

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN 2014
URUGUAY



| Bertelsmann **Stiftung**



BTI 2014 | Reporte de Uruguay

Índice de Situación	1-10	9,33	# 4 de 129	
Transformación Política	1-10	9,95	# 1 de 129	➡
Transformación Económica	1-10	8,71	# 7 de 129	➡
Índice de Gestión	1-10	7,46	# 2 de 129	
	Escala	Puntaje	Ranking	Tendencia

Indicadores clave

Población	M	3,4	IDH	0,792	PBI p.c.	\$	16036,7
Crecimiento de Población ¹	% p. a.	0,3	Puesto en IDH de 187	51	Índice Gini		45,3
Esperanza de vida	años	76,8	Índice de educación ONU	0,764	Pobreza ³	%	1,2
Población urbana	%	92,6	Desigualdad de género ²	0,367	Ayuda per capita	\$	3,3

Fuentes: The World Bank, World Development Indicators 2013 | UNDP, Human Development Report 2013. Notas: (1) Tasa de crecimiento promedio anual. (2) Gender Inequality Index (GII). (3) Porcentaje de la población que vive con menos de 2 dólares por día.

Resumen ejecutivo

El periodo aquí analizado abarca la fase central del mandato del presidente Mujica, el segundo mandato de un presidente de la coalición izquierdista Frente Amplio (FA), que en las elecciones de 2004, por primera vez, había conquistado la presidencia. El anterior presidente Tabaré Vázquez había asumido el cargo el 1 de marzo de 2005, y cinco años más tarde le sucedió el presidente José Mujica. Dado que ambos son miembros de la misma coalición, aunque pertenecen a diferentes grupos y partidos, las políticas públicas seguidas por Mujica han sido esencialmente las mismas que las de Vázquez. Sin embargo, la postulación presidencial de Mujica fue en contra de las preferencias de Vázquez, quien pretendía promover el ex ministro de Economía Danilo Astori, actual vicepresidente. Debido al hecho de que la candidatura de Mujica fue defendida por los sectores radicales del FA (comunistas y la antigua guerrilla, Tupamaros), algunos observadores anticiparon que el segundo gobierno del FA profundizaría en las políticas orientadas hacia una transformación, tal y como las había impulsado Vázquez, y que daría un giro hacia la izquierda. Sin embargo, las principales propuestas políticas del nuevo gobierno no mostraron tendencias innovadoras significativas con respecto al gobierno anterior, en parte debido a los obstáculos que se encontraron en dos áreas de reforma que originalmente habían sido priorizadas por Mujica: la reforma administrativa del Estado y la reforma educativa. En el primer año, el nuevo gobierno optó, en un principio, continuar con la línea política del anterior Ejecutivo, pero en su segundo y tercer año de mandato, el gobierno de Mujica mostró una serie de características distintivas, la mayoría de ellas basadas en su estilo peculiar de liderazgo. En 2012 surgió el problema más importante, cuando las contradicciones dentro del Ejecutivo comenzaron a hacerse visibles, la presencia de diferentes puntos de vista sobre la política económica, que fue descrito por la prensa como la existencia de “dos equipos económicos” - un equipo oficial que controla el Ministerio de Economía y el Banco Central, y un equipo alternativo formado por un grupo de colaboradores directos del Presidente. Este equipo económico alternativo promovió una serie de iniciativas con relación a la política impositiva que se consideran incompatibles con las políticas del equipo oficial. Hasta el momento, se trata sobre todo de tensiones entre los sectores radical y moderado dentro del gobierno, pero dado que esas visiones opuestas se hicieron públicas y fueron percibidas como parte de un debate cada vez más agresivo, afectó la unidad del gobierno, disminuyó el apoyo público y creó incertidumbre entre los actores relevantes.

