estos años y el avance hacia una agricultura de mayor escala y especializada, más intensiva en el uso de insumos y agroquímicos, se lograron mayores niveles de productividad promedio parcial por cultivos por hectárea (Souto y Raba, 2018) y también aumentos en la medición agregada de la productividad total de factores (Bervejillo, Mila y Bertamio, 2011; Bervejillo y Bertamio, 2014). El crecimiento explosivo se observa hasta el año 2014, con un uso intenso de insumos por año y con niveles de crecimiento espectaculares de la productividad. Ello fue seguido por un período de virtual estancamiento en el agregado de la agricultura pos-2014 y estancamiento en los niveles de productividad agregada.

La difusión de la trayectoria agrícola fue por selección, concentrando la oferta en explotaciones de mayor escala y potencial productivo. En la fase de plena expansión de la agricultura, los datos oficiales registraron en la encuesta agrícola 2010-2011 un total de 7657 productores, de los cuáles 4463 tenían chacra y 3104 realizaban agricultura «sin chacra» (Dirección de Estadísticas Agropecuarias [DIEA], 2012). De los productores «con chacra», casi el 75 % del área sembrada eran productores que sembraban más de 1000 hectáreas y al inicio de la expansión agrícola representaban el 56 %, lo que señalaba una alta y creciente concentración de la oferta.

La institucionalidad asociada a la trayectoria agrícola dominante estuvo relacionada con un cambio importante en los actores que la condujeron. Las empresas trasnacionales (ET) que estuvieron participando en el desarrollo de estos negocios invirtieron en el período en el montaje de las capacidades requeridas a varios niveles y desarrollaron modelos de gestión en las líneas anteriormente reseñadas. Algunos de los emprendimientos que se desarrollaron durante ese período se presentan en el recuadro II.

Recuadro II. Algunos de los emprendimientos de ET vinculados al desarrollo del agronegocio en la agricultura (Uruguay XXI, 2018)

| | |
|---------------------------------|---|
| Cargill | Las actividades comerciales de la corporación norteamericana Cargill incluyen compra, venta, procesado y distribución de granos y otras mercancías agrícolas, cultivo y venta de pienso ganadero y venta de ingredientes para la industria farmacéutica. Se encuentra presente en 66 países en el mundo. |
| Archer Daniels Midland (ADM) | Es una corporación estadounidense dedicada al procesamiento de alimentos y el comercio de <i>commodities</i> que opera más de 270 plantas a nivel mundial. Está presente en Uruguay desde 2008, y se dedica al comercio al por mayor de granos, semillas y frutos oleaginosos. |
| Louis Dreyfus Company | La compañía abrió su primera oficina en Uruguay en 2002 e inició sus actividades en el sector agroindustrial del país. Trabaja con cuatro plataformas: cereales, oleaginosas, arroz, fertilizantes e insumos. |
| Maltería Oriental SA | Es una empresa con 75 años de experiencia en la producción y comercialización de malta y cebada cervecera. Cuenta con su propio programa de desarrollo varietal. La malta producida se destina a prestigiosas cervecerías de Brasil, Venezuela, Chile, Paraguay. La empresa pertenece al grupo Transoceánica de capitales chilenos. |
| Garmet SA | Es una empresa de inversores argentinos que se dedica a la comercialización de fertilizantes, semillas y agroquímicos. |
| AB InBev (Maltería Uruguay SA) | La compañía belgo-brasileña es la mayor fabricante mundial de cerveza, con una cuota del mercado global próxima al 25%. En octubre de 2001 compró la cervecería Patricia, lo que marcó el inicio de las operaciones del grupo en Uruguay. |
| ADP (Agronegocios del Plata SA) | Es una compañía dedicada a la producción ganadera y de granos, la comercialización de semillas y la provisión de servicios especializados al sector agrícola, entre ellos el asesoramiento técnico. |

Políticas públicas en apoyo al agronegocio que impactaron en la agricultura

Apoyo a las inversiones. Estas políticas fueron concebidas como parte del enfoque integral de políticas públicas del período, que tuvieron un gran impacto en la institucionalidad sectorial agropecuaria y agroindustrial e incidieron en el clima de negocios para favorecer la instalación de importantes ET en el territorio nacional, fundamentalmente en el período de auge de los mercados internacionales de los *commodities*.³

En la tabla 4 se presentan los incentivos promovidos por la ley de inversiones entre 2008 y 2013 con relación a la actividad agrícola y servicios conexos. Como se observa, según esta contabilidad, los incentivos a los proyectos agrícolas y servicios asociados concentraron en la mayoría de los años el 10 % del total de los incentivos promovidos por la ley de inversiones, con años por encima y por debajo de esa proporción.

Los mayores apoyos, en promedio, fueron destinados a promover proyectos de inversión de almacenaje, transporte y comercialización, lo cual refuerza el perfil señalado en la trayectoria de gestión que impulsa el nuevo modelo. Una actualización posterior de los apoyos por la ley de inversiones que abarca el período 2008-2018 confirma que los proyectos aprobados para recibir incentivos se destinaron en primer lugar a silos y plantas de secado de granos (41 %) y en segundo lugar a cultivos y semillas (29,1 %) (Salgado, 2019).

3 El cambio en la reglamentación de la ley de inversiones implicaba, de hecho, un cambio en el enfoque de la promoción. Se ampliaba la base de beneficiarios, se asignaban los beneficios de acuerdo con los objetivos de la política económica que marca la ley y se establecía un mayor control para asegurar mayor transparencia en los regímenes (Bergara y col., 2016, p. 220). También se incluyen, en particular en los estímulos al riego agropecuario en general, las inversiones en riego a escalas mayores empresariales (MGAP, Uruguay Agro-inteligente 2017).

**Tabla 4. Promoción de inversiones en la agricultura
(millones de dólares total y %)**

| Ley de Inversiones | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Agrícola (cultivos, Semillas) | 0,7 | 1,91 | 3,75 | 5,25 | 2,77 | 1,38 |
| Almacenaje, Transporte y Comercialización | 12,2 | 3,23 | 4,65 | 11,81 | 9,97 | 1,94 |
| Industria Agroquímicos y Veterinarios | 0,36 | 0,18 | 2,51 | 0,13 | 0,85 | 0,28 |
| Subsector Agrícola | 13,26 | 5,32 | 10,91 | 17,19 | 13,59 | 3,6 |
| Otros /Agroind, Papel, Textil, Biomasa etc. | 86,74 | 94,68 | 89,09 | 82,81 | 86,41 | 96,4 |
| Total Inversión promovida (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total Inversión promovida (US\$) | 1058,4 | 1290,3 | 1149,5 | 1492,2 | 2353,9 | 2431,2 |

Fuente: Elaborado con base en datos de COMAP, MEF.

Políticas de manejo y control de erosión de suelos. En 2008 el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) comenzó a implementar actividades para supervisar las regulaciones existentes referidas a conservación de suelos, tratando de evitar el uso de prácticas inadecuadas asociadas a la producción agrícola y, en particular, a la producción de cultivos y oleaginosas. Se implementó primero un plan piloto en el período 2010-2012 (Hill y Clérici, 2013).

A partir de esta experiencia piloto, se pasó en el año 2013 y de hecho se comenzó a implementar en el año 2014 —esto es una década después que se iniciara la expansión más intensa de la agricultura— una ley que obligaba, antes de la realización de las actividades agrícolas, a la presentación de los respectivos planes de uso y manejo de los suelos para su aprobación.⁴ Una iniciativa similar se ha implementado con relación a la intensidad de uso de los fertilizantes y el manejo de efluentes de tambos.

4 La base técnica de la evaluación se fundamentaba en muchos años de experiencia de investigación en el país en materia de rotaciones con pasturas y en el uso de la ecuación universal de pérdida de suelos en su versión para validar los planes de uso presentados, utilizando el Programa Erosión 6.0 (García Préchac *et al.*, 2009). La base normativa eran el decreto ley 15232 7/01/1982 y el artículo 5, decreto 405/2008, que es la base de la resolución del MGAP 1564/013. En otras medidas posteriores se ajustan las normativas (leyes de presupuestos en las cuales, por ejemplo, se autoriza a los ingenieros agrónomos que actúan en la actividad privada, debidamente acreditados ante el MGAP, a que presenten los planes de uso y manejo de suelos a ser evaluados por el MGAP.

Los resultados todavía no pueden ser evaluados en términos del impacto real que están teniendo en términos de la preservación de los suelos y la recuperación de la materia orgánica, aunque mediante estas medidas de políticas públicas se ha logrado cubrir un área importante de la superficie cultivada.

Políticas de regulación del uso de transgénicos. La agricultura de cereales y oleaginosas en su conjunto, como fue mencionado, tuvo un desarrollo muy veloz hasta 2014-2015. En los cultivos de soja y maíz se utilizaron semillas transgénicas con resistencia a herbicidas, lo cual permitió la aplicación integral del paquete tecnológico (semillas transgénicas, herbicidas, cero laboreo). El uso de estas tecnologías está ampliamente difundido entre los principales países competidores de Uruguay.⁵

El Gabinete Nacional de Bioseguridad, autoridad máxima del Sistema Nacional de Bioseguridad, está integrado por seis ministerios⁶ y tiene por objetivo regular los procedimientos para la introducción al país y el uso de vegetales derivados de la biotecnología. Se registró un importante desfase con relación a los países de la región en los últimos años en la aprobación de eventos transgénicos para la liberación comercial de los principales cultivos comerciales.

Políticas de seguros agrícolas. Uruguay desmonopolizó el mercado de seguros (ley 16424 del año 1993) y como respuesta a estos cambios normativos y ante una década de crecimiento económico inédito, se instalaron y desarrollaron varias compañías privadas de seguros que comparten el mercado con el Banco de Seguros del Estado (BSE), que dejó de ser el agente único. Actualmente el BSE cubre poco más de la mitad de las pólizas de seguros agropecuarios y el resto se comparte entre cinco aseguradoras privadas que actúan en las transferencias de riesgos en varias de las actividades agropecuarias.

Como resultado de estos cambios institucionales, durante estos años la cobertura de seguros se ha ampliado significativamente en Uruguay y representa en los diferentes rubros proporciones crecientes de penetración. Así, en la producción agrícola de cereales y oleaginosas, la superficie asegurada es del orden de casi el 70 % de la superficie sembrada, con

5 En Estados Unidos, Canadá y los países del Mercosur, las semillas transgénicas de soja explican entre el 95% y el 100% del área sembrada del cultivo. En el caso del maíz es igual, con la única excepción parcial de Paraguay, que en el año 2019 el área transgénica sembrada era el 52%.

6 Ganadería, Agricultura y Pesca; Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Salud Pública, y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

diferencias entre años. Se trata de seguros tradicionales (granizo, heladas, vientos), aunque también se agregaron algunos posteriores y se están ensayando seguros por rendimiento en una fase todavía más reciente (seguro índice en soja) (Cortelezzi y Methol, 2016).

Cambios en la ley de arrendamientos de campos. Los cambios en la ley de arrendamientos (ley 16223, del año 1991, que sustituyó a la ley 14384) otorgaron mucho mayor flexibilidad a los contratos de arrendamiento de campos y fueron enteramente funcionales a la expansión del área agrícola bajo contrato que en los momentos de mayor expansión explicó entre el 70 y el 75 % de la superficie sembrada en esa modalidad.⁷

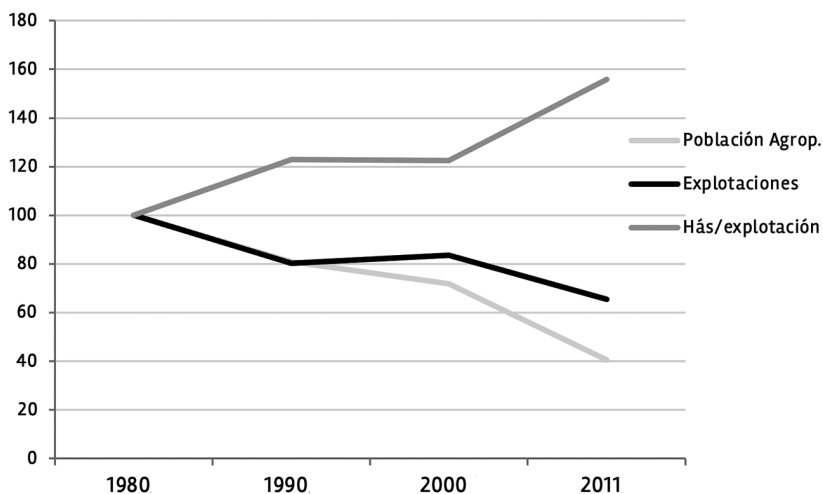
Desarrollo rural, producción familiar e innovaciones institucionales

El número de establecimientos agropecuarios en Uruguay sigue una tendencia histórica hacia la reducción y desaparición de las pequeñas producciones familiares; esto fue una constante desde la segunda mitad del siglo pasado, pero se acentuó entre los dos últimos censos (2000 y 2011) (gráfica 4).

En el año 2005, se crea la Dirección General de Desarrollo Rural (ley 17930) con el objetivo de diseñar políticas diferenciadas para la agricultura familiar con un abordaje integral del desarrollo agropecuario que contempla no solo la dimensión productiva, sino también la social, ambiental, cultural y de soberanía alimentaria (Dirección General de Desarrollo Rural [DGDR], 2009). Paralelamente, en el año siguiente se crea la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con base departamental (ley 18172), con el objetivo de que la institucionalidad pública agropecuaria intercambie y diseñe políticas con la participación de las instituciones públicas locales vinculadas al desarrollo rural y las organizaciones de productores. Es en el marco de la descentralización que se crean las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) con el fin de articular a las instituciones públicas con las organizaciones de la sociedad agropecuaria.

7 Desde que el MGAP releva datos de contratos de arrendamiento registrados en la Dirección General de Registros del MEC, que no son todos, en 15 años se firmaron más de 30.000 contratos por 11 millones de hectáreas. Durante el mismo período las compraventas sumaron 7,6 millones de hectáreas. Lo anterior quiere decir que una superficie muy superior a la de todo el país cambió de titular de explotación en 15 años, más de arrendamientos que de compraventas.

Gráfica 4. Cambios en el número de establecimientos, población y tamaño de establecimientos entre censos agropecuarios (1980 = 100)



Fuente; DIEA, MGAP. Información agropecuaria.

También se realizó un Registro de Productores Familiares en el año 2009, que fue un elemento central de las políticas de transferencias implementadas en apoyo a estos productores. Como estímulo básico, además de los que se derivan de los apoyos suplementarios de programas específicos, se estableció la exoneración del 50 % del aporte patronal al Banco de Previsión Social (BPS) del productor que esté registrado. La producción familiar agropecuaria en Uruguay, de acuerdo con los datos del último censo sectorial, representaba el 56 % de las explotaciones y ocupaba casi el 14 % de la superficie agropecuaria nacional (tabla 5).

Tabla 5. Las explotaciones agropecuarias familiares en los datos globales de los Censos Generales Agropecuarios 2000 y 2011

| | 2000 | 2011 |
|---------------------------------|----------|----------|
| Total | | |
| Cantid. Explotac. (Nº) | 57131 | 44781 |
| Área ocupada (hás) | 16419683 | 16357298 |
| Sup. Media (hás) | 287,4 | 365,3 |
| Explotaciones familiares | | |
| Cantid. Explotac. (Nº) | 32692 | 25285 |
| Área ocupada (hás) | 2522850 | 2252506 |
| Sup. Media (hás) | 77,2 | 89,1 |
| Explot fam/Total (%) | 57,2 | 56,5 |
| Área ocup por explot fam (%) | 15,4 | 13,8 |

Fuente: Elaborado con base en DIEA.

La agricultura familiar es extremadamente heterogénea, no solo en cuanto a recursos disponibles, capacidades, niveles de articulación previos a la existencia de la Dirección de Desarrollo Rural, sino también en cuanto a representación gremial, ubicación territorial e inserción en el mercado interno o internacional.

De acuerdo con la información del último censo agropecuario, más de la mitad de los productores familiares del país están especializados en la producción ganadera de carne, básicamente la cría vacuna, 12 % en la producción lechera, 9 % en la horticultura y 7 % en la producción ovina de carne y lana. En casi todas las actividades la agricultura familiar predomina en cuanto al número de establecimientos con relación a las explotaciones empresariales.

Las políticas públicas y el apoyo a la agricultura familiar

Como sucede en otras situaciones, antes de la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP existían acciones de políticas públicas dirigidas a estos sectores de la agricultura familiar. Algunas derivadas del Programa de Reconversión y Fomento de la Granja (PREDEG), que fue factor clave para la reconversión varietal en fruticultura y en el desarrollo de nuevas variedades, control integrado de plagas, manejo de árboles frutales, trabajo en red con las instituciones de investigación y grupos de productores, etcétera (Paolino, 2005).

Fueron muy importantes políticas de protección de la producción granjera basadas en instrumentos de imposición con el IVA a las importaciones de frutas, flores y hortalizas (FFH) (ley 17503 y sus modificativas), que dieron origen al Fondo de Reconversión de la Granja.

También en la producción de carne bovina existió, antes de la creación de Desarrollo Rural, un importante Programa de Desarrollo Ganadero que fomentaba la cría bovina con alta participación de ganaderos familiares y la integración de la cadena de carne bovina.

El impulso al desarrollo innovador orientado a la pequeña producción familiar, derivado de las acciones de la Unidad de Desarrollo Rural, fue relevante al jerarquizar la temática desde el punto de vista político y ayudó a priorizar estos temas al interior de las instituciones de investigación, tanto en el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) como en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (Udelar). También colaboró a facilitar la coordinación y la cooperación internacional con relación al tema.

En el INIA, el Programa Nacional de Investigación en Producción Familiar aborda la problemática del productor y su familia con un enfoque sistémico y con el fin de contribuir al desarrollo rural. Con un abordaje territorial realiza diagnósticos para la elaboración de las propuestas de investigación y de coinnovación, con la participación de productores y actores locales en el proceso de generación de conocimiento.

La Facultad de Agronomía también ha desarrollado importantes líneas de trabajo en torno a la agricultura familiar. De hecho, dicha casa de estudios tiene una rica tradición de estudios en estos temas. En las áreas clásicas de trabajo en ganadería, pasturas, producción animal, hortifruticultura,

animales de granja, lechería en las diferentes estaciones experimentales, ha desarrollado importantes líneas de investigación y trabajo en coinnovación con organizaciones de productores en torno a estos temas.

Las Mesas de Desarrollo Rural han desplegado una institucionalidad de articulación en todo el territorio nacional (Villalva, 2015). El despliegue territorial de esta nueva institucionalidad llegó a convocar, según la información disponible, a más de 450 organizaciones públicas y privadas en todo el territorio nacional.

Un balance preliminar de los logros y conclusiones: el cumplimiento de los objetivos planteados en el PENCTI y los actores relevantes

Tomando como referencia los objetivos específicos planteados en el PENCTI (véase nuevamente el recuadro I) es posible concluir lo siguiente:

El objetivo específico 1, referido a la creación de un observatorio tecnológico-comercial para el sector agropecuario-agroindustrial, nunca fue concretado como tal.

El objetivo específico 2, referido a promover la mayor articulación entre los sectores intensivos en recursos naturales y los sectores intensivos en conocimientos, constituye uno de los puntos fuertes de la estrategia que se buscaba promover para estos sectores. En este objetivo se avanzó parcialmente y, en muchos casos, comprometiendo los objetivos ambientales y de inclusión social en particular.

Ello se evidencia muy claramente, pero no exclusivamente, en el caso de las trayectorias tecnológicas asociadas a la expansión de la agricultura extensiva, que operó en su difusión por selección, no por aprendizaje. Esta expansión trabajó a mayores escalas de producción, con alta rotación de capital, nuevas formas de financiamiento y gestión, concentrando la oferta y excluyendo productores. Este tipo de expansión desplazó además trayectorias tecnológicas previas basadas en investigación nacional y con evidencia científica comprobada sobre la sustentabilidad ambiental. La trayectoria tecnológica dominante validada por el mercado implicó una mayor intensificación productiva en la agricultura con mayor nivel de uso de insumos e impacto ambiental.

Las políticas públicas de control del uso de suelos que se comenzaron a implementar de hecho a partir del año agrícola 2013-2014 tuvieron un rezago de una década con relación a la expansión del modelo agrícola. Además de la agricultura, existen otros rezagos que se están tratando de cubrir (efluentes de tambos, ajustes en la regulación de uso de fertilizantes, etc.), pero claramente surge un desbalance en la concreción de estos objetivos de políticas previamente enunciados.

En otros casos, la investigación nacional sí desarrolla innovaciones importantes apoyándose en instrumentos TIC, entre los que se destacan, además del uso de estas herramientas como base de la trazabilidad completa en la cadena de la carne, el desarrollo de innovaciones y programas de mejoramiento genético animal, marcadores moleculares, la participación en redes internacionales de evaluación, etcétera. Estas experiencias de innovación comenzaron antes de los gobiernos del Frente Amplio, se desarrollaron junto con cabañeros innovadores y se siguieron desarrollando y se profundizaron en los últimos 15 años, dando origen a plataformas público-privadas de innovación en genética animal y vegetal, que no fueron tratadas en este artículo.

El objetivo específico 3 está vinculado más directamente a las actividades de difusión y promoción de experiencias asociativas y construcción de nuevas capacidades en torno a bienes de club y diferenciación de productos y procesos. También los logros han sido bastante modestos y muy concentrados en torno a algunas experiencias particulares en nichos de mercado acotados (algunos acuerdos productores-frigoríficos para carnes especiales, corderos pesados, lana fina y algunos otros). Estas experiencias ya se habían iniciado antes de los gobiernos del Frente Amplio y estuvieron condicionadas por una inserción deficiente en los mercados internacionales y por debilidades institucionales propias. La investigación nacional aplicada ha desarrollado importantes esfuerzos en este sentido, para lograr innovaciones que diferencien la materia prima.

¿Ello quiere decir que las exportaciones que realiza Uruguay no tienen contenido tecnológico? La medición del gasto en I+D de los productos exportables con relación a las ventas es una medición absoluta. Por lo tanto, si bien el gasto en I+D agropecuario con relación a las ventas es alto, ello no indica de por sí un avance en torno a la dirección y los resultados del gasto. De hecho, en la mayor parte del período analizado se profundiza la inserción exportadora de *commodities* agropecuarias con mayor contenido tecnológico y con aumentos en los niveles de productividad. Sin embargo,

ello no implicó una diferenciación comparativa de la oferta exportable de Uruguay en el ranking internacional según complejidad económica, como bien lo evidencia el índice de complejidad económica de las exportaciones medido por el índice de Harvard.

El objetivo específico 4 se relaciona con la promoción de las innovaciones en la producción familiar en el contexto del desarrollo rural. Antes de la constitución, en el año 2005, de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP (ley 17930), que tiene por objetivo la promoción de la calidad de vida de los productores familiares y asalariados rurales y sus familias, se venían desarrollando varias acciones en la institucionalidad agropecuaria (INIA, Facultad de Agronomía, Plan Agropecuario, etc.). En efecto, en el pasado se ejecutaron proyectos de apoyo directo a organizaciones de productores familiares en diversas oportunidades (Proyecto Ganadero, Reconversión de la Granja [PREDEG], etc.).

La conformación de la DGDR más bien concentró y buscó organizar institucionalmente la dispersión de esfuerzos en torno al tema de los apoyos a la agricultura familiar, incluido el fomento a las innovaciones agropecuarias relacionadas con la agricultura familiar, y alentó una mayor capilaridad de las demandas locales referidas a temas del desarrollo, como vivienda, electricidad, seguridad, etcétera. En el período analizado, varias de las instituciones de investigación agropecuaria desarrollaron acciones mucho más focalizadas y decididas en torno a las innovaciones agropecuarias trabajando en red con otras instituciones locales y con grupos de productores familiares.

Sin embargo, el trabajo en red requiere una institucionalidad pública consensuada para su implementación, lo que significaba la decisión conjunta de las autoridades de las instituciones involucradas de participar, comprometer personal y estar dispuestas a ceder autonomía en aras de una gestión de impacto. La continuidad de esta predisposición depende de acuerdos políticos de los responsables de la conducción de las instituciones involucradas.

De esta manera, los acuerdos políticos son el motor de la construcción y gestión de las redes entre organizaciones, especialmente cuando estamos en presencia de organizaciones acostumbradas a trabajar en forma autónoma, como lo son las entidades públicas del sector agropecuario en Uruguay. Estos temas exigen claramente ser encarados con trabajos en red y, como fue mencionado, algo que no ha funcionado en muchos casos

es el trabajo coordinado. La activación de la red significa identificar a los participantes, a la población objetivo, y analizar sus habilidades, conocimientos y recursos para ser integrantes y destinatarios de las actividades que se promueven. La tarea de «activación de la red» es central para la vida de esta, porque la información, los recursos y la experticia técnica son elementos integradores de la red. Si los actores carecen de dichas capacidades es probable que la red termine siendo una experiencia trunca. Sería imprescindible un trabajo más serio de evaluación de lo realizado en torno a las experiencias de desarrollo rural, más allá de un recuento del despliegue territorial que posibilite avanzar sobre la evaluación de los resultados y el conocimiento de las capacidades construidas.

El objetivo 5, relacionado con la sustentabilidad ambiental de la producción, ha sido un objetivo explícito que se buscó atender. Los cambios bastante dramáticos en los esquemas de producción agropecuaria (la intensificación agrícola, con mayor uso de insumos, la mayor carga animal, la intensificación lechera, etc.) crearon mayores niveles de presión sobre el uso de los recursos naturales y desafíos para la sustentabilidad de la producción. Si bien se implementaron acciones de políticas públicas, en particular con relación al tema suelos y manejo de efluentes, esas medidas de política pública han estado desfasadas con relación a las urgencias de atención del tema. Si bien existieron pruebas piloto, el programa de preservación de suelos se lanzó en 2013 y comenzó a funcionar en 2014, esto es, 10 años después de que se iniciara la gran expansión de la agricultura en los años 2003-2004. En todos estos casos se requiere seguimiento y además profundizar la evaluación técnica de los resultados que se van obteniendo, habida cuenta de las crecientes restricciones no arancelarias al comercio internacional derivadas de los controles ambientales ya anunciadas en varios mercados internacionales relevantes para Uruguay.

La disminución del área ganadera y el sobrepastoreo del ganado sobre el campo natural también han ameritado el desarrollo de trabajos muy importantes de coordinación y desarrollo conjuntos entre la Facultad de Agronomía y grupos de productores ganaderos. Pero también en estos casos se requirieron más apoyos para garantizar su desarrollo.

La conclusión más general es que se lograron resultados parciales en todos los objetivos planteados, excepto en el primero, relativo a la creación de un observatorio. Sin embargo, si se analizan conjuntamente, no se lograron las tres orientaciones estratégicas que guiaban las acciones: competitividad, inclusión social y sustentabilidad. Las exportaciones de

bienes de Uruguay se expandieron muy significativamente en los tres lustros, en particular durante la primera década de gestión, al amparo de importantes políticas de apoyos en servicios generales al sector agropecuario y de incentivo a las inversiones que se agregaron a un escenario internacional muy favorable, pero hubo daño ambiental importante en materia de suelos y contaminación ambiental por mayores niveles de intensificación productiva. Desde el punto de vista socioproductivo, la agricultura familiar recibió apoyos varios, pero no se logró que estos sectores ganaran participación en las cadenas agropecuarias más dinámicas, ni que se revirtiera la tendencia estructural dominante de exclusión de segmentos de la agricultura familiar.

Bibliografía

- Arbeletche, P., y Cividanes, J. L. (30-31 de mayo y 1 de junio de 2012). *Análisis del agro-negocio desde la perspectiva de gestión empresarial: El caso de Uruguay* [conferencia]. XIV Reunión de Economía Mundial, Universidad de Jaen, Jaen, España.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Uruguay: Programa de Apoyo a la Investigación e Innovación en Alimentos y la Salud*. [Documento]. Montevideo, Uruguay: BID.
- Bergara, M. (coord.). (2016). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Economía-Udelar, Fin de Siglo.
- Bervejillo, J., Bertamino, F. (2014). Cambio técnico y crecimiento de la productividad total del sector agropecuario. *Anuario OPYPA*. MGAP. Montevideo, Uruguay: MGAP.
- Bervejillo, J., Mila, F., y Bertamini, F. (2011). El crecimiento de la productividad agropecuaria 1980-2010. *Anuario OPYPA*. MGAP. Montevideo, Uruguay: MGAP.
- Bianchi, C., y Snoeck, M. (2009). *Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: Desafíos estratégicos, objetivos de política e instrumentos*. Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/libro-cti-anivelsect.pdf>
- CENIT-CINVE. (2014). *Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico*. Documento de trabajo 02/2014. Montevideo, Uruguay: CENIT-CINVE.
- Censo General Agropecuario 2000. (2000). Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo, Uruguay: MGAP. Recuperado de: <http://www2.mgap.gub.uy/DieaAnterior/CENSOVOL2/indice.htm>
- Censo General Agropecuario 2011. (2011). Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo, Uruguay: MGAP. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/estadisticas/censo-general-agropecuario-2011>

- Cortelezzi, A., L. Salgado, E. Recalde, M. J. Abelenda y N. Rivas (2016). Avances en el régimen de promoción de inversiones (COMAP). En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2016. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios* (pp. 363-374). Recuperado de: https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202016/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf
- Cortelezzi, A., y Methol, M. (2016). Situación del mercado de seguros agropecuarios y políticas públicas de seguros. En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2016. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios* (pp. 347-362). Recuperado de: https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202016/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf
- DGDR. (2009). *Políticas y acciones del MGAP para la producción agropecuaria familiar*. Dirección General de Desarrollo Rural. Montevideo, Uruguay: MGAP.
- Encuestas Agrícolas. Montevideo, Uruguay: MGAP-DIEA. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/diea>
- García Préchac, F., Ernst, O., Arbeletche, P., Pérez Bidegain, M., Pritsch, C., Ferenczi, A., y Rivas, M. (2010.). *Intensificación agrícola oportunidades y amenazas para un país productivo y natural*. Montevideo, Uruguay: Udelar, CSIC.
- Hill, M., y Clérico, C. (2016). *Estimación de la relación de pérdida de suelo para cultivos hortícolas en el sur de Uruguay*. Agrociencias.
- Mancassola, V., M. Hill, C. Clérico, y G. Sánchez. (2016). Estimación de la relación de pérdida de suelo (RPS) para cultivos hortícolas en el sur de Uruguay. *Agrociencia (Uruguay)*, 20(2), 95-108. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-15482016000200013&lng=es&tlng=es.
- Paolino, C. (2017). El Mercosur en las cadenas globales de valor agropecuarias/agroindustriales. En G. Caetano (Coord.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización* (pp. 297-330) Montevideo, Uruguay: Planeta.
- Paolino, C. (Coord.). (2005). *Evaluación del Programa de Reconversión y Fomento de la Granja (PREDEG)*. Montevideo, Uruguay: CINVE. Recuperado de: [http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/1812008123118_Evaluaci%C3%B3ndelProgramadeReconversi%C3%B3nyFomentodelaGranja\(PREDEG\).pdf](http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/1812008123118_Evaluaci%C3%B3ndelProgramadeReconversi%C3%B3nyFomentodelaGranja(PREDEG).pdf)

- Paolino, C., Mondelli, M., y Pittaluga, L. (2014). *Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas*. Serie Estudios y Perspectivas. Montevideo, Uruguay: CEPAL.
- Pavitt, K. (1984). Sectorial patterns of technical change: Toward a taxonomy and a theory. *Research Policy*, 13(6), 343-373.
- Rodríguez, S., M. González, C. Cabrera, F. Mila y F. Sganga. (2016). El Registro de Productores Familiares como base para la ejecución de políticas diferenciadas. En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2016. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios* (pp. 409-420) Recuperado de: https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202016/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf
- Salgado, L., y Rivas, N. (2019). Avances en el régimen de promoción de inversiones (COMAP). En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2019. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios* (pp. 377-384). Recuperado de: <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202019/ORIGINAL%202019%20OPYPA%20INTERACTIVO%20agregado%2018-12-2019.pdf>
- Sganga, F., C. Cabrera, M. González. (2013). Estado de situación del Registro de Productores Familiares como herramienta para la aplicación de políticas públicas para el desarrollo rural. En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2013. Análisis sectorial y cadenas productivas. Estudios. Temas de política* (pp. 653-664). Recuperado de: <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202013/material/Anuario-Opypa-2013.pdf>
- Souto, G., y C. Raba. (2018). Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas. En OPYPA-MGAP, *Anuario OPYPA 2018. Análisis sectorial y cadenas productivas. Temas de política. Estudios* (pp. 177-202). Recuperado de: <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202018/ANUARIO%20OPYPA%202018%20WEB%20con%20v%C3%ADnculo.pdf>
- Uruguay XXI. (2019). *Boom de IED en Uruguay y su impacto en las exportaciones de bienes*. Documento de trabajo n.º 13, Departamento de Inteligencia Competitiva Uruguay XXI. Montevideo, Uruguay: Uruguay XXI. Recuperado de: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/c75329ad68c4170a631ef87f864c37d3515fc48d.pdf>

- Villalva, C. (2015). *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. Montevideo, Uruguay: MGAP, DGDR, IICA. Recuperado de: <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/2676/BVE17038756e.pdf;jsessionid=54F85BDE77BE5CCCFAB0F5326F8F58BB?sequence=1>
- Williamson, O. (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- World Integrated Trade Solution (WITS). Disponible en: <https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>

Páginas web

- Banco Central del Uruguay. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>
- Dirección Nacional de Aduanas. <https://www.aduanas.gub.uy/>
- MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/direccion-general-recursos-naturales>
- MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-desarrollo-rural>
- MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/anuarios-opypa>
- MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tematica/diea>

Capítulo 19

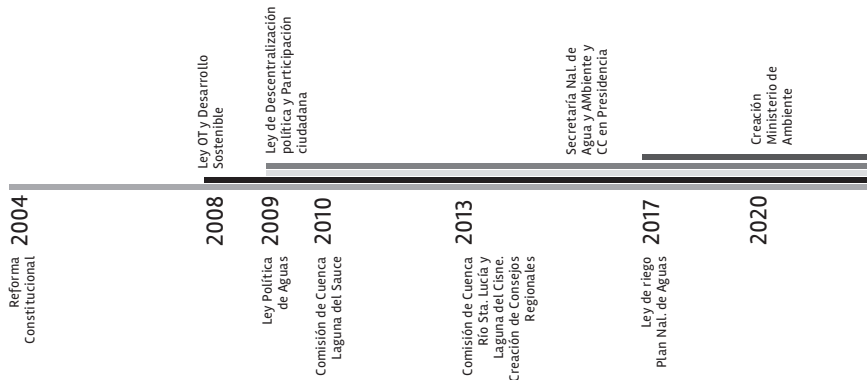
Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos

*Néstor Mazzeo, Cristina Zurbriggen, José Sciandro,
Micaela Trimble, Isabel Gadino y Daniel Pérez*

Introducción

En el período 2005-2020, los gobiernos del Frente Amplio diseñaron e implementaron un conjunto de políticas públicas con el objetivo de transitar hacia modelos de administración y cuidado del ambiente más sostenibles, resilientes y de bajo carbono. Actualmente, la gestión de los recursos hídricos es una parte fundamental de las políticas ambientales, y representa un campo complejo donde los desafíos a abordar implican la interacción entre múltiples actores involucrados. En el período considerado, Uruguay experimentó múltiples cambios con relación a esta temática; las transformaciones involucran importantes modificaciones en los marcos jurídico-constitucionales, en el diseño institucional, en los procesos de coordinación interinstitucional, así como en la creación de espacios de participación. La línea de tiempo a continuación (figura 1) enumera las principales leyes, políticas y planes vinculados a la materia de análisis aprobados en el período considerado. La ventana temporal analizada tiene su punto de partida en el último plebiscito aprobado por la ciudadanía en Uruguay (2004), por su vinculación directa con la temática abordada y por su incidencia en los cambios y transformaciones ocurridos.

Figura 1. Línea de tiempo con los principales hitos ocurridos en los marcos jurídico-constitucionales y arquitectura institucional vinculada a la gestión del agua



En el contexto señalado, el capítulo analiza transformaciones en el área ambiental que se desarrollaron durante los tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio, considerando el campo particular de la gestión del agua. En primer lugar, se abordan las principales transformaciones y los impulsores de cambio asociados. En segundo término, se exploran los fundamentos y marcos conceptuales que sustentaron los cambios. El análisis se concentra en la siguiente secuencia de hitos, logros y dificultades. Durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez se trabajó en un diseño institucional que permitió transitar hacia una gestión integrada del agua, como nuevo paradigma de gestión, consecuencia directa del plebiscito del 2004. La cuenca hidrográfica se consagra como ámbito multiactoral y multinivel de gestión, incluyendo formalmente la participación social en los procesos de análisis y toma de decisión. En el gobierno de José Mujica, se comenzó un proceso gradual de implementación de la Política Nacional de Aguas del año 2009, surgen las primeras comisiones de cuencas y puesta en funcionamiento de los consejos regionales. En la segunda presidencia de Vázquez, se procura superar las dificultades en la creación y el funcionamiento de los espacios multiactorales, su interacción con los niveles de gobierno, así como el conjunto de políticas ambientales. Finalmente, se desarrolla un balance crítico del período, de acuerdo con los principales avances, barreras y desafíos pendientes.

La gestión del agua y del ambiente: aspectos básicos y trayectoria previa a los gobiernos de izquierda

El origen de la efectiva incorporación de las dimensiones ambientales en la regulación de aguas en Uruguay se vincula con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante *MVOTMA*)¹ en 1990, sin perjuicio de referencias declarativas del Código de Aguas u otras normas dispersas sobre el tema.²

Simultáneamente, a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante *MGAP*) emplea en sus textos regulatorios conceptos sobre desarrollo sostenible y conservación de la diversidad biológica en referencia al uso de aguas destinadas a fines agropecuarios.³ Al mismo tiempo, se crean ámbitos de coordinación, a efectos de que las políticas de protección del medio ambiente a cargo del *MVOTMA* y las relativas a los recursos naturales renovables guarden armonía.⁴

En este proceso es importante considerar el modelo de gestión adoptado por Uruguay con la creación de un ministerio que trató la temática ambiental con la misma jerarquía que los demás del Poder Ejecutivo, y tuvo como competencia el ambiente considerado como un bien jurídico unitario y autónomo, con independencia de los elementos sectoriales que lo componen (Jordano Fraga, 1995). Su objetivo fue preservar ese bien, y diversos órganos del Estado central presentaban diferentes roles y potestades sobre el ambiente: agua y suelo para usos productivos en el *MGAP*; el agua como recurso energético en el Ministerio de Industria y Energía; cantidad y extracción de agua de recursos superficiales en la Dirección Nacional de Hidrografía, Ministerio de Transportes y Obras Públicas (*MTOP*), entre otros.

Desde la visión jurídico-administrativa, el Poder Ejecutivo está sujeto a la jerarquía del presidente de la República —sin perjuicio de las competencias

1 Artículo 3, ley 16112 de 30/5/990; artículos 453 y 457, ley 16170 de 28/12/990, y artículos 4, 6 y 144 a 147 del Código de Aguas, este último con la redacción dada por el artículo 194, ley 15903 de 10/11/987 y decreto 255/997 de 30/7/997).

2 Con la aprobación del Código Rural de 1875, se recoge la legislación española de aguas de 1866; se dedican 300 artículos (del 343 al 634) a la regulación del dominio y aprovechamiento de las aguas con fines productivos.

3 Decreto 213/997 de 18/6/997; decreto 263/993 de 8/6/993 en cuanto a los cometidos que no refieren a las áreas protegidas; artículo 7, decreto 284/990 de 21/6/990 y artículo 4, ley 15239 de 23/12/981.

4 Decreto 263/993 de 8 de junio de 1993, artículo 1.

privativas que puede tener un ministerio—, lo que implica la inexistencia jurídica de obstáculos para la actuación cohesionada y unívoca. Desde esa perspectiva, los eventuales conflictos entre los órganos del Poder Ejecutivo (ministerios), al estar sometidos a la jerarquía única del presidente, pueden ser resueltos por este en ejercicio de su autoridad, en el marco de sus competencias constitucionales.⁵ En este contexto, resulta evidente que el presidente debe lograr ámbitos de coordinación real con quienes ocupan los cargos de ministro, en tanto representan equilibrios de poder que debe mantener para poder gobernar.

Coincidiendo en el tiempo, en la década de 1990 América Latina experimentó un giro neoliberal en la gestión de los servicios públicos, y la del agua en particular, en beneficio de la participación del sector privado (Harris y Roa-García, 2013; Zurbriggen, 2021). Este modelo de gobernanza centrado en el mercado fue presentado como la mejor herramienta para proveer mejores servicios de infraestructura y alcanzar el desarrollo sustentable.

En Uruguay, este proceso de privatización del suministro de agua potable fue muy limitado, solo se implementó en el departamento de Maldonado. Sus malos resultados trajeron como consecuencia una amplia movilización ciudadana que logró la aprobación de un plebiscito (con el 64,7 % de los votos) para reformar la Constitución nacional en el año 2004, agregando un artículo sobre el interés general de la protección del ambiente (artículo 47).

Plebiscito de 2004 y el arribo de la gestión integrada del agua

El plebiscito fue una respuesta a los procesos de privatización ensayados, que derivaron en servicios con altas tarifas y una calidad muy cuestionada, consecuencia del erróneo diseño de los procesos de privatización y el no cumplimiento de las inversiones comprometidas. En este marco, la movilización se focalizó en dirimir si el acceso al agua potable y su suministro corresponde al ámbito público, o si puede ser una actividad gestionada por el ámbito privado.⁶ Presentó la particularidad de ser

5 Artículos 149, 160, 161, 168, 174, 175, 181 y concordantes de la Constitución de Uruguay.

6 La reforma del 2004 tiene como antecedente los estudios de la geografía crítica y la ecología política: Fortmann (1996) y McCarthy (2002) representan las primeras contribuciones en este sentido al analizar las lecciones aprendidas en los contextos de los países en desarrollo, las consecuencias de la aplicación de las ideas ambientales neoliberales en diversos lugares. En tal sentido, Heynen y otros (2007); McCarthy y Prudham (2004); Peck y Tickell (2002), y Hackingworth (2007).

organizada por diversos colectivos, entre los que se destacan la asociación de funcionarios del organismo público de gestión del agua potable (OSE), el sector académico (principalmente vinculado a la Universidad de la República [Udelar]) y organizaciones civiles relacionadas con la defensa del ambiente y los derechos humanos. Así surgió, en el año 2002, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), que lideró este proceso que terminó con la reforma constitucional que consagró el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y atribuyó al Estado la responsabilidad de proveer los servicios públicos de saneamiento y de abastecimiento de agua para consumo humano.

El artículo incorporado (47) introduce cambios fundamentales en la gestión del agua, que será en adelante sustentable y solidaria con las generaciones futuras, promoviendo transformaciones en el sistema de gobernanza de los recursos hídricos. «Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas».

Esta reforma condicionó un cambio constitucional trascendente, que pasó desapercibido para la mayoría de los votantes, vinculado al pasaje de un modelo fragmentado de gestión del agua a un formato conocido en la gobernanza del agua como *manejo integrado* o *gestión integrada de los recursos hídricos* (Pahl-Wostl *et al.*, 2015).