A pesar de un contexto internacional desfavorable, la economía uruguaya se está desempeñando bastante bien. El impacto de la crisis económica en Uruguay fue limitado, y el crecimiento que comenzó en 2003 ha continuado sin mayores trastornos. La gestión adecuada de las políticas económicas y financieras (el reducido déficit fiscal, la regulación y un clima favorable para los inversores, la situación financiera consolidada del sistema bancario) favoreció el buen desempeño socioeconómico durante 2011 y 2012, con un crecimiento del PIB, una caída de los niveles de la pobreza y una tasa de desempleo en mínimos históricos. Durante el período aquí revisado, Uruguay de modo particular ha tenido éxito en términos de inversión. En 2012, la inversión total alcanzó su nivel más elevado después de 64 años, que representó el 22,1% del PIB en 2012, tras alcanzar el 19,4% en 2011. Por la misma razón, en 2012 la inversión extranjera directa ascendió a 2.679 miles de millones de dólares, correspondiente con el 5,2% del PIB, después del 5% en 2011. Sin embargo, la continuidad de esta

tendencia depende de diversos factores internos y externos. Mientras que los factores externos –como, por ejemplo, los precios de materias primas o la demanda desde China– no pueden ser controlados por el gobierno, el principal desafío para el país es el mantenimiento de sólidas políticas económicas, orientadas a mantener el control de la inflación y la consolidación de las condiciones favorables para la inversión. Esta tarea podría ser cada vez más difícil en el contexto de las contradicciones internas del gobierno y de la temporada electoral que está acercándose.

Historia y características de la transformación

Uruguay presenta la historia democrática más extensa de todos los países de América Latina. En el siglo XX, Uruguay sufrió sólo dos rupturas institucionales. La primera fue un golpe civil en 1933, después del cual se procuró llegar a una reconstrucción institucional rápida a través de reformas constitucionales y legales. Sin embargo, la falta de legitimidad de los dos gobiernos elegidos (1934 y 1938) en virtud de estas normas, implicó que solo en 1942, después de una nueva reforma constitucional, se volviese a instaurar un sistema democrático efectivo. La segunda ruptura, entre 1973 y 1984, abrió paso a una dictadura militar (de tipo burocrático-autoritario), similar a otras dictaduras que en este momento asolaron el continente. Los años de la dictadura militar fueron el único período del siglo XX, en el que no se celebraron elecciones para elegir los gobiernos y los partidos políticos tradicionales fueron excluidos del poder. Este hecho pone de manifiesto un notable desarrollo político del país en el contexto regional. Uruguay comparte con Colombia la sorprendente característica de haber sido gobernado sólo por dos partidos políticos diferentes antes de 2004: el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN o Partido Blanco). A la larga, Uruguay destaca en el contexto regional por el elevado nivel de estabilidad política y de continuidad de su sistema político.

A lo largo del temprano proceso de democratización, Uruguay inició la construcción de un estado de bienestar, lo que implicó a la vez un proceso simultáneo de formación de ciudadanía política y social. Durante las primeras décadas del siglo XX, bajo el liderazgo de José Batlle y Ordóñez, se pusieron en práctica varias reformas políticas (el sufragio universal y secreto, elecciones libres y justas), sociales (separación de la Iglesia y el Estado, jornada laboral de ocho horas) y económicas. En ausencia de fuertes poderes fácticos, el Estado adquirió un papel central en la economía y en la provisión de todo tipo de servicios públicos. De esta manera, durante la primera mitad del siglo XX, el país se caracterizó por una sociedad rica, integrada y moderna. La prosperidad basada en el sólido desempeño de la agricultura y las exportaciones de ganado estuvo asociada a un “modelo de desarrollo de sustitución de importaciones” que intentó promover el desarrollo industrial, pero que entró en crisis a principios de la década de 1950 como consecuencia de una caída significativa de los precios de las materias primas. Consecuencia de ello fue un largo período de estancamiento económico y de agitación social.

El sólido sistema político bipartidista que Uruguay ha ostentado durante más de un siglo comenzó a cambiar durante la década de 1960. En un contexto de fuertes conflictos sociales y políticos, algunos partidos de izquierda minoritarios se unieron con otros grupos y líderes disidentes de los partidos tradicionales para formar el Frente Amplio (FA). A partir de las elecciones de 1971, los partidos tradicionales comenzaron a perder sistemáticamente votos a favor de la oposición de izquierda, que en 2004 acabó ganando las elecciones generales con una mayoría de los votos.

Pero al comienzo de ese proceso, en 1973, la crisis económica, social y política desembocó en un golpe de Estado y una dictadura militar de 12 años de duración que terminó en 1985. Con el restablecimiento de la constitución comenzó a desenvolverse un doble proceso de transición. Por un lado, la redemocratización del país progresó de forma rápida y el imperio de la Ley fue restaurado –con la excepción de la persecución de las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura– junto con el sistema político y de partidos, con todas sus complejidades. Por otra parte, de modo gradual los sucesivos gobiernos de los partidos tradicionales pusieron en práctica un proceso de reforma económica y estatal. Pero mientras que la transición democrática rápidamente llegó a buen término, varios intentos de promover privatizaciones y de implementar una reforma del Estado fueron bloqueados por una coalición entre las organizaciones sociales y la oposición de izquierda –sobre todo los sindicatos, que con frecuencia han recurrido a mecanismos de democracia directa. En ese contexto, los partidos tradicionales se encontraban agrupados de forma cada vez más acusada en el centro

derecha del espectro ideológico, ya que estaban defendiendo y llevando a cabo reformas pro-mercado (como la supresión de monopolios en el mercado de los seguros, la privatización de la compañía aérea estatal, contratos con empresas privadas para los servicios portuarios y la creación de un sistema de seguridad social mixto público y privado) mientras que el FA asumía cada vez más el papel de defensor de las empresas en manos del Estado, junto con los derechos de los trabajadores y de los pobres. A pesar de que las tasas de crecimiento económico alcanzaron alrededor del 5% durante la mayor parte de la década de 1990, y de que tanto las tasas de inflación como las de desempleo se situaban en torno al 10%, el proceso desembocó en 2002 en una profunda recesión y una crisis financiera.

Los cambios en el sistema de partidos que se iniciaron en 1971 ganaron fuerza, cuando el FA se movió hacia posiciones ideológicas más moderadas y adoptó posiciones favorables hacia la presencia del Estado que estaban siendo abandonadas por los partidos tradicionales. Por último, la reforma electoral de 1996, que adoptó un sistema de elecciones presidenciales por mayoría absoluta con segunda vuelta, creó un nuevo marco institucional para el país, consolidando un sistema de competencia política entre dos bloques ideológicamente opuestos, el FA de centro-izquierda y los dos partidos tradicionales de centro-derecha. Este proceso de cambio político, que a largo plazo ha sido el más importante de la política uruguaya, ha impulsado una transformación radical del sistema de partidos y además ha abierto la posibilidad de que un nuevo actor político de izquierda se haga cargo del gobierno del país. Este proceso se fundamenta en el progresivo desencanto de los electores con las élites tradicionales, un desencanto que originalmente era más evidente entre los votantes más jóvenes y los sectores educados y afincados en las ciudades, y se ha manifestado en el apoyo político para un partido que ha aprendido a moderar su discurso y avanzar gradualmente hacia el centro del espectro ideológico.

El BTI combina textos analíticos y evaluaciones numéricas. El puntaje para cada pregunta aparece debajo de su título correspondiente. La escala varía de 1 (peor) a 10 (mejor).

Índice de Situación

I. Estado de la democracia

1 | Estatalidad

El Uruguay no tiene problemas de estatalidad. El gobierno constitucional uruguayo ejerce el monopolio del uso de la fuerza en todo su territorio.