Los gobiernos de izquierda implementaron, en el diseño institucional y en la política pública referida al agua, el manejo integrado. Al mismo tiempo, en el año 2005 ocurrió la salida negociada de los dos operadores privados (capitales nacionales y extranjeros) existentes que fueron responsabilizados de las alzas tarifarias,⁷ la falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y la mala calidad de los servicios.

7 Si se comparan las tarifas de la empresa pública OSE y las de la empresa privada Aguas de la Costa, se encuentra que el cargo fijo de agua fue 7 veces mayor, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento 80 veces mayor.

La gestión integrada como paradigma de gestión: características y alcances

La gestión fragmentada del agua se sustenta en una multiplicidad de instituciones distribuidas en diferentes niveles de gobierno y ministerios, donde cada ámbito procura administrar una parte de la realidad sin espacios formales de interacción y cooperación. Este modelo se inscribe en el paradigma denominado *comando-control* (Pahl-Wostl *et al.*, 2015), el cual asume que es posible gestionar el agua desde una perspectiva reduccionista —según la cual los ámbitos sociales, económicos y naturales pueden ser administrados de forma independiente entre sí—, así como predecir y controlar todas las consecuencias de las acciones antrópicas sobre los cuerpos de agua.

En los hechos, este paradigma resultó incapaz de asegurar la sostenibilidad de todos los bienes y servicios provistos por los ecosistemas acuáticos. En respuesta a estas falencias, en el año 1977 emerge el modelo de manejo integrado de los recursos hídricos en el ámbito de las Naciones Unidas, que contempla considerar simultáneamente las interacciones y dependencias entre las acciones en las cuencas de drenaje y la integridad de los ecosistemas acuáticos, cuyo soporte científico fundamental podemos encontrar en el artículo de Bronmark y Likens (1967).

El manejo integrado contempla la creación de espacios formales de interacción y coordinación de la constelación de instituciones involucradas (Pahl, 2015). Además, incluye la participación de los usuarios del recurso y del ámbito académico en los procesos de análisis y toma de decisión, por ejemplo en las comisiones de cuenca. Los espacios multiactorales y multi-nivel promovidos por este paradigma se denominan *estructuras puentes* en el estudio de los sistemas de gobernanza. Finalmente, introduce importantes novedades al incluir escalas espaciales de análisis no contempladas hasta el momento: cuenca hidrográfica, gestión simultánea de ecosistemas superficiales y subterráneos acoplados al ciclo hidrológico.

A nivel global, las comisiones de cuenca como ámbitos multiactorales o de participación social son en su mayoría no vinculantes. Es decir, las decisiones adoptadas en dichas comisiones no son obligatorias para el gobierno. Al no ser vinculantes, la dinámica de la gestión queda supeditada exclusivamente al control social de los acuerdos alcanzados en las comisiones, sin consecuencias legales o administrativas por el no cumplimiento, siempre que no involucren roles y funciones específicas de la normativa vigente. Uruguay optó por un modelo de estructuras de coordinación y de participación no vinculantes.

Período 2005–2009, presidencia del doctor Tabaré Vázquez: transición hacia una gestión integrada del agua

Un primer paso, dado en el primer gobierno del Frente Amplio, fue la creación en 2005 de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA, actual DINAGUA [Dirección Nacional de Aguas]) en el ámbito del MVOTMA. La novel dirección asumió roles asignados previamente a la Dirección de Hidrografía, perteneciente al MTOP, especialmente en los aspectos vinculados a la administración de la cantidad de agua.

Otro hito insoslayable fue la promulgación de la Política Nacional de Aguas en el año 2009 (ley 18610), que contempló diversos espacios de análisis y debate entre los actores políticos, técnicos, academia y sociedad civil. En particular, la ley determinó la creación de tres tipos de comisiones con diversas partes interesadas, a escala nacional, regional (subnacional) y de cuenca, cada una con una composición tripartita y equitativa, con miembros del gobierno (nacional y subnacional), usuarios (públicos y privados) y la sociedad civil (organizaciones sociales y no gubernamentales, sindicatos, instituciones de enseñanza y académicas).

Además de definir la estructura de las futuras comisiones de Cuenca (actualmente existen 13), estableció el Consejo Nacional de Agua, Medio Ambiente y Territorio (aún no conformado) y tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos que cubren todo el país. Estos nuevos espacios se definen como órganos de coordinación, consultivos, deliberativos y de asesoramiento. El MVOTMA supervisa todos estos ámbitos y la DINAGUA los preside, aunque la primera de las comisiones de cuenca (laguna del Sauce) está dirigida por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) (Trimble *et al.*, 2021).

La Política Nacional de Aguas representó una construcción entre actores políticos, organizaciones sociales y sector académico que demandó un período completo de gobierno. Las principales divergencias en este proceso radicaron en el formato vinculante o no de los acuerdos a nivel de las estructuras puentes, la incorporación de los múltiples bienes y servicios que sostienen y suministran los ecosistemas acuáticos y los mecanismos de apropiación y gestión de estos. Las divergencias en el sector académico fueron muy importantes, patrón emergente y asociado a la fragmentación disciplinar y su correlato en las corporaciones y en la integración de los ministerios a nivel público. Dichas divergencias no presentaban vínculos o patrones claros con la filiación o pertenencia política.

A nivel de los partidos de oposición surgieron cuestionamientos relevantes en este período. La creación de la DINASA dentro del MVTOMA podría contribuir a mantener la fragmentación de la gestión de la cantidad y la calidad del agua como ámbitos independientes, argumento planteado desde filas del Partido Colorado.

Período 2010–2014, presidencia de José Mujica: implementación de la Política Nacional de Aguas

La comisión de cuenca de laguna del Sauce (Maldonado) se estableció en el año 2010 por decreto presidencial de José Mujica, a partir del marco establecido en la Política de Aguas. Posteriormente, de 2013 en adelante, comienzan a conformarse las demás (río Santa Lucía, laguna del Cisne), en la mayoría de los casos como respuesta a la emergencia de crisis en la calidad del agua suministrada o conflictos entre los usos antrópicos de los ecosistemas acuáticos y cuenca asociadas.⁸

A efectos de profundizar en los avances y dificultades en la implementación de la gestión integrada, consideraremos algunos aspectos claves a la luz de las experiencias de las comisiones de cuenca de laguna del Sauce y laguna del Cisne (Canelones). En el año 2011, la comisión de cuenca de laguna del Sauce elaboró un plan de acción de 11 medidas a efectos de revertir el proceso de eutrofización del sistema y evitar interferencias en el suministro de agua potable. La aprobación por los respectivos ministerios del acuerdo alcanzado en la comisión se demoró hasta el año 2015, impulsada por una crisis en el suministro de agua potable por interferencias de sabor y olor. En el caso de laguna del Cisne, los disparadores de los cambios iniciales fueron una importante transformación del uso del suelo de la cuenca y el surgimiento de una nueva ruralidad no asociada estrictamente a la producción. El proceso de ordenamiento territorial de esta cuenca fue liderado por el nivel departamental y representa una de las primeras experiencias en el ámbito rural; contempla aspectos de conservación del ecosistema acuático (y sus bienes y servicios asociados), así como nuevos modelos de desarrollo productivo más sostenibles. En esta última experiencia se pueden identificar importantes dificultades en las

.....
8 Las comisiones de cuenca no se decretan o constituyen por un mero corte geográfico-hidrográfico, son el resultado de problemáticas particulares y un entramado social interesado en la superación de conflictos y en una gestión eficiente y sustentable. Existen antecedentes de las comisiones de cuenca en el área de riego promovidos por los programas de fomento del riego y de desarrollo productivo agropecuario (PRENADER).

interacciones entre los niveles nacionales y departamentales vinculadas al modelo centralista del país.

La dinámica de cambios durante el gobierno de Mujica estuvo gobernada por la emergencia de varias crisis, principalmente en fuentes de agua potable en las dos zonas metropolitanas más importantes del país (río Santa Lucía y laguna del Sauce). La articulación entre los procesos de análisis y toma de decisión de las comisiones de cuenca y los ámbitos de implementación, contralor y fiscalización de las medidas y estrategias acordadas, localizados en múltiples direcciones y ministerios a nivel nacional, así como diversas entidades en los niveles subnacionales, constituyó el aspecto más débil. Luego de transcurrido el segundo período completo de gobierno de la coalición de izquierda, la nueva estructura del sistema de gobernanza continuaba siendo desconocido por actores públicos y usuarios claves (Cabot *et al.*, 2020).

Las crisis en el suministro de agua potable involucran las dos zonas metropolitanas más importantes del Uruguay (río Santa Lucía, laguna del Sauce). Por lo tanto, la visibilidad y el interés por comprender la problemática y superación promovieron la atención y el involucramiento de múltiples actores. Dentro de los partidos políticos de oposición surgen en los programas electorales de las elecciones de 2014 referencias directas a la gestión del agua. En filas del Partido Colorado, en particular del sector liderado por el doctor Pedro Bordaberry, se diseñaron propuestas para construir capacidades de generación de información ambiental y su análisis, estrategias directamente vinculadas a los desafíos de análisis y toma de decisión a nivel público. Es interesante destacar que parte de estos aportes se plasman en el tercer período de gobierno del Frente Amplio, específicamente en la construcción del Observatorio Ambiental, el fortalecimiento de herramientas de teledetección y otras capacidades de generación de información ambiental. En el caso del Partido Nacional, el herrerismo plantea la necesidad de fortalecer la institucionalidad vinculada al ambiente y en esta etapa se encuentran las primeras claves para la creación del Ministerio de Ambiente (MA). El herrerismo asume como una de sus principales banderas la protección del ambiente.

Período 2015–2019, segunda presidencia del doctor Tabaré Vázquez: persistencia y superación del comando-control

Las debilidades estructurales señaladas en la presidencia de Mujica se procuraron superar en el último período de gobierno del Frente Amplio (segundo período del doctor Tabaré Vázquez, 2015–2020), con un rol más protagónico y articulado del MVOTMA y con la creación de un espacio de coordinación focalizado en la interacción entre ministros, intendentes y presidente: la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).

La transición del comando-control al manejo integrado demuestra que la gran barrera a superar fue la fragmentación asociada a procesos sociopolíticos diversos que persisten en las prácticas de gestión más allá del diseño institucional y los marcos legales correspondientes. Sin lugar a dudas, representa un desafío complejo que supone diferentes escalas de intervención con la incorporación de una multiplicidad de actores. En primer lugar, se trabajó para superar la fragmentación dentro de cada institución (ministerios, direcciones nacionales y/o intendencias). En segundo término, la implementación de las medidas y acciones requiere de la coordinación y complementación entre diversos ministerios y entre los niveles de gobierno.

En particular, la articulación entre ministerios como el MVOTMA y el MGAP representó (y representa) un considerable desafío, ya que los enfoques sectoriales y disciplinares generaron (y generan) barreras difíciles de superar, incluso entre actores técnicos pertenecientes a la misma afiliación político-partidaria. En particular se entiende que la formación disciplinar y su correlato en las visiones corporativas plantean grandes dificultades para la construcción de acuerdos, así como para su implementación, contralor y fiscalización. Sin dudas también existen otras divergencias importantes en las cosmovisiones de los actores que es importante incorporar.⁹

9 El enfoque neoliberal, fuertemente influenciadas por Coase (1960), abogó por el retroceso del «comando y control» ambiental en la regulación de la contaminación y los recursos, e introdujo un nuevo régimen de más control de la contaminación «flexible», caracterizado por la acción voluntaria de las empresas, asociaciones público-privadas, libre elección de métodos para cumplir con las cuotas de contaminación, y los mercados de la contaminación y los planes de comercio. Estos experimentos de regulación ambiental han creado nuevos «productos básicos» comercializables, como las emisiones de dióxido de azufre, el gas con efecto invernadero y los humedales. Influenciado por la *Tragedia de los comunes* (Hardin, 1968), se generaron esquemas neoliberales de gestión de recursos privatizados comunes (Mansfield, 2004). Estas

La fragmentación también se relaciona con la ausencia o participación secundaria de actores relevantes, como usuarios o productores, en los procesos tanto de análisis como de toma de decisión. El involucramiento de la asociatividad del ámbito rural ha representado un problema considerable por largo tiempo. En el mismo sentido, la ausencia del Ministerio de Economía en las estructuras puentes constituye una debilidad clave a la hora de analizar la factibilidad o sostenibilidad de las estrategias, medidas o planes.

Finalmente, la articulación entre los niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) representa otro desafío crucial, particularmente cuando resulta imprescindible incluir la escala de cuenca en los procesos de análisis y toma de decisión. En los casos de laguna del Sauce y del Cisne emergieron importantes divergencias entre los niveles departamentales y nacionales, incluso en períodos en que la coalición de izquierda gobernaba en ambos niveles. El análisis de esta dimensión no puede ser comprendido sin incluir características estructurales de la cultura política del país, como por ejemplo su excesiva centralización.

En este sentido, la llegada del marco del manejo integrado también contempla un aporte a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de capacidades en territorio. Uruguay avanza lentamente en estos procesos, pero en casos como la gestión del agua se trata de desconcentración de funciones más que de procesos descentralizadores (Oszlak, 2014; Oszlak y Serafinoff, 2011). En el mismo sentido, la creación del tercer nivel de gobierno (ley 18567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009) se consolida muy paulatinamente con débiles capacidades para incorporar las dimensiones ambientales por el momento.

En el proceso de cambios, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la incorporación de cuadros técnicos con formación terciaria y mediante concurso constituyeron un rasgo distintivo de los gobiernos del Frente Amplio, en el nivel tanto nacional como departamental. Es importante recordar que la temática ambiental es un ámbito de desarrollo reciente en el Uruguay (el Mvotma se creó en 1990 y las intendencias han comenzado

visiones de creación de mercados se han visto reforzadas por la publicación de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005) y el desarrollo a más largo plazo del pensamiento económico ambiental y económico ecológico (Costanza *et al.*, 1997). Los defensores sostienen que fijar el precio de los procesos naturales ayudará a sostenerlos; que estos sistemas serían explotados de peores maneras sin esta «internalización». Gómez- Baggethun y otros (2010) presentan una historia de estas ideas. En el momento de mayor visualización, como en el Evaluación de Ecosistemas del Milenio, estas visiones proponen la reincorporación a la economía formal de todos los ecosistemas y procesos biofísicos; estos sistemas se redefinen en términos de valor de uso social, es decir, como «servicios del ecosistema».

a incorporar técnicos especializados en los últimos años). Sin embargo, en muchos casos estos esfuerzos de largo aliento no fueron consolidados en el presupuesto nacional, y la dinámica de los ciclos electorales interrumpió importantes procesos de acumulación, cruciales en procesos de transformación de largo aliento como los analizados. Ejemplos concretos se identifican tanto a nivel nacional como departamental.

Como se ha mencionado, el pilar central del manejo integrado son las estructuras puentes, en este caso, las comisiones de cuenca y los consejos regionales. La escala espacial y demográfica del Uruguay, así como su capacidad instalada de movilidad y comunicaciones, deberían ser factores que ayuden a avanzar en su implementación. Sin embargo, estos espacios multiactorales y multinivel cuentan con considerables desafíos para generarse y consolidarse, particularmente por las asimetrías de información y poder que pueden instalarse, de forma intencional o no. El análisis de las comisiones de cuenca, como laguna del Sauce, laguna del Cisne o río Santa Lucía, revela sustanciales diferencias de funcionamiento en aspectos claves: persistencia y regularidad en su funcionamiento; desempeño de la estructura como sitio confortable, ameno, de confianza y aprendizaje; grado de flexibilidad en cuanto a la definición de la agenda e incorporación de actores; comprensión de las problemáticas y contribución a la definición de las medidas, estrategias o acciones. Los análisis de trabajos recientes (Giordano *et al.*, 2020; Lázaro *et al.*, 2021; Mazzeo *et al.*, 2021; Mazzeo *et al.*, 2019; Trimble *et al.*, 2021) revelan que el contexto territorial y problemáticas asociadas, así como las capacidades y limitaciones de los actores involucrados en la compleja y sistémica red de relaciones que producen son factores más importantes que la estructura formal plasmada en la normativa. Cada comisión de cuenca representa una singularidad.

La evidencia sugiere que el funcionamiento de las estructuras puentes necesita un apoyo importante en las tareas de coordinación, convocatoria y secretaría. Las capacidades instaladas en el MVOTMA y en el actual Ministerio de Ambiente (MA) resultan totalmente insuficientes para atender la demanda existente. El apoyo de los niveles departamentales fue muy limitado en algunos casos y/o períodos. Por otra parte, la promoción real de la participación, la construcción de espacios de respeto y aprendizaje en contextos de conflictos y usos del recurso o de los territorios asociados no compatibles entre sí, requieren de competencias —inexistentes por el momento— provenientes del campo de las ciencias sociales y humanas. El rol de la facilitación en el intercambio y diálogo, así como la gestión y resolución de los conflictos constituyen saberes fundamentales para estos procesos.

Otra debilidad muy importante en el proceso de cambios, que perdura en la actualidad, es la ausencia de una comunicación efectiva del trabajo y acuerdos alcanzados en las comisiones de cuenca o consejos regionales. Aspectos básicos de la gestión como sistemas de alertas tempranas para espacios destinados a recreación, abrevadero del ganado o suministro de agua, en caso de floraciones de cianobacterias tóxicas, no han sido implementados de forma efectiva hasta el presente, a pesar del conocimiento de la problemática y los acuerdos técnicos en la formulación de mensajes y estrategias comunicacionales. Este patrón demuestra las dificultades para incorporar la gestión de la problemática desde el ámbito político; seguramente las implicancias de los ciclos electorales y los tiempos requeridos para revertir las situaciones adversas (lustros, décadas) condicionan las respuestas observadas. En este componente, nuevamente emerge la incapacidad de generar mensajes únicos y/o articulados desde las estructuras puentes, otra señal de persistencia del comando-control.

Interacción con el conjunto de políticas ambientales

Durante los gobiernos frenteamplistas se consolidó el diseño institucional construido por los partidos fundacionales mediante la creación del MVOTMA, implementándolo en forma sistemática en varios componentes claves. El crecimiento económico fue usado para fortalecer las tres direcciones históricas del MVOTMA —DINAMA, DINAGUA y DINOT [Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial]— tanto en términos económicos como en recursos humanos. Sin embargo, la interacción real entre estos tres ámbitos fue un proceso con enormes dificultades, y nuevamente la fragmentación intrainstitucional asociada a diversas causas (culturales, formación disciplinar, entre otras) limitó seriamente los logros alcanzados.

La afirmación previa puede ser explorada en detalle en los siguientes ejemplos. La ley 18308, del 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, fue un hito de singular importancia, el instrumento para ordenar el ambiente y anticiparse a potenciales conflictos entre usos antagónicos (Gorosito, 2001). Sin embargo, la aplicación del modelo referenciado trajo aparejado un complejo entramado de concurrencia de competencias y eventuales disfuncionalidades en su ejecución práctica. En la gestión integrada del ambiente —y la necesaria interrelación en materia de aguas, ordenamiento territorial y medio ambiente— ocurre la mayor confluencia de diversos ámbitos de la administración a nivel nacional y la interacción con los niveles subnacionales (departamentales y municipales).

En el mismo sentido, la construcción del Plan Nacional Ambiental, presentado en los últimos meses del segundo gobierno de Vázquez, requirió de un esfuerzo considerable de articulación y negociación entre ministerios. Para comprender toda la causalidad asociada a la fragmentación mencionada se requiere un análisis de múltiples perspectivas: dinámica de poder, competencia por espacios de acción de corporaciones generadas por los ámbitos universitarios, análisis de controversias y divergencias, conflicto de usos e intereses, entre otros muchos marcos o dispositivos hermenéuticos de análisis.

Sin embargo, un campo de problemas fundamental en todos los temas considerados es el predominio del reduccionismo y la fragmentación en el análisis de la realidad, que se sigue reproduciendo en la formación secundaria y terciaria actual del Uruguay. Este factor limita seriamente la comprensión de la multicausalidad, la incorporación y el manejo de la incertidumbre y una visión sistémica de las problemáticas del agua y ambientales, así como la capacidad de alcanzar estrategias de consenso en su superación.

En las plataformas electorales de las elecciones nacionales del 2019 emergieron varias líneas programáticas asociadas directamente a la superación de problemas ambientales persistentes. El herrerismo lanzó su propuesta de creación de un nuevo ministerio denominado Ambiente, con el propósito de jerarquizar la temática y ponerla en igualdad de condiciones en la interacción con otros ministerios. La creación del nuevo ministerio, en particular el rol del ordenamiento territorial y su localización en la arquitectura institucional, permitió identificar la persistencia de profundas controversias y divergencias entre los partidos políticos y corporaciones. Al mismo tiempo, resultaron evidentes la ausencia de perspectivas sistémicas de análisis y el predominio de visiones muy simplificadas de la realidad, con ausencia de capacidad aprendizaje de las principales lecciones de la trayectoria reciente, específicamente en el campo de las estrategias de coordinación inter- e intrainstitucional y entre niveles de gobierno.

Desafíos pendientes y abandono de los modelos reactivos

Los aportes de los tres gobiernos del Frente Amplio pueden resumirse de la siguiente manera: incorporación en la normativa y en el diseño institucional de los resultados del plebiscito aprobado del 2004 (primera presidencia de Vázquez); implementación gradual de la Política Nacional de Aguas del año 2009 (presidencia de Mujica), surgimiento de las primeras comisiones de cuencas y puesta en funcionamiento de los consejos regionales; mayor priorización en la resolución de las dificultades en la gestión del agua, nuevos arreglos institucionales y planes (segunda presidencia de Vázquez).

Sin lugar a dudas, en la segunda presidencia de Vázquez tuvo lugar un nuevo impulso para avanzar en la construcción de capacidades efectivas en una gestión integrada del agua. El Plan Nacional de Aguas, el Plan Nacional Ambiental y la creación de la SNAACC en el ámbito de la Presidencia, la nueva Ley de Riego constituyen ejemplos concretos para el análisis.

En los últimos 15 años, Uruguay incorporó diversas estructuras puentes: el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad Climática (SNRCC), creado en 2009; en el 2016 el Sistema Nacional Ambiental y la SNAACC, a efectos de coordinar definiciones y acciones en temas claves y transversales para la estructura del Estado. La SNAACC generó redundancia de funciones y roles, y resultó clave para destrabar acciones y estrategias acordadas en las comisiones de cuenca, postergadas por los ámbitos ministeriales y departamentales por largo tiempo. El funcionamiento de esta nueva secretaría demostró la necesidad y la pertinencia de estructuras puentes adicionales a las contempladas durante los períodos pasados, complementando estrategias de abajo-arriba y viceversa.

La superación de la fragmentación en un Estado excesivamente centralista y organizado sectorialmente y en funciones de grandes corporaciones requiere de múltiples esfuerzos de coordinación y complementación. Desafortunadamente, la SNAACC desaparece con el cambio de gobierno asociado a la última elección nacional del 2019, sin una evaluación y adecuada comprensión de sus roles y contribución. En la decisión se esgrimieron argumentos políticos fundamentales y válidos, principalmente asegurar el control de estos ámbitos por el Parlamento y brindar mayor jerarquía a las dimensiones ambientales con la creación de un ministerio dedicado exclusivamente a la materia ambiental. Sin duda, son argumentos

importantes para contemplar, pero resulta imprescindible comprender qué papel desempeñó la SNAACC asociada a Presidencia, y si es posible desempeñar los roles de articulación y coordinación con la estructura de ministerios actualmente existente. El diseño del nuevo Ministerio de Ambiente no presenta (por el momento) alternativas claras al respecto. En el análisis de este tema surgen dimensiones claves, capacidades de evaluación de la política pública y aprendizaje del sistema, atributos inexistentes o muy débiles por el momento.

Por su parte, el Plan Nacional de Aguas (2017) constituye un avance importante, con objetivos, metas y estrategias asociados para su cumplimiento. Los objetivos se vincularon a las metas de desarrollo de Naciones Unidas. En él podemos encontrar algunos elementos interesantes del paradigma superador del manejo integrado que es el manejo adaptativo. En este paradigma, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la política pública, o de estrategias, medidas o planes implementados constituyen un pilar fundamental para la detección de fallas y la mejora continua.

Asimismo, en su elaboración, el Plan Nacional de Aguas (liderado por la DINAGUA) contempló varios espacios de intercambio y análisis participativos, incluso vinculando a las comisiones de cuenca en funcionamiento, y también un proceso deliberativo con un panel ciudadano y un grupo asesor (en el marco de Decí Agua, Deliberación Ciudadana sobre el Agua). En el proceso de consulta emergió una considerable falla que fue la no inclusión de la nueva ley de riego en el análisis y la discusión (ley vinculada principalmente a otro ministerio, el MGAP), reclamada en todos los ámbitos participativos convocados. La incoherencia de abrir ciertos espacios de consulta y participación y, al mismo tiempo, mantener cerradas temáticas directamente relacionadas generó una profunda desconfianza y un descrédito en el sistema de gobernanza que requerirán considerables y persistentes esfuerzos para su superación.

El debate de la nueva ley de riego en los ámbitos académicos volvió a demostrar el predominio del reduccionismo en el análisis, así como la incapacidad de generar acuerdos o visiones comunes en un contexto donde los ecosistemas acuáticos deben ser gestionados desde la perspectiva de múltiples bienes y servicios claves tanto para el bienestar humano como para la integridad de la propia biósfera. En términos de Carlos Real de Azúa (1964), el ámbito académico constituye el principal impulsor y al mismo tiempo el freno de los principales cambios y transformaciones, en este caso en la gestión del agua. Todos los aportes a la comprensión de las

problemáticas y los desafíos asociados se contraponen con el predominio de intereses sectoriales y corporativos, así como con la falta de una visión sistémica y de largo plazo que promueva una gestión multisectorial.

El rol de la enseñanza terciaria y la contribución del ámbito académico, particularmente aquella vinculada a la Universidad de la República, merecen un análisis en profundidad y desde una perspectiva autocrítica. En la actualidad, constituyen un impulsor y freno de los cambios al mismo tiempo. Las limitaciones no solo radican en el predominio del reduccionismo en la formación de los cuadros técnicos, gestores públicos, academia y miembros de la sociedad civil, lo cual limita seriamente los abordajes inter- y transdisciplinarios que problemáticas de gran complejidad e incertidumbre requieren. Al mismo tiempo, son la causa última de una estructura de corporaciones que incide directamente en la administración, cuidado y gestión del agua. Este aspecto adquiere singular importancia en un contexto de intensificación productiva y donde el uso del riego también resulta clave para contar con una mayor capacidad de adaptación y resiliencia frente a la variabilidad en el régimen de precipitaciones actual o futura.

El intento y fracaso de propiciar un referéndum sobre la ley de riego obliga a tratar este problema por otros caminos, buscando promover la comprensión del tema y alcanzar alternativas compartidas. Sin lugar a dudas, los ámbitos de discusión coordinados desde la Udelar propiciaron espacios de debate y aportes relevantes, pero probablemente incomprendibles para el resto de la sociedad y sin capacidad de identificar objetivos y visiones comunes.

Consideraciones finales

El Uruguay constituye un ejemplo a nivel regional y global de avance de la gobernanza del agua hacia sistemas más integrados y que paulatinamente cuenten con mayor capacidad de aprendizaje e incorporación rigurosa de la incertidumbre. Sin embargo, el camino por recorrer es muy largo y está repleto de dificultades y sorpresas. A continuación se indican varias líneas estratégicas claves.

En primer término, es imprescindible avanzar hacia modelos más avanzados y robustos de gobernanza del agua, superadores del manejo integrado, por ejemplo, el manejo adaptativo, el comanejo, la coproducción o el

codiseño (Van Buuren *et al.*, 2019). En estos formatos los actores y agentes cumplen roles más allá de las funciones asignadas en la normativa, por ejemplo, los usuarios aportan información sobre el uso y calidad del recurso gestionado. En este sentido, el monitoreo participativo o la ciencia ciudadana son aproximaciones que el país ha recorrido y retoma gracias a los avances tecnológicos. Las experiencias pasadas deben ser evaluadas a efectos de comprender la causalidad de los éxitos o los fracasos.

En segundo lugar, el Uruguay carece de visiones compartidas de la gestión del agua, incluso dentro de los principales partidos y coaliciones políticas, tanto en la izquierda como en la derecha. Esto constituye un aspecto fundamental en construcciones de largo aliento con transformaciones profundas asociadas, que demandan una cantidad importante de recursos y capacidades. La transformación efectiva de la matriz energética durante los gobiernos del Frente Amplio presenta muchas enseñanzas a incorporar, particularmente en la interacción ciencia-política-inversión privada.

En tercer lugar, el país debe fortalecer su sistema de monitoreo de los recursos acuáticos integrando la información de calidad y cantidad del agua. El sistema de monitoreo requiere de considerables esfuerzos para incorporar atributos que actualmente no son contemplados, particularmente en términos de calidad del agua. Al mismo tiempo, la red de estaciones de muestreo en el espacio presenta un diseño no integrado y sin capacidad de extrapolar información de forma robusta. Sugerimos profundizar en Mazzeo *et al.* (2019) sobre este punto. El mensaje fundamental es que no podemos gestionar bienes y servicios provistos por los ecosistemas acuáticos si no los conocemos y no evaluamos adecuadamente los impactos de las actividades antrópicas sobre los cuerpos de agua. En estos momentos, este aspecto constituye la principal barrera para el pasaje del manejo integrado al manejo adaptativo.

Un cuarto aspecto clave es la construcción de un sistema de generación de información que supere la fragmentación del Estado uruguayo en la gestión de sus funciones. En términos concretos, un ámbito que atienda la demanda de múltiples ministerios y niveles de gobierno, única forma de asegurar la factibilidad y sostenibilidad económica de la iniciativa. El sistema de monitoreo y evaluación de la cantidad y calidad del agua debe combinar estrategias descentralizadoras y centralizadoras. En la actualidad, las principales barreras involucran desde la colecta de muestras en el territorio hasta la incorporación de atributos e información que requieren recursos especializados o equipamientos costosos.

En quinto lugar, la infraestructura de monitoreo debe diseñarse en conjunto con los sistemas de control, fiscalización y extensión, e incorporar una perspectiva descentralizadora con equipos, equipamiento y recursos humanos instalados en el territorio. El Uruguay debe analizar en profundidad experiencias recorridas en los últimos años en la ciudad de Treinta y Tres y Tacuarembó, agrupando capacidades de Udelar, INIA y MGAP. Algunas de ellas han resultado decisivas para enfrentar desafíos frente a sorpresas como la pandemia del covid-19.

Por último, el Observatorio Ambiental constituye un pilar en los sistemas modernos de gobernanza, que se construyen sobre el acceso a la información y la transparencia. El aporte de información generada en ámbitos académicos o con fines científicos debe alimentar el sistema de información ambiental. Sin embargo, en este componente se requieren importantes cambios: pautas claras para la disponibilización de la información científica una vez culminados los procesos de publicaciones o desarrollo de tesis en plazos de tiempo acotados; el aporte del sector académico al observatorio, al desarrollo de programas de monitoreos o el aporte de información a los ámbitos de gobernanza deben ser incorporados en los sistemas de evaluación académica, ausentes por el momento.

El país debe abandonar estrategias reactivas y contar con mayor capacidad de anticipación. Para ello, resulta clave superar un desafío sociopolítico muy complejo: acordar un modelo de desarrollo sostenible para el país que permita dirimir la tensión (por ahora sin alternativas superadoras y compartidas) entre modelos productivistas y conservacionistas. Además de los desafíos planteados, es fundamental promover y fortalecer capacidades para el análisis del futuro y el diseño de transiciones, aspectos que constituyen grandes limitantes en la superación del camino por recorrer. En resumen, definir trayectorias donde la coconstrucción de objetivos y visiones compartidas, su legitimación y apropiación y, por lo tanto, su persistencia en el tiempo sustenten los cambios pendientes. La construcción del futuro comienza en el presente, sobre objetivos y metas compartidos. La trayectoria analizada incluye grandes avances, sin embargo, persisten grandes cambios o transformaciones inconclusos.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer la revisión crítica del presente documento que permitió mejorar sustancialmente el aporte. Esta contribución es fruto de múltiples proyectos de investigación financiados por la CSIC-Udelar y la ANII, así como convenios entre la Udelar e instituciones públicas como OSE-UGD, Intendencia de Canelones. En el capítulo se han incorporado contribuciones a dos proyectos en pleno desarrollo: proceso de construcción de la gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay, estado de situación y controversias financiado por el Global Water Partnership (GWP); *Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y la anticipación*, financiado por el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IIAG) SGP-HW 056; *Bases para el diseño de un sistema nacional de monitoreo de recursos hídricos desde la perspectiva de cuencas virtuales* (FSDA 1 2018 1 154610).

Bibliografía

- Berkes, F., Colding, J., y Folke, C. (2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biggs, R., Schlüter, M., y Schoon, M. L. (Eds.). (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bormann, F. H., y Likens, G. E. (1967, enero 27). *Nutrient Cycling Science*, 155(3761): 424-429.
- Cabot, M. E., Cappuccio, L., Guillén, J., Pastorino, G., Pírez, M., y Silvera, N. (2020). Nuevos enfoques para viejos problemas: Construcción de alternativas para la gestión ambiental de la cuenca de laguna del Sauce. *Tekoporá. Latin América Review of Environmental Humanities and Territorial Studies. Investigación estudiantil*, 2(1).
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1): 1-44.
- Costanza, R., D'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., Oneill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., y Van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, 253-260.
- Giordano, G., Dias Tadeu, N., y Trimble, M. (2020). *Análisis de la gobernanza y aprendizajes de las crisis en las cuencas de laguna del Sauce (Maldonado) y laguna del Cisne (Canelones), Uruguay*. Informe técnico en el marco del Proyecto GovernAgua (SGP-HW 056), Instituto SARAS.
- Gómez-Baggethun, E., De Groot, R., Lomas, P., y Montes, C. (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 6: 1209-1218.
- Gorosito, R. (2001). *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental en el derecho uruguayo*. Montevideo: AMF.
- Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. Londres: Cornell University Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Common. *Science*, 162: 1243-1248.

- Harris, L. M., y Roa-García, M. C. (2013). Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum*, 50, 20-30.
- Heynen, N., McCarthy, J., Prudham, S., y Robbins, P. (2007). *Neoliberal environments: False promises and unnatural consequences*. Abingdon (Oxon, UK); Nueva York: Routledge, 298 pp.
- Jordana Fraga, J. (1995). La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona: J. M. Bosch editor, 588 pp.
- Lázaro, M., Bortagaray, I., Trimble, M., y Zurbriggen, C. (2021). *Citizen deliberation in the context of Uruguay's first National Water Plan, Water Policy 2021*; wp2021199. doi: <https://doi.org/10.2166/wp.2021.199>
- Mansfield, B. (2004). Rules of privatization: Contradictions in neoliberal regulation of North Pacific fisheries. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(3): 565-584.
- Martins, D. H. (1993). *Constitución y administración*. Montevideo: Ingranusi, pp. 336, 337.
- Mazzeo, N., Pérez, D., y Zurbriggen, C. (2021). *Proceso de construcción de la gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay: Estado de situación y controversias*. Informe técnico 1). Montevideo-Maldonado: Instituto SARAS.
- Mazzeo, N., Steffen, M., Inda, H., Goyenola, G., Clemente, J., Teixeira de Mello, F., Iglesias, C., Pacheco, J. P., y Sciandro, J. (2015). Navegando una transición múltiple. En *Recursos hídricos: usos, tecnologías y participación social*, pp. 29-36. Café Tertulia, Colección ¾. Espacio Interdisciplinario.
- Mazzeo, N., Zurbriggen, C., Steffen, M., Barquín, J., Gadino, I., Díaz, I., Ciganda, A. L., Goyenola, G., y Trimble, M. (2019). Descentralización y centralización en la gestión del agua en Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (Coords.), *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, pp: 59-72.
- McCarthy, J. (2002). First World political ecology: Lessons from the Wise Use movement. *Environment and Planning, A* 34: 1281-1302.
- McCarthy, J., y Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35(3): 269-394.

- Oszlak, O. (2014). ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto, *Riem*, 5(9), 173-205.
- Oszlak, O., y Serafinoff, V. (2011). Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo. En Uruguay Integra, *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water Governance: Concepts, Methods, and Practice*. Cham, Suiza: Springer International Publishing.
- Peck, J., y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3): 380-404.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Trimble, M., Jacobi, P., Olivier, T., Pascual, M., Zurbriggen, C., Garrido, L., y Mazzeo, N. (2021). Reconfiguring water governance for resilient social-ecological systems in South America. En R. Plummer y J. Baird, *Water Resilience: Management and Governance in Times of Change* (pp. 113-138). Suiza: Springer Nature Switzerland AG.
- Van Buuren, A., Van Meerkerk, I, y Tortajada, C. (2019). Understanding emergent participation practices in water governance. *International Journal of Water Resources Development*, 35(3): 367-382.
- Zurbriggen, C. (2021). The Dilemmas of Governance in Latin America. En G. Peters, C. Alba y C. Ramos (Eds.), *Handbook of Public Administration for Latin America*. Reino Unido: Emerald Group Publishing Limited.

Sección IV:

Políticas de bienestar y seguridad social

Capítulo 20

El mundo del trabajo durante los gobiernos del Frente Amplio

Gustavo Méndez Barbato

Introducción

Luego de tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio (FA), la regulación del mundo del trabajo en el Uruguay presenta importantes diferencias con la existente antes del 2005. Dejando atrás el modelo liberalizador desarrollado en la década del 90, basado en la desregulación y flexibilización laboral, Uruguay retomó una trayectoria histórica intermitente, pero de larga duración, apoyada en el tripartismo y la negociación colectiva. Tres fueron los cambios fundamentales: aumento de la presencia del Estado en materia regulatoria, institucionalización de la negociación colectiva y mayor protección a la actividad sindical. Estos cambios impactaron en la configuración de los principales actores del mundo del trabajo y la revitalización del movimiento sindical se evidenció como principal novedad. Si se analiza el período 2005-2020 en su conjunto, se observa que existió una evolución positiva de los principales indicadores del mercado de trabajo. No obstante, en el último quinquenio la tendencia de varios indicadores se revirtió.

Este capítulo tiene como objetivo ofrecer una panorámica de la política laboral desarrollada por los gobiernos del FA. En primer lugar, se realiza un repaso muy sucinto de los antecedentes históricos de esta arena de políticas públicas. En segundo lugar, se describe la agenda de política laboral del FA antes de acceder al gobierno nacional. En tercer lugar, se resumen los principales cambios instrumentados. En cuarto lugar, se analiza el rol de los actores del mundo del trabajo y su interacción en los ámbitos

de negociación colectiva. En quinto lugar, se presenta la evolución de los indicadores del mercado de trabajo. Finalmente, se realizan unas breves consideraciones a modo de conclusión destacando la excepcionalidad del tripartismo uruguayo.

Una mirada histórica del mundo del trabajo en Uruguay

Las primeras asociaciones gremiales de empresarios y sindicatos de trabajadores fueron creadas durante el proceso de consolidación del Estado nacional y modernización capitalista a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En 1871 se creó la Asociación Rural, en 1875 la Cámara Nacional de Comercio, en 1898 la Unión Industrial Uruguaya, en 1908 la Cámara Mercantil de Productos del País, en 1914 la Cámara de Industrias del Uruguay y en 1915 la Liga de Defensa Comercial y la Federación Rural. Aunque posteriormente se fundaron otras agremiaciones empresariales —como la Asociación de Bancos en 1945—, las cámaras históricas siguen siendo las principales interlocutoras ante el Estado (Zubriggen, 2006).

Los orígenes del movimiento sindical se vinculan a las primeras asociaciones mutuales creadas a partir de 1870 (gráficos, maestros, estibadores, tapiceros, entre otras). En 1905 se formó la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU), de orientación ideológica anarquista, que fue predominante en las primeras décadas del siglo XX. En la década del 20, luego de varias escisiones de la FORU, se creó la Unión Sindical Uruguaya (USU), de ascendencia anarco-sindicalista, y en 1929 la Confederación General del Trabajo del Uruguay (CGTU), de orientación comunista (Porrini, 2005). En 1966, tras un largo proceso, se produjo la unificación sindical con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Durante la dictadura civil-militar (1973-1985), ante la ilegalización de la CNT, se fundó el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). Con el retorno de la democracia en 1985, la central de trabajadores del Uruguay pasó a denominarse PIT-CNT.

En las primeras décadas del siglo XX el Estado impulsó una importante legislación en materia laboral. Durante la primera y segunda presidencias de José Batlle y Ordoñez (1903-1907 y 1911-1915), con una concepción de que el Estado debía jugar un rol arbitral en la regulación del conflicto entre capital y trabajo, se aprobaron leyes sobre la fijación de la jornada de trabajo de ocho horas, indemnización por despido, ley de la silla, prevención e indemnización de accidentes de trabajo, descanso semanal obligatorio, salario mínimo rural, entre otras. Más allá de estas

acciones tempranas, la legislación laboral uruguaya ha sido categorizada como asistemática, fragmentaria y puntual (Ermida Uriarte, 2006). En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en Uruguay no existe un código de trabajo. En materia de organismo rector, en 1907 se creó el Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública, luego de una división de lo que era el Ministerio de Fomento. En 1912 cambió su denominación por la de Ministerio de Industria, Trabajo y Comunicaciones, y en 1935 pasó a llamarse Ministerio de Industria y Trabajo. Finalmente, en la Constitución de 1967, toma la denominación actual de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), organismo responsable de regular y dirigir la política laboral.

En cuanto a la institucionalidad que articula la manera en que se relacionan los principales actores del sistema —Estado, empresarios y sindicatos—, el gran hito es la creación de los consejos de salarios en 1943 (ley 10449). La norma establecía la negociación tripartita convocada por el Poder Ejecutivo a la hora de la fijación de los salarios mínimos por categoría, con excepción de algunos sectores importantes como el sector público y el sector rural. Durante el período de auge del modelo de desarrollo industrializador por sustitución de importaciones a mediados del siglo xx, los consejos de salarios operaron como un canalizador estable y efectivo de las relaciones entre capital y trabajo. En la década del 60, en un contexto de crisis económica, social y política, el gobierno dejó de convocar a los consejos de salarios y en 1968 el Poder Ejecutivo decretó la congelación de salarios. Tras la quiebra de la democracia en 1973, durante la última dictadura, los consejos de salarios fueron suspendidos. Con el retorno de la democracia en 1985, fueron reinstaurados y tuvieron un rol importante para canalizar el diálogo social durante el primer gobierno posdictadura. Sin embargo, en 1991, el gobierno nuevamente suspendió la convocatoria a los consejos de salarios.