En Uruguay, la totalidad de la población acepta la legitimidad del Estado-nación. Las normas de acceso a la ciudadanía son perfectamente claras, e incluyen a todas las personas nacidas en el país, a los extranjeros establecidos en el país, y a los hijos e hijas de uruguayos nacidos en el extranjero. El acceso a la ciudadanía no se le niega a nadie por razones de raza, sexo, idioma, religión, opiniones políticas u opiniones de otra índole, origen nacional o social, o propiedad.

En Uruguay, los dogmas religiosos no juegan ningún papel relevante en la toma de decisiones. La Iglesia Católica, representante de la religión predominante en el país, fue separada completamente del gobierno hace más de un siglo. El Estado es laico y los dogmas religiosos no tienen influencia en el ordenamiento jurídico ni en las instituciones políticas. La Iglesia intenta ejercer influencia en algunos temas, como los derechos de los homosexuales o el aborto, como cualquier otro grupo de presión, con resultados variados.

Pregunta
Puntaje

Monopolio
del uso de la
fuerza

10

Identidad
estatal

10

No
interferencia
de dogmas
religiosos

10

Todas las funciones básicas del Estado se llevan a cabo por las instituciones correspondientes. Desde su independencia, el país está organizado en forma de una república con una separación clásica de poderes. Además, el país cuenta con 19 gobiernos sub nacionales (departamentos), y con una variedad de organismos públicos autónomos, especializados en diferentes áreas, como la educación, otros servicios públicos y agencias reguladoras. En términos generales, las funciones de regulación, administración e implementación de las funciones del Estado se cumplen de forma cabal.

Administración
básica
10

2 | Participación política

En Uruguay se han celebrado con regularidad elecciones nacionales por sufragio universal y voto secreto para elegir al presidente y a la asamblea legislativa. El organismo electoral (la Corte Electoral), nombrado por la Asamblea General por mayoría de dos tercios, goza de una larga tradición de imparcialidad y eficacia. Sin embargo, a partir de 2000 se produjo una situación de bloqueo en el proceso de renovación quinquenal de sus miembros. El gobierno actual negoció un acuerdo entre los partidos, y en 2010 la Asamblea nombró un nuevo tribunal. El voto es obligatorio para los ciudadanos residentes, y las tasas de participación electoral son particularmente altas (por encima del 90%). Todos los partidos políticos disfrutaban prácticamente de las mismas posibilidades de acceder a los medios de comunicación, y desde 1984, ningún resultado de las elecciones ha sido impugnado.

Elecciones
libres y justas
10

Desde 1985 hasta el momento, los representantes políticos elegidos democráticamente tienen el poder efectivo para gobernar, sin que exista un poder de veto capaz de cuestionar su autoridad.

Poder efectivo
para gobernar
10

Los derechos de asociación y reunión son completamente respetados por el gobierno uruguayo, sin restricciones significativas.

Derechos de
asociación /
reunión
10

En Uruguay, la libertad de expresión está completamente garantizada para los ciudadanos, los grupos y la prensa, sin que haya ningún tipo de censura. Entre los medios de comunicación se percibe una diversidad ideológica y política, por lo que todas las opiniones pertinentes están presentes en la agenda pública.

Libertad de
expresión
10

3 | Imperio de la Ley

Existe una clara división de funciones entre las ramas judicial, ejecutiva y legislativa del gobierno de Uruguay, con mutuos controles y contrapesos. No es usual que se produzcan conflictos entre distintas ramas del gobierno y, cuando se producen se resuelven de acuerdo a la Constitución. La única limitación a la separación de poderes se derivaba de la ley de amnistía a favor de los militares, la cual adjudicaba al ejecutivo la decisión de llevar a juicio los crímenes cometidos por militares durante la dictadura. En 2009, esta ley fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia y finalmente revocada por la Asamblea General en 2011, restableciendo de este modo la plena separación de poderes.

División de
poderes
10

El poder judicial disfruta de una completa independencia del poder ejecutivo y es capaz de realizar su función. La Suprema Corte de Justicia es nombrada por una mayoría de dos tercios de la Asamblea General, y tiene autoridad para decidir si una ley es inconstitucional. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se nombra por el mismo procedimiento, y puede declarar nulos los actos administrativos.