De modo sintético, la política de relaciones laborales del período 1992-2004 puede caracterizarse como de desregulación y flexibilización laboral con predominio de las concepciones liberales, que impulsaban la reducción del Estado y el traspaso de atribuciones al mercado (Méndez, Senatore y Traversa, 2009). En un contexto de apertura de la economía, se procesó un período de desindustrialización profundo. El triple impacto del retiro del Estado, la ausencia de negociación colectiva y la desindustrialización debilitó fuertemente al sindicalismo. Si bien en los primeros años de la década del 90 la economía uruguaya creció, en 1999 entró en recesión. El peor momento fue la crisis económica y social de 2002, que

llevó a muchos de los indicadores sociales y del mercado de trabajo a sus peores registros históricos. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), el desempleo y la pobreza alcanzaron niveles máximos de 17 % y 39,6 %, respectivamente, el empleo cayó y el salario real completó cinco años de constante caída durante el período 1999-2004.

La agenda de política laboral del Frente Amplio

La llegada del FA al gobierno nacional, además de la implementación de políticas para atender la emergencia social y la recuperación económica, hacía prever importantes cambios en materia de política laboral. Los lineamientos programáticos aprobados por el IV Congreso Extraordinario del FA para el período de gobierno 2005-2010 enfatizaban la necesidad de generar puestos de trabajo y mejoras salariales, pero también incluían explícitamente propuestas respecto a la actualización de la legislación laboral, la negociación colectiva a través de los consejos de salarios, las garantías a la actividad sindical y la necesidad de brindar mayor protección a los trabajadores y trabajadoras rurales (Frente Amplio, 2003). Esta agenda, opuesta al modelo de desregulación y flexibilización entonces vigente, se relaciona con la histórica hermandad entre el FA y los sindicatos.

Los vínculos entre la izquierda política uruguaya y los sindicatos se remontan a fines del siglo XIX y fueron madurando conforme se produjo primero la unificación del sindicalismo y posteriormente de la izquierda partidaria con la creación de FA en 1971. Luego de la dictadura, en la cual ambas organizaciones fueron proscritas y formaron parte de la resistencia, el sindicalismo y el FA actuaron de manera complementaria para oponerse a la agenda privatizadora neoliberal desplegada en la década de los 90 (Senatore, 2008). La relación de hermandad entre el sindicalismo y el FA, manteniendo las respectivas autonomías, ha sido vinculada con la existencia de tres mecanismos: la interconexión directriz, la sintonía programática y la coincidencia táctica (Doglio, Senatore y Yaffé, 2004).

En cambio, la relación del FA con los empresarios era de mayor ajenidad al momento de acceder al gobierno nacional. La relación de los empresarios con la política en el Uruguay se ha asociado usualmente a la hipótesis trazada por Carlos Real de Azúa relativa a que las elites económicas en Uruguay han sido históricamente «más dominantes que dirigentes» (Caetano, 1992; Lanzaro, 1992; Real de Azúa, 1969). No obstante, aunque es comparativamente baja la participación directa de los empresarios uru-

guayos en política, existen variaciones en los distintos partidos. En un estudio que analiza la participación en asociaciones empresariales de los senadores de la República durante el período 2000–2015, se observa que en los partidos Colorado y Nacional existe una oscilación de entre el 22 % y 50 %, mientras que en el FA varía entre un 3 % y un 8 % (Bottinelli y Serna, 2017). Así, Uruguay no escapa a la lógica general de los sistemas de partidos por la cual los partidos del centro a la izquierda son más cercanos al sindicalismo y los del centro a la derecha a los empresarios.

En abril de 2004, el Plenario Nacional del FA aprobó un documento sobre el relacionamiento entre la fuerza política, el gobierno, los trabajadores y las organizaciones sociales en el caso de acceder al gobierno (Frente Amplio, 2004). En el documento se reafirma la agenda de políticas a impulsar en materia laboral y también se evidencia la especial relación entre el sindicalismo y el FA, a partir de la existencia de algunos párrafos que explícitamente refieren al relacionamiento entre el gobierno y los sindicatos, en tanto integrantes del «bloque de los cambios». Luego de la victoria electoral del FA en octubre de 2004 en primera vuelta y con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, la agenda de políticas en materia laboral parecía no tener mayores obstáculos para ser implementada.

Los cambios institucionales del período 2005–2020

En el discurso de asunción presidencial del 1.º de marzo de 2005, el presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, anunció la inmediata convocatoria a los consejos de salarios, incluyendo por primera vez en la historia del país un Consejo Superior de Salarios Rurales. También informó la creación de una comisión tripartita para estudiar una nueva ley de negociación colectiva y que en el mediano plazo se incorporaría a la negociación el servicio doméstico. El 7 de marzo de 2005, fueron dictados los decretos 104/005 de convocatoria del sector público y 105/005 del sector privado, lo que dio inicio a la tercera fase de la negociación colectiva en la historia del país.

La reinstalación de la negociación colectiva puede entenderse como una restauración ampliada, al incorporar al sector rural, al sector público y, a partir del 2008, al sector de servicio doméstico. Más allá de la mayor amplitud, en comparación con el período de negociación anterior (1985–1991) la comisión de clasificación de los grupos de negociación redujo la cantidad de grupos, se pasó de los iniciales 48 a 20. Con la creación

de los tres grupos del sector rural y el grupo del servicio doméstico, se completan los actuales 24 grupos de negociación colectiva del sector privado, a los que debe adicionarse la negociación del sector público con sus distintos niveles. No obstante, la cantidad de subgrupos permaneció relativamente estable.

Cabe señalar que el retorno a los consejos de salarios no requirió un cambio normativo, ya que la ley facultaba al Poder Ejecutivo a convocarlos. Esa característica dual del sistema fue la que permitió a lo largo de la historia del país la activación y suspensión de la negociación colectiva. En efecto, en términos de la teoría de cambio institucional, la intermitencia de la negociación colectiva en la historia del Uruguay se llevó a cabo mediante un cambio institucional de conversión en que las instituciones formales anteriores no fueron modificadas, pero existió un cambio en la interpretación de las reglas por los distintos gobiernos (Carneiro, 2019). Al finalizar el primer período de gobierno, esta dualidad fue eliminada con la aprobación de las leyes de negociación colectiva de los sectores público y privado, que fueron el cambio más importante implementado por el FA al crear el nuevo marco de regulación de las relaciones laborales en el Uruguay.

El nuevo sistema de negociación colectiva

La ley 18566, de creación del sistema de negociación colectiva del sector privado, reconoce el derecho a la negociación colectiva y dispone que el Estado debe promoverla y garantizarla. También establece el deber de negociar de buena fe y el intercambio de información. Estos principios están en consonancia con el fomento del tripartismo, lineamiento promovido históricamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales se creó el Consejo Superior Tripartito (CST), que se integra con nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de los empleadores y seis delegados de las organizaciones de trabajadores. Las competencias del CST son:

- a) Expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para los sectores de actividad que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva. A tales efectos, el Poder Ejecutivo deberá someter estas materias a consulta del Consejo con suficiente antelación.

- b) Efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito.
- c) Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en caso de recursos administrativos dictados contra resoluciones referidas a diferencias ocasionadas por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.
- d) Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.
- e) Estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

La ley establece diferentes niveles de negociación. El nivel superior es el tripartito en los consejos de salarios. A nivel bipartito se incorpora como segundo nivel la negociación por rama y luego por empresa, aunque se habilita a crear cualquier nivel que las partes estimen oportuno. La única condición es que los niveles inferiores de negociación no pueden disminuir los mínimos acordados en los niveles superiores, salvo que se disponga explícitamente lo contrario en los consejos de salarios. Una novedad es que la negociación bipartita entre empresarios y trabajadores, cuando se realice a nivel de rama de actividad y sin presencia del Poder Ejecutivo, tendrá aplicabilidad para todo el sector de actividad. Otra innovación de relevancia es que se modificó la competencia de los consejos de salarios: estos pueden fijar los salarios de todos los trabajadores y no solo los salarios mínimos por categoría. En efecto, la ley de consejos de salarios había sido el soporte de un sistema de negociación que en muchos momentos trascendió sus disposiciones específicas. Esa fue una de las razones por las cuales el FA decidió aprobar una ley que regulara el sistema de negociación colectiva en lugar de únicamente modificar la ley de 1943 (Cozzano, Mazzuchi y Rodríguez, 2010). Además de institucionalizar la negociación, la diferencia más importante con la anterior regulación es que se elimina la discrecionalidad del Poder Ejecutivo a la hora de la convocatoria, ya que cualquiera de las partes puede convocar a la negociación.

En el sector público, el gobierno optó por la elaboración de una ley específica, la ley 18508, que fue otro de los cambios fundamentales realizados por el FA. En la década del 90, si bien existieron ámbitos de negociación

en el sector público —principalmente en las empresas públicas y en algunas intendencias—, no se realizaban en el marco de una estructura formal de negociación. A partir del 2005, la negociación se extendió a todo el Estado y se institucionalizó con la disposición legal que establece la obligatoriedad de la negociación colectiva, aunque sin imponer la necesidad de arribar a acuerdos. Al igual que la norma del sector privado, recoge los principios fundamentales del derecho a la negociación colectiva y el deber del Estado de promoverla y garantizarla, y es el MTSS el organismo encargado de velar por su cumplimiento.

La norma establece como temáticas de negociación las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; el diseño y planificación de la capacitación y formación profesional; la estructura de la carrera funcional; el sistema de reforma de la gestión del Estado; las relaciones entre empleadores y funcionarios, y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación. En cuanto al derecho de información, además de la enunciación general, se especifica la obligación del Estado de proporcionar los avances de los proyectos de presupuesto y rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal; la situación económica de los organismos y unidades ejecutoras; la situación social de los funcionarios; los cambios tecnológicos y reestructuras funcionales a realizar; los planes de formación y capacitación para los trabajadores y posibles cambios en las condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene laboral.

La estructura del sistema de negociación público tiene dos variantes. En el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, la negociación tiene tres niveles. A nivel superior en el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP), a nivel de rama o sectorial en mesas de negociación y a nivel de organismo, también a través de mesas de negociación. El CSNCSP está constituido por dos representantes del MTSS, dos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y ocho representantes de las organizaciones de trabajadores públicos. En la otra variante, que se aplica al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y los gobiernos departamentales (intendencias municipales, juntas departamentales y juntas locales autónomas electivas), el ámbito son las mesas de negociación, las cuales funcionan atendiendo a las particularidades de cada organismo.

La legislación laboral

La actividad legislativa en el ámbito laboral fue intensa a lo largo de los tres períodos de gobierno del FA, aunque existió variación entre ellos. En el primer período de gobierno se concentraron la mayor cantidad de leyes y las más relevantes para la creación del nuevo modelo de regulación: protección y promoción sindical, negociación colectiva del sector público y privado, regulación de trabajo doméstico, reducción de la jornada laboral a ocho horas en el sector rural, abreviación de los procesos laborales, creación del Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), entre otras. La ley 17940 fortaleció la protección sindical al impedir medidas discriminatorias antisindicales, establecer la licencia sindical, garantizar el derecho a la difusión de información entre los trabajadores y posibilitar la retención de la cuota sindical con previa autorización del trabajador. En el segundo período de gobierno, la actividad legislativa decreció en número de leyes, aunque se aprobaron algunas normas importantes como la ley de fomento al empleo juvenil, la compatibilidad entre la actividad laboral y la jubilación en algunas circunstancias, el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central y la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial, que implicó un intenso debate. En el tercer período, las iniciativas legislativas fueron menos en comparación con los períodos anteriores, se destacaron la creación del fondo de garantía para créditos laborales y la promoción del trabajo para personas en situación de discapacidad.

Cuadro 1. Principales leyes en materia de regulación laboral 2005–2020

| 2005–2010 | | 2010–2015 | | 2015–2020 | |
|-----------|---|-----------|---|-----------|---|
| Ley | Descripción | Ley | Descripción | Ley | Descripción |
| 17940 | Libertad sindical, derechos sindicales | 18868 | Prohibición de exigencia de test de embarazo en procesos de selección de empleo | 19582 | Aprobación del convenio de OIT CIT 171 (trabajo nocturno) |
| 17963 | Régimen de facilidades de pago (BPS) | 18899 | Aprobación del convenio de OIT CIT 189 (trabajo decente) | 19689 | Incentivos empleo juvenil |
| 18065 | Regulación del trabajo doméstico | 19006 | Compatibilidad de jubilación y actividad (industria y comercio) | 19690 | Fondo de Garantía Créditos Laborales (BPS) |
| 18091 | Prescripción de acciones y créditos laborales | 19029 | Aprobación Protocolo Facultativo PIDESC | 19691 | Promoción del trabajo para personas con discapacidad |

| 2005–2010 | | 2010–2015 | | 2015–2020 | |
|-----------|---|-----------|---|-----------|--|
| Ley | Descripción | Ley | Descripción | Ley | Descripción |
| 18345 | Licencias especiales sector privado | 19133 | Fomento del empleo juvenil | 19854 | Reserva de identidad de testigos en inspecciones laborales |
| 18395 | Flexibilización del sistema jubilatorio | 19196 | Responsabilidad penal empresarial | | |
| 18406 | Creación del INEFOP | 19198 | Aprobación del convenio de OIT CIT 176 (seguridad y salud en las minas) | | |
| 18441 | Jornada laboral de ocho horas en el sector rural | 19291 | Régimen de aportación para pequeñas obras de construcción | | |
| 18508 | Negociación colectiva (sector público) | 19313 | Regulación del trabajo nocturno | | |
| 18561 | Prevención y sanción del acoso sexual laboral | | | | |
| 18566 | Sistema de negociación colectiva (sector privado) | | | | |
| 18572 | Abreviación de los juicios laborales | | | | |
| 18608 | Aprobación del convenio de OIT CIT 135 (protección de los representantes de los trabajadores) | | | | |
| 18609 | Aprobación del convenio de OIT CIT 102 (seguridad social) | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en IMPO y Presidencia de la República.

Por otra parte, el Parlamento aprobó diversos convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) siguiendo una tradición histórica del país que lo ubica cuarto en el mundo en cantidad de convenios de OIT ratificados. En tanto, algunas de las reformas de gran calado

en otras áreas de política pública impulsadas por el FA también tuvieron efectos en el ámbito laboral. Entre estas destacan la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (ley 18211), que amplió la cobertura de salud a hijos/as menores de 18 años, cónyuges y personas dependientes de trabajadores/as formales; la reforma tributaria (ley 18083), que incluyó diferentes deducciones fiscales; la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (ley 19353), que implementó licencias parentales por cuidados, y la Ley de Inclusión Financiera (n.º 19210), que estableció la obligatoriedad del pago de salarios a través de medios electrónicos

En paralelo con la actividad legislativa, el Poder Ejecutivo, a través de decretos, también fue muy activo durante los tres períodos de gobierno del FA, aunque también en este plano se evidenció una diferencia entre los períodos, dado que la cantidad de decretos fue decreciendo en los sucesivos gobiernos. Excluyendo los decretos que reglamentaron la nueva legislación aprobada y la convocatoria a los consejos de salarios, en el primer período de gobierno entre las principales medidas se encuentran la derogación de la facultad del Ministerio del Interior de desalojar las empresas ocupadas en el marco de conflictos gremiales mediante un decreto de regulación de la solución de conflictos colectivos, que tuvo una fuerte oposición tanto de empresarios como de trabajadores; la flexibilización del seguro de desempleo, que extendió su duración para mayores de 50 años y disminuyó los requisitos de acceso en algunas situaciones con la creación de un seguro de desempleo parcial, y la posibilidad de desafiliarse voluntariamente del sistema mixto de seguridad social. En el segundo período de gobierno, un importante número de decretos estuvo vinculado a la formalización de distintas actividades antes no cubiertas (hípica, ciclismo, básquetbol, trabajadores de las cooperativas, entre otros), continuando un proceso iniciado en el primer gobierno con la aprobación del Estatuto del Artista. Asimismo, se continuó con la flexibilización del seguro de desempleo, se creó un régimen especial para facilitar la creación de empresas, se aprobó el manual de descripción de ocupaciones y se reglamentó la carga máxima que puede transportar un trabajador/a, aspecto importante en términos de salud ocupacional.

Finalmente, en el período 2015-2020, se dictaron decretos para regular diversas situaciones, como el consumo de alcohol, cannabis y otras drogas; el acoso sexual laboral, y la prevención de la violencia en el ámbito laboral. Por otra parte, se reglamentó el Sistema Nacional de Formación Profesional, se dispuso la obligatoriedad de la creación de servicios de prevención y salud ocupacional en el trabajo y la implementación de salas

de lactancia. En tanto, uno de los decretos de mayor relevancia del último gobierno del FA en materia laboral, por su impacto en términos de modernización y desburocratización del Estado, fue la creación de la Planilla de Trabajo Unificada (decreto 278/017), que permitió la simplificación de trámites y un importante avance en términos de información compartida entre el Banco de Previsión Social (BPS) y el MTSS, lo cual es un elemento importante para la mejora de las capacidades estatales en términos de regulación e inspección en materia de trabajo. Otra iniciativa importante y anterior fue la creación de la ventanilla única entre el BPS y la Dirección General Impositiva (DGI) en el año 2005. Estas iniciativas deben analizarse en el marco de los avances más amplios en términos de sistemas de información, modernización del Estado y desburocratización, con la activa participación de la Dirección de Gestión y Evaluación de OPP (AGEV) y de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que en conjunto han permitido al Estado aumentar sus capacidades de planificación estratégica, regulatorias y de fiscalización de la actividad económica en general y del trabajo en particular.

El papel de los actores: Estado, sindicatos y empresarios

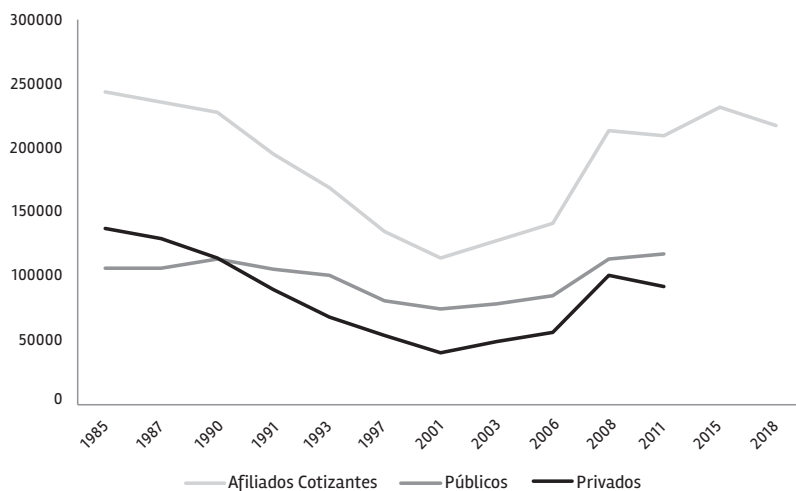
Los cambios institucionales impactaron en los actores del mundo del trabajo y en sus estrategias. De modo general, pueden señalarse tres cambios principales: el retorno del Estado a cumplir un rol central en la regulación de las relaciones de trabajo, la revitalización del sindicalismo y una mayor coordinación colectiva de los empresarios.

En primer lugar, el retorno del Estado a cumplir un papel relevante puede evidenciarse por el rol central que le cabe a la hora de la negociación colectiva, por el rol activo en materia de regulación y fiscalización y también por la institucionalización de la negociación en el sector público. La mayor amplitud de la negociación impulsó a que el MTSS ocupara un lugar clave en todos los sectores de actividad. Algunas tensiones a la interna del Poder Ejecutivo entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MTSS a la hora de la fijación de los lineamientos para la negociación colectiva son un hecho significativo que sirve de indicador de la nueva centralidad que ocupó el MTSS durante los gobiernos del FA. Asimismo, las mejoras en las capacidades de los distintos organismos también permitieron al Estado una mayor penetración y fiscalización, fundamentalmente a través de la

DGI, el BPS y la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS. En comparación con el período 1992-2004, en el cual el Estado se retrajo limitándose a fijar el salario mínimo nacional, el aumento de la presencia estatal supuso uno de los cambios más significativos.

En segundo lugar, la revitalización del movimiento sindical fue otro de los hechos más relevantes del período, tras un proceso de profundo debilitamiento a lo largo de la década de los 90. Si bien no existe un registro de acceso público a los datos de afiliación a sindicatos, puede realizarse una aproximación a partir del número de delegados a los congresos del PIT-CNT, dado que se estiman 200 afiliados cotizantes por delegado. Esta medición permite elaborar una serie intermitente de 1985 a 2018 con una aproximación de mínima a la cantidad de afiliados, ya que no incluye una importante cantidad de afiliados a sindicatos que no cotizan directamente al PIT-CNT. A partir de esta estimación, en 1985 el PIT-CNT tenía 244.000 afiliados cotizantes, en 2001 había descendido a 114.400 y en 2018 la cifra había aumentado a 217.400. Además del aumento en la cantidad de afiliados, también existió un reequilibrio entre los sindicalizados en el sector público y privado. Más allá de la situación de los afiliados cotizantes, de acuerdo a cifras manejadas por el PIT-CNT, el total de afiliados activos en 2015 había superado los 400.000 (Buffa, García, Leopló, Peloche y Seco, 2016). La institucionalización de la negociación colectiva y las mayores garantías a la actividad sindical parecen haber tenido un impacto directo en esta evolución, que es excepcional en el mundo, ya que en la mayoría de los países la evolución de la densidad sindical ha sido decreciente en las últimas décadas (Visser, 2019).

Gráfico 1. Afiliados cotizantes al PIT-CNT: 1985-2018



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Cuesta Duarte (2015) y prensa: *La Diaria*, *El País*, *El Observador*.

En tercer lugar, la vuelta a la negociación también operó como un incentivo a la acción colectiva de los empresarios, principalmente en el marco de las distintas rondas de consejos de salarios. En este plano, si bien han existido diversos intentos a lo largo de la historia, no existe una organización de tercer grado que represente a todos los empresarios del Uruguay. En 2016 existió un nuevo intento con la creación de la Confederación de Cámaras Empresariales. Pese a un fuerte impulso inicial, hasta el momento no ha logrado consolidarse como principal interlocutor con el Estado y los sindicatos. No obstante, un hecho relevante que muestra la mayor capacidad de acción colectiva de los empresarios fue el reclamo ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, impulsado por algunas cámaras empresariales uruguayas apoyadas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE). El reclamo apunta a la legislación laboral aprobada, señalando que varias de las disposiciones son violatorias de convenios internacionales de OIT (Carracedo y Senatore, 2016). Las principales críticas realizadas por los empresarios se referían a que no se recogieron sus posicionamientos en los distintos ámbitos tripartitos de discusión sobre la legislación laboral, a la reserva de la información en

el ámbito de negociación, al excesivo intervencionismo estatal, a la falta de regulación de las organizaciones sindicales y al decreto relativo a las ocupaciones de los lugares de trabajo. Luego de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical que señalaban la necesidad de realizar modificaciones a la legislación aprobada, la discusión se extendió a lo largo de una década en distintos ámbitos de intercambio promovidos por el gobierno. No obstante, recién a fines del 2019 el Poder Ejecutivo remitió un proyecto de ley que atendía las observaciones de la OIT, que fue archivado al finalizar la pasada legislatura, por lo que las diferencias de los empresarios con la legislación laboral se mantienen.

La negociación colectiva en las rondas de consejos de salarios

Conjuntamente con el análisis de los actores, resulta relevante analizar los resultados de la interacción entre el Estado, los sindicatos y los empresarios en el marco de la nueva arquitectura de regulación de las relaciones laborales. Desde el retorno a la negociación colectiva en 2005 se realizaron siete rondas de negociación. Del análisis de la forma de resolución de la negociación surge un alto porcentaje de acuerdos entre las partes a lo largo de todas las rondas de negociación. En promedio, los acuerdos tripartitos sumados a los bipartitos entre empresarios y trabajadores alcanzaron a un 85 % de las mesas de negociación. Esto es un indicador importante de buen funcionamiento de la nueva arquitectura de regulación de las relaciones laborales. Asimismo, el aumento de la duración de los convenios a lo largo de las rondas también es un indicador de la previsibilidad y estabilidad del sistema. En la primera ronda el 94 % de los convenios establecieron una duración de entre siete y doce meses, mientras que en la séptima ronda de consejos de salarios el 98 % de los convenios establecieron una duración de diecinueve meses o más.

**Cuadro 2. Forma de cierre de la negociación colectiva
(en % sobre el total de mesas)**

| | Ronda 1 | Ronda 2 | Ronda 3 | Ronda 4 | Ronda 5 | Ronda 6 | Ronda 7 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Acuerdo tripartito | 87,4 | 80,8 | 80,6 | 84,5 | 84,6 | 66,8 | 51,1 |
| Votación trabajadores y empleadores | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 3,5 | 21,3 | 32,7 |
| Votación PE con trabajadores | 3 | 11,5 | 6,3 | 8,2 | 7,5 | 0,9 | 5,8 |
| Votación PE con empleadores | 1 | 2,4 | 3,6 | 3,4 | 2,6 | 6,4 | 4 |
| Decreto PE | 7 | 4,3 | 5,4 | 3,4 | 1,3 | 3,8 | 2,7 |
| Prórroga | 0,5 | 1 | 3,2 | 0,4 | 0,4 | 0 | 0 |
| Poder Ejecutivo | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0,9 | 0,9 |
| Total mesas | 199 | 208 | 222 | 233 | 228 | 235 | 217 |

Fuente: Cabrera y Martínez (2020) y Cabrera, Martínez y Triaca (2020).

**Cuadro 3. Tiempo de duración de los convenios
(en % sobre el total de mesas)**

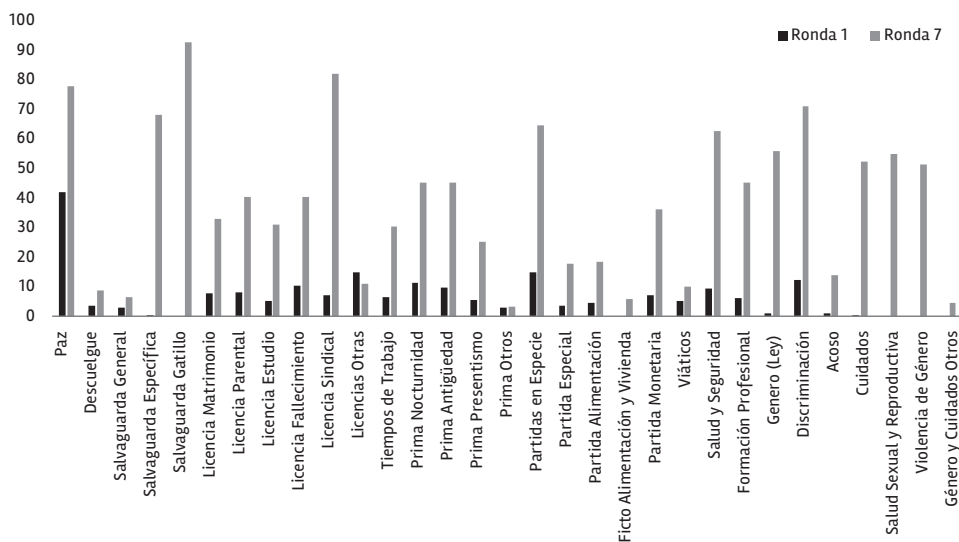
| Meses | Ronda 1 | Ronda 2 | Ronda 3 | Ronda 4 | Ronda 5 | Ronda 6 | Ronda 7 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| hasta 6 | 3,5 | 0,5 | 5 | 0 | 0,4 | 0 | 0 |
| 7 a 12 | 94,5 | 1 | 0 | 0,9 | 0,4 | 0,4 | 1,8 |
| 13 a 18 | 0,5 | 12 | 0,9 | 2,1 | 0,4 | 5,1 | 0,4 |
| 19 a 24 | 0,5 | 85,6 | 37,8 | 28,8 | 9,6 | 51,9 | 68,1 |
| 25 a 30 | 0,5 | 0,5 | 51,4 | 34,3 | 4,4 | 3 | 18,8 |
| 31 a 36 | 0 | 0,5 | 4,5 | 27,9 | 80,7 | 38,3 | 9,9 |
| 37 y más | 0,5 | 0 | 0,5 | 6 | 3,9 | 1,3 | 0,9 |
| Total mesas | 199 | 208 | 222 | 233 | 228 | 235 | 223 |

Fuente: Cabrera y Martínez (2020) y Cabrera, Martínez y Triaca (2020).

Además de los aspectos salariales, los consejos de salarios habilitan la inclusión de otras temáticas en la negociación. Así, otro dato relevante de esta nueva fase de negociación colectiva es que en las sucesivas rondas existió un aumento creciente de cláusulas no salariales. Entre las de

mayor incremento destacan las cláusulas de paz y prevención de conflictos, que pasaron de un 41 % en la primera ronda a un 76 % en la séptima. Las cláusulas de salvaguarda, que determinan las condiciones para la renegociación, alcanzaron a un 87 % de las mesas en la última ronda. Las licencias especiales (por matrimonio, parentales, por estudio, por fallecimientos de familiares, sindical) también tuvieron un incremento significativo. Las cláusulas de salud y seguridad aumentaron del 9,1 % en la primera ronda al 61,4 % en la séptima, y las de formación laboral pasaron de un 6 % a un 44,4 % en el mismo período. En tanto, las cláusulas asociadas a género, cuidados, acoso sexual y laboral, salud sexual y reproductiva, violencia fueron de las de mayor incremento relativo a lo largo del período, lo que supone un avance en la incorporación de la perspectiva de género en el mundo de trabajo.

Gráfico 2. Cláusulas no salariales en las rondas de negociación



Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera y Martínez (2020) y Cabrera, Martínez y Triaca (2020).

Finalmente, de acuerdo a los datos elaborados por el Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay, la conflictividad laboral en el quinquenio 2015-2019 fue superior a la registrada en el período 2005-2015. Sin embargo, en comparación con lo sucedido

en los gobiernos anteriores al FA, la conflictividad laboral en los últimos quince años fue menor que la registrada en la década 1995-2005 (UCUDAL, 2020). De modo que la institucionalización de la negociación colectiva parece haber sido una herramienta efectiva para canalizar las tensiones distributivas. Así, el caso uruguayo presenta una evolución que parece ir a contracorriente de las tendencias en el mundo, ya que, con pocas excepciones, la negociación colectiva ha disminuido en la última década (Visser, Hayter y Gammarano, 2015).

Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo

Tras la crisis de 2002, Uruguay inició el período de crecimiento económico ininterrumpido más extenso de su historia, a tasas superiores al promedio histórico, lo que lo ubica actualmente como el país de mayor ingreso per cápita de América Latina. La pobreza monetaria se redujo de 32,5 % en 2006 a 8,8 % en 2019, y la indigencia fue prácticamente erradicada, al llegar en 2019 a un 0,2 %, de acuerdo a cifras del INE.¹ En términos distributivos, de acuerdo a los datos del Observatorio Territorio Uruguay de la OPP, existió una mejora sustantiva en la desigualdad medida por el índice de Gini, al pasar de 0,455 en 2006 a 0,385 en 2019.² En cambio, la distribución funcional del ingreso, si bien tuvo una caída y una recuperación luego del 2002, se estabilizó en los niveles precrisis, representando la masa salarial aproximadamente un 40 % del PBI (PNUD, 2017).

En este contexto, los indicadores del mercado de trabajo mostraron una evolución positiva, se registraron niveles récord de empleo, mínimos históricos de desempleo, disminución de la informalidad y aumento ininterrumpido del salario real. Las tasas de empleo, actividad y desempleo, que alcanzaron su mejor registro en 2011, se explican fundamentalmente por una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En el conjunto del período 2006-2019, al tiempo que las tasas de actividad y empleo femeninas aumentaron, las de los hombres se redujeron. No obstante, a pesar de haberse reducido la brecha, las mujeres siguen presentando peores registros que los hombres en las tres tasas.

.....
1 La serie de datos de pobreza e indigencia del INE puede consultarse en <https://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza>

2 La evolución del índice de Gini puede consultarse en https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2587&cant=0&fecha=2018-01-01

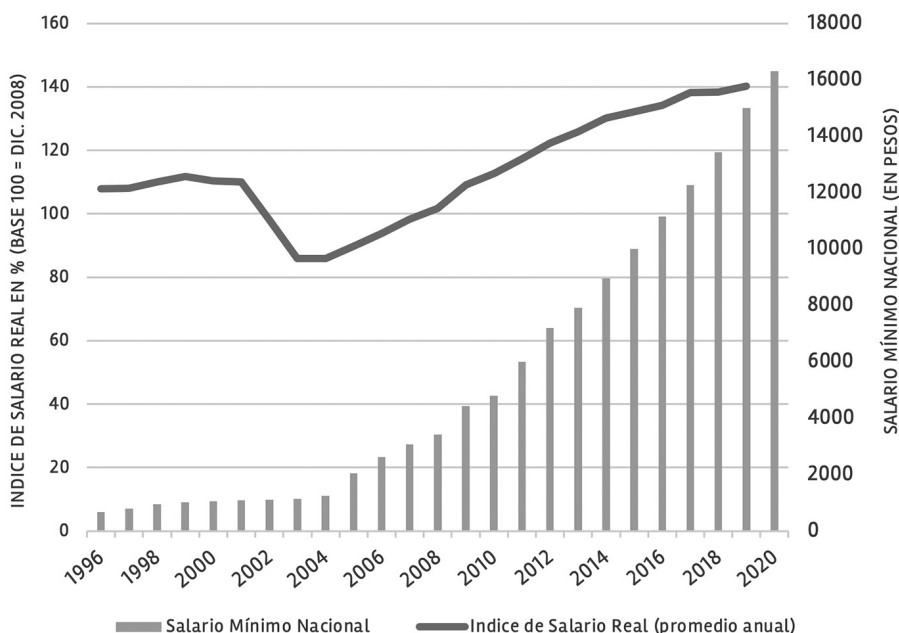
**Cuadro 4. Tasa de actividad, empleo y desempleo según sexo:
2006–2019**

| Año | Tasa de actividad | | | Tasa de empleo | | | Tasa de desempleo | | |
|------|-------------------|---------|---------|----------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|
| | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| 2006 | 60,7 | 72,2 | 50,8 | 54,1 | 66,3 | 43,7 | 10,8 | 8,1 | 14,0 |
| 2007 | 62,5 | 74,0 | 52,7 | 56,7 | 69,1 | 46,1 | 9,4 | 6,7 | 12,6 |
| 2008 | 62,7 | 73,3 | 53,6 | 57,7 | 69,2 | 47,8 | 8,0 | 5,6 | 10,8 |
| 2009 | 63,4 | 74,1 | 54,3 | 58,5 | 70,0 | 48,7 | 7,7 | 5,5 | 10,4 |
| 2010 | 62,9 | 73,1 | 54,0 | 58,4 | 69,3 | 48,9 | 7,2 | 5,3 | 9,4 |
| 2011 | 64,8 | 74,7 | 55,8 | 60,7 | 71,0 | 51,3 | 6,3 | 4,8 | 8,1 |
| 2012 | 64,0 | 73,5 | 55,6 | 59,9 | 69,8 | 51,1 | 6,5 | 4,9 | 8,3 |
| 2013 | 63,6 | 73,9 | 54,4 | 59,5 | 70,2 | 50,0 | 6,5 | 5,0 | 8,2 |
| 2014 | 64,7 | 74,3 | 55,9 | 60,4 | 70,5 | 51,3 | 6,6 | 5,1 | 8,3 |
| 2015 | 63,8 | 73,0 | 55,4 | 59,0 | 68,4 | 50,5 | 7,5 | 6,4 | 8,9 |
| 2016 | 63,4 | 72,2 | 55,4 | 58,4 | 67,5 | 50,1 | 7,8 | 6,5 | 9,4 |
| 2017 | 62,9 | 71,6 | 55,0 | 57,9 | 66,9 | 49,8 | 7,9 | 6,6 | 9,5 |
| 2018 | 62,4 | 70,7 | 54,9 | 57,2 | 65,8 | 49,4 | 8,3 | 6,9 | 10,1 |
| 2019 | 62,2 | 70,1 | 54,9 | 56,7 | 65,0 | 49,1 | 8,9 | 7,3 | 10,7 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Uno de los aspectos más relevantes de la evolución de los indicadores fue el crecimiento del salario real en todos los años del período. En 2005 se inició una recuperación del salario real que permitió en 2010 superar los niveles previos a la crisis de 2002 y luego continuar mejorando ininterrumpidamente hasta 2019, con un crecimiento cercano al 50 % entre 2005 y 2019. La negociación colectiva tuvo un efecto positivo en la mejora de los niveles salariales de los asalariados privados (Brum y Perazzo, 2020). A su vez, el Poder Ejecutivo definió una política de incrementos en el salario mínimo nacional que implicó una duplicación en términos reales entre 2005 y 2020. Por otra parte, junto a las mejoras salariales, debe destacarse el aumento en un 40 % de la productividad laboral aparente (Carrasco, Cichevski y Perazzo, 2018).

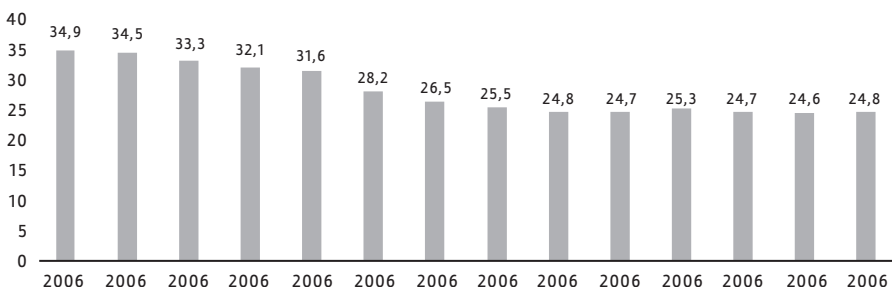
Gráfico 3. Índice de salario real y salario mínimo nacional (1996–2020)



Fuente: Elaboración propia con base en INE y MTSS.

Otro elemento destacado del período fue el descenso de la informalidad laboral y las mejoras en la calidad del empleo (Castillo y Méndez, 2018). De acuerdo a las cifras del INE, entre 2006 y 2019, el no registro a la seguridad social descendió de 35 % a 24,8 %; el subempleo con registro y el subempleo y no registro simultáneo cayeron uno y dos puntos porcentuales respectivamente, y el empleo sin restricciones aumentó de 61,2 % a 72,3 %. Esta evolución se dio en el marco de un importante crecimiento del total de puestos cotizantes a al BPS, que pasaron de 929.856 en 2004 a 1.467.076 en 2019, con lo que se verificó un aumento tanto en la cantidad de trabajadores dependientes como de empresas (BPS, 2020).

Gráfico 4. Porcentaje de ocupados no registrados en la seguridad social 2006–2019



Fuente: Elaboración propia con base en INE.

Más allá del desempeño positivo a lo largo del período, a partir de 2015 la economía uruguaya se desaceleró. A pesar de que continuó creciendo el PBI, lo hizo a tasas muy inferiores a las de la década anterior. Los indicadores del mercado de trabajo, consecuentemente, evidenciaron un estancamiento y en algunos casos un deterioro. Si bien el salario real continuó aumentando —aunque a menor ritmo—, las tasas de actividad y empleo cayeron, el desempleo aumentó y se estancó el proceso de descenso de la informalidad laboral. Por otra parte, el mercado de trabajo presenta aún desigualdades estructurales que afectan a distintos grupos de la población y zonas del país.

Si bien muchas de las mejoras en los indicadores en el período estuvieron asociadas a la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, que contribuyó a la reducción de las brechas en actividad, empleo y desempleo y a una pequeña reducción de la brecha salarial, las mujeres siguen presentando peores resultados en casi todos los indicadores del mercado de trabajo, a excepción de la informalidad. Así, los obstáculos para la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo uruguayo continúan siendo mayores que para los hombres y esta situación empeora para las mujeres con hijos, particularmente cuando los niños y/o niñas son pequeños (Rossel, Salvador y Monteiro, 2015).

Las personas jóvenes también presentan peores guarismos en los indicadores del mercado de trabajo en comparación con el resto de la población. Si bien hacia el año 2011 los menores de 25 años alcanzaron los mejores registros en términos de actividad, empleo y desempleo, para 2019 las

cifras son similares y en algunos casos peores que las de 2006. A pesar de algunas políticas específicas como la Ley de Empleo Juvenil, la situación laboral de los jóvenes continúa siendo significativamente peor que la de los adultos y parece agudizarse en las etapas de enlentecimiento del crecimiento económico.

**Cuadro 5. Tasas de empleo y desempleo según grupos de edad:
2006–2019**

| Año | Menores de 25 años | | Mayores de 25 años | |
|------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | Tasa de empleo | Tasa de desempleo | Tasa de empleo | Tasa de desempleo |
| 2006 | 34,9 | 27,9 | 59,3 | 7,3 |
| 2007 | 37,6 | 25,0 | 61,8 | 6,2 |
| 2008 | 37,9 | 22,3 | 63,0 | 5,2 |
| 2009 | 38,8 | 21,0 | 63,8 | 5,2 |
| 2010 | 38,6 | 20,6 | 63,9 | 4,5 |
| 2011 | 40,8 | 18,1 | 66,0 | 4,0 |
| 2012 | 39,9 | 18,5 | 65,3 | 4,1 |
| 2013 | 39,3 | 19,2 | 65,0 | 4,0 |
| 2014 | 39,1 | 19,4 | 66,1 | 4,2 |
| 2015 | 36,1 | 22,5 | 65,3 | 4,7 |
| 2016 | 34,5 | 23,8 | 65,0 | 5,0 |
| 2017 | 33,0 | 24,7 | 64,7 | 4,9 |
| 2018 | 32,2 | 25,9 | 64,1 | 5,3 |
| 2019 | 31,2 | 27,7 | 63,5 | 5,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en INE.

Finalmente, también se presentan diferencias importantes a nivel territorial. Las tasas de actividad y empleo en 2019 son mayores en Montevideo que en el interior y la tasa de desempleo es mínimamente más baja en la capital. Si se desagrega por zonas, el norte presenta las tasas de actividad y empleo más bajas del país, en tanto el área metropolitana y la zona centro, las más altas. Respecto al desempleo, la zona centro y litoral norte son las que presentan tasas más altas; Durazno es el departamento con la tasa de desempleo más alta del país, cercana al doble del promedio nacional.

**Cuadro 6. Tasas de actividad, empleo y desempleo
por departamento: 2019**

| Departamento | Tasa de actividad | Tasa de empleo | Tasa de desempleo |
|---------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Total país | 62,2 | 56,7 | 8,9 |
| Montevideo | 64,5 | 58,8 | 8,8 |
| Interior | 60,6 | 55,2 | 8,9 |
| Artigas | 58,4 | 54,2 | 7,2 |
| Canelones | 63,3 | 57,3 | 9,5 |
| Cerro Largo | 52,6 | 49,5 | 5,8 |
| Colonia | 58,9 | 54,9 | 6,8 |
| Durazno | 65,4 | 54,7 | 16,3 |
| Flores | 65,9 | 60,9 | 7,6 |
| Florida | 59,9 | 55,4 | 7,4 |
| Lavalleja | 59,0 | 54,5 | 7,6 |
| Maldonado | 63,8 | 58,5 | 8,2 |
| Paysandú | 56,3 | 51,2 | 9,2 |
| Río Negro | 61,5 | 56,4 | 8,3 |
| Rivera | 58,6 | 54,0 | 7,9 |
| Rocha | 58,1 | 52,8 | 9,2 |
| Salto | 61,7 | 54,0 | 12,5 |
| San José | 59,3 | 55,4 | 6,6 |
| Soriano | 65,2 | 58,0 | 11,0 |
| Tacuarembó | 54,4 | 49,4 | 9,1 |
| Treinta y Tres | 55,2 | 51,5 | 6,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en INE.

Consideraciones finales: la excepcionalidad del tripartismo uruguayo

Los gobiernos del FA introdujeron importantes cambios en materia de regulación de las relaciones entre capital y trabajo, lo que dio lugar a la conformación de un nuevo modelo basado en los principios del tripartismo, que supone un quiebre con el modelo de desregulación y flexibilización desarrollado en la década de los 90. La activa legislación laboral acompañó los cambios más trascendentes, que fueron la institucionalización de la negociación colectiva, una mayor protección al sindicalismo y un rol más activo del Estado en materia regulatoria. En términos comparativos, puede señalarse que el primer período de gobierno fue el de introducción de los cambios fundamentales, el segundo período fue de implementación y el tercer período de gobierno fue principalmente de administración del funcionamiento del nuevo sistema, sin incorporar mayores innovaciones.

Durante el período 2005-2020 existió un importante reposicionamiento de los actores del mundo del trabajo. La mayor intervención del Estado y la revitalización del sindicalismo fueron las principales novedades, aunque también los empresarios han evidenciado una mayor capacidad de acción colectiva, fundamentalmente para oponerse a la nueva legislación laboral. Más allá de las críticas de los empresarios, el funcionamiento del nuevo sistema de negociación colectiva puede calificarse como positivo de acuerdo al alto porcentaje de acuerdos tripartitos y bipartitos, la ampliación de la duración de los convenios y la inclusión creciente de cláusulas no salariales a lo largo de las siete rondas de consejos de salarios.

En el contexto del período de crecimiento económico más extenso de la historia del país, con un crecimiento continuo del PBI per cápita, reducción de la pobreza y de la desigualdad, los indicadores del mercado de trabajo mostraron un buen desempeño. El salario real creció ininterrumpidamente, se registraron cifras récord de actividad, empleo y desempleo, y se redujo la informalidad en aproximadamente diez puntos porcentuales. No obstante, conjuntamente con la desaceleración del crecimiento económico, en el último período de gobierno varios de los indicadores del mercado de trabajo mostraron un deterioro o estancamiento. Asimismo, aún persisten desigualdades estructurales en el mercado de trabajo que afectan principalmente a mujeres, jóvenes y a algunas zonas geográficas, como el norte y centro del país.

A modo de balance, la tercera etapa de funcionamiento de la negociación colectiva en la historia del país da cuenta de la excepcionalidad del tripartismo uruguayo. En la mayoría de los países del mundo, durante la última década el tripartismo ha declinado, muchos de los gobiernos han disminuido su intervención en la fijación de salarios y ha caído la afiliación sindical. La evolución del Uruguay ha sido exactamente la inversa y eso no ha sido obstáculo para el crecimiento de la economía. En un período de 15 años, Uruguay pasó de no tener ámbitos de negociación colectiva institucionalizados a ser el cuarto país del mundo en porcentaje de cobertura de trabajadores a través de convenios colectivos. Los cambios instrumentados por los gobiernos del FA establecen mayores garantías para la continuidad del tripartismo, de larga tradición en el Uruguay, pero que fue intermitente a lo largo de la historia. La principal interrogante es cómo funcionará la nueva arquitectura de regulación de las relaciones laborales ante el cambio de gobierno y un contexto económico adverso.

Bibliografía

- Bottinelli, E., y Serna, M. (2016). Una década y media de giro a la izquierda en Uruguay: Cambios y permanencias en los grupos políticos dirigentes. En *El Uruguay desde la sociología XIV*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- BPS. (2020). Boletín Estadístico 2020. Montevideo: Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social.
- Brum, M., y Perazzo, I. (2020). Efecto de los consejos de salarios en los sueldos de asalariados privados 2005-2015. En J. P. Martínez (Coord.), *Estudios sobre trabajo y seguridad social, 4. Edición especial: Consejos de salarios*. Montevideo: MTSS y IECON, FCEA.
- Buffa, C., García, A., Leopold, L., Pelocche, H., y Seco, H. (2016). *Organización y movimiento, central y convención: Una perspectiva del sindicalismo uruguayo a partir del XII Congreso del PIT-CNT*. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT.
- Cabrera, V., Martínez, R., y Triaca, L. (2020). Beneficios y otros contenidos establecidos en las decisiones de consejos de salarios 2005-2016. En J. P. Martínez (Coord.), *Estudios sobre trabajo y seguridad social. 4. Edición especial: Consejos de salarios*. Montevideo: MTSS y IECON, FCEA.
- Cabrera, V., y Martínez, R. (2020). Informe de la séptima ronda de consejos de salarios. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En J. P. Martínez (Coord.), *Estudios sobre trabajo y seguridad social. 4. Edición especial: Consejos de salarios*. Montevideo: MTSS y IECON, FCEA.
- Caetano, G. (1992). Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: Acciones informales e inscripciones corporativas. En VV.AA., *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: ICP, CIE-SU, FESUR y Trilce.
- Carneiro, F. (2019, julio 1). Desagregando reformas: Sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República*, 47: 1-37.
- Carracedo, F., y Senatore, L. (2016). Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica. En N. Bentancur y J. Busquets (Eds.), *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Carrasco, P., Cichevski, A., y Perazzo, I. (2018). *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo, DT 09/18. Montevideo: IECON, FCEA.
- Castillo, M., y Méndez, G. (2018). Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017. En J. P. Martínez y P. Casalí (Coords.), *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay: 2005-2016*. Montevideo: MTSS y OIT.
- Cozzano, B., Mazzuchi, G., y Rodríguez, J. M. (2010). *Relaciones laborales y modelo de desarrollo*. Montevideo: UCU y Grupo Magro.
- Doglio, N., Senatore, L., y Yaffé, J. (2004). La izquierda política y los sindicatos: 1971-2004. En J. Lanzaro (Coord.), *La izquierda entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Banda Oriental.
- Ermida Uriarte, O. (2006). La nueva legislación laboral uruguaya. *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball* [en línea], 4. Recuperado de <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/57928> [Consulta: 28-09-2020].
- Frente Amplio. (2003, diciembre). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009 porque entre todos otro Uruguay es posible*. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio Héctor Rodríguez.
- Frente Amplio. (2004, abril 19). *Fuerza política, gobierno, trabajadores y organizaciones sociales*. Documento aprobado por el Plenario Nacional del Frente Amplio.
- Instituto Cuesta Duarte. (2015). *Las relaciones laborales en Uruguay: 10 años de cambios*. Montevideo: PIT-CNT y OIT.
- Lanzaro, J. (1992). La cámara y los empresarios de la industria: Encuentros y desencuentros ante la integración. Resultados de una encuesta de opinión. En VV. AA., *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: ICP, CIESU, FESUR y Trilce.
- Méndez, G., Senatore, L., y Traversa, F. (2009). *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: Un análisis de los cambios institucionales del período 2005-2009 en el Uruguay*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert. Serie Cuestiones de Agenda.

- PNUD. (2017). *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Montevideo: PNUD.
- Porrini, R. (2005). *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Serie Tesis de Maestría de la FHCE.
- Real de Azúa, C. (1969). *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Rossel, C., Salvador, S., y Monteiro, L. (2015). Protección social y género en Uruguay: Avances y desafíos. En *El futuro en foco*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 08. Montevideo: PNUD.
- Senatore, L. (2008). *Políticas públicas laborales y sindicalismo en Uruguay 1992-2007*. Documento de Trabajo 53. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- UCUDAL. (2020). *Las relaciones laborales en el quinquenio 2015-2020*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Psicología Social y Trabajo.
- Visser, J. (2019, noviembre). ICTWSS Database. Versión 6.1. Ámsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam.
- Visser, J., Hayter, S., y Gammarano, R. (2015). Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline. *ILO issue brief*, 1.
- Zubriggen, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones: Los condicionantes históricos de las reformas actuales*. Montevideo: Banda Oriental.

Capítulo 21

El derecho a la educación entre el bloqueo político y las tensiones discursivas. Uruguay, 2005–2020

María Ester Mancebo y Rafael Mandressi

Presentación

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas educativas de los gobiernos del Frente Amplio (FA) en Uruguay entre los años 2005 y 2020. Por ser la primera vez que un partido de izquierda encabezó el gobierno nacional, puede catalogarse este período como inédito, pero ¿fue innovador en el campo educativo?, ¿consiguió avances en los indicadores de calidad y equidad diagnosticados como críticos por más de tres décadas?,¹ ¿se alteró la presencia estatal en esta «arena» de política pública?, ¿emergieron discursos alternativos en la agenda pública y de gobierno?

El análisis en torno a estas preguntas revela que los tres gobiernos del FA desplegaron un amplio abanico de políticas educativas, en procesos participativos e incrementalistas que preservaron el histórico Estado docente, con algunos mecanismos de modernización tales como la evaluación, la descentralización, la coordinación interna en el sistema educativo y la articulación intersectorial. Sin embargo, en términos de la calidad y la equidad de la educación básica, no se logró un cambio profundo, sino que se mantuvieron los preocupantes indicadores del estado de situación anterior al 2005.

El trabajo se apoya en diversas fuentes. En primer lugar, se recurrió a datos secundarios de la División de Investigación, Evaluación y

.....
1 Los primeros diagnósticos fueron los realizados por la Oficina de Montevideo de CEPAL (1992, 1991) y los más recientes fueron elaborados por el INEED (2019, 2017 y 2014).

Estadísticas (DIEE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como del Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina (SITEAL) del Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIEP).² En segundo lugar, se manejaron textos académicos previos que habían estudiado las políticas educativas de la primera administración Vázquez (2005-2010) y la administración Mujica (2010-2015) (Bentancur y Busquets, 2016; Mancebo y Narbondo, 2010). En tercer término, se trabajó con documentos oficiales para reconstruir las líneas de política del segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020). Por último, se analizó el discurso sobre educación de distintos actores a través de una muestra de prensa escrita diaria y semanal (*Búsqueda* y *Brecha*) y de entrevistas de radio El Espectador realizadas entre los años 2009 y 2014.

Además de esta presentación, el capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera se pasa revista a las principales políticas promovidas por los tres gobiernos frentistas. En la segunda se aborda el proceso de construcción de esas políticas públicas, con particular atención al discurso educativo de la llamada *era progresista* (Lanzaro, 2010). En la tercera sección se analiza el llamado *Estado docente* en Uruguay y se cuestiona en qué medida el modelo de Estado históricamente vigente en la educación uruguaya ha entrado en tensión con algunas tendencias privatizadoras emergentes. Finalmente, el cuarto apartado está dedicado a algunas preguntas de prospectiva.

El *debe* y el *haber* en el repertorio de políticas educativas del período frenteamplista

A lo largo de los tres períodos de gobierno del FA, se desarrollaron algunas líneas de política educativa interesantes y también se omitieron otras de carácter estratégico.³ Entre las primeras, en este artículo se analizan la elaboración, sanción y aplicación de una Ley General de Educación, el aumento del gasto total en educación y el incremento de los salarios docentes, la ampliación del acceso al sistema educativo, la expansión de

2 IIEP Buenos Aires, UNESCO.

3 Esta distinción se basa en la definición clásica de política pública como un conjunto de acciones y omisiones deliberadamente adoptadas por la autoridad competente en una materia, mediante el cual se manifiesta «una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil», imprimiéndole una «orientación normativa que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión» (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 14).

la atención a la primera infancia y la educación inicial, la ejecución de múltiples programas de inclusión educativa, la democratización del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la implementación de algunas medidas orientadas a mejorar la calidad educativa. Entre las segundas, merecen particular mención el déficit en la transformación de la educación media y la no creación de la Universidad de la Educación.

La Ley General de Educación: una ley con fuerte contenido normativo

Desde el punto de vista de su contenido normativo, la Ley General de Educación ([LGE], ley 18437), aprobada en 2008, es un documento sumamente potente. En tal sentido, merecen destacarse artículos que representan una novedad respecto a la ley vigente anteriormente:⁴ la educación como un derecho humano (art. 1); la consideración de los derechos humanos como como eje transversal del sistema educativo (art. 4); la importancia de la educación en derechos humanos (art. 40); la universalidad del derecho a la educación (art. 6); la concepción de la educación como bien público y social (art. 2); la igualdad de oportunidades o equidad y la inclusión educativa (art. 18); la garantía de la calidad educativa (arts. 10 y 72); la libertad de enseñanza (art. 10); el derecho a la participación de estudiantes y padres (arts. 10, 72 y 75); la gratuidad (art. 16), y la laicidad (art. 17).

Además, la LGE extiende la obligatoriedad escolar de diez a catorce años: dos años de educación inicial (niveles 4 y 5), seis años de educación primaria, tres años de educación media básica y tres años de educación media superior (art. 7).

El incremento en el acceso a la educación

En el año 2019 la matrícula de ANEP fue de 699.678 estudiantes, de los cuales 91.592 correspondían a educación inicial (13,1 %), 248.684 a educación primaria (35,5 %), 154.088 a educación media básica (22,0%) y 161.815 a educación media superior (23,1%). El resto del estudiantado asistía a formación profesional en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y en formación docente (Consejo de Formación en Educación, CFE) (ANEP, 2020).

.....
4 Ley de Educación 15739. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15739-1985>

Estos guarismos representan un crecimiento en el acceso a la educación en tres de los cuatro niveles educativos obligatorios. En efecto, entre los años 2005 y 2019 en educación inicial se pasa de 83.500 preescolares a 91.600, en la educación media básica de 137.100 a 154.100 estudiantes y en la educación media superior de 137.100 alumnos a 161.800. La excepción es la educación primaria, en la que se registró una reducción explicable por distintos factores: la temprana universalización de este ciclo educativo, el llamado *bono demográfico* —esto es, las cohortes del período fueron cada vez más chicas por la baja de nacimientos ocurrida en años anteriores—, el descenso de la tasa de repetición y el traspaso de alumnos de la educación pública a la privada (especialmente entre los años 2005 y 2014) (ANEP, 2019b).

Cabe registrar que en la educación media básica el aumento de la matrícula se produjo fundamentalmente en el ámbito del CETP, no en el del Consejo de Educación Secundaria (CES): en el 2005 aquella representaba el 11,3 % del total de alumnos de este nivel educativo y llegó a 25,1 % en el 2019. En cambio, la educación media superior creció tanto en el CES como en el CETP (ANEP, 2020).

Estos movimientos son significativos porque muestran un aumento del número de estudiantes que aspiran a completar la educación media superior y también porque reflejan que el CETP ha ganado legitimidad y su oferta resulta atractiva para un creciente número de adolescentes y jóvenes. Finalmente, en un nivel neurálgico para el país como es la formación docente, el CFE diversificó su oferta, compuesta por las clásicas carreras de Magisterio, Profesorado, Maestro y Profesor Técnico, y las más novedosas de Educador Social, Asistente Técnico en Primera Infancia y certificaciones en lenguas extranjeras. En cuanto a la matrícula, el saldo es favorable en números absolutos (20.400 estudiantes en el 2005 y 29.800 en el 2019), pero se registran oscilaciones importantes en el período: luego de un crecimiento significativo entre los años 2000 y 2004 (56,7 %), se atraviesa una fase de gran estabilidad y es recién en el 2017 que se retoma el crecimiento. Esto es llamativo y, simultáneamente, preocupante: llamativo porque a partir de la LGE hubo firmes intentos de crear una universidad pedagógica,⁵ lo que podría haber operado como un factor de atracción a una profesión que gozaría de la legitimidad que confieren los títulos universitarios; preocupante porque, según los datos del Censo Nacional Docente del 2018, de los docentes censados el 71,1 % tienen

.....
5 Capítulo XII de la LGE.

titulación específica, el 17,6 % cuentan con formación docente incompleta y el 11,2 % restante no poseen estudios de este tipo; en particular, se mantiene un déficit importante de profesores titulados para enseñar en el nivel medio (ANEP, 2019a).⁶

La expansión de la atención a la primera infancia y la educación inicial

La expansión de la educación inicial en ANEP se inició durante la Reforma Rama, cuando la matrícula pasó de 50.000 alumnos a 85.000 en el quinquenio 1995–2000. Ese crecimiento se mantuvo en todos los niveles (3, 4 y 5 años) a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI: entre el 2006 y el 2019 la cobertura creció de 46,3 % a 75,8 % en el nivel 3 años, de 76,5 % a 94,2 % en 4 años y de 95,2 % a 99,4 % en 5 años (ANEP, 2020).⁷

Adicionalmente, el gobierno frenteamplista impulsó fuertemente el Plan Caif,⁸ nacido en 1988 como una política pública interinstitucional de asociación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil (osc) y los municipios. En la segunda administración Vázquez el desarrollo del Plan Caif se produjo en el seno del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que buscó⁹ gestar un modelo de asistencia corresponsable entre las familias, el Estado, la comunidad y el mercado. El SNC explícitamente otorgó prioridad al Plan CAIF como herramienta de atención y educación a la primera infancia (0 a 3 años) —AEPI, según la sigla usada internamente—. Los centros CAIF atienden a niños menores de cuatro años, son administrados por OSC, están regulados por el Estado y se financian con transferencias que reciben del Estado en función del número de niños matriculados. Como resultado de esta priorización del Plan por el SNC, aumentó el número de centros CAIF y también el de niños que concurrían a ellos: de 380 centros con 49.963 niños asistentes en el 2014, se llegó a 423 centros con 54.500 niños en el 2018.¹⁰

En este punto es importante hacer una precisión metodológica: las fuentes de información estadística referidas a AEPI aplican criterios divergentes

6 Corresponde puntualizar que estos guarismos representan una mejoría respecto a los datos del Censo Nacional de Docentes de la ANEP de 2007, que había registrado una tasa de titulación de 59% en Secundaria y de 44% en el CETP.

7 Debe notarse que *cobertura* no es igual a *asistencia*, dado que en educación inicial las tasas de inasistencia siguen siendo altas (Llambí, Mancebo y Zaffaroni, 2014).

8 Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

9 Ley 19353, de 2015.

10 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/plan-caif>

a la hora de contabilizar la inscripción en los CAIF. De hecho, el Anuario Estadístico de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) contabiliza la inscripción del Plan CAIF como *pública/privada* mientras que De Armas (2017) la considera *pública*. Desde nuestro punto de vista, la inscripción en CAIF debe considerarse *privada*, ya que se trata de un subsidio estatal a una oferta educativa no estatal: por un lado, son OSC las que están a cargo de la gestión de cada CAIF; por otro, con un enfoque comparativo, no hay diferencias entre esta forma de administración y la de los establecimientos educativos particulares subvencionados por el Estado en Chile, caso que, en educación, es considerado el paradigma de *subsidio a la demanda*.

Este último es el criterio adoptado en este capítulo. Por tanto, en el área de la primera infancia, las fronteras entre la educación pública y la privada se tornaron porosas en tanto el Estado recurrió fuertemente a la contratación de OSC para la prestación de los servicios de atención y educación (Bordoli *et al.*, 2017; Mancebo, 2018b).

La política de inclusión educativa

A partir del 2005, la ANEP puso en marcha diversos programas de inclusión educativa que mantuvo consistentemente a lo largo de los 15 años de gobierno del FA. Esta política puede ser interpretada como una manifestación de los complejos procesos de «transferencia» de las *políticas* que tienen lugar permanentemente en el actual mundo globalizado (Steiner-Khamsi, 2015). No obstante ello, el análisis de los documentos fundacionales de los programas muestra que en Uruguay el origen de las políticas de inclusión educativa fue básicamente endógeno y estuvo asociado a dos factores: las preocupantes manifestaciones de exclusión educativa diagnosticadas en el país desde los años 90 (Mancebo y Méndez, 2012) y la orientación proequidad del partido de izquierda en el gobierno.

La literatura ha distinguido dos generaciones de políticas de inclusión en el período progresista (Mancebo, 2018a). En la primera se ejecutaron programas tales como Tránsito Educativo, Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias, Impulso a la Universalización de la Educación Media, Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida.¹¹ Esta fase correspondió a los primeros dos gobiernos frenteamplistas y se caracterizó por la

.....
11 En el primer *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay* (2014), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) reportó un total de 132 programas educativos complementarios a la educación formal tradicional.

multiplicidad de programas (lo cual resultó en cierta fragmentación institucional), la centralización en el proceso decisorio, la búsqueda de conciliación entre el universalismo y la focalización y la intersectorialidad.¹² La segunda generación de políticas de inclusión educativa corresponde al quinquenio 2015-2020 y se concretó en el marco del llamado Sistema Protección de Trayectorias Educativas (SPTe). Este funcionó en la órbita del órgano máximo de la ANEP, el Consejo Directivo Central (CODICEN), y operó con cuatro componentes: I) la información del estudiante; II) la identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación; III) la creación de equipos de seguimiento y acompañamiento que en cada centro educativo debían trabajar para asegurar trayectorias educativas continuas y completas, y IV) el proyecto pedagógico-institucional. El SPTe aspiró a que los centros educativos realizaran acciones sociopedagógicas orientadas a que los estudiantes logaran trayectorias educativas continuas y completas. Esta segunda generación mantuvo la intersectorialidad y, simultáneamente, trató de instaurar una lógica de integración intra-ANEP (superadora de la fragmentación previa) y de territorialización de las intervenciones pedagógicas.

La democratización del acceso a las TIC: el Plan Ceibal

Durante la primera presidencia de Vázquez, en el 2007, se fundó el Plan Ceibal, inspirado en el proyecto Una Computadora por Niño (One Laptop Per Child [OLPC]). Fue concebido como un plan de igualdad de oportunidades que, simultáneamente, podía constituirse en un apoyo tecnológico a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Su objetivo prioritario fue el acortamiento de la *brecha digital*¹³ entre los uruguayos y en ese aspecto fue exitoso: entre los años 2003 y 2016 el acceso a internet pasó del 1 % al 77 % en el quintil más vulnerable de la sociedad, del 4 % al 83 % en el segundo quintil y del 37 % al 91 % en el quintil más alto.¹⁴

Al final de la *era progresista*, cada niño, niña y adolescente que ingresaba a la educación pública en todo el país accedía a una computadora para su uso personal con conexión a internet gratuita en el centro educativo. También se facilitó a los docentes el acceso a las TIC. Concomitantemente, el Plan Ceibal generó un conjunto de programas, recursos educativos y

12 Los programas de inclusión intentaron tender puentes entre la ANEP, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU), la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), entre otros organismos.

13 El concepto de *brecha digital* refiere a la distribución desigual en el acceso, uso o impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre grupos sociales.

14 Véase <https://www.ceibal.edu.uy/es>

capacitación docente. En el período 2007-2018 se entregaron dos millones de laptops y tablets, alcanzando a la totalidad de estudiantes y docentes de educación primaria y educación media básica, 20.000 laptops en modalidad biblioteca para apoyo de docentes y estudiantes, se estableció la conectividad en el 100 % de los centros educativos, se logró que el 98 % de la matrícula accediera a internet con banda ancha y se crearon laboratorios digitales y plataformas como CREA en las que trabajan miles de usuarios del sistema educativo.

Debe señalarse que el Plan Ceibal, ampliamente aceptado en el 2020, encontró, en sus primeros años, resistencias políticas en el sector educativo, por tres razones: su radicación institucional fuera de ANEP, ya que se instaló en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); su diseño y ejecución «verticalistas», en tanto fue elaborado en el centro presidencial e implementado desde el LATU en consulta con ANEP, y la priorización inicial que se hizo de la entrega de laptops por sobre la formación de los docentes para el uso pedagógico de las nuevas tecnologías.

Medidas tendientes a la mejora de la calidad de la educación¹⁵

El análisis de políticas públicas enseña que una medida aislada aplicada para enfrentar un problema público no constituye una política pública. Por el contrario, por definición, las *policies* requieren una secuencia de decisiones y acciones, asumidas por la autoridad competente, orientadas a la superación de una problemática incluida en la agenda de gobierno. Hecha esta precisión, se presentan a continuación una serie de medidas que, consideradas aunadamente, conformaron una política de mejora de la calidad de la enseñanza (INEED, 2019, 2017, 2014).

1. La reducción sistemática del tamaño de los grupos en educación primaria, que en promedio pasaron de 29 a 25 alumnos, fundamentalmente entre 2005 y 2010.
2. El incremento de las escuelas de tiempo completo, que entre el 2005 y el 2019 pasaron de 104 a 228 y duplicaron su matrícula (de 20.844 alumnos a 40.277).

.....
15 El término *calidad educativa* es polisémico y en torno a él se han acumulado una mirada de obras especializadas. En este caso se han seleccionado algunas medidas de mejoramiento del proceso de enseñanza en los centros educativos y las aulas (niveles meso y micro), sin hacer referencia a indicadores de resultado como por ejemplo el nivel de aprendizaje en asignaturas específicas, la tasa de completitud de cada ciclo educativo o el porcentaje de desafiliación escolar.

3. La universalización de la educación física en las escuelas y la extensión de la práctica del deporte en secundaria a partir del 2005.
4. La actualización de los planes de estudio en primaria y educación media. En primaria el Programa de Educación Inicial y Primaria del año 2008 sustituyó al vigente desde la transición democrática (1986). En secundaria, el controvertido Plan 1996, implementado por la Reforma Rama, fue reemplazado por el Plan 2006 —sin perjuicio de la ejecución de otros planes específicos que ampliaron la oferta del CES—. ¹⁶

El incremento del gasto total en educación y el aumento de los salarios docentes

El gasto total en educación como porcentaje del producto bruto interno (PBI) tuvo una evolución favorable en el período 2005-2015. Según INEED (2017), el financiamiento público pasó de 3,19 % a 4,56 % del PBI, a lo que debe sumarse el aumento de la renuncia fiscal (de 0,41 % a 0,45 %) y la financiación privada (de 1,42 % a 1,70 %). ¹⁷

En este contexto el presupuesto de la ANEP aumentó, lo cual permitió una mejora significativa de los salarios docentes, particularmente deprimidos luego de la crisis económica del 2002. Las remuneraciones constituyeron una prioridad dentro de los distintos rubros del presupuesto educativo, de forma tal que entre el 2005 y el 2014 el salario de un maestro grado 1 aumentó 69 %, el de un maestro grado 4 se incrementó 75 % y el de un maestro grado 7 creció 79 %; en una carrera docente de siete grados, los grados más altos recibieron un crecimiento real de sus salarios superior al de los grados inferiores porque se buscó recuperar la pirámide salarial que estaba particularmente aplanada.

La no reforma de la educación media

Los diagnósticos sobre la crisis de calidad y equidad de la educación media uruguaya son múltiples, convergentes y de larga data (Mancebo y Pérez, 2018). Tal como se ha visto en esta sección, los tres gobiernos frenteamplistas

16 En 2019, en el Ciclo Básico se aplicaban la Reformulación 2006, el Plan 2009, el Plan 2012, el Plan 2013, la Propuesta 2016 y el Plan 1996. En el Segundo Ciclo se llevaban adelante la Reformulación 2006 y el Plan 1994 (INEED, 2019).

17 En la comparación internacional Uruguay se ubica por debajo del promedio de la OCDE y de otros países América Latina (INEED, 2017; Santiago *et al.*, 2016).

llevaron adelante algunas líneas de mejoramiento de la enseñanza, pero no impulsaron una reforma integral del nivel medio porque las medidas tuvieron un alcance acotado, muy alejado de las pautas que la academia nacional, regional e internacional reconoce hoy como indispensables (Aristimuño y De Armas, 2012; Montes y Ziegler, 2010; Terigi, 2008). I) las modificaciones de los planes de estudio preservaron las tónicas propedéutica y enciclopedista de una educación media selectiva; II) no se transformó el formato escolar clásico y se mantuvieron las prácticas pedagógicas históricas que han probado ampliamente sus limitaciones, particularmente en contextos de ampliación de la matrícula; III) la carga horaria continúa siendo baja en comparación con la de otros países con buenos resultados educativos; IV) ha habido incorporación de TIC pero su uso pedagógico es reducido; V) en el plano institucional, no se crearon los consejos de educación media básica y educación media superior previstos en la LGE; VI) no se diseñó un nuevo estatuto docente, lo cual impidió afrontar los problemas estructurales de la educación media que se vinculan con las características del trabajo docente reguladas por dicho estatuto¹⁸ (Mancebo y Lizbona, 2016).

La no creación de la Universidad de la Educación

El proceso hacia la instauración de una universidad de la educación constituye una historia de avances y retrocesos. Durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez las autoridades de formación docente emprendieron dos líneas de política de formación inicial: la unificación de la formación docente de grado y su universitarización, es decir, el proceso por el cual una institución terciaria no universitaria adquiere gradualmente las características propias de una universidad. La primera línea se concretó con la aprobación del Plan 2008, una propuesta integrada para las carreras de Profesorado, Magisterio y Maestros Técnicos, que terminó con la heterogeneidad curricular vigente en la formación del Profesorado entre 1997 y 2007.¹⁹ En cuanto a la *universitarización* de la formación inicial, el camino que tomó Uruguay en el quinquenio 2005-2010 fue crear una universidad de la educación que aglutinara a todos los institutos normales, los equiparara con el sistema universitario y les otorgara un nuevo estatus. En tal

.....
 18 El actual Estatuto fue aprobado en 1994.

19 Esa heterogeneidad refiere a la coexistencia del histórico modelo del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y de los Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país, con el modelo de los Centros Regionales de Profesores (CERP) fundados durante la Reforma Rama. Para varios de los actores de formación docente, esa convivencia de modelos divergentes generaba una grieta en el sistema de formación docente.

dirección, el primer impulso se dio a través de la inclusión en la LGE del 2008 de varios artículos referidos a la creación del Instituto Universitario de la Educación (IUDE).²⁰ El gobierno de la nueva institución debía ser radicalmente distinto al vigente hasta la fecha en formación docente —en particular, adoptaría el cogobierno entre egresados, docentes y estudiantes— y en la novel institución se desempeñarían las labores de enseñanza, investigación y extensión que caracterizan a las universidades.

Como indicador contundente de la distancia que puede existir entre las leyes y su traducción en políticas públicas, la LGE previó la creación del IUDE y no la de la Universidad Tecnológica (UTECH). Al final del ciclo frenteamplista, la UTECH existía desde el 2013 y el IUDE no había sido fundado. De ahí que la *universitarización* de la formación docente debiera avanzar por otros caminos, fundamentalmente la reorganización organizacional, la formación de los formadores, la modificación del Estatuto Docente y el cumplimiento con las funciones universitarias clásicas (Mancebo, 2019).

El proceso de las *policías* en educación en el período frenteamplista

Durante el período frenteamplista la elaboración de políticas educativas siguió una lógica incrementalista, en el sentido estricto acuñado por Lindblom (1992, pp. 201–222) en su señero artículo «La ciencia de “salir del paso”»: la prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de ella; el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva; las «comparaciones sucesivas limitadas» entre la política pública vigente y la nueva política son preferibles a los cambios racionales radicales; las buenas políticas son fruto de la negociación.

De ahí que Bentancur y Mancebo (2010) titularan su texto sobre el primer gobierno frentista *El discreto encanto del gradualismo: Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda*, y que De Armas (2012, p. 11) hiciera un balance de los dos primeros gobiernos del FA en los siguientes términos:

A esta manifiesta opción por los procesos de constante transformación, intentando eludir posibles dislocaciones, traumatismos y enfrentamientos,

.....
²⁰ Artículos 84, 85 y 86 de la LGE.

se suma la capacidad del propio sistema educativo para cambiar de manera incremental y, de ser necesario, para metabolizar y atenuar proyectos de reforma de alcance general o sistémico y de tono más radical... Así, las innovaciones en materia de política educativa que se han impulsado en los últimos años no han sido presentadas en el debate público como los componentes de un plan general de transformación sistémica. En ese sentido, el contraste entre la administración Rama y las últimas gestiones resulta evidente.

Incrementalismo, gradualismo, implementación no verticalista y participación fueron cuatro notas fundamentales de las políticas educativas de los gobiernos del FA. Ello se tradujo en la realización periódica de congresos nacionales de educación, en la integración de delegados docentes en el gobierno de la ANEP²¹ y en la creación de consejos de participación en cada centro educativo público, compuestos por estudiantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad.²²

En consonancia con este enfoque, los actores involucrados en el ciclo de las políticas educativas fueron múltiples: los consejos de la ANEP, con momentos de mayor protagonismo de los presidentes del CODICEN o de alguno de los consejos desconcentrados; los partidos políticos, particularmente en el gobierno de Mujica, quien convocó a dos acuerdos multipartidarios en educación; los sindicatos de la enseñanza, que exhibieron diverso grado de conflictividad con las autoridades; las históricas asambleas técnico-docentes, asesoras de cada consejo desconcentrado; algunos actores de la sociedad civil, como las OSC integradas en el Plan Caif y el Programa de Aulas Comunitarias o una asociación civil como EDUY21, que operó como *think tank* integrado por técnicos y académicos de todo el espectro político. Este pluralismo no impidió, sin embargo, el bloqueo político que interpusieron algunos actores sindicales y sectores de los partidos de oposición a algunas iniciativas de cambio (Mancebo y Lizbona, 2016).

Por otra parte, a nivel discursivo, puede afirmarse que el conjunto de acciones implementadas o proyectadas en materia educativa durante los tres lustros en que el FA ejerció el gobierno nacional se inscribieron en un ecosistema discursivo más denso que el que acompañó otras áreas de política pública. El estudio pormenorizado de esa producción de discurso y de su

.....
21 De acuerdo a la LGE, tal integración fue de dos representantes elegidos por los docentes en el CODICEN y uno en cada consejo desconcentrado (CEIP, CES, CETP, CFE).

22 Artículo 76 de la LGE.

circulación social en los más diversos soportes a lo largo de quince años excede en mucho los alcances de este capítulo. No obstante, una compulsa parcial de las expresiones vertidas en medios de comunicación por un conjunto de actores significativos (autoridades, académicos, expertos, dirigentes sindicales) permite indicar, cuando menos, rasgos prominentes de la discusión pública en la materia: orientaciones, valoraciones, acentos.

Una primera aproximación descriptiva no arroja sorpresas en cuanto a los momentos en que la temática educativa exhibe mayor presencia en el espacio discursivo público: períodos preelectorales, discusiones presupuestales y momentos de instalación de nuevas autoridades en las instituciones estatales encargadas del gobierno de la educación. A ello se suman algunos tramos del proceso que condujo a la aprobación de la LGE en 2008, así como episodios específicos, ocasionalmente realizados por la irrupción de un conflicto, como el que a fines de 2011 rodeó la puesta en marcha del Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa, conocido como Promejora. Esos momentos, sin embargo, no permiten establecer una periodización eficiente, por cuanto los componentes principales del discurso no muestran variaciones o inflexiones de relevancia entre unos y otros. Antes bien, la tónica predominante es la estabilidad, que se advierte en la recurrencia de ciertos enunciados y, más aún, de un vocabulario cuyo uso, por lo demás, es ampliamente compartido por los diversos actores intervinientes en el debate público, más allá de las posiciones respectivas.

Si se consideran los discursos desde el punto de vista de ese léxico común, su carácter eventualmente discrepante aparece, en efecto, apreciablemente menguado. Dicho de otro modo, el empleo generalizado y a todas luces asentado de un mismo conjunto de recursos verbales tiende a homogeneizar el discurso y a acotar, por lo tanto, el espacio de la interlocución disidente. Si bien un procesamiento cuantitativo podría afinar la cartografía de ese vocabulario, no es indispensable para constatar, por ejemplo, la extendidísima y reiterada presencia de términos como *autonomía*, *gestión*, *recursos humanos*, *flexibilidad*, *innovación* o *gobernanza*. Cada uno de ellos requiere, naturalmente, precisiones respecto del contexto de uso, entre otras cosas, porque de ello depende su significación; la invocación de la *autonomía* (o, más exactamente, de *márgenes de autonomía*) en referencia a los centros de educación media no se emparenta en el discurso con la que remite a la autonomía que ostentan, en particular, los entes conductores de la educación estatal. Otro tanto ocurre con la palabra *gestión*, que, más allá de su empleo genérico y de la preferencia que se le otorga respecto de

administración, adquiere una singularidad mayor cuando se la introduce, precisamente, para especificar uno de los rubros de la autonomía que se preconiza para los centros educativos.

Las relaciones que en el discurso se establecen entre los diferentes términos juegan, en efecto, un papel semántico decisivo. Si se toman en cuenta todos los que componen la enumeración anterior, se los encuentra asociados en la descripción y calificación de iniciativas, proyectos y elementos de política donde se vincula de manera condicional la autonomía de los centros con la innovación. Se atribuye a esta un carácter positivo, virtualmente intrínseco, que a su vez se transmite, por lo tanto, a la propia autonomía y a las condiciones que la definen, entre ellas las mayores capacidades de gestión, incluso en materia de recursos humanos, conferidas a la dirección de esos centros. El valor de la innovación hace al valor de la autonomía, que reposa en buena medida sobre los grados de libertad de que se disponga en cada centro a la hora de gestionar. Es interesante notar que el encadenamiento causal que organiza este conjunto de relaciones liga, en un extremo y otro de la cadena, *gestión e innovación*, mediadas por otros elementos que completan la unidad discursiva, como *evaluación, resultados, objetivos y compromiso —cultura de la evaluación y compromisos de gestión* son dos sintagmas de alta frecuencia a lo largo de todo el período, y más especialmente en los dos últimos quinquenios—.

Muy rápida y sucintamente reseñados, estos aspectos observables en el discurso público mediante la diseminación de un vocabulario específico —aunque no propiamente técnico ni específicamente vinculado con la esfera educativa, tampoco emanado de ella— ocuparon un lugar muy considerable en la formación e instalación de enunciados diagnósticos y normativos con proyección autoevidente.²³ Pueden consignarse otros rasgos, como la mayor concentración del discurso en la enseñanza media que en otros subsistemas, el tono catastrofista, en ocasiones expeditivo, puntuado también por un vocabulario hecho en este caso de *tragedia, dramático o desastre*, la sistematicidad del uso de referencias internacionales a modo de argumento comparativo, o la centralidad de la llamada Reforma Rama, de la segunda mitad de los años 1990, en el paisaje de antecedentes. Conviene detenerse brevemente en los dos últimos puntos.

En cuanto a las referencias internacionales, saturadas por el caso finlandés, importa menos examinar el contenido concreto de lo dicho acerca de los casos traídos a colación que el procedimiento comparativo, considerado en

.....
23 Los discursos de los distintos actores presentan solo diferencias marginales entre quienes integraban el gobierno y sus aliados, y los opositores políticos.

dos dimensiones: por un lado, en la construcción de autoridad de las políticas impulsadas, así como, en ocasiones, de sus impulsores —el «mundo» va en esa dirección, quienes conocen el mundo saben hacia dónde debe irse—, y, por otro, en la adopción de la comparación como instrumento de evaluación. Este criterio, que no sufre objeciones al ser planteado en el cotejo internacional, da lugar, sin embargo, a precauciones oratorias que lo descartan como propósito o como efecto de la mayor autonomía de los centros educativos, es decir, como ingrediente de política.

Respecto a la Reforma Rama, comparece en el discurso también acompañada de precauciones oratorias, que buscan tomar distancia de aquella experiencia reformista, fundamentalmente en términos de procedimientos y estilo —*autoritaria* es la calificación más frecuente al respecto—,²⁴ aunque también en relación con sus contenidos, en especial la creación de «áreas de conocimiento» como solución al «asignaturismo» [sic] imperante en la educación media.²⁵ Más allá de lo expresamente dicho, una diferencia nítida con el discurso del *momento Rama* es el debilitamiento de la asociación estrecha entre lo público y lo estatal: de hecho, la presencia en el discurso del adjetivo *estatal* es residual, y la alusión explícita y articulada más notoria al Estado se encuentra en la expresión *Estado garante*, que introduce un desplazamiento de las fronteras de la acción estatal y de las modalidades de su intervención en la esfera educativa. La expresión, que figura, por ejemplo, en un documento presentado por Renato Opertti²⁶ en el taller «Debate sobre propuestas en educación», organizado el 21 de junio de 2011 en Montevideo por el Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay y la Fundación Rumbos, aparece también en el *Libro abierto* dado a conocer por EDUY21 en 2018. Ese mismo año, el propio Opertti indicaba algunos de sus elementos en una entrevista concedida al semanario *Voces*, en su edición del 23 de mayo; el Estado, explicaba Opertti, «tiene que garantizar igualdad de propósitos, oportunidades y resultados, y para lograr eso no necesariamente tiene que existir una oferta homogénea».²⁷ La heterogeneidad se vincula con el otorgamiento de mayor autonomía a los centros educativos —«empoderados»—, pero admite

24 Para un estudio del discurso en torno a la reforma educativa conducida por Germán Rama en su período al frente del CODICEN de la ANEP, véase Mandressi (2004).

25 Véanse, a título de ejemplo, las entrevistas a Daniel Corbo el 2 de abril de 2009 y a Ricardo Vilaró el 10 de octubre de 2010 en el programa *En Perspectiva* de radio EL Espectador (810 AM), o la concedida por Fernando Filgueira al semanario *Brecha* en su edición del 28 de febrero de 2014.

26 Sociólogo, con especialización en Educación, de larga trayectoria nacional e internacional, que fue uno de los principales fundadores del *think tank* Eduy21.

27 <http://semanariovoces.com/fernando-filgueira-y-renato-opertti-de-eduy21-no-se-logro-en-treinta-anos-revertir-las-tres-grandes-maldiciones-de-la-educacion/>

también una reconfiguración de las relaciones entre la educación estatal y la privada; «la discusión con anteojeras entre lo público y lo privado, como contrapuestos, no entra en nuestra propuesta», añadía Operti en alusión a EDUY21: «Pensamos justamente en una educación que tiene al Estado como garante».

El predominio del histórico «Estado docente», con ajustes...

En la era progresista, el llamado *Estado docente* (Álvarez Gallego, 2001) pervivió en Uruguay: el Estado continúa regulando la enseñanza de todo el sistema educativo; asume la provisión directa de la mayor parte del servicio educativo; se responsabiliza por la contratación de los maestros, la construcción de los edificios, la elaboración de los planes de estudio y los manuales, y ejerce la supervisión educativa. Además, ha tendido puentes con el Estado de bienestar a través de las políticas de inclusión educativa; tanto en la primera como en la segunda generación de programas de inclusión, la ANEP articuló con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU); el Banco de Previsión Social (BPS), responsable de las «asignaciones familiares», transferencia condicionada de larga data en Uruguay; la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE); el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), entre otras instituciones del entramado de protección social uruguayo.

En el período hubo ajustes en las modalidades de gestión de las políticas de educación. En primer lugar, se instauraron mecanismos de descentralización: la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación en la LGE (arts. 90 y 91); el establecimiento de las Comisiones Descentralizadas del CODICEN en el marco del SPTE; la concesión de ciertas competencias y recursos a los centros educativos (art. 41 de la LGE). En segundo lugar, se evidenció preocupación por la territorialización de las políticas educativas, particularmente en el marco del SPTE, para el cual el territorio aparece como una unidad privilegiada de actuación, con el apoyo de un buen sistema de información que permite el diagnóstico de situación y la intervención educativa contextualizada. En tercer lugar, la coordinación intra-ANEP e interinstitucional consiguió una fuerte presencia en el discurso de todos los actores. No obstante, reconociendo que se concretaron algunos avances en los ejes mencionados, son varios los estudios que aportaron evidencia empírica respecto a las dificultades que

enfrentó ANEP para efectivizar la descentralización, la territorialización y la coordinación intra- e intersectorial (Marianovich, 2018; Pérez, 2011).