Independencia
del poder
judicial
10

Los funcionarios públicos que violan la ley y participan en actos de corrupción son enjuiciados rigurosamente conforme a las leyes establecidas; además, siempre dan lugar a publicidad negativa. En términos generales, Uruguay presenta bajos niveles de corrupción, a pesar de que se hayan producido algunos escándalos. En esos casos, los medios informan sobre el asunto, lo que genera publicidad negativa para el cargo público y el poder judicial persigue al funcionario acusado. Desde 1999 se ha establecido una agencia anticorrupción (la Junta de Transparencia y Ética Pública) que, cada vez más, juega un papel importante en la lucha contra la corrupción. Uruguay es uno de los pocos países que han logrado avances significativos en este sentido en los últimos 10 años, superando incluso a Chile, líder regional en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Europeo de Investigación para la Lucha contra la Corrupción y la Construcción del Estado, este progreso se debe principalmente al agotamiento de las prácticas particularistas -es decir, clientelares- y, desde la década de 1990, a los cambios en el por lo demás estable sistema de partidos, permitiendo una competencia política que pone más énfasis en mensajes programáticos.

Procesamiento
del abuso de la
función pública
10

En consecuencia, este cambio no fue impulsado por la legislación contra la corrupción en Uruguay, sino más bien la legislación fue un producto del mismo. Esto explica los medios y el alcance del nuevo sistema normativo, que fue sustancialmente más estricto y más tardío en su aplicación que el de otros países de la región. Estas reformas no fueron introducidas en respuesta a una crisis de legitimidad, razón que había motivado a otros partidos a aprobar normas parecidas, sino más bien como consecuencia de la necesidad de establecer reglas para las prácticas políticas y la burocracia en el nuevo contexto de competencia programática. La transformación de Uruguay en un “régimen de acceso abierto”, con bajos niveles de corrupción, hizo cada vez más evidente la necesidad de regular las actividades de los políticos y las de la burocracia en general. Las prácticas corruptas, que nunca habían sido la regla en la política uruguaya, fueron consideradas disfuncionales bajo el nuevo conjunto de normas que guían el sistema político.

Los derechos civiles están garantizados por la Constitución y, en general, son respetados por el Estado. Todos los ciudadanos tienen acceso igualitario a la justicia y al debido proceso. Además, desde 2000 hasta el momento, los gobiernos han realizado esfuerzos para reparar los crímenes cometidos durante la última dictadura, que hasta el año 2000 habían quedado totalmente impunes, pero que ahora están siendo procesados.

Derechos
civiles
10

4 | Estabilidad de las instituciones democráticas

Las instituciones democráticas uruguayas realizan su función de manera eficaz, en conformidad con la Constitución y las leyes, y sin significativas desavenencias contraproducentes entre las instituciones.

Desempeño
de las
instituciones
democráticas
10

Las instituciones democráticas en Uruguay son aceptadas como legítimas por todos los actores relevantes. No existe ningún actor relevante con poder de veto fuera del marco constitucional. Varios oficiales militares han sido encarcelados o juzgados por los crímenes cometidos durante la dictadura, y las propias fuerzas armadas han permitido y aceptado investigaciones dentro de instalaciones militares con el objetivo de buscar restos de personas desaparecidas durante la dictadura.