De mayor relevancia fue la trayectoria recorrida en materia de evaluación educativa. Por un lado, se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), previsto en la LGE y establecido como una institución pública no estatal e independiente. Dotado de una compleja gobernanza, el INEED ha funcionado desde el año 2013 y ha producido numerosas y rigurosas evaluaciones, resguardando a ultranza la confidencialidad de los datos recabados. Por otro lado, la ANEP ha continuado con diversas líneas de evaluación educativa, y también en este caso se registran una producción de alta calidad y una adhesión firme a la confidencialidad de los datos. Por esta razón se puede afirmar que Uruguay no instaló un Estado evaluador orientado a la responsabilización de los docentes por los resultados educativos, la creación de rankings de escuelas y/o estudiantes o la instalación de incentivos o sanciones, como ha sido el caso en otros países (Chile como ejemplo cercano).

Por último, a nivel del discurso público, se constata una cierta tensión entre el estatismo y la privatización. Si se toman los siete indicadores planteados por Mancebo (2018b) para analizar la situación de la educación uruguaya desde la óptica de la *desestatización*, esto es, el proceso por el cual tareas y servicios a cargo del Estado pasan a ser llevados a cabo por otros actores como empresas y organizaciones filantrópicas (Ball, 2012), el cuadro resultante al año 2017 aparece incambiado en los hechos hasta el final del período. Tres de ellos dan cuenta de un proceso de privatización tenue pero más profundo que el que se registraba en el 2005, a comienzos del gobierno frenteamplista: el establecimiento de asociaciones entre lo estatal y lo privado, el recurso a ONG y fundaciones para proveer servicios educativos y la promoción de la actividad filantrópica para el financiamiento de programas educativos. Los cuatro restantes, en cambio, asumen un signo negativo en el proceso de desestatización de la educación uruguaya: los centros no se rigen por una «rendición de cuentas de mercado», los padres no eligen las escuelas de sus hijos, los márgenes de autonomía de los centros para innovar y fijar los salarios docentes son exigüos o nulos, y no se contratan servicios estatales a proveedores privados (tabla 1).

**Tabla 1. Indicadores de *desestatización* de la educación uruguaya.
Año 2017**

| Indicadores | Situación de la educación uruguaya |
|--|------------------------------------|
| Las escuelas se rigen por una «rendición de cuentas» (<i>accountability</i>) de mercado en la cual se otorga particular relevancia a los resultados. | No |
| Los padres eligen las escuelas de sus hijos. | No |
| Las escuelas son autónomas para innovar y fijar los salarios docentes. | No |
| Se contratan servicios estatales a proveedores privados. | No |
| Se establecen asociaciones entre lo público y lo privado. | Sí |
| Se recurre a organizaciones no gubernamentales (ONG) y/o fundaciones para la provisión del servicio educativo. | Sí |
| Se promueve la actividad filantrópica y los sponsors para el financiamiento de programas educativos. | Sí |

Fuente: Mancebo, 2018b, elaboración con base en Ball, 2012.

Si se atiende a lo que podríamos llamar la *presión discursiva*, los cuatro últimos indicadores muestran, empero, signos de fragilización, constatables, en algunos casos, desde hace ya una década. La autonomía de los centros es uno de ellos, como puede apreciarse ya en el debate en torno a la implementación del programa Promejora en 2011. Este programa, que preveía dotar a los centros de educación primaria, media y técnico-profesional de un margen de autonomía progresivo para elaborar propuestas pedagógicas propias, había sido diseñado por Daniel Corbo, consejero del CODICEN en representación de la oposición, aprobado por el CODICEN presidido por José Seoane, incluido en el proyecto de presupuesto enviado al Poder Legislativo y apoyado por el Poder Ejecutivo de entonces en la voz del ministro de Educación y Cultura Ricardo Ehrlich. De acuerdo con el programa, los centros debían elaborar un diagnóstico y autoevaluación, para formular luego un plan estratégico a tres años en el que se diera prioridad a las mejoras en la gestión institucional de recursos, la gestión de la convivencia y del clima institucional, la gestión curricular, las acciones para involucrar a los padres y a la comunidad con la institución y los logros de los estudiantes.

La iniciativa, que recogía ideas que Daniel Corbo había promovido públicamente en los años anteriores, fue rechazada por el CES, algunos de cuyos integrantes veían en la propuesta un paso hacia la adopción del «modelo chileno» en esa materia, a pesar de haber sido definido por el presidente del CODICEN José Seoane como uno de los «programas centrales» de la ANEP, inscrito en sus «líneas estratégicas».

En cuanto a la contratación de servicios estatales a proveedores privados, esta posibilidad fue contemplada —aunque no llegó a concretarse— mediante la financiación estatal de la educación privada en bachillerato. Fernando Filgueira, subsecretario de Educación y Cultura al inicio del segundo mandato presidencial de Tabaré Vázquez y partidario de introducir esa modificación, proponía, a comienzos de 2014, implementarla por medio del sistema del «voucher clásico» o, en su defecto, con el pago de los créditos cursados por los estudiantes en distintas instituciones. «Hay que abrir la cancha», explicaba en una entrevista concedida al semanario *Brecha*, y «aprovechar la oferta privada que puede ser más diversificada, y sus capacidades instaladas, que a veces están subutilizadas» (Filgueira, 2014).

Reflexiones finales

La pregunta central que orienta este libro es si las políticas públicas llevadas a cabo en la *era progresista* generaron una transformación en el modelo de Estado existente antes del 2005. En educación la respuesta es que el histórico Estado docente se mantuvo, conservó su predominio en la matrícula, diversificó su oferta y mantuvo a su cargo las funciones clásicas de construcción y mantenimiento de la infraestructura, contratación de los docentes, regulación de todo el sistema y supervisión de su funcionamiento.

La gestión estatal intentó modernizarse a través de la evaluación, la coordinación en la interna de ANEP y con otros organismos estatales, la descentralización y la territorialización, aspectos que representan cada uno desafíos técnicos, culturales y políticos. A su vez, las líneas de política educativa orientadas a la mejora de la calidad y equidad fueron varias: el incremento presupuestal, la mejora de los salarios docentes, la expansión de la educación inicial, la ampliación de la oferta educativa, la apuesta al crecimiento de la matriculación en una educación obligatoria de 14 años de duración, la introducción masiva de nuevas tecnologías a través

del Plan Ceibal, la mejora de la infraestructura edilicia, el avance hacia la *universitarización* de la formación docente, y la profesionalización de la evaluación educativa.

Se trata indudablemente de un repertorio amplio de lineamientos de política, pero el balance en términos de logros es muy ambiguo, por diversos factores. En primer lugar, hubo déficit de innovación en aspectos educativos estratégicos (la educación media, la formación inicial de los docentes, por ejemplo). En segundo término, en el seno de la izquierda emergieron divergencias importantes que imposibilitaron la conformación de una «coalición promotora» del cambio educativo, tal como lo demostró Pérez Zorrilla (2016). En tercer término, el proceso de las políticas educativas veló por el pluralismo en la toma de decisiones, apostó al incrementalismo en el diseño de las *policies* y a una lógica *bottom up* en la implementación; paradójicamente, estos aspectos tan apreciados en la cultura política uruguaya no permitieron levantar los vetos políticos interpuestos a las tibias iniciativas de cambio educativo que por momentos se plantearon; en definitiva, triunfó el statu quo, a pesar de los agudos indicadores de inequidad y falta de calidad educativa que las evaluaciones nacionales e internacionales mostraron reiteradamente en el período (INEED, 2014, 2017, 2019; PISA, 2010, 2013, 2016, 2019).

Por último, cabe preguntarse en qué medida se ha instalado en el discurso público sobre educación una suerte de tensión entre el estatismo y la privatización «a la uruguaya», tenue pero privatización al fin. Al final del período frenteamplista circulan fluidamente en el ámbito educativo términos como *osc*, *Estado garante*, *vouchers*, *educación pública de gestión privada*, sin que sea posible avizorar qué incidencia puede tener tal circulación en la configuración futura de la agenda pública.

Bibliografía

- Alliaud, A. (Coord.). (2014). *Los sistemas de formación docente en el Mercosur: Planes de estudio y propuestas de formación continua*. Buenos Aires: Teseo.
- Álvarez Gallego, A. (2001). Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿Un cambio de época? *Revista Iberoamericana de Educación*, 26. Organización Iberoamericana de la Educación. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/41560412.pdf>
- ANEP. (2019 a). *Censo Nacional Docente ANEP 2018*. Recuperado de <https://censo docente2018.anep.edu.uy/censo/>
- ANEP. (2019 b). *Informe de estado de situación 2018 del Monitor Educativo del CEIP*. Montevideo: ANEP.
- ANEP. (2020). Proyecto de presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Montevideo: ANEP. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy>
- Aristimuño, A., y De Armas, G. (2012). *La transformación de la educación media en perspectiva comparada: Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Colección Innovar en Educación. Montevideo: UNICEF.
- Ball, S. (2012). The reluctant State and the beginning of the end of state education. *Journal of Educational Administration and History*, 44(2). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/220620.2012.658764>
- Bentancur, N., y Busquets, J. (2016). *El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP, Fin de Siglo y CLACSO.
- Bentancur, N., y Mancebo, M. E. (2010). El discreto encanto del gradualismo: Continuidad, restauración e innovación del primer gobierno de izquierda. En M. E. Mancebo y P. Narbondo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo y CLACSO.
- Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S., Alfonzo, M. (2017). Privatización educativa en Uruguay: Políticas, actores y posiciones. Internacional de la Educación. Recuperado de http://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/2017_eiresearchinstitute_uruguay.pdf
- CEPAL. (1991). ¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Montevideo: CEPAL. (Equipo dirigido por G. Rama e integrado por M. E. Mancebo y P. Ravela).

- CEPAL. (1992). ¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media? Montevideo: CEPAL. (Equipo dirigido por G. Rama e integrado por M. E. Mancebo y P. Ravela).
- De Armas, G. (2012). *El policy making process en la educación básica en Uruguay (2005-2012)*. Ponencia presentada al IV Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. Mimeo.
- De Armas, G. (2017). *Reformas sociales y giro a la izquierda en Uruguay (2005-2014): Tercer movimiento en la historia de un Estado de bienestar centenario*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política presentada en la Universidad de la República, Uruguay.
- EDUY21. (2018). *Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*. Montevideo: EDUY21.
- Filgueira, F. (2014, febrero 28). Entrevista en Brecha, p. 9.
- INEED. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEED.
- INEED. (2016). Los salarios docentes en Uruguay: Estructura y evolución reciente. Montevideo: INEED.
- INEED. (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEED.
- INEED. (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*. Montevideo: INEED.
- Lanzaro, J. (2010). La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: Entre el populismo y la social-democracia. *Working Paper 9%008*. Recuperado de http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/publicaciones%20en%20red/working_papers
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de «salir del paso». En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas*. México DF: Porrúa.
- Llambí, C., Mancebo, M. E., y Zafaroni, C. (2014). *La asistencia escolar en la educación inicial en Uruguay: Políticas y prácticas*. Montevideo: UNICEF.
- Mancebo, M. E. (2018a). El talón de Aquiles: La institucionalidad de las políticas de inclusión educativa en Uruguay. En T. Fernández (Coord), *Políticas de inclusión en la educación básica de Uruguay (2005-2015)*. Montevideo: Udelar y Zenit Artes Gráficas.

- Mancebo, M. E. (2018b). Fronteras porosas entre la educación pública y la privada en Uruguay. En V. Peroni, P. Valim, y Kader, C. (Orgs.), *Redefiniciones das fronteiras entre o publico e o privado. Implicações para a democratização da educação*. Porto Alegre: OIKOS. Recuperado de <https://plone.ufrgs.br/gprppe/livros>
- Mancebo, M. E. (2019). Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: La institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). *Cuadernos de Investigación Educativa*, 10(1). Montevideo: Universidad ORT Uruguay. Recuperado de <https://revistas.ort.edu.uy/cuadernos-de-investigacion-educativa/article/view/2882/2904>
- Mancebo, M. E., y Lizbona, A. (2016). El statu quo en la educación obligatoria: Entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama. En N. Bentancur y J. Busquets, *El decenio progresista: Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP, Universidad de la República y Fin de Siglo.
- Mancebo, M. E., y Méndez, N. (2012). La exclusión educativa en los países del Cono Sur: Aproximación conceptual y dimensionamiento. *Revista de Ciencias Sociales*, 30. Montevideo: FCS.
- Mancebo, M. E., y Narbondo, P. (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP, Fin de Siglo y CLACSO.
- Mancebo, M. E., y Pérez, J. (2018). «Del dicho al hecho hay un gran trecho»: Obstáculos para la expansión de la escolaridad media en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(161). ISSN 10682341. <https://epaa.asu.edu/ojs>
- Mandressi, R. (2004). Germán Rama y el discurso de la reforma educativa: La docencia, la revolución y la guerra. *Prisma*, 19. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/238841>
- Marianovich, P. (2018). *Entre la persistencia y el desaliento: Coordinación intersectorial y protección de trayectorias educativas a nivel territorial*. Tesis de Maestría en Derechos de la Infancia y Políticas Públicas, Udelar.
- Montes, N., y Ziegler, S. (2010). Miradas sobre una experiencia de cambio en la escuela secundaria: Nuevos formatos para promover la inclusión educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 15(47). México DC: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

- OECD. (2010). *PISA 2009 Results: What students know and can do*. Recuperado de www.oecd.org
- OECD. (2013). *PISA 2012 Results: What students know and can do*. Recuperado de www.oecd.org
- OECD. (2016). *PISA 2015 Results: What students know and can do*. Recuperado de www.oecd.org
- OECD. (2019). *PISA 2018 Results: What students know and can do*. Recuperado de www.oecd.org
- Operti, R. (2011, junio 21). *Cambiar las miradas y los movimientos en educación: Ventanas de oportunidades para el Uruguay*. Documento para la discusión en el taller Debate sobre Propuestas en Educación, Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Uruguay-Fundación Rumbo, Montevideo.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *CLACSO*, 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Políticas%20Estatales.pdf>
- Pereda, C. (2018). Organizaciones sociales, fundaciones privadas y empresas en la educación pública de Uruguay. [versión electrónica]. *Currículum sem Fronteiras*, 18(1). Recuperado de <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/pereda.pdf>
- Pérez Zorrilla, J. (2011). *Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: Un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo. Mimeo.
- Pérez Zorrilla, J. (2016). Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: Un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2): 35-55. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/51>

- Santiago, P., Ávalos, B., Burns, T., Morduchowicz, A., y Radinger, T. (2016). *OCDE Revisión de recursos educativos Uruguay*. París: OCDE Publishing. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/OCDE%20Revision%20de%20recursos%20educativos.pdf>
- Steiner-Khamsi, G. (2011). La reformulación de la transferencia educativa como estrategia política. En M. Caruso y H. Tenorth, *Internacionalización, políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Buenos Aires: Granica.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: Por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29. Buenos Aires: FLACSO.

Páginas web

- Eduy21: <http://www.eduy21.org>
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP): <https://www.anep.edu.uy>
- Ceibal: <https://www.ceibal.edu.uy>
- Dirección General de Educación Secundaria (ANEP): <https://www.ces.edu.uy>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed): <https://www.ineed.edu.uy/>
- Plan Caif: <https://caif.inau.gub.uy/>
- Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/agesic-encuesta-acceso-uso-brecha-digital>
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal-Unesco): <https://www.siteal.iiep.unesco.org/>

Capítulo 22

La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005–2020): del cambio profundo al nuevo *statu quo*

Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo

Introducción

La reforma llevada adelante en el ámbito de la salud a partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en enero del año 2008 es, sin lugar a duda, una de las transformaciones estructurales más importantes de los gobiernos del Frente Amplio (FA). El cambio de gobierno producido a partir de las elecciones del 2004, sumado a la crisis económica y social que vivía el país, contribuyó a agravar la crisis sectorial y a generar el consenso político respecto a la necesidad de realizar transformaciones profundas en las formas de gestionar, proveer y financiar la atención sanitaria en Uruguay.

Por su estructura de múltiples actores e intereses entrelazados, el carácter corporativo del sistema de salud uruguayo es de los que presentan mayores dificultades a la hora de ser transformado. La dinámica de funcionamiento para este tipo de arreglos institucionales, empresariales y políticos tan complejos pauta que, una vez alcanzados ciertos acuerdos, se tiende a configurar una red de asuntos e intereses que funciona como punto de veto. La literatura sobre el tema suele identificar a estos arreglos sectoriales de los regímenes de bienestar como *frozen landscapes*, dadas las dificultades que se presentan para el éxito de reformas estructurales (Häusermann, 2010; Palier y Martin, 2008).

Las líneas que siguen describen el contexto en que asumió el gobierno el FA y los principales objetivos del cambio sectorial que impulsó la coalición reformista, y analiza el proceso político que permitió las transformaciones de un sector que, como se señaló, se encontraba tradicionalmente bloqueado. Mientras que la primera administración del FA estuvo orientada a diseñar, negociar, tramitar parlamentariamente e implementar los pilares de la reforma, el segundo período continuó el proceso de expansión de la cobertura y ajuste de algunos instrumentos regulatorios y de financiamiento. Finalmente, el tercer mandato presentó mayores dificultades para innovar y vigorizar la agenda reformista en materia sanitaria.

Complementariamente con la perspectiva de *cierre de ciclo* que da la derrota electoral del FA en 2019 y su salida del gobierno nacional en 2020, se presentará un balance preliminar sobre el resultado general de la reforma, identificando algunos de los principales resultados alcanzados tras casi doce años de implementación. Partiendo de dicha caracterización de la *nueva normalidad* sectorial, se procurará identificar algunas razones que explicarían los logros y los asuntos pendientes del proceso reformista.

El punto de partida: los problemas estructurales del sector, la crisis de 2002 y el inicio del ciclo progresista

El contexto en el que se da el primer triunfo electoral del FA a nivel nacional estuvo marcado por la crisis económica, social y política que procesó la región en el cambio de siglo. Entre los años 1998 y 2002, el producto bruto interno (PBI) se redujo 17,5 %, para alcanzar el fondo de la crisis en 2002, cuando la economía se contrajo 10,5 %. En términos sociales, todas las variables dan cuenta de los efectos negativos sobre las condiciones de vida de la población. Así, en 2002 el desempleo llegó al 17 %, mientras que en el año 2004 las personas pobres representaban el 41 % de la población y las indigentes el 4,7 % (Instituto Nacional de Estadística [INE], metodología 1996).

Este contexto agravó una crisis de larga data que el sector salud ya venía experimentando por razones endógenas (Fuentes, 2013). Entre los problemas identificados en los diagnósticos de los distintos actores involucrados, destacan la falta de capacidades del Estado para el cumplimiento de su función rectora y la escasa coordinación y complementación de acciones entre los operadores públicos y privados, expresadas en una oferta de servicios fragmentada y una gestión global poco eficiente (Ministerio de

Salud Pública [MSP], 2010). Complementariamente, se fue consolidando un modelo asistencial cada vez más medicalizado y tendiente a la hiperespecialización, de orientación curativo-asistencialista, que no estaba orientado a abordar la estructura de riesgos de la población, en el que el primer nivel de atención (la red de servicios de proximidad, de orientación generalista y puerta de entrada al sistema) se iba debilitando y perdiendo capacidad de resolución.

Durante la primera mitad de la década del noventa, la cobertura de salud a través de la seguridad social (DISSE) se mantuvo relativamente estable, en el entorno de los 570.000 beneficiarios, quienes básicamente eran trabajadores del sector privado. A partir de la reforma de la seguridad social en 1996, se estableció la opción de ingreso a aquellos jubilados de bajos ingresos, que en 1999 eran unos 47.000. Ese mismo año, cuando comenzó la recesión económica, la cobertura vía seguridad social había alcanzado un pico de 641.509 beneficiarios. La posterior crisis impactó fuertemente en el mercado formal de trabajo, lo que golpeó lógicamente la cantidad de personas afiliadas, que en 2003 llegó a un piso de 526.000.

La retracción del mercado de trabajo y de los ingresos de los hogares incrementó la demanda en los servicios públicos de salud, en momentos de restricción del gasto y la inversión pública. Por otro lado, en el sector privado también se agudizaron los problemas, se llegó incluso al cierre de varios prestadores integrales de servicios de salud, con la consecuente pérdida de puestos de trabajo y el redireccionamiento de los usuarios vinculados a estos.

La situación radicalizó las inequidades entre los subsectores público y privado, con pérdida general de calidad y capacidad asistencial. Para graficar esta situación, puede señalarse que, en el año 2004, mientras el gasto promedio mensual por usuario era de novecientos pesos uruguayos, en el subsector público era de doscientos ochenta pesos uruguayos. En cuanto a las remuneraciones de los trabajadores, a nivel privado un enfermero ganaba el triple que en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y en los médicos esa relación llegó a ser de diez a uno (MSP, 2010).

El malestar de los distintos actores sociales, profesionales y empresariales se potenció, lo que agregó a los diagnósticos compartidos sobre los problemas estructurales del sistema la convicción generalizada de que se necesitaba una reforma que le diera viabilidad y sustentabilidad (Fuentes, 2009; Rodríguez Araújo, 2011).

El triunfo en primera vuelta en el año 2004 determinó que el FA controlaría la mayoría absoluta del Poder Legislativo. De esta manera, buena parte de la agenda reformista con la que el FA llegó al gobierno podría procesarse con votos propios. Esto marcó la tónica de las negociaciones en la interna del partido de gobierno y en sus vínculos con los demás actores políticos y sociales. La salida de la crisis (crecimiento de la actividad económica, aumento del empleo y recuperación de la recaudación) conformaría un puzle que daría al nuevo gobierno mayor margen de maniobra.

El paquete de reformas previsto para el primer gobierno frenteamplista era variado y complejo, con cambios en campos centrales de la matriz de protección social y en otras arenas de políticas. Entre ese listado de reformas pueden incluirse la reforma tributaria, la de las relaciones laborales, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan de Atención a la Emergencia Social y los ajustes expansivos en los programas de transferencias monetarias a los grupos más vulnerables y la reforma de la salud (Antía *et al.*, 2013). Estos factores dieron el marco para que las transformaciones sectoriales tuvieran un *timing* específico, en clara interacción con el resto de las reformas.

Breve descripción de la agenda de los cambios en salud

Como se dijo, la reforma del sector salud tenía múltiples objetivos. Al tiempo que se buscaba atender los problemas de viabilidad a corto plazo, se planteaba mejorar el desempeño general del sistema en el largo plazo. Las líneas que siguen presentan el paquete reformista en torno a los tres *modelos* o ejes con los que los impulsores de la reforma presentaron sus objetivos (financiamiento, atención y gestión), que se entrelazan e influyen recíprocamente.

El nuevo modelo de financiamiento partía de reconocer la necesidad de volcar más recursos al sistema, obtenerlos de fuentes más equitativas, distribuirlos mejor y afectar positivamente el acceso de los distintos grupos de la población. Su pilar fue la creación de un Seguro Nacional de Salud (SNS), con un fondo centralizado como base, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), administrado por la nueva Junta Nacional de Salud (JUNASA). El nuevo esquema se valdría de la institucionalidad existente de la seguridad social, pero superaría considerablemente el alcance que tenían los seguros sociales (DISSE) del Banco de Previsión Social.

Entre esos elementos superadores se destaca que en el nuevo esquema de aseguramiento, además del trabajador se incluirían gradualmente sus dependientes menores de edad a cargo, los cónyuges y los jubilados. Si bien no estaba en los planes originales, los seguros privados con fines de lucro también podrían recibir financiamiento del FONASA, pero con otras condiciones (por ejemplo, cobrándoles a los usuarios un pago complementario y seleccionándolos por perfiles de riesgo).

El fondo se financia con los aportes de las personas vinculadas al mercado formal de empleo, las empresas y el Estado. Los trabajadores, a partir de un umbral mínimo de ingresos hacen un aporte de 4,5 %, al que, en caso de declarar algún dependiente, se le agrega un 1,5 %, sin importar la cantidad de personas a que se amplíe la cobertura. La evolución del sistema agregó en el año 2011 un criterio de *devolución* de aportes al fondo, que en los hechos permitió topear el aporte anual de los trabajadores con mayores ingresos.

La nueva modalidad de financiamiento implicó que el FONASA les paga a los proveedores integrales de servicios de salud una *cuota salud* compuesta por un monto base (la cápita) que varía en función del riesgo de uso de las personas. Se crearon así diferentes categorías y se asignaron distintos montos según la edad y el sexo del usuario. El otro componente de la cuota salud son las *metas asistenciales*. Estas metas son fijadas por la administración y su pago está condicionado al logro de los objetivos de salud planteados por el regulador, buscando orientar las acciones de los prestadores. Las primeras metas se centraron en cuestiones vinculadas a la salud de mujeres embarazadas, la primera infancia, los adultos mayores y, también, a la capacitación de distintos grupos de trabajadores.

El diagnóstico de un sistema sanitario fragmentado y atomizado, con mínimas capacidades de la autoridad sanitaria para cumplir su rol rector y déficits en la administración de los servicios públicos y privados, fue la base para la propuesta de un nuevo modelo de gestión. Para los promotores de la reforma, entre los que se encontraban, además del FA, el PIT-CNT y la amplia mayoría de los sindicatos médicos y no médicos del sector salud, era necesario transformar la institucionalidad existente, crear nuevos espacios de decisión y habilitar la participación de distintos actores del sistema, dando voz a los diferentes intereses que debían combinarse.

Cabe considerar, finalmente, la influencia que tuvo la Organización Panamericana de la Salud (ops) en la opción del cambio adoptado, al promover

la noción de cobertura universal en salud (CUS) como objetivo para los diferentes sistemas de salud y que excede el mero aumento de usuarios, impulsando la solidaridad en el financiamiento y la calidad asistencial (Fuentes, 2015). Este núcleo de ideas inspiró y/o reforzó la orientación de los lineamientos políticos reformistas, en la medida en que se ajustaban a la visión de la izquierda a favor de la equidad, solidaridad y participación (Midaglia y Fuentes, 2018).

Proceso político de la reforma

Es difícil encontrar un sector de política pública tan complejo como el de salud, debido a la cantidad y diversidad de actores e intereses involucrados, y al peso económico y de recursos humanos ocupados en el sector. El sistema de salud de Uruguay, por las particularidades de su evolución histórica y el tipo de interacción con el sistema político, podría definirse como un *subsistema anidado*, en el que los actores forman parte de distintos ámbitos (empresariales, gremiales, políticos, etc.) y, por lo tanto, se entrelazan en varios sistemas de intereses (Acuña y Repetto, 2007).

El proceso de construcción de la propuesta programática del Frente Amplio en materia de salud tuvo como antecedentes los diagnósticos y propuestas que fueron elaborando distintos actores durante un largo período (Mitjavila et al, 2002; Setaro, 2010). Luego de finalizada la dictadura cívico-militar (1973-1984), en los documentos elaborados en el marco de la Concertación Nacional Programática ya pueden rastrearse propuestas concretas de creación de un sistema nacional de salud, con «integración y coordinación de todos los servicios de ambos sectores, público y privado, a través de la regionalización y de acuerdo con niveles de complejidad» (Mieres Gómez, 1997). Luego, pueden encontrarse desarrollos en los documentos de la central de trabajadores (PIT-CNT, a través de su Instituto Cuesta Duarte), el Sindicato Médico del Uruguay, la Federación Médica del Interior y algunos *think tanks*, como el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) (Fuentes, 2010).

La noción de sistema integrado dejaba ver que, sobre la base de una reforma sectorial, este conjunto diverso de actores compartía la idea de mantener el carácter mixto del sistema de provisión, con preeminencia de los prestadores privados sin fines de lucro (*mutualistas*). El actor que mantuvo una posición diferente sobre este asunto fue el sindicato de los funcionarios no médicos del sector público, nucleados en la Federación de

Funcionarios de Salud Pública (FFSP), que impulsaban la provisión de los servicios en torno a un sistema único y estatal de salud. La posición predominante en el PIT-CNT fue diferente y la FFSP asumió un apoyo «táctico» en ese sentido (Rodríguez Araújo y Toledo Viera, 2010).

Sin embargo, aun con este telón de fondo, uno de los problemas que las pretensiones reformistas del nuevo gobierno del FA iban a enfrentar era que los principales actores colectivos (prestadores privados, asociaciones profesionales, laboratorios, sindicatos) son complejos y con agendas amplias, y van moviendo sus preferencias de acuerdo a la coyuntura o el tema tratado, por lo cual se haría muy difícil construir una coalición estable que diera una base común de respaldo a una amplia gama de cambios por períodos prolongados (Freigedo *et al.*, 2015). De todas formas, es posible afirmar que, con la puesta en marcha del primer gobierno del FA, se abrió una ventana de oportunidad para promover una reforma sectorial en salud, que estaría asociada a la conformación de una coalición de apoyo potencialmente grande, aunque dependiente de múltiples negociaciones, con avances y retrocesos, en función de las distintas medidas específicas.

Desde el primer momento, el nuevo gobierno optó por construir una reforma del sector buscando amplios acuerdos, postergando o inhibiendo los potenciales puntos de bloqueo o rechazo de los jugadores con poder de veto. El formato elegido con este fin fue el de participación y negociación continua entre la mayor cantidad de actores posible. En este sentido, destaca la puesta en marcha durante el año 2005 del Consejo Consultivo para la Implementación del SNIS, al que fueron invitados prácticamente todos los actores relevantes del sector salud.

El primer paso para la conformación del Sistema Nacional Integrado de Salud fue la inclusión en la ley de presupuesto (n.º 17930) del primer gobierno del FA de dos artículos (264 y 265) que establecían la intención de implementar un nuevo sistema financiado mediante un Fondo Nacional de Salud.

El proceso de formulación estructural culminó en el año 2007, con el ingreso en el Parlamento de tres iniciativas que pueden considerarse las «leyes madre» de la reforma. La primera de estas leyes fue la 18161, que estableció la descentralización de ASSE, que hasta el momento operaba como un organismo desconcentrado y por ende inserto en la estructura administrativa del Ministerio de Salud Pública. Más allá de este cambio que le otorgó al principal prestador del sistema mayor flexibilidad e

independencia de gestión, también promovió cambios en la gobernanza del organismo, a partir de la incorporación en su directorio de representantes de las organizaciones de usuarios y trabajadores (Fuentes, 2013).

En segundo lugar, la ley 18131 creó el Fondo Nacional de Salud, que implicó el aseguramiento en salud, vía aportes al esquema de seguridad social, de una importante cantidad de personas que hasta ese momento no tenían cobertura y que en caso de querer acceder a los prestadores mutuales tenían que pagar directamente de su bolsillo una cuota mensual por cada usuario. Como ya fue dicho, el fondo se nutriría de los aportes de trabajadores (proporcionales a sus ingresos y con porcentajes variables según cantidad de personas a cargo), empresarios y el Estado. La nueva estructura provocó un mayor impacto distributivo a favor de los hogares de menores ingresos y con más personas dependientes a cargo, lo que también fue generando una base social de respaldo a este pilar de los cambios.

Pero también, este fue un cambio muy bien recibido por los diferentes prestadores de servicios sanitarios, y fundamentalmente por los privados, ya que la incorporación gradual (pero masiva) de distintos grupos de personas (menores a cargo, cónyuges, jubilados) al esquema de seguridad social implicaría un aumento directo de los recursos que recibía cada prestador. De acuerdo con la nueva ley, ASSE quedaba habilitada para competir con los prestadores privados para captar estas cápitras, a diferencia de lo que ocurría en el sistema anterior, donde el prestador público era únicamente una opción para aquellas personas que pertenecían al mercado informal o que se encontraran en situación documentada de extrema vulnerabilidad.

En tercer lugar, es la ley 18211 la que efectivamente crea el Sistema Nacional Integrado de Salud. Allí quedaron plasmadas importantes transformaciones en materia de diseño institucional y, sobre todo, de rectoría del sistema. Se reafirmó la centralidad del Ministerio de Salud Pública como entidad rectora del conjunto del sistema, que hasta ese momento se había caracterizado por su extrema debilidad frente a los prestadores, pero también en su vínculo con otros organismos del Estado como el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el objetivo de fortalecer dicho rol, se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA) como organismo desconcentrado del MSP, con integración tripartita (Poder Ejecutivo, trabajadores, usuarios y empresas del sector), y que tendría la responsabilidad de administrar el Seguro Nacional de Salud

y buscar la coordinación y la complementación de acciones y recursos entre los prestadores de servicios sanitarios. Estos movimientos también introdujeron modificaciones a la forma en que históricamente se vincularon regulador y regulados: explícitamente se definió que los prestadores debían firmar con la JUNASA contratos de gestión que definirían obligaciones, indicadores de desempeño y mecanismos de pago (Fuentes, 2013). Esta herramienta, sumada a los pagos por cumplimiento de metas asistenciales, le dio a la JUNASA algunos instrumentos para tratar de orientar la acción de los servicios sanitarios según los criterios del nuevo modelo asistencial.

La revisión del proceso parlamentario de estas tres leyes, y sus respectivas votaciones, permite identificar los apoyos con los que contó cada propuesta, que reflejan los diferentes niveles de acuerdo y resistencia: mientras que la descentralización de ASSE contó con los votos de la oposición en su conjunto, la creación del FONASA tuvo solamente apoyos parciales de legisladores de la oposición, al tiempo que la creación del SNIS se aprobó exclusivamente con los votos del FA (Setaro, 2010).

En definitiva, la aprobación de los cambios a nivel parlamentario terminó de reforzar la secuencia de implementación definida políticamente: para comenzar la reforma, se optó por resolver las aristas vinculadas con el financiamiento, y en un segundo plano ir avanzando hacia la transformación del modelo de gestión y regulación (rectoría) del sector público, mientras que quedaron postergados aquellos asuntos vinculados al cambio en el modelo de atención y los formatos de organización del trabajo médico y no médico. Sobre este último factor, vale mencionar que las condiciones de trabajo y el régimen de pago serían abordados en el marco de los consejos de salarios y con negociación tripartita (gobierno, empresas y trabajadores), con resultados positivos para los trabajadores, lo que, desde un punto de vista sistémico, debe verse como un refuerzo adicional para sostener el apoyo de los cambios sectoriales por parte de las organizaciones de trabajadores.¹

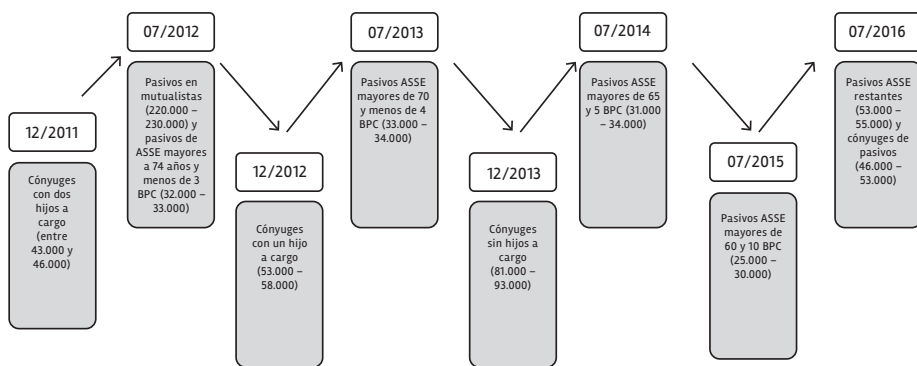
Complementariamente, al analizar la continuidad de este proceso y su resultado en otros hitos normativos, se destaca la aprobación de la ley 18731, promulgada al inicio del año 2011 y también enfocada en la ampliación de la cobertura del SNS y los ajustes al financiamiento del sistema. Allí, la articulación política a la interna del gobierno y con los colectivos sociales

1 Al observar la evolución de los salarios del sector privado durante los primeros diez años de la administración del FA (2004–2013), se identifica un incremento por encima de la inflación del 43,1% en la rama de servicios sociales y salud (Instituto Cuesta Duarte, 2014, p. 101).

y profesionales tuvo resultados que ponen de manifiesto la complejidad que implica mantener los apoyos para las nuevas transformaciones.

Así, en la búsqueda de continuar expandiendo la cobertura del seguro, se definieron las condiciones para la incorporación por etapas de los jubilados y pensionistas, así como de los trabajadores amparados por las *cajas de auxilio* y los profesionales independientes. Y también se estableció un tope al aporte que realizan los trabajadores de mayores ingresos, definiendo una modalidad de reintegro del dinero «excedente» (art. 12). Los grupos de profesionales independientes, así como los amparados por las cajas de auxilio, fueron en buena medida integrantes de las primeras etapas de la coalición promotora de la reforma y vieron alterado su régimen de cobertura en salud por la expansión del SNS planteada por el gobierno. Por otra parte, no debe perderse de vista la interacción de estos cambios con otros (como los impulsados por la reforma tributaria), que llevarían a algunos sectores del FA a plantear la necesidad de moderar los aportes que por diversas vías realizaban los sectores medio-altos y altos, tratando de limitar un posible efecto negativo en la base electoral del partido de gobierno.

Gráfico 1. Evolución de incorporaciones al FONASA 2011–2016



Fuente: Oreggioni, 2015.

El resultado alcanzado muestra el saldo de ese proceso transaccional y, especialmente, el resultado del estilo de conducción de los impulsores de la reforma: a la vez que se limita la progresividad en el financiamiento del

FONASA, beneficiando a los trabajadores de mayores ingresos con la fijación de topes de los aportes, se logra incorporar a un colectivo de alto costo para el financiamiento del sistema general (los jubilados y pensionistas) y a otros colectivos como las cajas de auxilio, algunas de las cuales habían presentado una marcada oposición a la medida (Arbulo *et al.*, 2012, pp. 42-45).

En este somero repaso de los pilares del SNIS y su procesamiento político, se puede observar cómo fue adaptándose el cuadro de actores participantes de las negociaciones, ajustando la coalición promotora de los cambios en función de la especificidad de los temas. Esta mecánica negociadora por ejes del gobierno permitió explicitar los matices en relación con ciertas orientaciones de la política y, fundamentalmente, con el alcance final del proceso de cambios que tenían los distintos actores.²

Resultados de la reforma

Al momento de realizar un repaso de las innovaciones, cambios y continuidades que introdujo el SNIS, surge como primer hallazgo general que se está ante un programa claro, con orientaciones definidas y de marcada profundidad en distintas áreas; y que para alcanzar esos objetivos (con éxito variado según el caso), se manejó una amplia gama de instrumentos de política pública.

En materia de gasto en salud, Uruguay pasó de destinar 8,5 % del PBI en el año 2005 a 9,5 % en el año 2018, de acuerdo con las cifras brindadas por el MSP.³ Lo relevante de este dato es que mantuvo una tendencia creciente en un contexto de fuerte y sostenida expansión de la economía, por lo que el aumento es más significativo en cuanto a volumen real de recursos utilizados por el sector.

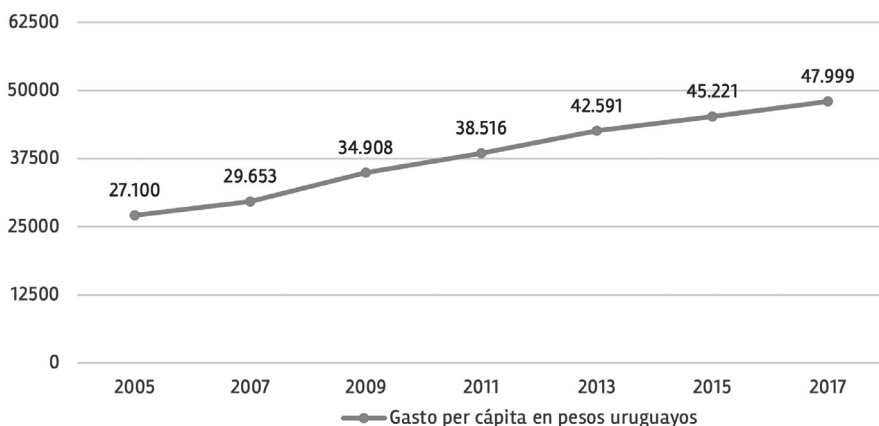
Otro punto para destacar refiere a la utilización de estos recursos, que en muchos casos sirvieron para reducir algunas brechas e inequidades históricas del sistema y en otras implicaron una importante reducción de la carga de la atención sanitaria para las familias. Antes de la reforma, una de las principales inequidades estaba en los recursos destinados al subsector privado respecto al público. Mientras que en el año 2007 el gasto por usuario en ASSE correspondía al 44 % de lo gastado por usuario en el

2 Para una revisión del posicionamiento de los principales actores del sector sobre los diferentes temas al inicio del proceso reformista, véase Rodríguez Araújo y Toledo Viera (2010).

3 <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/uruguay-aumento-recursos-para-salud-hasta-llegar-95-del-pbi>

mutualismo, para el año 2012 dicha relación estaba en el entorno del 75 %. La persistencia de estas diferencias puede explicarse, parcialmente, por el hecho de que ASSE todavía mantiene diferentes fuentes de ingresos. Pero independientemente de este punto, el gasto per cápita ha ido creciendo continuamente, tal como se observa en el gráfico 2.

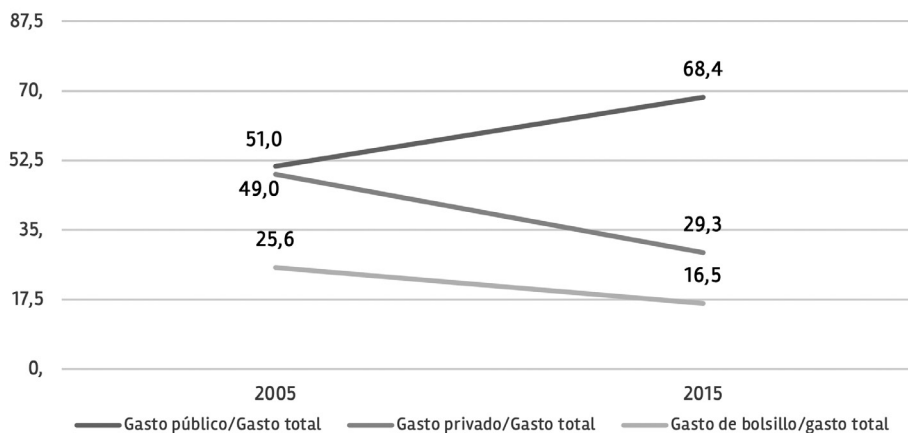
Gráfico 2. Gasto per cápita en salud por año



Fuente: Cuentas de Salud 2016–2017 (Ministerio de Salud).