Compromiso
con las
instituciones
democráticas
10

5 | Integración política y social

El sistema de partidos uruguayo es uno de los más estables e institucionalizados del mundo. Los tres principales partidos políticos han captado el 95% de las preferencias de los votantes desde 1971 hasta ahora. A pesar de que los partidos presentan divisiones internas en fracciones estables con autonomía y una proyección pública propia, son ideológicamente coherentes y muestran un comportamiento político disciplinado. Las dinámicas entre los partidos son moderadas, convergentes hacia el centro del espectro político, y tienden a llegar a un acuerdo sobre las principales cuestiones políticas. Las últimas elecciones, celebradas en 2009, registraron la menor volatilidad electoral de las últimas décadas, en relación con el trasvase de voto entre la FA gobernante y los partidos tradicionales de la oposición. Dado el hecho de que la transferencia de voto del bloque tradicional a la izquierda ha sido la tendencia principal de la transformación política del país, parece que el sistema de partidos uruguayos ha alcanzado un nuevo equilibrio multipartidista. Este equilibrio se asocia tanto con el proceso de realineamiento electoral de los votantes, como con las reglas electorales aprobadas en 1996, incluyendo las primarias y el sistema mayoritario con segunda vuelta en las elecciones presidenciales.

Sistema de
partidos
10

La sociedad uruguaya presenta una larga tradición de grupos sociales organizados. Los grupos más destacados e influyentes son los sindicatos y las asociaciones empresariales. La mayoría de los sindicatos está agrupada en la federación sindical nacional más importante, el PIT / CNT, creada a mediados de la década de 1960. Los empresarios no disponen de una única y principal organización, pero existen algunas asociaciones muy influyentes que abarcan las actividades económicas más importantes del país (la agricultura, la industria, la banca, el sector exportador). A partir de 2005, los sindicatos y las organizaciones patronales han negociado, con la mediación del gobierno, salarios y condiciones de trabajo dentro de un marco institucional (Consejos de Salarios), y la mayoría ha llegado a un acuerdo a largo plazo. Junto con las organizaciones sindicales y empresariales existen otras organizaciones sociales influyentes, sobre todo las asociaciones de pensionistas, estudiantes universitarios, y otras organizaciones profesionales (médicos, abogados, etc.). Además, algunas asociaciones sectoriales específicas, como las de mujeres, las de personas de ascendencia africana o las organizaciones ecologistas, están adquiriendo cada vez más protagonismo. En términos generales, los diversos grupos sociales son inclusivos, tienden a equilibrarse entre sí, y dan fe de una actitud pragmática y cooperativa.

Grupos del
interés
10

El apoyo de los ciudadanos a la democracia y a las instituciones democráticas en Uruguay muestra los niveles más elevados de América Latina. De manera sistemática, las encuestas de opinión pública comparativas, como el Latinobarómetro o, más recientemente, el Barómetro de las Américas, han colocado a Uruguay en los primeros puestos de la clasificación regional. El informe Latinobarómetro 2011 indica que el 75% de los uruguayos opina que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.” Asimismo, el informe muestra que el 90% apoya la definición “Churchilliana” de la democracia (“la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”), situando a Uruguay en los primeros puestos de esta categoría en América Latina. El informe Barómetro de las Américas 2010 también coloca a Uruguay en la cima de la clasificación con el mismo indicador. Igualmente, Uruguay presenta el porcentaje más alto de América Latina en cuanto a personas satisfechas con el funcionamiento de la democracia, según los datos del Barómetro de las Américas (68%) y del Latinobarómetro (72%). El Barómetro de las Américas, por su parte, sitúa a Uruguay en la primera posición de América Latina en términos de apoyo al sistema político, con un índice compuesto, basado en una encuesta sobre cinco criterios, lo que significa que el sistema político goza de legitimidad entre la ciudadanía. Por último, las principales instituciones políticas (el gobierno, la Asamblea General y el poder judicial) tienen niveles de confianza de entre 65 y 75 puntos en la escala del Barómetro de las Américas, y según el informe de Latinobarómetro (2010), estos niveles de confianza oscilan entre el 58% y el 71%.