A la hora de evaluar el desempeño de un sistema de salud, otro aspecto importante es el peso que tiene el gasto directo de bolsillo en las personas, debido a que puede implicar una eventual barrera al acceso efectivo a los servicios. Dicho gasto puede incluir, por ejemplo, el pago de una cuota de afiliación, pero también otras erogaciones vinculadas con el acceso a ciertos estudios, medicamentos, etcétera. El SNIS redujo el gasto privado, y dentro de este, específicamente el gasto de bolsillo, a partir de dos grandes movimientos: por un lado, la incorporación de usuarios al FONASA. Pero en paralelo, se fueron eliminando o reduciendo diferentes copagos y tasas moderadoras (tiques y órdenes de consulta y medicamentos) que redujeron también el gasto directo de bolsillo. El gráfico 3 ilustra esta tendencia de cambio de la estructura del gasto.

Gráfico 3. Gasto público y privado sobre gasto total en salud (comparación 2005–2015)



Fuente: Ministerio de Salud.

En términos de cobertura poblacional, Uruguay se ha destacado históricamente a nivel regional por sus altas tasas. Este hecho se debe, entre otros factores, a la participación del Estado como garante en última instancia de la atención sanitaria de quienes no pueden hacerse cargo de los costos de la atención privada. El cambio que trajo aparejado la reforma en este sentido no es tanto cuantitativo como cualitativo: la incorporación de buena parte de la población a un seguro compartido, además permitirles elegir a los usuarios en qué servicio atenderse, contribuyó a reforzar el acceso a una amplia lista de prestaciones de cobertura integral (el Plan Integral de Atención en Salud [PIAS]) y determinó la ya mencionada reducción en el gasto directo de bolsillo.

Debido a que la incorporación de colectivos implicaba un incremento importante en el gasto público, la decisión política fue la de promover un proceso gradual que, a diferencia de la pauta histórica del sistema de protección social, priorizó a la infancia y la adolescencia, y postergó a jubilados y adultos mayores en general. Para tener una idea del impacto de este proceso, es necesario tener en cuenta el esquema preexistente.

Luego de iniciada la reforma, los usuarios pertenecientes al FONASA comenzaron a crecer exponencialmente, y a diciembre del año 2019 la cifra

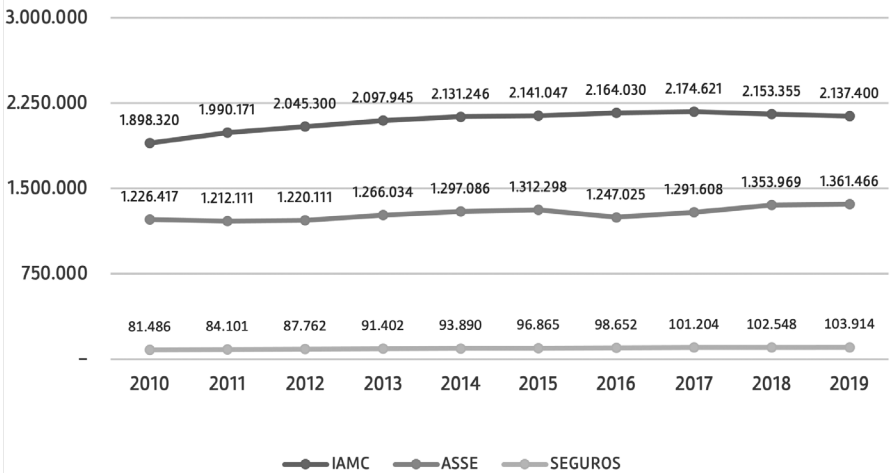
alcanzaba las 2.517.677 personas.⁴ Al momento de escribir este trabajo, solamente están por fuera de este esquema los funcionarios municipales, militares y policías, además de aquellas personas que se encuentran fuera del mercado formal de empleo y no reciben cobertura por intermedio de un cónyuge o familiar.

A partir de estos números, queda claro que la cuestión de la cobertura formal no es un problema para el sistema de salud en Uruguay. Sin embargo, al observar la distribución de la población entre los diferentes tipos de prestadores (públicos, privados con y sin fines de lucro) el escenario se complejiza, y se identifican los rasgos de una fragmentación y segmentación persistentes. Como se mencionó anteriormente, la situación previa a la llegada al gobierno del FA tenía entre sus principales asuntos una crisis muy importante del sector mutual. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno definió que la reforma del sector iba a mantener la centralidad de dichos prestadores, y con ese objetivo se diseñaron muchas de las medidas adoptadas.

Al observar la evolución de afiliados según tipo de prestador (gráfico 4), puede advertirse el importante crecimiento que tuvo el mutualismo. Dicha evolución tuvo como correlato el crecimiento de los recursos disponibles para estos prestadores, al punto que los ingresos por parte del FONASA pasaron a ser su principal fuente de ingresos. Aunque brindan asistencia a un número marginal de personas, también es considerable el aumento en la cobertura alcanzado por los seguros privados, en buena medida incentivados por la posibilidad de que las personas trasladen su cápita (menos un porcentaje de gastos administrativos) para reducir el valor de la cuota total que cobraría el asegurador privado con fines de lucro. Esta posibilidad abre la puerta a que los sectores medio-altos y altos se «escapen» del sistema solidario, lo que aumenta la segmentación.

.....
4 <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/tematica/cobertura-poblacional>

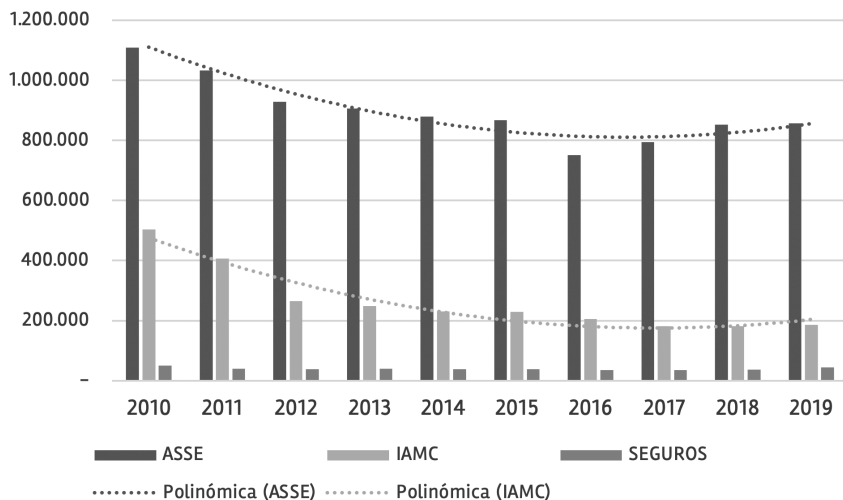
Gráfico 4. Evolución de la cobertura por tipo de prestador (2010–2019)



Fuente: Ministerio de Salud Pública.

El correlato de esta situación es la cobertura de aquellas personas que se encuentran fuera del FONASA. Como se observa en el gráfico 5, buena parte de esta población es atendida por ASSE, y dicho prestador no recibe por esta población un pago por cápita, sino que depende de los recursos que se le transfieren vía Rentas Generales. Un aspecto importante que puede observarse también es un tenue cambio en la tendencia de los últimos años, que indica cierto aumento de la cantidad de personas que están fuera del FONASA. Esta situación es consecuencia de la caída de la actividad económica y el aumento —aún lento, pero aumento al fin— de la tasa de desempleo. En este sentido, la irrupción del covid-19 y el impacto económico y social de la pandemia agudizaron este problema, que pone de manifiesto los límites del diseño corporativo del sistema, cuya sustentabilidad depende en buena medida del desempeño general de la economía y la vinculación de las personas con el mercado formal de empleo.

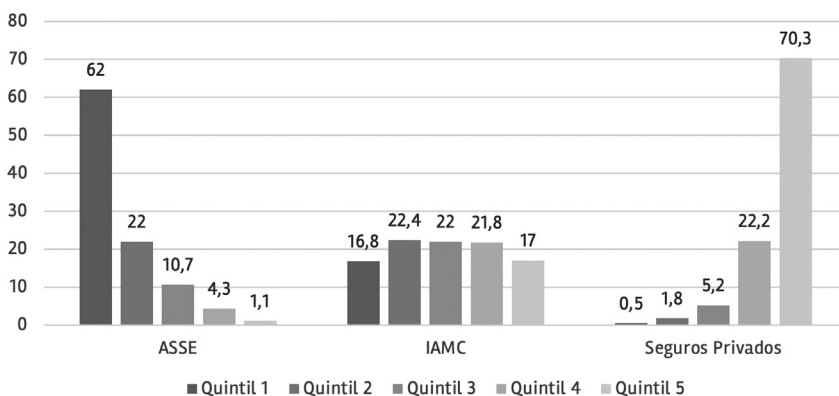
Gráfico 5. Evolución de usuarios no FONASA (2010–2019)



Fuente: Ministerio de Salud Pública

Ante esta situación, vale analizar en qué medida la reforma ha tendido a reducir o consolidar una estructura segmentada de cobertura, que ha sido la característica histórica de los sistemas de salud, no solo en Uruguay, sino en la región en su conjunto (Fuentes *et al.*, 2020). De acuerdo con los datos disponibles para el año 2019 (gráfico 6), la cobertura según tipo de prestador varía notoriamente entre personas pertenecientes a distintos quintiles de ingreso. Mientras que entre los hogares más pobres ASSE es el prestador por excelencia (62 % de sus usuarios pertenecen a hogares del primer quintil de ingresos), a medida que aumentan los ingresos (y también la formalización del empleo) comienza a incrementarse la presencia del mutualismo como opción. Finalmente, en los quintiles de mayores ingresos puede observarse una mayor influencia de la opción por los seguros privados, lo que consolida una estructura de provisión fragmentada. En este caso, el 92 % de los afiliados a los seguros privados provienen de hogares ubicados en los quintiles 4 y 5.

Gráfico 6. Porcentaje de personas con cobertura integral por quintiles de ingreso de los hogares, por prestador. Año 2019



Fuente: ECH-INE (2019).

En síntesis, si se evalúan los resultados del SNIS a la luz de la noción de cobertura universal en salud, es posible afirmar que Uruguay ha dado importantes pasos en ese sentido. La incorporación masiva de personas al FONASA ha fortalecido el acceso efectivo a los servicios de salud de mucha gente, gracias a la reducción de los costos directos sobre los bolsillos de las familias (tiques de medicamentos, órdenes de estudios y consultas, copagos de ciertas intervenciones, entre otros). Al mismo tiempo, se ampliaron los paquetes de estudios, medicamentos e intervenciones que deben garantizar todos los prestadores integrales (públicos y privados) que integran el SNIS.

Sin embargo, el proceso está lejos de encontrarse terminado, y si bien en términos globales se puede ver un incremento en el gasto por usuario o incluso en el gasto total en salud, también es cierto que la segmentación preexistente no se ha logrado reducir, y en algunas dimensiones, incluso pudo haberse agudizado. Este punto lleva a preguntarse qué pasó con la reforma de la salud hacia el final del período de gobierno del FA.

Consideraciones finales: ¿freno, agotamiento de la agenda o nuevo *statu quo*?

Si se tomara como indicador la frecuencia de normativa aprobada, o incluso la discusión pública de políticas de salud a través de la prensa, es evidente que desde aproximadamente la mitad del segundo período de gobierno del FA hubo un enlentecimiento, o incluso un freno, en el avance de la reforma sobre aspectos estructurales pendientes. Entre ellos, pueden mencionarse fundamentalmente aquellos vinculados al fortalecimiento de la autoridad sanitaria como regulador efectivo y, asociado a esto, la definición precisa y el impulso del nuevo modelo de atención en salud. Entre sus componentes, podría identificarse la armonización del despliegue territorial de los distintos prestadores de servicios, la generación de acuerdos de complementación asistencial entre ellos, la reforma del régimen de trabajo y remuneraciones para una proporción significativa de profesionales, el desarrollo de estrategias adecuadas de prevención y atención en función del perfil epidemiológico de la población, etcétera.

En un trabajo que buscó identificar los posibles ejes que debería tener una segunda etapa de implementación de la reforma a partir del posicionamiento de los diferentes actores políticos, sindicales y empresariales del sector, Fuentes (2015) concluía que: «Los posicionamientos identificados en este estudio tienden en cierta medida a evidenciar algo así como un nuevo consenso en los aspectos más estructurales del sistema. En definitiva, pareciera que luego de introducidas las principales novedades al inicio de la reforma, los diferentes actores se adaptaron rápidamente a los mismos, construyendo así un nuevo *statu quo*» (Fuentes, 2015, p. 237).

La estrategia adoptada de postergar los asuntos potencialmente más conflictivos determinó que, cuando llegó el momento de hacerles frente, algunos grupos de interés tuvieron mayores recursos para ejercer cierto poder de veto o freno en algunas áreas. Es así que la incorporación de componentes novedosos de la estrategia reformista, referidos a la instalación de instancias de negociación y consulta, fueron dominados por una lógica gradualista de cambio que aseguró la continuidad, aunque con algunas variaciones, del clásico formato de provisión en salud (Rodríguez Araújo, 2011).

«De esta manera, el proceso de implementación minó las bases del núcleo duro de creencias de la coalición reformista porque, una vez conseguida la meta de la supervivencia, los prestadores privados vieron en todos los

cambios restantes la amenaza de una mayor intervención y regulación estatal y, por ende, su postura ante la reforma cambió» (Freigedo *et al.*, 2015, p. 62). Si bien la complejidad y extensión de la agenda reformista requería del cumplimiento de etapas sucesivas y hacía imposible abordar todos los frentes a la vez, la explicación de este proceso puede estar dada por la secuencia de implementación adoptada, que necesariamente priorizó los cambios en el financiamiento, y en menor medida por ajustes en el formato de gestión asociados al aspecto presupuestal, dejando para un segundo término los cambios referidos al modelo de atención (Fuentes, 2013).

Pero más allá de los aspectos vinculados a la economía política de la reforma y al fortalecimiento de determinados actores, también es necesario considerar que una de las principales fortalezas del SNIS en sus primeros años de implementación estuvo en el hecho de que virtualmente todos los actores ganaron de una forma u otra: el mutualismo recibió afiliados y recursos como nunca antes, ASSE se recuperó presupuestalmente y al mismo tiempo comenzó a adecuar el volumen de usuarios a su infraestructura y capacidades, los usuarios redujeron el peso económico directo de la atención en salud, el Ministerio de Salud Pública se vio fortalecido en sus capacidades administrativas para ejercer la función de rectoría, los trabajadores, empresarios y usuarios fueron incorporados a la estructura de conducción del sistema, entre otras innovaciones.

Claramente, la profundización de algunos cambios, así como la puesta en marcha de otras transformaciones que necesitaba el sistema de salud, iba a generar resistencias entre algunos actores, por lo que la conflictividad del sector se iba a incrementar. Pero no solo el contexto interno del sector había cambiado, sino también las condiciones generales del país, por ejemplo, a nivel macroeconómico. En definitiva, el agotamiento y el deterioro de algunos indicadores no ocurrieron únicamente a nivel de salud, sino que comenzaron a observarse a nivel sistémico.

Tampoco se puede perder de vista que el perfil de los responsables a nivel político fue variando a lo largo de los 15 años de gobierno del FA. Si en el primer elenco de conducción sectorial la característica fue de cuadros técnicos y políticos fuertemente vinculados a la salud y con estrechos vínculos con los principales actores del sistema (SMU, PIT-CNT, prestadores integrales, Universidad de la República), dicha relación se fue degradando con el tiempo. La excepción a este proceso estuvo en el último directorio de ASSE, en los últimos dos años de la segunda presidencia de Vázquez, que volvió a colocar actores de peso político y amplio reconocimiento.

Esta situación, junto con el cambio en el posicionamiento del resto de los actores, el debilitamiento de la agenda de cambios y un contexto menos favorable en términos macroeconómicos, contribuyó a limitar los márgenes de acción para profundizar la reforma.

De manera que, en el final del ciclo progresista, se identifica un sistema de salud que consolidó un nuevo punto de equilibrio, que si bien logró cumplir con varios de sus objetivos principales y transformar la institucionalidad, mejorando sustantivamente diversos indicadores económicos y asistenciales, no permite visualizar claramente de qué manera se continuará con el logro de otros aspectos claves, como la universalidad del aseguramiento o la disminución de la segmentación entre los subsistemas público y privado. Y esto como requisito para alcanzar otras metas de la reforma a nivel de gestión y asistencial.

En este punto, vale prestar atención a esta discusión y preguntarse por las condiciones que harían posible recrear una coalición reformista que, entre otras cosas, impulse y justifique el esfuerzo social adicional que implicaría la universalización efectiva del FONASA. Las primeras etapas de expansión del aseguramiento tuvieron como una de sus consecuencias principales la reducción y uniformización de la población que se asiste en el subsector público: en general, se trata de los usuarios que tienen menores niveles de ingreso y que no tienen un vínculo formal con el mercado de trabajo. Ante este panorama, tiene sentido la preocupación planteada por Antía *et al.* (2013), cuando sostienen que con esta configuración «se corre el riesgo de no romper con la segmentación, avanzando en su institucionalización hacia una endogenización de la dualización» (p. 186).

La universalización del aseguramiento implicaría aumentar la dotación de recursos públicos asignados a la atención de salud de la población beneficiaria de los servicios estatales. Y esto, al financiarse en buena medida con las contribuciones de los sectores formales de la economía, generaría un efecto distributivo desde los actores contribuyentes (empresarios y trabajadores) hacia este núcleo de trabajadores informales (y sus familiares), es decir: desde los sectores con mayores recursos a los de menores recursos. Como afirma Traversa (2015), diversas investigaciones han subrayado que «la redistribución depende de la conformación de coaliciones sociales que articulan a grupos de individuos con diferentes niveles de educación e ingresos, y distintos grados de afinidad entre sí. En especial se ha señalado que los niveles de redistribución suelen ser mayores cuanto más cercanía relativa existe entre los ingresos de los sectores medios y los de los sectores más pobres de una sociedad» (Traversa, 2015, p. 168).

Por lo tanto, las coaliciones que respaldan acciones con sentido distributivo deben integrar a una mayoría social que involucre a los sectores de menores recursos con los sectores medios (o una porción significativa de estos). La organización de este tipo de coaliciones enfrenta múltiples obstáculos, pero principalmente, «el éxito de la redistribución depende de la capacidad de conseguir una mayoría de ciudadanos que consideren que los beneficios que obtendrán del proceso redistributivo serán mayores que los costos asociados a este» (Traversa, 2010, p. 126). Como se presentó anteriormente, el cambio en el tipo de aseguramiento y financiamiento en salud logró esto en sus primeras etapas de ampliación, dado que los colectivos sociales incorporados mejoraron su posición relativa respecto al escenario anterior. Y eso fue así particularmente para los sectores medios, que vieron ampliados sus márgenes de elección a un costo global menor.

Lo anterior genera una dificultad adicional de articulación de la acción entre los sectores bajos y medios, que ya no asisten su salud en un mismo tipo de proveedor, abonando la tesis de Antía *et al.* (2013) sobre el refuerzo de la dualización del sector salud. Traversa (2010, p. 128), apoyado en los hallazgos de Korpi y Palme (1998) para los países desarrollados, también identifica en la segmentación de la estructura de bienestar un mayor riesgo de desarticulación entre los sectores medios y los más pobres.

En particular, la migración de los sectores medios hacia los proveedores privados del sistema reforzó el distanciamiento entre estos y los sectores de menores ingresos, que quedaron concentrados en el prestador estatal de salud. La necesaria coalición en favor de una mayor asignación presupuestal para el prestador público mediante la universalización del Seguro Nacional de Salud tendría desde esta perspectiva muy escasas posibilidades de realización si la estrategia es disminuir la *presión distributiva* (Traversa, 2015, p. 171).

Puede decirse, entonces, que, en términos estructurales, la reforma de la salud abonó la segmentación del sistema, con ASSE centrado en la atención de los más pobres y los sectores informales, y los prestadores privados «sociales» y aquellos con fines de lucro, en las capas medias y altas. Este corte entre los perfiles poblacionales de los diferentes tipos de proveedor también refuerza la variedad de los servicios de salud ofrecidos, afectando la equidad en la distribución de la calidad asistencial. Esto es así porque los sectores de la población más educados y con mayores ingresos suelen ser los más demandantes, por lo que el «descreme» (su migración hacia el sector privado) atenta contra las posibilidades de aumento de la calidad de las prestaciones de los sectores de menores recursos.

Por ende, la paradoja para la universalización del FONASA es que la secuencia elegida para el aumento gradual de la población asegurada operó como impulso y freno del proceso. Es decir, a la vez que dio viabilidad política y financiera a las primeras etapas de la reforma sectorial, establece otros límites para el logro de sus objetivos finales.

El cierre del ciclo progresista deja un sector salud transformado, con importantes avances en materia de financiamiento y progresividad de las contribuciones, fuertes aumentos en la cobertura y acceso a los servicios de salud, con una trama de prestadores con recursos fortalecidos y estabilizados, y también con un sistema institucional público más fortalecido, con mejores herramientas técnicas para la administración del sistema. Sin embargo, una reforma de la profundidad y amplitud como la planteada, para uno de los sectores de política pública que involucra más recursos y afecta directamente las condiciones de vida de la población, no parece alcanzable en un período de 12 años. Por el contrario, la imagen final de un Sistema Nacional Integrado de Salud solo podrá ser alcanzada en la medida en que esta nueva realidad del sector sea problematizada y considerada como base de los próximos pasos, poniendo en diálogo los intereses de los distintos actores y buscando la eficiencia global del sistema.

La reforma del sistema de salud no fue un tema central de la campaña con la que el Partido Nacional (y la coalición de partidos que lo respaldan) llegó al gobierno nacional. Eso indicaría que, a priori, no había expectativas de promover grandes transformaciones sectoriales y era esperable el refuerzo del nuevo statu quo. Sin embargo, la pandemia global, la crisis económica asociada y la orientación restrictiva del ajuste presupuestal impulsado por el Poder Ejecutivo pueden poner en cuestión algunos de los logros en materia de acceso y equidad que se habían alcanzado, limitando el desempeño general del sistema de salud y afectando la calidad asistencial, especialmente de aquellos usuarios con menor capacidad de pago. En este marco, no parece haber condiciones para que los esfuerzos de la nueva administración se enfoquen en la definición de una expansión y profundización de los cambios en salud en el sentido que la reforma sectorial impulsada por el FA planteó. Será interesante el monitoreo de las acciones impulsadas, la orientación de los eventuales cambios y sus resultados, así como la identificación de los sistemas de intereses que pueden ganar espacio en este nuevo contexto político e institucional.

Bibliografía

- Acuña, C., y Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento de Trabajo 44. Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, 1-33.
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., y Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección: El desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 171-194.
- Arbulo, V., Pagano, J. P., Rak, G., y Rivas, L. (2012). *El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: Evaluación y revisión del financiamiento del sistema de salud uruguayo*. Documento de Trabajo, Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&alias=405-el-camino-hacia-la-cobertura-universal-en-uruguay-financiamiento&category_slug=publications&Itemid=307
- Freigedo, M., Fuentes, G., y Rodríguez Araújo, M. (2015). Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: Alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014). *Revista Íconos*, 53: 49-66. doi: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1517>
- Fuentes, G. (2010). El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: Análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1): 119-142.
- Fuentes, G. (2013). *La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay (2005-2012): Impulso reformista con freno desde los puntos y actores de veto*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid.
- Fuentes, G. (2015). Actores, intereses y alianzas de cara a la segunda etapa de implementación del SNS: Cambio institucional gradual y posibles escenarios y orientaciones de cambio. En E. Levcovitz, M. Fernández Galeano y D. Olesker (Coords.), *Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal en salud en Uruguay*. Montevideo: Organización Panamericana de la Salud.
- Fuentes, G., Carneiro, F., y Freigedo, M. (2021). Health Care Reform in Latin America: Not All Roads Lead to Rome. En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Coords.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century (195-224)*. Palgrave Macmillan.

- Häusermann, S. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT. (2014). *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Montevideo.
- Midaglia, C., y Fuentes, G. (2018). El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos: Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales. En C. Midaglia, G. Ordóñez y E. Valencia (Coords.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: Innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mieres Gómez, G. (1997). *El sector salud: 75 años de un mismo diagnóstico*. Montevideo: Sindicato Médico del Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública. (2010). *Transformar el futuro: Metas cumplidas y desafíos renovados para el Sistema Nacional de Salud*. Montevideo.
- Mitjavila, M., Fernández, J., y Moreira, C. (2002). Propuestas de reforma en salud y equidad en Uruguay: ¿Redefinición del Welfare State? *Cadernos de Saúde Pública*, 18(4).
- Oreggioni, I. (2015). El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: Cobertura poblacional del Sistema Nacional Integrado de Salud. En E. Levcovitz, M. Fernández Galeano y D. Olesker (Coords.), *Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal en salud en Uruguay*. Montevideo: Organización Panamericana de la Salud.
- Palier, B., y Martin, C. (2008). From a «Frozen Landscape» to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. En B. Palier y C. Martin, *Reforming the Bismarckian Welfare Systems* (1–20). Oxford: Blackwell Publishing.
- Rodríguez Araújo, M., y Toledo Viera, A. (2010). La construcción del pilar normativo del SNIS: Su proceso político. En MSP: *Transformar el futuro*. Montevideo.
- Setaro, M. (2010). La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance. En M. E. Mancebo y P. Narbondo (Coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas en la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo, CLACSO e ICP.

Traversa, F. (2010). ¿Qué hacer con los sectores medios? *Nueva Sociedad*, 229.

Traversa, F. (2015). Desigualdad, acción colectiva y redistribución: Un nuevo indicador para una relación compleja. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 151: 167-184.

Capítulo 23

Políticas de seguridad y asistencia social

Florencia Antía y Cecilia Rossel

Introducción

A inicios de 2005, en el período inmediatamente anterior a la llegada de la izquierda al gobierno nacional, las políticas de seguridad y asistencia social enfrentaban desafíos de envergadura. Por un lado, el sistema de jubilaciones y pensiones mostraba un cierto debilitamiento en su capacidad de garantizar el acceso a ingresos a todos los adultos mayores. Por otro lado, los altos niveles de pobreza contrastaban con un escaso desarrollo de políticas de atención a la población más vulnerable. Este capítulo hace foco en cómo y en qué medida los tres gobiernos del Frente Amplio (FA) hicieron frente a estos desafíos.

El capítulo muestra que se produjeron algunas transformaciones relevantes en materia de seguridad social, enfocadas en la ampliación de la cobertura y, sobre todo, un cambio de rumbo respecto a la tradición del sistema de protección social en materia de políticas de asistencia social y combate a la pobreza, con la creación de políticas estables de apoyo monetario dirigidas a esa población. En la sección 2 se describe la situación social del país antes de la llegada del FA al gobierno, así como el alcance de las políticas de seguridad y asistencia social en ese momento. En la sección 3 se presentan los principales cambios en materia de seguridad social, mientras que en la sección 4 se abordan las transformaciones más salientes con relación a la asistencia social. El capítulo cierra con una sección de conclusiones.

Trayectoria y desafíos de las políticas de seguridad y asistencia social antes de la llegada del Frente Amplio al gobierno

El sistema de seguridad social uruguayo surgió tempranamente y se consolidó como uno de los más maduros de la región. Su desarrollo gradual permitió alcanzar sobre mediados del siglo xx una cobertura prácticamente universal entre los trabajadores urbanos, públicos y privados. Sin embargo, como resultado de esa lógica, el sistema habilitó la adquisición dispar de beneficios y prestaciones en distintas categorías poblacionales y ocupacionales, lo que contribuyó a consolidar un sistema previsional altamente estratificado y fragmentado en términos de prestaciones, en el que el Banco de Previsión Social (BPS) coexistía con distintas cajas paraestatales (Filgueira y Filgueira, 1994). Esta lógica también permitió la atención a grupos vulnerables y la creación de algunos beneficios no contributivos para la asistencia social, con prestaciones muy relevantes.

Tras el retorno a la democracia parecía evidente que la capacidad de protección del sistema estaba seriamente debilitada. En 1989, el plebiscito de reforma constitucional logró incorporar a la Constitución los mecanismos de reevaluación de las pasividades, lo que tuvo un impacto importante en los egresos del sistema en prestaciones y del gasto público social en general (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). En el marco de las orientaciones del ajuste, la reforma previsional de 1996 estableció un sistema mixto de jubilaciones y pensiones, en el que los afiliados participan por parte de sus ingresos en el régimen solidario de prestaciones definidas del BPS y por otra parte de sus ingresos en el régimen de capitalización individual. Adicionalmente, la reforma aumentó los requisitos para el acceso a las prestaciones y rebajó las tasas de reemplazo, al tiempo que incorporó el requisito de registro de años de aportes en la historia laboral (Antía y Lanzara, 2011). Hacia 2005, ya era claro que una proporción importante de la población no lograría reunir las cotizaciones necesarias para acceder a una jubilación, en especial trabajadores con menor densidad de cotización (mujeres, sectores más vulnerables, trabajadores zafrales) (Bucheli *et al.*, 2005).

Por otro lado, a mediados de los 2000, el despliegue de políticas orientadas a sectores de mayor vulnerabilidad y, en particular, de combate a la pobreza seguía siendo relativamente marginal (Midaglia y Antía, 2007). Aunque Uruguay contaba con una política de pensiones no contributivas

para la vejez e invalidez desde hacía casi un siglo, esta había permanecido relativamente incambiada desde su creación (Saldain y Lorenzelli, 2002).

La situación de las políticas sociales revelaba un claro desajuste entre la arquitectura de políticas sociales y la estructura de riesgos de la población uruguaya (Katzman y Filgueira, 2001; PNUD, 1999). En particular, se evidenciaba un proceso consolidado de infantilización de la pobreza y de acumulación de riesgos en edades tempranas (Katzman y Filgueira, 2001; PNUD, 1999). Estos procesos se agudizaron a inicios de los 2000, cuando Uruguay atravesó una profunda crisis económica y social. Como resultado, hacia 2004, la proporción de hogares pobres había aumentado a 32 % y la proporción de hogares en situación de indigencia alcanzaba el 4 % (Amarante y Vigorito, 2007).

En este marco, el FA tomó varios de estos elementos como prioritarios y condensó en su programa electoral una agenda ambiciosa en materia social. En ella se enfatizaba la importancia de atender la situación de emergencia de los sectores más desfavorecidos de la sociedad promoviendo la justicia social. También se adelantaba la necesidad de introducir cambios importantes al sistema de seguridad social (Frente Amplio, 2003). Durante la campaña, sin embargo, las propuestas se enfocaron predominantemente en el desarrollo de políticas de asistencia y atención a la emergencia, mientras que el debate político sobre la reforma al sistema de seguridad social tendió a moderarse.

Principales transformaciones impulsadas en seguridad social

Durante el ciclo progresista, las transformaciones de las políticas de seguridad social comenzaron en forma gradual y lenta. Poco tiempo después de asumir la presidencia, Tabaré Vázquez despejó la incertidumbre que podría generarse en un escenario de reforma drástica del sistema de seguridad social. En el año 2007, el gobierno impulsó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS) con el objetivo de generar una instancia política de debate en torno a los desafíos del sistema y las posibles alternativas para su reforma en el mediano y largo plazo. Además de los representantes del Poder Ejecutivo, el diálogo contó con una amplia participación de distintos actores. El proceso evidenció los desafíos del sistema de seguridad social y, en algunos temas, aventuró recomendaciones para su transformación (Busquets y Schenck, 2012).

Poco tiempo después de iniciado el diálogo, la crisis económica internacional desatada en 2008 introdujo nuevas incertidumbres al país y renovadas presiones al sistema de seguridad social. En este contexto, en noviembre de 2008 el gobierno impulsó una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones (ley 18395). La ley flexibilizó el acceso a las jubilaciones mediante modificaciones en el cálculo de la causal jubilatoria. En el caso de la jubilación común, se redujo el requisito de años de servicio de 35 a 30 años. En el caso de la jubilación por edad avanzada, se introdujo la posibilidad de acceder a las jubilaciones con distintas combinaciones de edad y años de aportes. La ley también establecía el cómputo de un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptivo —con un máximo total de cinco años—, lo que permitía a las mujeres no solo completar años de trabajo para alcanzar la causal jubilatoria, sino mejorar su tasa de reemplazo.

La flexibilización, que fue votada por la unanimidad de los diputados y por casi la totalidad de los senadores, permitió un incremento de entre 31 % y 40 % del acceso a las pasividades, lo que implicó un aumento significativo de la cobertura del sistema, especialmente entre las mujeres. Sin embargo, la reforma significó un incremento extra de entre 45 % y 52 % del gasto en seguridad social (Lavalleja y Tenenbaum, 2017). Adicionalmente, la introducción del cómputo por hijo tuvo un impacto importante en el acceso a prestaciones de las trabajadoras más vulnerables, por ejemplo, del servicio doméstico (Santos, 2014).

Conjuntamente con la flexibilización del acceso a las jubilaciones, y en el marco de otras medidas para afrontar la crisis, el gobierno de Vázquez impulsó una reforma del seguro de desempleo. Uruguay contaba hasta ese momento con un seguro de desempleo de larga data, que establecía un subsidio mensual en dinero para todos los trabajadores asalariados (Industria y Comercio, Rural y desde 2006 también Servicio Doméstico) en situación de desempleo. El acceso al seguro establecía un requisito de cotización de al menos seis meses en el año anterior y una prestación por un período de hasta seis meses. La reforma impulsada en 2008 (ley 18.399) modificó el sistema de pago por monto fijo que existía hasta el momento por un sistema de pago decreciente (manteniendo el mismo monto total de subsidio)¹ con el objetivo de estimular la búsqueda de empleo. La reforma contó con un amplio apoyo político. Fue aprobada en general en ambas cámaras por unanimidad, aunque los partidos de la oposición no apoyaron algunos artículos en la votación en particular.

1 Del 50% del salario promedio de los últimos seis meses a un porcentaje decreciente a lo largo de seis meses (de 66% al 40% del salario).

Luego de la introducción de estas reformas,² las políticas de seguridad social se mantuvieron relativamente incambiadas por varios años. En la campaña electoral de 2009 el Frente Amplio mantuvo la cautela con relación a la posibilidad de reformar la seguridad social. El programa de gobierno señalaba con una fórmula genérica la necesidad de diseñar una reforma orientada a la inclusión universal de todos los sectores de la población, favoreciendo la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos, al tiempo que mantenía la idea de eliminar el lucro en el sistema previsional (Frente Amplio, 2008). Al iniciar el segundo gobierno del FA, liderado por Mujica, se llevó a cabo una segunda instancia del Diálogo sobre Seguridad Social (Busquets y Schenck, 2016) y se impulsó una nueva agenda de cambios.

En noviembre de 2012 se estableció un régimen para compatibilizar la condición de jubilado con la prestación de actividades en la rama de Industria y Comercio (ley 19006). A su vez, en noviembre de 2013 se estableció un régimen de jubilación parcial bajo ciertas condiciones³ (ley 19160). Ambas reformas fueron acordadas en la segunda instancia del Diálogo sobre Seguridad Social y contaron con un apoyo unánime del Parlamento.

Ese mes también se promulgó una ley que modificó el pilar de capitalización individual (ley 19162), habilitando la desafiliación de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) de aquellos que optaron por ingresar al pilar de capitalización individual sin estar obligados, en particular de quienes tenían 40 años al momento de la entrada en vigencia del sistema mixto. Además, se habilitó la revocación con carácter retroactivo de la opción del artículo 8,⁴ que podría realizarse entre los 40 y los 50 años de edad del afiliado. En ese caso, los afiliados seguirían en la AFAP, pero modificarían la distribución de sus aportes.⁵ En el Parlamento la norma fue votada en general solo por el oficialismo, al tiempo que los

.....
2 En este período se reformaron las cajas paraestatales: en 2007 la Caja Notarial de Seguridad Social (ley 18239), en 2008 la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (ley 18396) y el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (ley 18405) y en 2009 la Caja de Profesionales Universitarios (ley 18518).

3 Entre ellas, ser trabajadores que configuraron causal de jubilación común o por edad avanzada que estuvieran desempeñando servicios como dependientes, para un único empleador, en actividades con afiliación a Industria y Comercio o Rural y/o Doméstico.

4 El artículo 8 habilita a los trabajadores comprendidos en el primer tramo de ingresos, que no estaban obligados a aportar al pilar de capitalización individual, a volcar la mitad de los aportes a ese régimen. Además, el artículo 28 establece que la mitad de los aportes volcados al BPS reciben una bonificación, lo cual incentiva la afiliación voluntaria.

5 Además, se dispuso la asignación automática de los nuevos afiliados que no hubieren optado por una AFAP a la administradora que cobre menor comisión. Finalmente, se creó un subfondo de retiro para proteger el ahorro de los afiliados próximos a jubilarse.

legisladores colorados e independientes votaron en particular los artículos que establecen el derecho a la revocación de las opciones.

Asimismo, en noviembre de 2013, el gobierno dio un paso importante en la expansión de los derechos de licencia por maternidad (con la ley 19161, aprobada por unanimidad en ambas cámaras).⁶ Por un lado, se amplió la cobertura de las trabajadoras dependientes del sector privado a las trabajadoras no dependientes con actividades amparadas en el BPS, con hasta un trabajador subordinado, y a las monotributistas.⁷ Por otro lado, se extendió la duración de la licencia maternal de 12 a 14 semanas para todas las trabajadoras y la licencia paternal hasta alcanzar los 10 días corridos desde el día del nacimiento. Otro avance importante dentro de la normativa fue la creación de un subsidio parental de cuidados que comienza luego de la licencia maternal. Este subsidio consiste en la reducción a la mitad de la jornada laboral, sin superar las cuatro horas diarias, que puede ser utilizado tanto por el padre como por la madre (Rossel *et al.*, 2015).

A diferencia de los dos gobiernos anteriores, el tercer gobierno del FA no tenía en su agenda reformas sustantivas del régimen de jubilaciones y pensiones otorgadas por el BPS. Sin embargo, en 2016 cobró fuerza un nuevo actor colectivo, autodenominado «cincuentones», que colocó la reforma del sistema previsional mixto en el centro de la agenda. Este grupo estaba conformado por trabajadores de distintos sectores de actividad que tenían menos de 40 años cuando en 1996 entró en vigencia la ley 16713 y debido a su nivel de ingresos (medios-altos y altos) debieron afiliarse a una AFAP. El problema era que muchos de ellos podrían perder, a la hora de jubilarse, hasta un 30 % de la pasividad que les correspondería con el sistema anterior. Este grupo desplegó diversas acciones para modificar su situación, en particular la presentación de recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y la presión sobre el sistema político. La primera línea de acción resultó fallida, cuando la Corte declaró la constitucionalidad de la norma.⁸ Pero la estrategia de presión resultó muy eficaz. La central sindical incorporó la demanda de este grupo a su plataforma de reivindicaciones (La Diaria, 2016) y se la hizo llegar al presidente (Presidencia de la República, 2016). El Ejecutivo fue receptivo y en julio de 2017 presentó un proyecto de ley para dar solución a la situación de los cincuentones. La propuesta habilitaba a esa categoría de trabajadores a

6 En 2013 también se reformó el régimen de licencias para los funcionarios públicos de la administración central mediante la ley 19121.

7 Excluyendo a los profesionales aportantes a la Caja de Profesionales Universitarios, cubiertos por otro mecanismo.

8 Véase, por ejemplo, la sentencia 443/2017.

desafilarse de las AFAP y volver con sus ahorros previsionales al BPS. Estos fondos serían administrados por un Fideicomiso de la Seguridad Social. Según las estimaciones del BPS, esta reforma tendría un costo máximo de 2.500 millones de dólares en un período de 48 años (Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social, 2017). Sin embargo, el entonces ministro de Economía, Danilo Astori, y su sector (Frente Líber Seregni) objetaron la propuesta de reforma por sus elevados costos y sus efectos distributivos regresivos.

Se abrió así una etapa de conflicto y negociación al interior del partido y del gobierno, que finalmente derivó en un acuerdo y la sanción de la ley 19590. La norma establece que los «cincuentones» que se pasen de una AFAP al sistema de transición cobrarán el 90 % de los que les correspondería de haberse mantenido en el BPS y no el 100 % como establecía el proyecto original del Poder Ejecutivo, lo que permitió reducir los costos financieros de la reforma. Además, como fruto de la negociación, se incorporaron dos nuevas disposiciones: se extendió la solución de los «cincuentones» a los afectados por el régimen mixto que ya estaban jubilados y se estableció que las comisiones por administración que cobran las AFAP no podrán exceder en un 50 % el valor de la comisión más barata de plaza. El tope a las comisiones implica una reducción de las ganancias de las AFAP y podrá implicar una mejora en la jubilación de los afiliados (Bai, 2018).

La ley fue aprobada en la Cámara de Diputados con los votos del FA, el Partido Colorado, Unidad Popular y parte de la bancada del Partido Nacional (Alianza Nacional), mientras que en el Senado la apoyaron solo el FA y ese sector del Partido Nacional. Mientras tanto, la Asociación Nacional de AFAP manifestó su oposición a la nueva ley (Cotelo, 2017).

Por otra parte, en 2016 el gobierno se planteó el objetivo de reformar el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, conocido como Caja Militar, con el propósito de actualizar el régimen que estaba vigente y reducir su costo financiero, que implicaba una asistencia financiera creciente del Estado, del entorno de 400 millones de dólares al año. El proyecto del Ejecutivo buscó aumentar la edad de retiro y la cantidad de años de servicio y reducir los topes de las jubilaciones militares. La causal de retiro voluntario, que se alcanzaba con 20 años de servicios y 38 años de edad en el caso del personal subalterno, se pasaría a configurar del mismo modo que en el régimen del BPS, es decir, con 60 años de edad y un mínimo de 30 años de servicios computados. Para el retiro obligatorio por

edad, se buscó incrementar los requisitos de tiempo de servicio efectivo de 10 a 22 años para el personal subalterno y 25 años para el personal superior. Además, se buscó aumentar los aportes que los militares deben hacer a la Caja del 13 % al 15 %, y fijar un tope de la jubilación de 101.108 pesos (Presidencia de la República, 2017).

Al igual que el proyecto de ley de «cincuentones», la reforma de la Caja Militar fue objeto de intensas negociaciones en la interna del FA. En una primera instancia, el sector mayoritario del partido, Movimiento de Participación Popular (MPP), planteó que la reforma debía ser acompañada por un cambio más amplio de la Ley Orgánica Militar, aunque luego accedió a su discusión en el marco de una comisión integrada por legisladores frenteamplistas. En una segunda instancia, el MPP propuso reducir el número de funcionarios que serían afectados por la reforma. Ello abrió paso a una nueva etapa de negociación, que derivó en algunos cambios en la propuesta original. El acuerdo al que se llegó dejó fuera de la reforma a aquellos militares con 15 o más años de servicio (en vez de los 20 años de la propuesta del Ejecutivo). Para contrarrestar eso, se acordó una tasa de reemplazo de 90 % para los salarios más bajos y se redujo a 85 % para los más altos. Además, se estableció un tope jubilatorio de 110.000 pesos. La nueva propuesta fue aprobada en el Senado el 17 de agosto de 2017 solo con los votos oficialistas, para dar paso a su discusión en la Cámara de Diputados (El Observador, 2018).

Igualmente, la negociación interna continuó a raíz de que el diputado frenteamplista Darío Pérez, cuyo voto era decisivo, condicionó su apoyo al proyecto a que se contemplaran un conjunto de cambios sustanciales. El legislador presentó a la bancada bicameral un documento con 25 modificaciones al proyecto de ley y posteriormente se reunió con el presidente Vázquez para discutir su propuesta. Comenzó una nueva etapa de negociación entre los distintos sectores, que derivó en un acuerdo que, en lo fundamental, se tradujo en que el nuevo régimen se aplicaría solo a los nuevos ingresos y al personal subalterno que tuviera menos de cinco años de antigüedad, y no 15 años como se proponía. Como compensación, se reducían en 10.000 pesos los topes jubilatorios, lo cual afectaba a los oficiales. Cuando el acuerdo ya parecía cerrado, el presidente Vázquez se opuso a la rebaja de los topes jubilatorios (El Observador, 2018).

La reforma, que fue menos ambiciosa de lo proyectado inicialmente por el gobierno, fue aprobada en la Cámara de Diputados solo con los votos de los legisladores del FA y el apoyo en general del diputado de Unidad

Popular. El resto de los partidos se opusieron, al igual que el comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos.

Cambios impulsados en asistencia social

Durante la campaña electoral de 2004 el foco del programa del FA estuvo puesto en la atención a la emergencia social (véase Vázquez, 2004). La creación de un nuevo ministerio encargado de esos temas había sido discutida al interior del FA durante el año electoral, sin llegar a un acuerdo. Pero el asunto fue zanjado por Vázquez (Midaglia y Antía, 2011) y en el año 2005, el gobierno creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como un primer paso hacia la construcción de una nueva institucionalidad en materia de política social. La ley 17866 que creaba el MIDES le atribuía el cometido de proveer y también coordinar las políticas de asistencia social que venían siendo provistas por distintos organismos hasta ese momento.

Junto con la creación del MIDES, se estableció el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES), que buscaba ser una respuesta transitoria a la situación de emergencia social que enfrentaba el país. La ley 17869 que creó el PANES establecía el Ingreso Ciudadano (IC) junto con otro conjunto de programas, con el objetivo de atender a las familias en situación de indigencia y con carencias críticas en sus condiciones de vida. La transferencia de ingresos⁹ quedaba inscrita dentro de un paquete más grande de prestaciones y programas, lo que garantizaba que los beneficiarios fueran captados, a su vez, por distintos programas diseñados para atender situaciones específicas de vulnerabilidad extrema o para promover la salida de la indigencia a través de distintas acciones. La participación en el PANES requería del cumplimiento de contrapartidas, entre ellas la asistencia educativa y la realización de controles médicos periódicos a los menores de 18 años. Este diseño significó un «quiebre importante en el modelo contributivo y estratificado que estructuraba a la protección social» (Amarante y Vigorito, 2012), en tanto otorgaba una transferencia de ingresos y otros beneficios independientemente de la posición de los individuos en el mercado laboral y su condición de contribuyentes a la seguridad social.

La ley de creación del PANES fue votada por unanimidad en la Cámara de Diputados, pero solo por los legisladores oficialistas en el Senado, debido a que la mayoría no accedió a la petición de aplazar el tratamiento de

9 El IC era una transferencia monetaria fija de 1.360 pesos mensuales (56 dólares de 2005) por hogar, independientemente de su composición (Amarante *et al.*, 2009).

la ley. En 2006, el programa cubrió a 76.988 hogares (337.233 personas) (Amarante *et al.*, 2009) y su creación representó una inversión de 0,41 % del PBI (Amarante y Vigorito, 2012). El programa fue considerado relativamente exitoso en tanto cumplió los objetivos que se propuso, en especial en el componente de Ingreso Ciudadano (Midaglia, 2006). En términos de cobertura y focalización, el IC constituía la transferencia monetaria no contributiva más progresiva que existía en el sistema de protección social (Arim y Vigorito, 2006). El IC tuvo resultados positivos, aunque débiles, en materia de educación y salud, ambas dimensiones relacionadas con las condicionalidades exigidas por el programa (Amarante *et al.*, 2009). Sin embargo, no se encontraron efectos sobre aspectos estructurales del hogar, los ingresos o la participación laboral y tuvo un posible efecto adverso sobre la informalidad, asociado posiblemente a los controles de ingresos formales con que se implementó la prestación. En términos políticos, aunque el PANES no fue diseñado con un propósito clientelista, su implementación tuvo efectos positivos sobre el apoyo de los beneficiarios al gobierno y al Frente Amplio (Manacorda *et al.*, 2011).

En 2006 comenzó a funcionar la Tarjeta Uruguay Social (TUS) en la órbita del MIDES, como una transferencia monetaria dirigida a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. La prestación se provee en formato de tarjeta prepaga y permite a los beneficiarios acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, al poder utilizarse para la compra de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar en la red de Comercios Solidarios adheridos en todo el país. El monto de la TUS que percibe cada hogar beneficiario se determina según la cantidad de mujeres embarazadas y menores de 18 años a cargo. Los hogares que tienen niños y niñas menores de 4 años reciben un monto adicional y los 30.000 hogares que se encuentren en peores condiciones reciben el monto duplicado (TUS doble). La cobertura de TUS se encuentra en el entorno de los 80.000 hogares (MIDES, 2018) y la inversión se encuentra en el entorno de 0,15 % del PBI.

A mediados de 2007 el gobierno despejó las dudas sobre la continuidad del PANES (que se había anunciado como una iniciativa transitoria y de dos años de duración) y estableció el Plan de Equidad. El nuevo plan era un paquete de políticas orientado a fortalecer las redes universales de protección, redistribuir recursos y corregir el desbalance generacional en la inversión social, mejorando la equidad económica y de género mediante la consolidación de políticas estructurales vinculadas a una red de asistencia

social sostenible en el tiempo. Además de transformaciones en componentes estructurales de la matriz de protección social (reforma tributaria y políticas de salud, empleo, educación, vivienda y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos), el plan establecía los componentes de la Red de Asistencia Social que se estaba consolidando, dentro de los cuales se incluía la reforma a las Asignaciones Familiares (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2007). Esta reforma tomaba la política de asignaciones familiares contributivas¹⁰ como referencia y creaba una política de transferencias monetarias para la población vulnerable. La Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE) establecida en la ley 18227 mantuvo los criterios de elegibilidad ya establecidos para el PANES (el índice de carencias críticas) y aumentó los montos de la transferencia —incluyendo escalas de equivalencia y un incremento con el cambio de primaria a secundaria—. ¹¹ Adicionalmente, mantuvo las contrapartidas de asistencia educativa y controles médicos para los niños, niñas y adolescentes que ya existían en el PANES.

En términos de recursos, la reforma y ampliación de las Asignaciones Familiares representó aproximadamente entre 0,4 y 0,51 % del PBI (Colombo *et al.*, 2014). Las AFAM-PE no tuvieron impactos positivos en indicadores médicos, nutricionales, de aprendizaje y habitacionales, pero sí impactaron en la asistencia educativa de los adolescentes de entre 13 y 17 años (Bérgolo *et al.*, 2016). Los efectos adversos sobre la formalización, ya encontrados en el PANES, se mantuvieron en las AFAM-PE (Bérgolo *et al.*, 2016).

La finalización del PANES también implicó una serie de reformas en el sistema de pensiones no contributivas. La ley 18241, promulgada en diciembre de 2007, estableció un subsidio a la vejez para personas en situación de indigencia o extrema pobreza de entre 65 y 70 años que no se encontraban afiliadas a ningún plan de pensiones. Este beneficio buscaba cubrir el vacío existente en la cobertura de la pensión no contributiva por vejez existente desde 1919, cuya regla de acceso son los 70 años. De esta forma, se establecía que una vez que los beneficiarios cumplían 70 años pasaban a percibir automáticamente la pensión por vejez otorgada por el BPS. Adicionalmente, en el año 2010 se flexibilizó el criterio de acceso a la pensión por invalidez para las personas con discapacidad severa, quienes pasaron a estar eximidas de demostrar insuficiencia de ingresos. La creación de la política de asistencia a la vejez, así como la flexibilización de

10 Creada en 1943 para trabajadores formales privados (ley 10449).

11 También definió a los niños, niñas y adolescentes como beneficiarios y a las mujeres como receptoras de la prestación.

criterios de acceso a las pensiones por incapacidad, tuvo un impacto claro en la cobertura de las pensiones no contributivas (Papadópolos, 2013).

El programa de gobierno presentado por el FA en la campaña electoral de 2009 reafirmaba la importancia de las políticas de combate a la pobreza introducidas en el período anterior y adelantaba la necesidad de seguir avanzando en la construcción de un Sistema Integrado de Protección Social, lo que implicaba universalizar prestaciones y, al mismo tiempo, seguir fortaleciendo la «malla de asistencia social que atienda las situaciones de vulnerabilidad social» (Frente Amplio, 2008, p. 72). Sin embargo, el contexto político con relación a las políticas de combate a la pobreza estaba cambiando. La proporción de personas que consideraba que los pobres están en esa condición «por flojos y falta de voluntad» había pasado de 12 % en 1996 a 26 % en 2006 y a 45 % en 2011. En contraste, comenzaba a disminuir la proporción de quienes piensan que los pobres están en esa situación «porque la sociedad los trata injustamente» (OPP, 2018).

El gobierno de José Mujica impulsó en 2011 la reforma social. Esta iniciativa buscaba dar un sentido a las políticas sociales como parte de un nuevo modelo de desarrollo. En particular, apostaba a una transformación de la matriz de protección social universalizando el acceso y profundizando su contribución a la justicia social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011). En términos de políticas de asistencia social, en el período hubo dos movimientos importantes.

Por un lado, el gobierno puso énfasis en el desarrollo de políticas de proximidad para la atención a sectores en vulnerabilidad extrema, reafirmando la importancia del abordaje de proximidad, integral y con foco en las familias.¹² Esto derivó en la creación de tres programas en 2012: Uruguay Crece Contigo (UCC), Cercanías y Jóvenes en Red (JER).

Uruguay Crece Contigo surge en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), aunque dirigido por una Mesa de Coordinación Interinstitucional integrada por la OPP, el MIDES y el Ministerio de Salud Pública (OPP, 2012). Entre otras cosas, UCC realiza intervenciones focalizadas en niños, niñas y mujeres embarazadas en situación de mayor vulnerabilidad por medio de equipos territoriales conformados por facilitadores,

12 En esta línea, en 2013 el MIDES impulsó, junto con el Ministerio del Interior, el Plan Siete Zonas, que buscaba mejorar la convivencia en barrios con vulnerabilidad extrema mediante la mejora de equipamiento urbano y de acciones orientadas a promover la integración social.

supervisores y duplas técnicas de referencia (Solari *et al.*, 2016).¹³ Entre su creación y 2019, UCC ha cubierto casi 17.000 familias.¹⁴

El programa Cercanías fue creado con el objetivo central de mejorar la atención integral a las familias en situación de pobreza extrema y, al mismo tiempo, facilitar su acceso a la red de servicios sociales esenciales. El programa desarrolló una estrategia de proximidad a través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Los ETAF realizaban un acompañamiento psicosocial y facilitaban el acceso a programas, prestaciones y servicios mediante la vinculación y derivación de las familias a otras políticas institucionales existentes. En junio de 2014, el programa cubría a 2.272 beneficiarios (MIDES-DINEM, 2014).

El tercer programa de proximidad impulsado en el segundo gobierno del FA fue Jóvenes en Red (JER). Este programa definía como población objetivo a jóvenes de 14 a 24 años en condiciones de pobreza y que estuvieran desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. JER desarrollaba una serie de actividades con los jóvenes beneficiarios y otorgaba además algunas prestaciones, entre ellas las «becas JER»,¹⁵ refuerzos educativos y complementos en forma de tickets alimentación, y facilitaba el acceso a prestaciones ya existentes, como programas para acceso a vivienda, boletos gratuitos para el transporte, bono de cuidados, entre otros (Carrasco *et al.*, 2015).

Las evaluaciones de los tres programas mostraron resultados dispares. UCC tuvo impactos favorables en términos de reducción del retraso de crecimiento para la edad, de peso para la edad y en el índice de masa corporal. También se detectaron impactos en hábitos alimenticios (cambios en la dieta hacia alimentos más saludables), en la probabilidad de contar con un diagnóstico de anemia y de complementar con hierro, así como en resultados en motricidad gruesa y comunicación (Marroig *et al.*, 2017). Con relación a Cercanías, el programa parece haber tenido efectos positivos sobre aspectos psicosociales y en el acceso a algunos servicios y prestaciones (por ejemplo, carné de vacunación en los niños). También se detectaron impactos débiles en ciertas pautas de crianza y la revinculación con programas como TUS y Uruguay Trabaja, un programa socioeducativo orientado a facilitar la inclusión social a través de oportunidades laborales.

.....
13 En 2015, UCC pasó a la órbita del MIDES y se constituyó como una dirección dentro de ese organismo.

14 Véase <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-uruguay-crece-contigo-intervencion-en-localidades-departamentos>

15 Se estableció como prestación monetaria mensual de 700 pesos.

Sin embargo, no se identificaron impactos positivos en desempeños laborales y se registró un leve efecto negativo en participación laboral en mujeres de edad madura (Perazzo *et al.*, 2016). Adicionalmente, aunque el programa logró desarrollar un rol de facilitador en el acceso a ciertos servicios estatales, el logro de los objetivos finales del programa fue limitado (Leopold *et al.*, 2016). Finalmente, JER tuvo un impacto positivo débil en el incremento de la asistencia a la educación formal, como también un impacto positivo en la actividad económica de los beneficiarios y en la participación en programas de formación para el trabajo. Adicionalmente, el programa incrementó la autopercepción de ser pobre y el reconocimiento de las restricciones que les fueron dadas por el contexto familiar de origen, y disminuyó la satisfacción con la vida de los jóvenes beneficiarios, en especial entre las mujeres (Carrasco *et al.*, 2015).

Por otro lado, el gobierno adoptó una política más firme frente al no cumplimiento de las condicionalidades entre los beneficiarios de AFAM-PE. A mediados de 2013, resolvió suspender el pago de las AFAM-PE de los niños y adolescentes que no estaban concurriendo a centros educativos, aproximadamente el 13 % del total de asignaciones que se estaban otorgando en ese momento. Investigaciones recientes atribuyen este giro a un contexto político menos favorable a transferir ingresos a los sectores más vulnerables «sin pedir nada a cambio», lo que fue capitalizado por la oposición por medio de una presión sostenida al gobierno para que aplicara las sanciones previstas por la ley (Antía *et al.*, 2020).

En la campaña electoral de 2014, la agenda de políticas sociales planteada por el FA estaba fuertemente centrada en los cuidados. Concretamente, se planteaba la necesidad de crear un *sistema de cuidados* que contribuyera a reducir la desigualdad en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), establecido con la ley 19353, de noviembre del 2015, fue definido como «buque insignia» del nuevo gobierno.¹⁶ Dicha ley obtuvo un apoyo de los legisladores de todos los partidos políticos durante su discusión en el Senado y de casi todos en Diputados, con la excepción de un diputado nacionalista y uno de Unidad Popular.

El sistema priorizó el desarrollo de los cuidados para personas en situación de dependencia (personas mayores o con discapacidad) por medio de distintos dispositivos, como los asistentes personales, la teleasistencia, los centros de día y la regulación de centros de larga estadía, entre otros. El

.....
¹⁶ Para una revisión del proceso previo a la creación del sistema, véase Aguirre y Ferrari (2014).

SNIC también hizo avances significativos en la profesionalización y regulación del mercado de cuidadores y una apuesta clara por apoyar a las familias en el cuidado de los niños de 0 a 3 años, principalmente mediante la expansión o despliegue de servicios de cuidado institucionales.

Por otra parte, la política de asistencia a la pobreza no tuvo cambios relevantes. En este período se consolidó el control de las condicionalidades de AFAM-PE, a partir de un decreto presidencial de setiembre de 2015 (239/15), que formalizó el procedimiento y la periodicidad del control, que se produciría dos veces al año. Desde entonces, todos los años se ha realizado al menos una ronda de suspensiones de beneficiarios que no cumplen con la condición de asistencia a la educación (Antía *et al.*, 2020).

Conclusiones

Este capítulo realiza un balance de las principales transformaciones experimentadas por las políticas de seguridad y asistencia social durante el ciclo progresista. Este balance muestra el impulso de algunas transformaciones relevantes en materia de seguridad social y, sobre todo, un cambio de rumbo notorio respecto a la tradición del sistema de protección social en materia de políticas de asistencia social y combate a la pobreza.

Al inicio del primer mandato, el gobierno se mostró políticamente cauteloso con relación a reformar la seguridad social. Pese a esto, sobre la mitad del período el gobierno abordó reformas de importancia, como la flexibilización del acceso a jubilaciones y la reforma del seguro de desempleo. Sin embargo, el movimiento más drástico se produjo en el ámbito de políticas de asistencia social, de la mano de la creación del MIDES y las transferencias de ingresos a los sectores más pobres. Esto supuso un quiebre con la trayectoria histórica de la política de asistencia social en Uruguay, en línea con los cambios producidos en varios países de la región. Sobre la mitad del período, a fines de 2007, la creación del Plan de Equidad enmarcó y justificó la asistencia social dentro de un contexto más general de reformas estructurales, lo que se tradujo en un apoyo político importante a las transferencias de ingresos para los sectores más vulnerables. Adicionalmente, esta política se incorporó como una pieza clave de la nueva arquitectura que fue adquiriendo el sistema de protección social.

El segundo gobierno frenteamplista mantuvo la impronta cauta con relación a la posibilidad de reformar el sistema de seguridad social. Pese a

esto, impulsó un conjunto de cambios en el pilar de capitalización individual, que buscaron revertir algunos de los aspectos más inequitativos del sistema. A su vez, impulsó una reforma importante en las licencias por maternidad. Este cambio colocó a Uruguay como uno de los pocos países de la región —junto con Chile— que subsidian el costo del cuidado, con beneficios intercambiables entre madres y padres más allá del período inmediatamente posterior al parto. Por otro lado, en materia de políticas de asistencia social se comenzó a controlar el cumplimiento de las condicionalidades educativas de las asignaciones familiares del Plan de Equidad, al tiempo que se desplegaron un conjunto de programas focalizados de cercanías que buscaron dar respuesta a la situación de extrema pobreza.

En el tercer gobierno, finalmente tomó forma el objetivo de consolidación de un sistema de políticas para atender los cuidados, con foco en la reducción de la brecha de género en la carga del trabajo no remunerado. La reforma del régimen previsional se concentró en resolver el problema de algunos de los sectores más perjudicados por el sistema mixto, como son los llamados cincuentones. A su vez, incorporó un tope a las comisiones que cobran las AFAP, lo cual puede repercutir en una mejora de las prestaciones. En paralelo, la reforma de la Caja Militar fue poco ambiciosa, al restringirse su ámbito de aplicación.

Con relación al proceso político y el apoyo político de las reformas, cabe destacar dos aspectos. En primer término, la condición de partido mayoritario, junto a las propias características del FA (Pérez Bentancur *et al.*, 2019), hizo que la negociación intrapartidaria adquiriera una importancia central a la hora de establecer el contenido y alcance de las reformas, en particular de las más controvertidas. En segundo lugar, y como contrapartida, los partidos de la oposición tuvieron un papel secundario en el proceso de definición de las políticas en el período. No obstante, en general, apoyaron con sus votos los proyectos que suponían expansión de derechos y creación de beneficios. Iniciativas tales como la creación del PANES y de AFAM-PE, la extensión de la licencia maternal, la creación de un régimen de jubilación parcial y el establecimiento del sistema de cuidados contaron con un apoyo parlamentario unánime o casi total. Algo más estrecho fue el apoyo político que obtuvieron las reformas que modificaron el pilar de capitalización individual, que obtuvieron el respaldo de otros partidos, pero este no fue unánime. No sorprende, finalmente, que las reformas de racionalización y recorte —como la de la Caja Policial y Militar—, que acarrearán costos políticos y cuyos contenidos pueden no ser compartidos por los partidos de la oposición, contaran con el apoyo exclusivo del FA.

El conjunto de transformaciones impulsadas durante el ciclo progresista dejó un legado importante para el sistema de protección social uruguayo. En materia de seguridad social, se dieron algunos pasos para facilitar el acceso a beneficios a sectores previamente excluidos y se avanzó considerablemente en la reducción de las brechas de género en el acceso a jubilaciones y pensiones. Asimismo, el sistema acusó recibo de los cambios en la estructura de riesgos al introducir el subsidio de cuidados en las licencias por maternidad y el cómputo por hijo nacido vivo. Quedan pendientes, no obstante, desafíos relevantes vinculados a la sustentabilidad del sistema previsional.

En materia de políticas de asistencia social, el legado progresista es incluso de mayor envergadura, aun cuando en materia de gasto su peso sea relativamente menor. En los quince años transcurridos entre 2005 y 2020, la sucesión de los tres gobiernos progresistas permitió crear una política asistencial relativamente sólida, respaldada por una institucionalidad con capacidad para la atención de la población más vulnerable. En contraste con lo ocurrido en otros países de la región, las transferencias de ingresos pasaron a formar parte de la arquitectura de protección social, justificadas con evidencia y desde un enfoque que, aunque sigue siendo focalizado, tiene pretensiones de una cobertura más universal. Por otro lado, aunque con obstáculos en la gestión interinstitucional, fue posible desarrollar estrategias específicas para atender en forma más personalizada e integral a la pobreza extrema, redoblando así la apuesta por visibilizar y comenzar a saldar las deudas históricas del sistema de protección social con esta población. Adicionalmente, se avanzó en forma marcada en el intento de corregir el sesgo etario de las políticas de protección social con el fin de reducir los déficits que desde hacía décadas se estaban concentrando en los primeros años de vida y que estaban atravesados por profundas brechas de género. La apuesta por el fortalecimiento de políticas de cuidado y las políticas de acogida en el embarazo y la primera infancia fue un intento claro de ir en esta dirección.

Bibliografía

- Aguirre, R., y Ferrari, F. (2014). *La construcción del Sistema de Cuidados en Uruguay: En busca de consensos para una construcción más igualitaria*. Serie Políticas Sociales, 192. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-Cooperación Alemana.
- Alegre, P., y Luna, J. P. (2005). ¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay. *Revista Prisma*, 21, 195-214.
- Amarante, V., Burdín, G., Ferrando, M., Manacorda, M., Vernengo, A., y Vigorito, A. (2009). *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Montevideo, Uruguay: MIDES-Udelar.
- Amarante, V., y Vigorito, A. (2007). *Pobreza y desigualdad en Uruguay 2006*. INE.
- Amarante, V., y Vigorito, A. (2012). La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años. *IPC Policy Research brief*, 29.
- Antía, F., Manzi, P., y Rossel, C. (2020). *The politics of sanctioning the poor through welfare conditionality: Revealing causal mechanisms in Uruguay*. (Mimeo).
- Antía, F., y Lanzara, A. P. (2011). Multi-pillared social insurance systems: The post-reform picture in Chile, Uruguay and Brazil. *International Social Security Review*, 64(1): 53-71. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2010.01384.x>
- Arim, R., y Vigorito, A. (2006). *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006*. Banco Mundial.
- Bai, H. (2018). Análisis crítico del régimen de ahorro individual: Hacia un modelo más solidario y sin lucro. En I. Rodríguez y P. A. Vommaro (Eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 113-141). CLACSO.
- Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I., y Vigorito, A. (2016). *Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES*.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., y Rossi, I. (2005). *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?* DECON-Udelar y CEPAL.

- Busquets, J. M., y Schenck, M. (2016). La política de seguridad social en el gobierno del presidente Mujica: Novedades y frenos. En *El decenio progresista: Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica* (pp. 69-90). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo, DCP-FCS-Udelar.
- Busquets, J., y Schenck, M. (2012). Segunda etapa del Diálogo sobre Seguridad Social: El proceso bajo la lupa. En *Política en tiempos de Mujica II. Informe de Coyuntura 11*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Esuario.
- Carrasco, P., Ceni, R., Perazzo, I., y Salas, G. (2015). *Evaluación del impacto del programa Jóvenes en Red, Informe final. Convenio MIDES-Udelar*. Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República.
- Colombo, K., De Rosa, C., González, F., Pedetti, G., Silveira, M., y Zacheo, L. (2014). *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 1989-2012: Estimación y estructura del GPS para el período 1989-2012. Estimación del Gasto por edad y sexo para el período 2005-2012*. MIDES.
- Cámara de Representantes. (2017). *Distribuido 1689*. Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2007). *Plan de Equidad*. Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2011). *La reforma social: La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*.
- Cotelo, E. (18 de julio de 2017). Entrevista a Sebastián Peaguda, presidente de la Asociación Nacional de AFAP y gerente general de SURA [radial]. En *En perspectiva*. <https://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/entrevista-central-martes-18-de-julio-sebastian-peaguda/>
- El Observador. (17 de octubre de 2018). El periplo de la caja militar: Cronología de las idas y vueltas en el Frente Amplio. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/se-aprobo-la-reforma-de-la-caja-militar-luego-de-un-ano-y-medio-de-discusion-2018101891927>
- Ferreira-Coimbra, N., y Forteza, A. (2004). *Protección social en Uruguay: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002*. OIT.
- Filgueira, F., y Filgueira, C. (1994). *El largo adiós al país modelo: Políticas sociales y pobreza en Uruguay*. Arca.
- Frente Amplio. (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009: Porque entre todos otro Uruguay es posible*. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 20 y 21/12/03.

- Frente Amplio. (2008). *Programa 2010-2015*. <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/download/84/135/34>
- Kaztman, R., y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES-UCUDAL.
- La Diaria. (26 de setiembre de 2016). *Marcha contra las AFAP*. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/marcha-contra-las-afap/>
- Lavalleja, M., y Tenenbaum, V. (2017). *Seguridad social en el Uruguay: Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones*. Montevideo: CEPAL.
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X., y Paulo, L. (2016). *Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y el Servicio de Abordaje Familiar del Ministerio de Desarrollo Social*.
- Manacorda, M., Miguel, E., y Vigorito, A. (2011). Government Transfers and Political Support. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 1-28.
- Marroig, A., Perazzo, I., Salas, G., y Vigorito, A. (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Serie Documentos de Trabajo DT 15/2017, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Midaglia, C. (2006). El Plan de Emergencia. En *Informe de Coyuntura 6 ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, C., y Antía, F. (2007). «La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?» *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 131-157.
- Midaglia, C., y Antía, F. (2011). El sistema de bienestar uruguayo: Entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En A. Idiart (Ed.), *Estado benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay* (pp. 21-48). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones familiares y tarjeta de Uruguay Social*.

- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Memoria anual 2018*. Montevideo, Uruguay: MIDES.
- Ministerio de Desarrollo Social y DINEM. (2014). *Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías*. Montevideo, Uruguay: MIDES.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2012). *Uruguay Crece Contigo: La infancia primero*. OPP. Montevideo, Uruguay: OPP
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2018). *Valores y creencias de los uruguayos: ¿Freno o impulso para un desarrollo sostenible? Apuntes para la reflexión: Hacia una estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050*. Serie de divulgación, vd. VIII, Dirección de Planificación. Montevideo, Uruguay: OPP
- Papadópulos, J. (2013). Uruguay: Más allá de las pensiones contributivas. En R. Roffman, I. Apella y E. Vezza (Eds.), *Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial.
- Perazzo, I., Salas, G., y Vigorito, A. (2016). *Evaluación de impacto del programa Cercanías: Informe de resultados*. Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República.
- Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R., y Rosenblatt, F. (2019). *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio* (1.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108750851>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1999). *Desarrollo humano en Uruguay 1999*. Montevideo, Uruguay: PNUD.
- Presidencia de la República. (8 de agosto de 2016). *Presidente Vázquez mantuvo «fraternal encuentro» con el PIT-CNT*. Presidencia de la República. Recuperado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-pit-cnt-reunion-pereira-abdala>
- Presidencia de la República. (2017). *Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo: Reforma del sistema de previsión militar*.
- Presidencia de la República. (7 de febrero de 2020). *Banco de Previsión Social asesoró a 62.858 «cincuentones», de los cuales 27.737 cambiaron de régimen jubilatorio*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/banco-prevision-social-asesoro-62858-cincuentones-27737-cambiaron-regimen>
- Rossel, C., Salvador, S., y Monteiro, L. (2015). *Protección social y género*. Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD.

- Saldain, R., y Lorenzelli, M. (2002). Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas: El caso de Uruguay. En F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken, *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. oit.
- Solari, M., Cerrutti, F., y Garibotto, G. (2016). *Programa de acompañamiento familiar de Uruguay*. Espacio para la infancia. Recuperado de: https://bernardvanleer.org/app/uploads/2016/08/Espacio-para-la-Infancia-2016_low-res_22.pdf
- Vázquez, T. (2004). *El gobierno del cambio, propuestas y proyectos*. Ciclo «La transición responsable».

Capítulo 24

Tributación personal a la renta y desigualdad en Uruguay: la experiencia reciente*

Andrea Vigorito

Introducción

En este capítulo se presentan las principales características de la imposición personal a la renta vigente en Uruguay desde julio de 2007 y se discuten sus efectos sobre la desigualdad de ingresos personales. La creación del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) se enmarcó en una reforma tributaria más amplia (ley 18083), cuyos detalles pueden consultarse en Viñales (2019).

Uno de los principales objetivos de la reforma consistió en redireccionar el sistema tributario, de forma de lograr una distribución más equitativa de las contribuciones, que, al igual que el grueso de los países de América Latina, se basaban principalmente en impuestos indirectos. Esta iniciativa fue objeto de una fuerte controversia pública, que derivó en que solo fuese acompañada por la representación parlamentaria del Frente Amplio, coalición que incluía esta propuesta como uno de los pilares distintivos de su programa electoral. La posterior declaración de inconstitucionalidad del IRPF para el caso de las jubilaciones llevó a la creación del impuesto de asistencia a la seguridad social (IAS).

.....
* Este trabajo sintetiza resultados de varias investigaciones realizadas en el marco del grupo Desigualdad y Pobreza del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar. Agradezco los valiosos aportes de Mauricio de Rosa y Joan Vilá. Todos los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

Los debates sobre la imposición refieren directa o indirectamente a ideales de justicia distributiva o conceptos de los niveles de igualdad o desigualdad deseables en una sociedad determinada. En Amarante *et al.* (2012) se presenta un análisis del discurso de los distintos partidos políticos durante el debate parlamentario. Las argumentaciones a favor de la reforma (Frente Amplio) se centraron en la equidad, la redistribución del ingreso y la justicia tributaria. En la oposición, las argumentaciones giraron en torno a la cooperación social, el principio de beneficio-igual sacrificio y la desigualdad aceptable. Sin embargo, los énfasis fueron variados. En algunas argumentaciones se enfatizaron aspectos de implementación (Partido Nacional), en tanto en otras (Partido Colorado) se consideró que el IRPF es un impuesto al trabajo y que la equidad se alcanzaría por la vía del incremento del gasto social, educación, salud y alimentación.

La reforma tributaria se enmarcó en un conjunto más amplio de políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad y la pobreza. Entre estas se encuentran la restauración de la negociación salarial tripartita (consejos de salarios), interrumpida a comienzos de la década de 1990; la fuerte revalorización de los salarios mínimos; la instauración del FONASA (véase capítulo de Fuentes y Rodríguez), y la ampliación de la cobertura y el valor de las prestaciones no contributivas, principalmente a través del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y la creación de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (véase capítulo Antía y Rossel).

El elevado crecimiento económico verificado en Uruguay desde fines de 2004, aunado a las reformas antes mencionadas, se tradujo en una fuerte mejora de las condiciones de vida de los hogares, cuyo deterioro se había visto fuertemente agudizado por la crisis económica de 2002. Así, el período se caracterizó por una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza monetaria hasta 2015 y una relativa estabilidad a partir de entonces. Con respecto a la distribución del ingreso es relevante considerar dos aspectos.

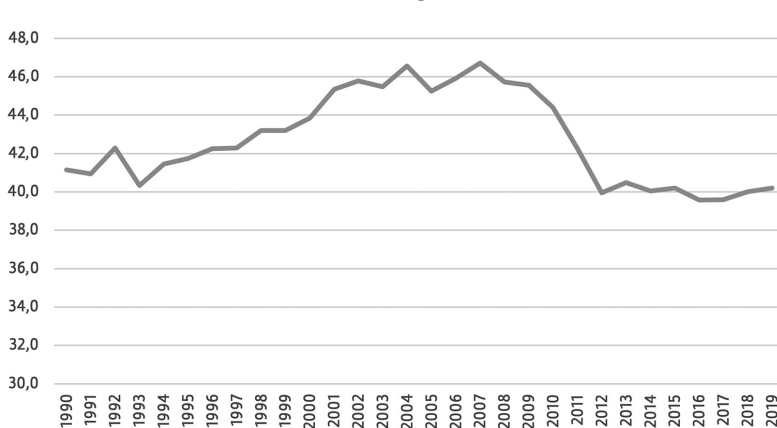
Por un lado, a diferencia de la mayor parte de los países del mundo y, en particular, de la región en el mismo período (Abeles, Amarante y Vega, 2014; Autor, Dorn, Kata, Patterson y Van Reenen, 2017), la participación de la masa salarial en el producto bruto interno (PBI) aumentó gradualmente a partir de 2004. Desde 2009 permaneció estable en el entorno del 40 % (De Rosa *et al.*, 2018; Lindemboin *et al.*, 2010; PNUD, 2008). Esta evolución se debió al aumento del empleo y de los salarios relativos, y superó levemente los niveles previos a la crisis de 2002. Este aspecto daría cuenta de una mayor profundidad en el proceso de reducción de la desigualdad,

si bien, como señalan Oyhançabal y Sanguinetti (2017), la heterogeneidad sectorial se mantuvo y en algunos sectores de la producción agraria la participación de las rentas del capital se mantuvo incambiada o, aun, aumentó. De todas formas, es posible que el aumento de la participación de la masa salarial haya posibilitado mayores reducciones de la desigualdad personal que las que hubiesen sido viables de otra forma (Daudey y García-Peñalosa, 2007).

Por otra parte, entre 2008 y 2013 la desigualdad personal del ingreso también descendió fuertemente (de 46,7 a 40,2, según el índice de Gini de hogares, gráfica 1, panel a), calculada en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Nótese que en el caso uruguayo el proceso comenzó más tardíamente que en el resto de los países de la región, pero finalizó en el mismo año (Gasparini, Bracco, Galeano y Pistorio, 2018; Tornarolli, Ciaschi y Galeano, 2018), dando cuenta del final del ciclo económico expansivo liderado por el *boom* de la demanda de bienes primarios, ya mencionado en la introducción de este libro.

El panel b) de la gráfica 1 pone de relieve que el aumento de los ingresos fue considerablemente superior para los estratos más bajos. De esta forma, la reducción de la desigualdad de ingresos coadyuvó a una mayor caída de la pobreza que la que se hubiese verificado solo en base al crecimiento económico (Salas y Vigorito, 2020).

Gráfica 1: Evolución del índice de Gini y de los ingresos per cápita de los hogares por centil



Fuente: Elaborado en base a ECH compatibilizadas por el Instituto de Economía, FCEA, Udelar.

Nota: No se incluye imputación por FONASA.

Sin embargo, al igual que en los casos de Brasil, Chile y Colombia (Alvaredo y Londoño, 2011; Flores, Sanhueza, Atria y Mayer, 2019; Morgan, 2018), al considerar información proveniente de registros tributarios puede observarse que la reducción de la desigualdad personal de ingresos no se vio acompañada de una caída de la participación del 1 % de los perceptores de mayores ingresos, la cual se situó en el entorno del 12 al 14 %, según la estimación, en el período de reducción de la desigualdad (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015; Burdín, Vigorito, de Rosa y Vilá, 2019).² De hecho, en el caso uruguayo, estos estudios sugieren que la redistribución se produjo en el 99 % de menores ingresos y se restringió exclusivamente a los ingresos laborales, en tanto las rentas del capital se concentraron.

Conectado a este último punto, cabe destacar que se dispone de muy pocos estudios que permitan analizar la evolución de las rentas derivadas de la riqueza y de la concentración de la riqueza (en tanto *stock*).³ Este aspecto es particularmente interesante, dado que las políticas tributarias instauradas durante el período de gobierno del Frente Amplio priorizaron la imposición a la renta sobre la imposición a la riqueza, aun cuando la concentración de la segunda era considerablemente mayor (Amarante *et al.*, 2012; De Rosa, 2018); los datos disponibles indican que, en 2012, el 10 % de las personas con mayor nivel de riqueza acumulaban el 60 % de la riqueza en poder de los hogares, en tanto la participación del 1 % superior correspondía al 33 % del total. Al respecto, las argumentaciones refirieron a las tendencias internacionales, la doble tributación, las transferencias entre vivos y el escaso poder redistributivo de este impuesto, excepto con la aplicación de tipos altos máximos confiscatorios. La publicación de la traducción del inglés del libro de Thomas Piketty *El capital en el siglo XXI*, en 2014, reavivó esta discusión (de larga data) a nivel internacional y local.

De manera muy simplificada, podría pensarse que los salarios mínimos y las transferencias de ingreso no contributivas actúan sobre los sectores de ingresos bajos; los consejos de salarios y el proceso de formalización actúan sobre estratos bajos y medios (Amarante, Arim y Yapor, 2016), y, como se verá más adelante, la tributación a la renta actúa sobre sectores medio altos y altos. De ser así, la estabilidad de la participación del 1 % superior en el ingreso podría indicar la insuficiencia del IRPF como

2 Las escasas variables socioeconómicas habitualmente recogidas en las fuentes de datos tributarios de la mayor parte de los países solo posibilitan realizar estratificaciones por ingresos.

3 Si bien son conceptos claramente distintos, en la discusión pública suele confundirse el ingreso (variable de flujo) con la riqueza (activos mobiliarios, inmobiliarios o financieros).

mecanismo de redistribución orientado a los estratos altos. Este punto se retoma en las próximas secciones.

Los mecanismos redistributivos implementados por el Frente Amplio y sus efectos requieren contextualizarse en el análisis más general de las políticas económicas y redistributivas de los gobiernos de centroizquierda en América Latina. La reducción de la desigualdad y la pobreza no fue exclusiva de Uruguay, sino que se verificó más tardíamente y por un tiempo más breve que lo observado en la mayor parte de los países de la región. Como se señaló antes, el incremento de la participación de la masa salarial en el PBI es un rasgo distintivo del caso uruguayo que podría asociarse a una mayor profundidad del proceso redistributivo, cuyo fin data de 2013.

Así, en su interpretación de las causas de la caída de la desigualdad en la región, Cornia (2010) señala la caída de los diferenciales salariales por nivel educativo y la adopción de un modelo de desarrollo por gobiernos de centroizquierda que enfatiza la prudencia fiscal con políticas macroeconómicas, tributarias, sociales y laborales más equitativas. Sin embargo, es importante notar que no en todos los casos se avanzó en tributación directa, ya que muchos países contaban con mecanismos de imposición a la renta personal, aun cuando sus bases imponibles fueran exiguas, debido a los altos niveles de informalidad, evasión y elusión fiscal que los caracteriza. Por otra parte, Lustig y McLeod (2011) llaman la atención en cuanto a que los regímenes socialdemócratas fueron más exitosos en reducir la desigualdad que los de derecha o los que catalogan como populistas.

Si bien el peso relativo de las razones de la caída reciente de la desigualdad en la región es objeto de controversia, estas podrían básicamente ligarse al contexto internacional favorable, el aumento sostenido del acervo educativo de la población (especialmente en el caso de Brasil) y la introducción de políticas redistributivas de ingresos. En cualquier caso, todos los autores son escépticos en cuanto a la sostenibilidad de estos logros en contextos menos favorables, como el actual. En ese sentido, Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta (2011) ya llamaban la atención sobre que el ciclo de reducción de la desigualdad en la región se asoció fuertemente a la demanda de trabajo no calificado y la reducción de los diferenciales salariales inducida por la expansión de la demanda externa y los precios de los bienes primarios.

Es en este contexto que deben evaluarse la experiencia de Uruguay y la potencialidad de la imposición a la renta para revertir las desigualdades

de carácter estructural. El estancamiento del proceso redistributivo en 2013 sugiere que las medidas redistributivas aplicadas hasta ese momento rindieron ya todo su potencial redistributivo (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2014), excepto que fuertes aumentos de ingresos pudiesen generar cambios sustanciales en el esquema de imposición a la renta. De esta forma, la apreciación de los efectos del IRPF sobre la desigualdad puede observarse cabalmente en el período 2008-2013.

En el resto del capítulo se presentan, en primer lugar, las principales características de la tributación personal a la renta en Uruguay (sección II). Posteriormente se analizan sus efectos redistributivos (sección III) y se presenta información acerca de percepciones sobre el IRPF (sección IV). Por último, se plantean algunas reflexiones finales (sección V).

La tributación a la renta de las personas físicas: el IRPF y el IASS

El esquema actualmente vigente constituye el segundo intento de grabar ingresos personales en Uruguay. En 1960, mediante la ley 12804, se reorganiza la imposición indirecta y se crea el IRPF (García Repetto, 2006), el cual incluyó un gravamen a la renta potencial de las explotaciones agropecuarias, que, a partir de 1968, se independizó. La reforma también implicó la creación del impuesto al patrimonio y ratificó la vigencia del impuesto a las herencias. Sin embargo, los estudios disponibles indican que esta política no logró cambios sustanciales en el esquema de ingresos públicos, los cuales siguieron basados en la tributación al consumo (García Repetto, 2006). Luego del golpe de Estado, en 1974, el gobierno de facto deroga el IRPF y el impuesto a las herencias. Más adelante crea el impuesto al valor agregado (IVA), principal fuente de ingresos públicos hasta el presente.

Esta evolución no parece ser específica del caso uruguayo. Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano (2011) indican que, si bien en las décadas de 1950 y 1960 la imposición directa tuvo un rol relevante en América Latina, llegando a representar algo menos de un tercio de la recaudación, las políticas de ajuste estructural de las dos décadas siguientes desmantelaron esta forma de imposición para favorecer la tributación indirecta. Por otra parte, en su análisis para los países desarrollados, Alvaredo, Atkinson, Piketty y Sáez (2013) señalan que la reducción sustancial a lo largo del tiempo, sustancialmente de las tasas marginales más altas (que alcanzaban

al 60 y 70 % en la década de 1930 en Estados Unidos y otros países) se asoció significativamente con mayores niveles de concentración de ingresos en el 1 % superior.

En 1982, mediante el decreto ley 15294, se crea el impuesto a las retribuciones personales (IRP) en la órbita del Banco de Previsión Social, orientado exclusivamente a gravar salarios y prestaciones (Viñales, 2019). La estructura de tasas del IRP se organizaba en torno al umbral de tres salarios mínimos nacionales. Las remuneraciones menores o iguales a ese valor se gravaban con una tasa efectiva del 1 % del total, en tanto en el resto de los casos el tributo ascendía al 2 %.⁴ Este impuesto se mantuvo vigente hasta la creación del IRPF.

El IRPF es un impuesto dual que comprende una tasa progresiva que grava por separado a las remuneraciones del trabajo y a las rentas derivadas del capital. Inicialmente las jubilaciones estaban incluidas en el componente progresivo, pero luego de la declaración de inconstitucionalidad de la aplicación de este impuesto, se gravan mediante el IASS, tributo que también es de carácter progresivo y se computa con independencia de los restantes ingresos. Por su parte, las rentas del capital se gravan a tasas fijas y no se establece un mínimo no imponible. A la vez, el impuesto a la renta de los no residentes (IRNR) grava los ingresos generados en el país que se giran al exterior, y no solo comprende personas físicas, por lo que no se lo analiza en el presente documento.

En los cuadros A.1, A.2 y A.4 se incluyen las tasas aplicadas a cada tramo de ingreso y se detalla el contenido de cada fuente de ingreso. En 2009, el 26,5 % de los potenciales contribuyentes al IRPF categoría II (trabajadores formales, jubilados y perceptores de rentas del capital) eran contribuyentes efectivos. Debido al aumento de remuneraciones observado en el período, la cifra ascendía a 58 % en 2016. Estos valores correspondían a 16 % y 24,3 % en el caso del IASS.

A la vez, en 2012 se aprobó una reforma tributaria en la cual las franjas superiores del IRPF categoría II se subdividieron y la tasa máxima pasó de 25 a 30 %. Otro cambio relevante instaurado a partir de esta segunda reforma radica en que se limita el tiempo máximo en el que las utilidades no reinvertidas pueden mantenerse en las firmas sin ser retiradas, evitando la elusión fiscal (en Burdín *et al.*, 2019 y De Rosa, Sinisclachi, Vilá, Vigorito y Willebald, 2018, se presentan más detalles sobre este aspecto).

.....
4 Los empleadores contribuían con una tasa fija del 1%.

Nótese que dentro de las rentas al capital existe una alta variabilidad en la magnitud de las tasas. La unidad contributiva son las personas físicas, si bien desde 2009 es posible realizar una declaración de núcleo conyugal que habilita deducciones en las rentas salariales en relación de dependencia. Sin embargo, en la práctica solo abarca a aproximadamente el 1,8 % de los contribuyentes (Burdín *et al.*, 2015).

En su mayoría, el IRPF y el IASS se recaudan a través de agentes de retención. Solo deben realizar declaraciones quienes perciben rentas por más de una fuente (menos del 15 % del total de contribuyentes). El diseño del impuesto contempla escasas deducciones (véase cuadro A.4) comparativamente con otros esquemas vigentes en el mundo.

En el caso de los trabajadores independientes, se toman en cuenta todos los ingresos originados por la prestación de servicios personales fuera de la relación de dependencia, siempre que no se estén computando dichos ingresos en el impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) ni en el impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR).

Los trabajadores independientes con ingresos anuales superiores a cuatro millones de unidades indexadas y aquellos que sin superar este monto opten por tributar el IRAE no pagarán el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). Todos los trabajadores independientes podrán deducir del monto total de sus ingresos un 30 % por concepto de gastos. En este caso, la forma de pago consiste en anticipos bimestrales realizados por los trabajadores o retenciones sobre lo facturado.

El pasaje del IRP al IRPF e IASS implicó una reducción sustancial de la proporción de perceptores de jubilaciones y salarios gravados, al tiempo que expandió la base impositiva hacia los profesionales independientes y los propietarios de riqueza (Rius, 2012).

En la gráfica 2 (panel a) se presenta la composición de la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI), diferenciando imposición a la renta personal (IRPF/IASS); renta de las personas físicas (IRAE/IRIC/IAC); renta de no residentes (IRNR); imposición al patrimonio (impuestos al patrimonio, impuestos a las transmisiones patrimoniales); imposición indirecta (IVA/IMESI) y un resto que incluye varios impuestos menores.⁵ Se observa un peso creciente de la imposición a la renta personal, que constituye la

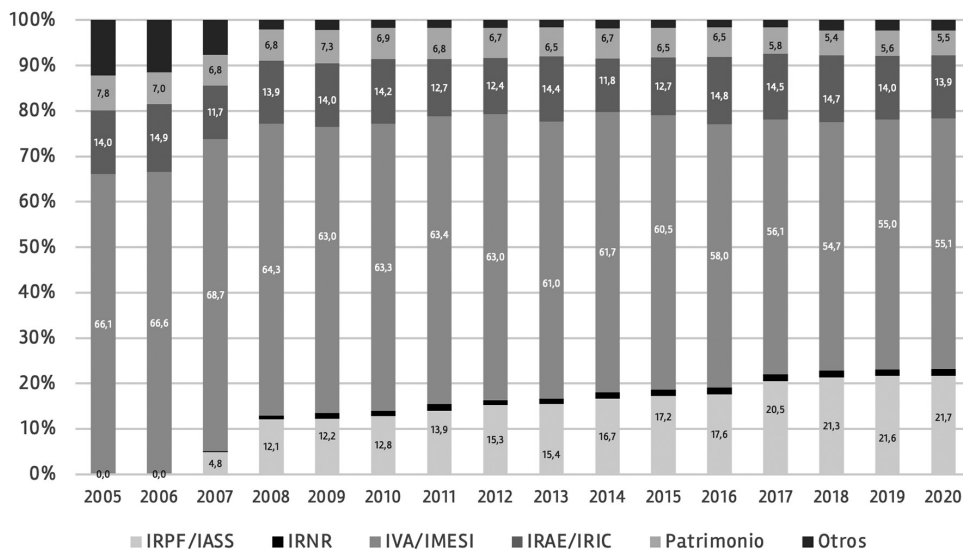
5 Dado que el IRNR comprende personas y empresas, se lo dejó separado de las restantes categorías de tributación directa. En la información recogida en la gráfica no se incluye la recaudación por IRP.

quinta parte de la recaudación al final del período, en tanto el peso de la renta de las empresas se mantiene relativamente constante y la tributación al patrimonio en sus diversas formas se reduce hasta constituir aproximadamente el 5 % del total. De esta forma, en el sistema tributario uruguayo sigue fuerte en tributación indirecta, aunque su gravitación se redujo del 66 al 55 %. Nótese que la instauración del IRPF y el IASS se acompañó de la reducción de la tasa de IVA. A la vez, la recaudación del IRPF representaba el 2 % del PIB en 2008 y aumentó a 3,9 % en 2019 (DGI, 2021). Sin embargo, estas proporciones son bajas al compararlas con la información de los países desarrollados: Burdín *et al.* (2020) indican que en los países de la OCDE el promedio de la recaudación por imposición a la renta de las personas físicas constituye aproximadamente el 9 % del PBI.

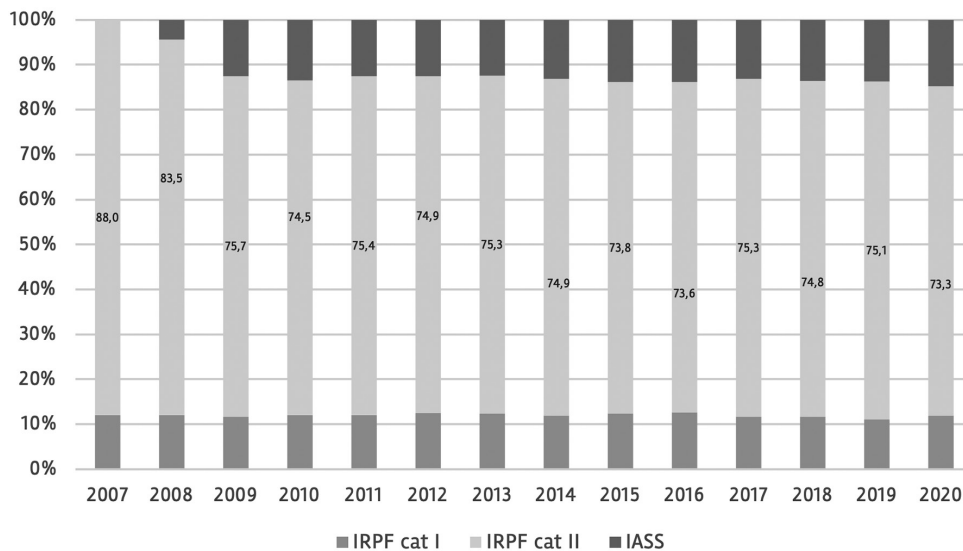
A su vez, en el panel b) se observa que en la estructura de recaudación de la imposición directa a las personas físicas claramente predominan los ingresos provenientes de rentas laborales (IRPF categoría II). Una vez instaurado este esquema impositivo en 2009, su participación ha representado las tres cuartas partes de la recaudación.

Gráfica 2: Estructura de la recaudación de la DGI, 2005-2020

Panel a. Estructura de la recaudación de la DGI



Panel b. Estructura de la recaudación de los impuestos a personas físicas



Fuente: Elaborado en base a datos de DGI (2021).

Tributación personal a la renta y desigualdad

En su análisis sobre el sistema tributario uruguayo, Grau y Lagomarsino (2002) indican que el IRP no generaba cambios sustantivos en la distribución del ingreso, debido principalmente a que las tasas eran prácticamente constantes. De hecho, las tasas efectivas variaban entre 0,35 % en el decil 1 y algo menos de 3 % en el decil 10. A la vez, en una estimación *ex ante* de los efectos redistributivos de la instauración del IRPF, Amarante *et al.* (2008) ilustran que las tasas efectivas del IRP sobre los ingresos de los deciles 8 a 10 eran decrecientes, dada la mayor proporción de fuentes no gravadas entre los sectores altos, principalmente por la presencia de rentas del trabajo independiente y del capital, aun cuando estas están fuertemente subestimadas en las ECH. Por estas razones, varios de los estudios previos a la reforma (Amarante *et al.*, 2008; Barreix y Roca, 2007; Grau y Lagomarsino, 2002; Rodríguez y Perazzo, 2007) esperaban que esta generase mayores niveles de progresividad. Nótese que todos estos estudios fueron realizados en base a datos de las ECH, con lo cual podrían haber subestimado el impacto diferencial de ambos esquemas tributarios sobre los estratos de mayores ingresos.

A la vez, varios estudios indican que la introducción de las reformas de 2007 redujo considerablemente la proporción de contribuyentes a los tributos personales. Así, Rius (2012) observa que por debajo de la mediana de la distribución de ingresos (deciles 1 a 5) más del 95 % de los hogares vieron reducida su carga impositiva, en tanto para el conjunto de la población constituyó casi el 84 %. Mientras tanto, el 16 % de la población ubicada en los deciles más altos comenzó a contribuir a tasas efectivas más elevadas. De hecho, según el mismo trabajo, las tasas efectivas pasaron a presentar un gradiente mayor, pasando de 0,24 % en el decil 1 a casi el 10 % en el decil 10.

En varios estudios basados en las ECH se ha buscado identificar los niveles de redistribución que genera la imposición a la renta vigente desde 2007 en Uruguay (véanse, por ejemplo, Amarante *et al.*, 2012; Bucheli, Lusting, Rossi y Amábile, 2014). Dado que las ECH recogen información de ingreso líquido, para poder realizar estas estimaciones es necesario imputar valores a fin de generar los ingresos antes de impuestos, lo cual necesariamente implica tomar decisiones sobre los posibles escenarios de evasión. Por otro lado, desde 2012 se dispone de información de registros tributarios a partir de 2009, la cual permite estimar precisamente el efecto redistributivo de los impuestos, pero para el subconjunto de perceptores de

ingresos por trabajo, capital y jubilaciones formales. Por esa razón, en lo que sigue se presentan resultados provenientes de ambas fuentes.

Debe tenerse en cuenta, además, que se trata de ejercicios de carácter estático dado que no dan cuenta de los posibles cambios que la tributación a la renta podría generar en la actividad laboral de las personas y que, por tanto, afectarían sus ingresos. Sin embargo, los estudios de simulación existentes revelan que, a diferencia de algunos países desarrollados, los cambios en el «esfuerzo» laboral de las personas resultantes de la imposición serían prácticamente inexistentes (De Rosa, Esponda y Soto, 2011; Martorano, 2014). En el mismo sentido, un trabajo reciente de Bérgho, Burdín, De Rosa, Giacobasso y Leites (2020) identifica escasas respuestas comportamentales en el entorno del mínimo no imponible para las rentas laborales. Otros trabajos han explorado modificaciones en la forma de percepción de ingresos entre trabajo y capital, al cambiar las tasas relativas en 2013, pero no han identificado movimientos de este tipo (Sena y Strehl, 2019).

Bucheli *et al.* (2014) realizan un ejercicio general del poder redistributivo del gasto social y los impuestos en Uruguay en base a la ECH 2009. Encuentran que el esquema uruguayo de gastos e impuestos es progresivo y que la tributación directa genera una reducción del índice de Gini de los hogares de 1,4 puntos porcentuales. En un análisis basado en la ECH 2011, Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2014) encuentran resultados muy similares: la desigualdad de los hogares caería 1,3 puntos porcentuales. Mientras tanto, las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social producían una caída del mismo índice de 1,1 puntos porcentuales (valor muy similar al identificado por Bucheli *et al.*, 2014). Como se verá más adelante, estos resultados principalmente indican que la tributación directa podría lograr un efecto considerablemente mayor. Es relevante destacar que los resultados son similares para los diversos años considerados.

En el cuadro 1 se presentan estimaciones de la progresividad y efecto redistributivo de la tributación a la renta a lo largo del período considerado, en base a las dos fuentes de datos mencionadas, pero restringiendo el análisis a potenciales contribuyentes del IRPF y el IASS. Con respecto a la redistribución, se observa que los índices de Reynolds Smolensky (R_S) en la ECH y la DGI, así como la reducción proporcional de los índices de desigualdad de Gini son muy similares en ambas fuentes de datos.⁶ Debe

.....
6 Nótese que se trata de medidas de desigualdad calculadas sobre personas de 20 años y más y no sobre hogares.

notarse que, si bien los índices de progresividad de Kakwani dan cuenta de una fuerte progresividad, la capacidad redistributiva de los impuestos es baja.⁷ A nivel general no superan el 5 % del índice de Gini, en tanto en el 1 % superior la reducción es aproximadamente del 12 % y se mantiene prácticamente constante a lo largo del período. Por otra parte, las escasas posibilidades de deducciones generan efectos de reordenamiento muy bajos.

Es relevante destacar la fuerte estabilidad en todos los indicadores de redistribución presentados, que reflejan, al igual que lo señalado para el caso de los hogares, que no se observan modificaciones en la capacidad de la tributación a la renta de las personas físicas de reducir la desigualdad. Los índices de progresividad presentan un levísimo descenso.

Cuadro 1: Redistribución y progresividad de la tributación a la renta en Uruguay. Perceptores de ingreso 2009–2016 (potenciales contribuyentes)

| Año | Redistribución | | | | | Progresividad | |
|------|----------------|-------|--------------|--------------|----------------------|---------------|-------|
| | RS | | % caída Gini | % caída Gini | % Caída 1 % superior | | |
| | ECH | DGI | ECH | DGI | DGI | ECH | DGI |
| 2009 | 0,022 | 0,018 | -4,6 | -3,1 | -12,2 | 0,334 | 0,399 |
| 2010 | 0,021 | 0,027 | -4,5 | -4,7 | -10,9 | 0,331 | 0,406 |
| 2011 | 0,02 | 0,028 | -4,4 | -5,0 | -11,9 | 0,334 | 0,406 |
| 2012 | 0,019 | 0,03 | -4,4 | -5,3 | -14,2 | 0,327 | 0,392 |
| 2013 | 0,02 | 0,025 | -4,6 | -4,5 | -12,8 | 0,328 | 0,39 |
| 2014 | 0,02 | 0,023 | -4,7 | -4,2 | -12,3 | 0,324 | 0,381 |
| 2015 | 0,021 | 0,022 | -4,9 | -4,0 | -13,1 | 0,301 | 0,382 |
| 2016 | 0,02 | 0,023 | -4,7 | -4,1 | -12,3 | 0,293 | 0,384 |

Fuente: Elaborado en base a Burdín et al. (2019).

Nota: RS: índice de Reynolds–Smolensky; progresividad: índice de Kakwani

⁷ El índice de Kakwani comparan la curva de Lorenz de distribución del ingreso antes del impuesto con la curva de concentración del impuesto. El impuesto será más progresivo cuanto mayor asociación se verifique entre la proporción pagada y la capacidad de pago.

La diferencia entre la fuerte progresividad de la imposición a la renta y su moderada capacidad redistributiva se explica por varios factores (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015). En primer lugar, las tasas efectivas medias se ubican en el 5 %. En los deciles 1 a 6 de ingresos totales son prácticamente cero, dado que ahí se ubica el mínimo no imponible de los ingresos laborales. A partir de allí, ascienden hasta el 13 % en el decil 10 y al 14 % en el 1 % superior. En el caso de las rentas laborales, las tasas efectivas aumentan de 11 a 16 %, respectivamente. Sin embargo, debido a la naturaleza dual del sistema, las tasas efectivas de las rentas del capital corresponden al 11 % para el decil 10 de ingresos totales y descienden a 9 % para el 1 % superior y fracciones más pequeñas, como el 0,5 y el 0,1 % superior.

Esta evolución es producto del mayor peso de las rentas del capital y particularmente las utilidades, que se encuentran gravadas a tasas menores (7 %) con respecto a las restantes subfuentes (12 %). De esta manera, es posible considerar que la naturaleza dual del impuesto y la diferencia de tasas dentro de las rentas del capital erosionan la potencial capacidad redistributiva de la tributación directa en Uruguay (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015).

El otro aspecto relevante a considerar radica en la proporción de contribuyentes gravados, la cual se ubica por encima de la mediana de la distribución de los ingresos de los potenciales contribuyentes, en contraste con sistemas más redistributivos, que comienzan a gravar en los deciles más bajos. Es claro que en dichos esquemas las tasas de tributación indirecta son considerablemente menores.

Algunos trabajos se han orientado a ensayar variantes en el esquema actual a efectos de potenciar la capacidad redistributiva del IRPF y el IASS. Por ejemplo, en Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2014) se adaptan los parámetros del modelo español para el caso uruguayo. Este caso combina un mínimo no imponible considerablemente más bajo, tributación por hogares con deducciones elevadas por hijos y tasas máximas que alcanzarían el 45 %. Los resultados sugieren que este esquema duplicaría la capacidad redistributiva del esquema actual. Este ejemplo tiene por objetivo mostrar que la reducción de la desigualdad implica tanto mover las tasas máximas (y equipararlas entre las distintas fuentes y subfuentes) como ampliar la base imponible. Sin embargo, este cambio debería acompañarse de una reducción considerable del IVA.

La comparación con otros países de América Latina ubica a Uruguay entre los países con imposición a la renta de las personas físicas con mayor capacidad de redistribución. Sin embargo, los sistemas impositivos de los países de la región logran moderadísimas reversiones de las desigualdades generadas en el mercado. Al respecto, Gómez Sabaini y Rossignolo (2015) sistematizan tres debilidades de los sistemas de imposición a la renta de la región: reducidas tasas marginales máximas, estrecha base imponible, altas posibilidades de deducción y gasto tributario y altos niveles de evasión y morosidad.

La evolución del sistema uruguayo indica que las tasas máximas se ubican en un rango intermedio en comparación con los países de la región, que oscilan entre el 25 y el 35 %, en tanto son considerablemente más bajas que las de los países europeos, que en muchos casos superan el 45 %. Con respecto al mínimo no imponible, Amarante y Jiménez (2015) hacen notar que, controlando por el PBI per cápita, los mínimos no imponibles latinoamericanos se ubican nueve veces este valor, en tanto en los países desarrollados ese valor baja a tres o cuatro veces.

Percepciones sobre la tributación a la renta personal en Uruguay

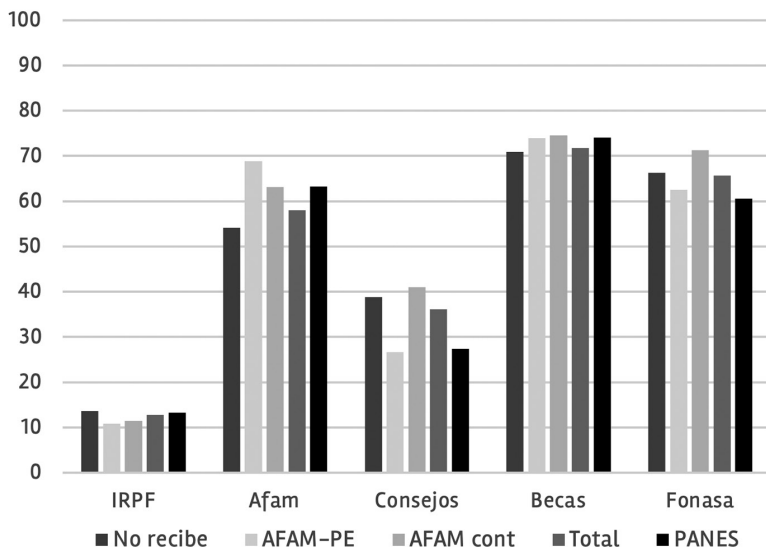
Como se señala en Rius (2012), la reforma tributaria enfrentó una fuerte oposición, pese a que, como se mostró antes, una importante proporción de la población se vio beneficiada. Años después, la situación parece no haber cambiado. En la gráfica 3 se presentan resultados de la ronda 2016–2017 Estudio Longitudinal del Bienestar en Uruguay (ELBU), encuesta que sigue una muestra de hogares con niños que asistían a primer año en escuelas públicas.⁸ En ese relevamiento se les preguntó a las personas entrevistadas por su valoración sobre el conjunto de reformas redistributivas implementadas entre 2005 y 2008, y se agregaron las becas de estudio en enseñanza media. Las barras de la gráfica representan la proporción de personas que declaran su aprobación a las reformas (buenas o muy buenas), según la recepción de transferencias públicas no contributivas. Las barras de color violeta representan a las personas de mayores ingresos, en tanto la cobertura de las transferencias en los estratos bajos es prácticamente universal.

8 Por más detalles sobre el ELBU, véase <http://fcea.edu.uy/estudio-del-bienestar-multidimensional-en-uruguay.html>

De la comparación con las restantes intervenciones, se observa que el IRPF es la reforma que cuenta con menores niveles de aprobación (10 %). Es llamativo observar que no existen prácticamente diferencias según el tipo de beneficio público recibido y, de hecho, la aprobación es ligeramente mayor en el grupo que contiene a los hogares que podrían ser gravados por el impuesto. Un aspecto relevante de la desagregación realizada radica en que los grupos que reciben prestaciones no son contribuyentes netos al IRPF o IASS. Esto significa que su declaración es independiente de su situación personal. AFAM, becas de estudio y FONASA son las intervenciones más valoradas, alcanzando niveles de aprobación superiores al 50 %. Mientras tanto, los consejos de salarios no superan el 40 % de las aprobaciones y presentan diferencias fuertes según el tipo de beneficios recibidos por los respondentes. La mayor desaprobación se da entre los perceptores de AFAM-PE y los exbeneficiarios del PANES, situaciones que podrían asociarse a una mayor informalidad laboral y, por ende, menos participación sindical. Este resultado requiere una mayor exploración específica. En contraste, los dos grupos mencionados presentan niveles de aprobación a las AFAM más elevados que el resto. Esto sugiere que la experiencia de haber recibido transferencias podría asociarse a una mayor aprobación de esa intervención específica, pero ello no necesariamente se traslada a otras políticas públicas, aun aquellas como el IRPF que podrían, eventualmente, financiar estos beneficios.

La gráfica 4 representa la proporción de personas que declaran conocer cada una de las reformas. Los consejos de salarios parecen ser menos conocidos, seguidos del IRPF. Nuevamente, quienes eran beneficiarios de AFAM-PE o habían recibido el PANES declaraban un mayor desconocimiento de estas intervenciones.

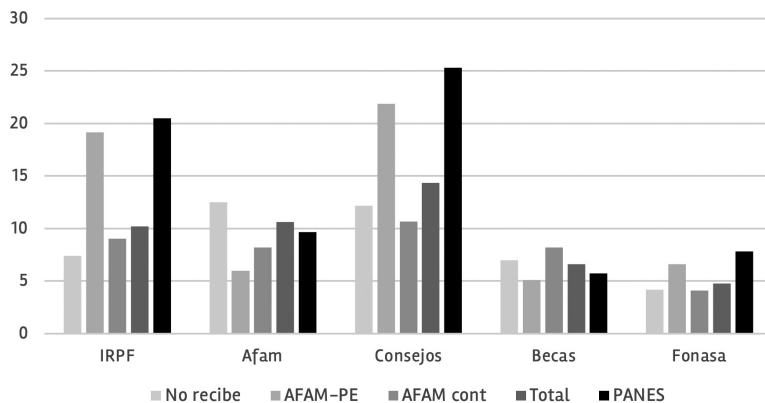
Gráfica 3: Proporción de hogares que declaran que las reformas son buenas o muy buenas, según tipo de transferencia recibida. 2016/17. Panel ELBU



Nota: La columna PANES refiere a quienes fueron beneficiarios de este programa entre 2005 y 2007 (están incluidos en las otras columnas).

Fuente: Elaborado en base a ELBU.

Gráfica 4: Proporción de hogares que no conocen la reforma según tipo de prestación recibida



Fuente: Elaborado en base a ELBU, cuarta ronda.

Para terminar, es importante recordar que varios estudios recientes basados en datos de diversas encuestas de opinión pública dan cuenta de una ligera reducción de las preferencias por la redistribución en Uruguay (Leites *et al.*, 2021), si bien las personas siguen declarando que la desigualdad y la pobreza son problemas relevantes para el país.

Comentarios finales

En este capítulo se examinaron brevemente la restauración de la imposición a la renta realizada en 2007 y sus efectos sobre la desigualdad. Un primer aspecto a destacar radica en la reorientación de la recaudación hacia la tributación directa, buscando fomentar mayores niveles de equidad vertical y horizontal. En esta esfera se lograron avances parciales, pues la tributación directa ganó peso, pero el IVA y el IMESI continúan predominando.

A la vez, la tributación personal a la renta tiene un claro carácter redistributivo y progresivo, que supera al sistema anterior, basado en el IRP. Sin embargo, la capacidad redistributiva del IRPF y el IASS podría aumentar sustancialmente, tanto por el aumento de los tipos máximos como por la ampliación de la base contributiva, que debería acompañarse de reducciones del IVA. Con respecto a los tipos máximos, es importante indicar que la heterogeneidad de tasas entre capital y trabajo y dentro del capital, aunada a la dualidad del impuesto, lleva a que las tasas efectivas en los estratos muy altos descendan con respecto a los inmediatamente inferiores.

Otro aspecto a revisar radica en la dualidad del sistema (inspirado en los países nórdicos), que trata diferenciadamente trabajo y capital, y, además, no introduce progresividad en el IRPF categoría I. Varios trabajos demuestran que la frontera entre ingresos laborales y rentas del capital es difusa y que la tributación diferencial podría generar traslados a efectos de acogerse a la fuente que presente menores tasas efectivas.

Los altos niveles de concentración de las rentas del capital y el hecho de que el grueso del proceso redistributivo verificado entre 2008 y 2013 se haya procesado en el 99 % de menores ingresos fortalecen los planteos realizados en el párrafo anterior. Asimismo, sugieren la reconsideración de la imposición al patrimonio, cuya gravitación actual se ubica por debajo del 10 % de la recaudación.

El rechazo al IRPF y la mayor valoración de las transferencias como AFAMPE indica que los impuestos no son visualizados como posibilitadores de mayores niveles de protección social. Esta perspectiva podría frenar las políticas redistributivas basadas en impuestos dado el escaso apoyo con el que cuentan. En ese sentido, tanto en la agenda de políticas públicas como en las agendas de investigación sobre desigualdad podrían profundizarse los análisis de «cultura tributaria», promisorio área de trabajo interdisciplinario desarrollada en otros países cercanos, como, por ejemplo, Chile.

La estancada reforma de las prestaciones sociales, truncada en 2008, podría beneficiarse de un diseño que combine tributación a la renta y transferencias en una sola, de manera de contar con un único sistema donde confluyan impuestos directos y beneficios.

Como se señaló a lo largo de este trabajo, la desigualdad de ingresos personales dejó de descender en 2013. Esto implica que el logro de nuevas reducciones de la desigualdad implicará diseñar nuevas políticas redistributivas, que requerirán definir previamente los niveles de desigualdad que la sociedad uruguaya está dispuesta a tolerar. Sin embargo, estas medidas deberán tomarse en un contexto internacional menos favorable, donde la participación de la masa salarial parece reducirse y la competencia entre los países por atraer capitales lleva a concluir que algunas medidas de tributación a la riqueza requieren tomarse en forma coordinada (Piketty, 2014). Por último, debe destacarse que, a efectos de acometer los actuales niveles de desigualdad, los cambios tributarios deberían enmarcarse en medidas redistributivas más amplias, que permitan el acceso a la vivienda y otras formas de propiedad de la riqueza.

Bibliografía

- Abeles, M., Amarante, V., y Vega, D. (2014). Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista CEPAL*, 114, 31-52.
- Alarco, G. (2014). Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011. *Revista CEPAL*, 113, 43-60.
- Alvaredo, F., Atkinson, A. B., Piketty, T., y Sáez, E. (2013). The top 1 percent in international and historical perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 3-20.
- Alvaredo, F., y Gasparini, L. (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries. En A. Atkinson y F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*, 2. Amsterdam, Holanda: Elsevier.
- Alvaredo, F., y Londoño Vélez, J. (2014). High income and income tax in Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, 16(31), 157-194.
- Amarante, V., Arim, R., y Salas, G. (2007). *Impacto distributivo de la reforma impositiva*. Background paper for Poverty and Social Impact Analysis of Uruguay.
- Amarante, V., R. Arim, y G. Salas. (2008). *Impacto distributivo de la reforma impositiva*. Background paper for Poverty and Social Impact Analysis of Uruguay. Informe N.º 44939-UY. Banco Mundial-Unidad de Reducción de la Pobreza y Administración Económica. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/446111468143067442/pdf/449390spanish0BOX0334099B.pdf>
- Amarante, V., Bucheli, M., Olivieri, C., y Perazzo I. (2011). *Distributive impacts of alternative tax structures: The case of Uruguay*. Documentos de Trabajo 0911. Montevideo, Uruguay: Departamento de Economía, FCS.
- Amarante, V., Brum, M., Pereira, G., Velasco, A., Vigorito, A., y Umpiérrez, A. (2012). *La distribución de la riqueza en Uruguay: Elementos para el debate* (Fondo artículo 2 para la comprensión de temas de interés general. Montevideo, Uruguay: CSIC, Udelar.
- Amarante, V., Colafranceschi, M., y Vigorito, A. (2014). Uruguay's Income Inequality and Political Regimes over 1981-2010. En A. Cornia (Ed.), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (pp. 118-139). WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.

- Amarante V., y Jiménez J. P. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En J. P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Amarante, V., Arim, R., y Yapor, M. (2016). Decomposing inequality changes in Uruguay: The role of formalization in the labor market. *IZA Journal of Labor & Development*, 5(1), 1-20.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L., Patterson, C., y Van Reenen, J. (2017). Concentrating on the Fall of the Labor Share. *American Economic Review*, 107(5), 180-185.
- Barreix, A., y Roca, J. (2007). Reforzando un pilar fiscal: El impuesto a la renta dual a la uruguaya. *Revista de la CEPAL*, 92.
- Bérgolo, M., Burdin, G., De Rosa, M., Giacobasso, M., y Leites, M. (2020). Digging into the Channels of Bunching: Evidence from the Uruguayan Income Tax. *The Economic Journal*, 131(639), 2726-2762. <https://doi.org/10.1093/ej/ueab002>
- Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M., y Amábile, F. (2014). Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay. *Public Finance Review*, 42(3), 413-433.
- Burdín, G., Esponda, F., y Vigorito, A. (2015). Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: Un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011. En J. P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (pp. 117-155). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Burdín, G., Vigorito, A., de Rosa, M., y Vilá, J. (2019). *Was falling inequality in all Latin American countries a data-driven illusion? Income distribution and mobility patterns in Uruguay 2009-2016*. Serie Documentos de Trabajo 30/19. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
- Burdín, G., A. Vigorito, M. de Rosa, y J. Vilá. (2020). *Was falling inequality in all Latin American countries a data-driven illusion? Income distribution and mobility patterns in Uruguay 2009-2016*. Documentos de Trabajo 30/19. Montevideo, Uruguay: Instituto de Economía, FCEA. Recuperado de: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-30-19-was-falling-inequality-in-all-latin-american-countries-a-data-driven-illusion-income-distribution-and-mobility-patterns-in-uruguay-2009-2016/publicacion/718/es/bs/>

- Cornia, A. (2010). Income Distribution under Latin America's New Left Regimes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1), 85-114.
- Cornia, G. A., Gómez-Sabaini, J. C., y Martorano, B. (2014). Tax policy and income distribution during the last decade. En A. Cornia (Ed.), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (pp. 295-318). WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, Oxford.
- Daudey, E., y García-Peñalosa, C. (2007). The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries. *Journal of Development Studies*, 43(5), 812-829.
- De Rosa, M., Esponda, F., y Soto, S. (2010). *Sistemas tributarios alternativos y su impacto en la distribución del ingreso y en la oferta laboral: Una aproximación comportamental para el caso uruguayo*. (Trabajo monográfico para la obtención de la Licenciatura en Economía, FCEA, Udelar).
- De Rosa, M., Sinisclachi, S., Vilá, J., Vigorito, A., y Willebald, H. (2018). El futuro en foco. *Cuadernos Sobre Desarrollo Humano*, 10. Montevideo.
- Dirección General Impositiva. (2021). *Series de datos*. <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal,dgi--series-de-datos,O,es,0>.
- Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J., y Mayer, R. (2019). Top incomes in Chile: A historical perspective on income inequality, 1964-2017. *Review of Income and Wealth*. doi:10.1111/roiw.12441
- García Repetto, U. (2006). *La experiencia del sistema de imposición a la renta en el Uruguay de los sesenta*. DT 05/06, Instituto de Economía, FCEA, Udelar.
- Gasparini, L., Bracco, J., Galeano, L., y Pistorio, M. (2018). *Desigualdad en países en desarrollo: ¿Ajustando las expectativas?* Documentos de Trabajo del CEDLAS. UNDL.
- Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G., y Acosta, P. (2011). *Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010*. Documento de Trabajo 127. CEDLAS, UNLD.
- Gasparini, L., y N. Lustig. (2011). The rise and fall of income inequality in Latin America. En J. A. Ocampo y J. Ros (Eds.), *Handbook of Latin American Economics* (pp. 691-715). Nueva York, EE. UU.: Oxford University Press.

- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. C., y Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En J. C. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (Comps.), *Evasión y equidad en América Latina* (pp. 11-68). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Gómez Sabaini, J. C., y Rossignolo, D. (2015). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. En J. P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (pp. 49-116). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). Encuestas Continuas de Hogares. www.ine.gub.uy
- Leites, M., A. Rivero, y G. Salas. (2021). *Determinantes de las creencias, preferencias y actitudes sobre las políticas redistributivas*. Serie Notas de Enseñanza 07/2021. Montevideo, Uruguay: Departamento de Economía, FCEA. Recuperado de: http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Documentos/Nota_docentes_Preferencias_por_la_redistribuci%C3%B3n.pdf
- Lindenboim, J., Kennedy, D., y Graña, J. M. (2010). El debate sobre la distribución funcional del ingreso. *Desarrollo Económico*, 49(196), 541-571.
- López-Calva, L. F. y Lustig, N. C. (2010). *Declining Inequality in Latin America*. Nueva York, EE. UU.: UNDP y Brookings Institution Press.
- Lustig, N., y McLeod, D. (2011). *Inequality and Poverty under Latin America's New Left Regimes*. 2011. WP 1117. Tulane Economics Working Paper Series.
- Martorano, B. (2014). The impact of Uruguay's 2007 tax reform on equity and efficiency. *Development Policy Review*, 32(6), 701-714.
- Morgan, M. (2017). Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil combining national accounts surveys and fiscal data, 2001-2015. *World Inequality Database*. Working Paper Series, 12, 1-50.
- Oyhantçabal, G., y Sanguinetti, M. (2017). El agro en Uruguay: Renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del desarrollo*, 48(189), 113-139.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- PNUD (2008). *Informe sobre desarrollo humano Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo, Uruguay: PNUD.

- Rodríguez, S., y Perazzo, I. (2007). Impactos de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares. *Quantum: Revista de Administración, Contabilidad y Economía*, 2(1), 61-78.
- Souza, P. H., y Medeiros, M. (2015). Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012. *Sociologies in Dialogue*, 1(1).
- Tornarolli, L., Ciaschi, M., y Galeano, L. (2018). *Income distribution in Latin America: The evolution in the last 20 years: A global approach*. Documento de Trabajo, CEDLAS, UNDL.
- Viñales, G. (2019). *Uruguay: Evolución del Sistema Tributario (1990-2018)*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.

Anexo. El IRPF y el IASS

Rentas del capital (IRPF categoría I)

Las rentas del capital se clasifican en capital mobiliario e inmobiliario. En el primer grupo se consideran todas las rentas en dinero o en especie provenientes de depósitos, de préstamos y colocaciones del capital o de crédito de cualquier naturaleza, los dividendos o utilidades distribuidos por contribuyentes de IRAE, y los arrendamientos, cesión de derechos de bienes muebles, marcas, patentes, derechos de autor, derechos federativos de deportistas, entre otros. Dentro de este tipo de rentas, están exonerados los intereses de la deuda pública, los resultados obtenidos en los fondos de ahorro provisional y las utilidades distribuidas por sociedades personales cuando sus ingresos no superen 4,000,000 UI, así como las utilidades distribuidas por los prestadores de servicios personales no dependientes que hayan quedado incluidos en el IRAE. Los bancos, sujetos pasivos de IRAE, organismos públicos deudores y aquellos que sean designados serán agentes de retención. En caso en que no se realice la retención, el sujeto generador del ingreso deberá realizar la declaración correspondiente. Las tasas impositivas varían según el tipo de renta mobiliaria de que se trate (cuadro A.1).

Cuadro A. 1: IRPF. Tasas impositivas según tipo de renta. Categoría I

| Concepto | Tasa |
|---|------|
| Intereses correspondientes a depósitos en M/N y en UI, a más de un año en instituciones de intermediación financiera de plaza | 3% |
| Intereses de obligaciones y otros títulos de deuda, emitidos a más de 3 años (1) | 3% |
| Intereses por depósitos a un año o menos, en M/N sin cláusula de reajuste | 5% |
| Dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE | 7% |
| Dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE originados en los rendimientos comprendidos en el apartado II) del literal C) del art. 27 del título 7. (3) | 12% |
| Rendimientos derivados de derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas (2) | 7% |
| Restantes rentas | 12% |

Fuente: DGI (2013).

Mientras tanto, en las rentas del capital inmobiliario se agrupan los arrendamientos, subarrendamientos y cualquier cesión de derechos de uso o goce que no constituya una transmisión patrimonial de un inmueble. Se exonera del pago del IRPF por arrendamientos a aquellas personas que realicen un trámite ante la DGI en el que demuestren que perciben por renta de arrendamientos de inmuebles menos de 40 bases de prestaciones y contribuciones (BPC) anuales,⁹ autoricen a levantar el secreto bancario y se constate que no perciben otros rendimientos de capital mayores a 3 BPC anuales. El IRPF por arrendamientos se paga a través de agentes de retención. En caso de no haberlos, el contribuyente deberá realizar anticipos mensuales, correspondientes al 10,5 % de los ingresos generados por arrendamiento de inmuebles.

IRPF categoría II. Rentas del trabajo

Dentro de este grupo se considerarán rentas del trabajo las obtenidas dentro o fuera de la relación de dependencia y los subsidios de inactividad compensada. Se toman en cuenta todos los ingresos, tales como sueldos, comisiones, horas extras, aguinaldo, licencia, salario vacacional, viáticos sin rendición de cuentas y cualquier otra partida abonada por el empleador. Se excluyen los subsidios por desempleo, enfermedad y maternidad, seguros por accidente y desempleo hasta el máximo legal, y asignaciones familiares. El umbral mínimo y las tasas con las que se grava cada franja de ingresos han experimentado variaciones desde la creación del impuesto (cuadro A.2).

.....
9 El valor de la BPC ha sido de \$1.944 en 2009, \$2.061 en 2010 y \$2.226 en 2011.

Cuadro A.2: Tipos impositivos correspondientes al IRPF según franja de ingresos anuales. Categoría II

| Rango (BPC anual) | Julio-diciembre 2007 | Rango (BPC anual) | 2008 | Rango (BPC anual) | 2009-2011 | Rango (BPC anual) | 2012 en adelante |
|-------------------|----------------------|-------------------|------|-------------------|-----------|-------------------|------------------|
| 0-30 | 0% | 0-68 | 0% | 0-84 | 0% | 0-84 | 0% |
| 30-60 | 10% | 68-120 | 10% | 84-120 | 10% | 84-120 | 10% |
| 60-90 | 15% | 120-180 | 15% | 120-180 | 15% | 120-180 | 15% |
| 90-300 | 20% | 180-600 | 20% | 180-600 | 20% | 180-600 | 20% |
| 300-600 | 22% | 600-1200 | 22% | 600-1200 | 22% | 600-900 | 22% |
| 600 o más | 25% | 1.200 o más | 25% | 1.200 o más | 25% | 900-1380 | 25% |
| | | | | | | 1.380 o más | 30% |

Fuente: Elaborado en base a información de la DGI.

Cuadro A.3

Deducción

13 BPC por cada menor de edad a cargo

(Liquidación de la persona a cargo o 50% madre y 50% padre)

26 BPC por cada hijo con discapacidad o persona a cargo con discapacidad en régimen de tutela o curatela

Aportes jubilatorios personales al Banco de Previsión Social (BPS), al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, ala Dirección Nacionalde Asistencia Social Policial, ala Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, ala Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, a la Caja Notarial dela Seguridad Social y a las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social

Aportes personales al FONASA, al Fondo de Reconversión Laboral, al Fondo del Sistema Notarial de Salud y a las cajas de auxilios y seguros convencionales

Fondo de Solidaridad y su adicional

Fuente: www.dgi.gub.uy

IASS

El IASS es un impuesto que rige desde el 1.º de julio de 2008 sobre las pensiones y jubilaciones otorgadas por instituciones residentes. Al igual que el IRPF categoría II, las tasas impositivas son progresionales (cuadro A.4) y el impuesto es retenido sobre el ingreso mensual.

Cuadro A.4: Tasas impositivas del IASS según tramo de ingreso

| Tramo (en bpc anual) | Tasa |
|----------------------|------|
| 0-96 | 0% |
| 96-180 | 10% |
| 180-600 | 20% |
| 600 o más | 25% |

Fuente: Elaborado en base a información de la DGI.

El fin del [ciclo frenteamplista en el gobierno nacional] invita a realizar un balance sobre las distintas orientaciones de política pública impulsadas... Resulta relevante preguntarse cuánto hubo de cambio y cuánto de continuidad en las transformaciones del Estado, y de esta manera analizar qué Estado se fue configurando ¿Significó el giro a la izquierda en Uruguay un cambio sustantivo en relación a la matriz política histórica del Estado existente en el país hasta ese entonces? ¿Cuáles fueron las principales reformas realizadas en estos quince años?

Este libro busca responder a dichas preguntas en base a capítulos que revisan diversas áreas de temas y políticas públicas, y realizan un balance del período progresista en cada una de ellas.



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

ISBN: 978-9974-8594-2-5



9 789974 859425