Aprobación de
la democracia
10

Uruguay presenta una larga tradición de grupos autónomos, auto-organizados y dedicados a diversos objetivos. Más allá de los grupos de interés existen numerosas asociaciones vinculadas a escuelas o barrios, que funcionan con la ayuda del trabajo de voluntarios y están orientadas a ayudar a la comunidad. El nivel de confianza interpersonal es elevada, según los informes del Latinobarómetro (el 30% de los encuestados está de acuerdo con la frase “podemos confiar en la mayoría de las personas”) y del Barómetro de las Américas (el 75% de los encuestados piensa que los demás son algo o muy fiables) en 2010. En ambos casos, Uruguay ocupa el segundo puesto en América Latina.

Capital social

9

Transformación económica

6 | Nivel del desarrollo socioeconómico

Hasta ahora, Uruguay siempre ha sido el país más integrado socialmente en América Latina. Durante la primera mitad del siglo XX, se encontraba entre los países más desarrollados del mundo. En la segunda mitad, el país entró en una fase de estancamiento económico y de conflictos sociales. A pesar de ello, Uruguay mantuvo su posición en el contexto de la región. El IDH clasificó a Uruguay como tercer país de América Latina en 2012 (0.792). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2011 la tasa de pobreza de Uruguay ha sido de un 6,5%, la tasa más baja en la región; en términos de distribución de ingresos, Uruguay presenta un coeficiente de Gini de 0.402, el segundo más bajo de la región. En el mismo sentido, los indicadores de desarrollo del Banco Mundial establecen que en Uruguay sólo el 1,2% de la población vive con menos de 2 dólares por día, de nuevo la tasa más baja en la región. Estos indicadores se han deteriorado durante los primeros años del siglo, pero comenzaron a recuperarse a partir de 2005. Los factores clave para conseguir estos progresos han sido el crecimiento económico y las políticas pro-activas para aumentar los salarios reales y poner en marcha diversos programas de transferencia, iniciados por el gobierno anterior y continuados por el actual gobierno durante el periodo examinado. Además de la pobreza y la distribución de ingresos, la desigualdad de género sigue siendo un problema, a pesar de que el país ha experimentado una mejora significativa en las últimas dos décadas. El Índice de Desigualdad de Género del Informe sobre Desarrollo Humano de 2011 coloca a Uruguay en el puesto 62 de los 142 países evaluados, otorgando al país una puntuación de 0,35, que representa la segunda posición dentro la región, detrás de Cuba, pero por delante de Costa Rica, Chile y Argentina. Por último, la Asamblea General está considerando un proyecto importante (ya aprobado por la Cámara de Representantes) para combatir las desigualdades raciales, que incluye una cuota para los afrodescendientes en los empleos públicos y en las becas del Estado.

Barreras

socioeconómicas

8

Indicadores económicos		2009	2010	2011	2012
PBI	\$ M	30229,4	38846,2	46434,7	49059,7
Crecimiento de PBI	%	2,2	8,9	6,5	3,9
Inflación (IPC)	%	7,1	6,7	8,1	8,1
Desempleo	%	7,3	6,8	6,0	-
Inversión extranjera directa	% del PBI	5,3	5,6	4,7	-
Crecimiento de Exportaciones	%	4,2	7,8	6,3	1,6
Crecimiento de Importaciones	%	-9,3	14,8	13,4	13,6
Balanza de cuenta corriente	\$ M	-381,7	-752,7	-1367,2	-2625,5
Deuda pública	% del PBI	62,7	58,0	57,8	53,7
Deuda externa	\$ M	13299,0	14029,5	14349,6	-
Servicios de la deuda totales	\$ M	1289,4	1532,2	1462,7	-
Superávit/déficit de efectivo	% del PBI	-1,5	-0,9	-0,6	-
Ingresos fiscales	% del PBI	19,6	19,6	19,7	-
Consumo del gobierno	% del PBI	-	-	-	-
Gasto público en educación	% del PBI	-	-	-	-
Gasto público en salud	% del PBI	5,4	5,3	5,4	-
Gasto en I&D	% del PBI	0,43	-	-	-
Gasto militar	% del PBI	2,2	2,0	1,9	1,9

Fuentes: The World Bank, World Development Indicators 2013 | International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook 2013 | Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database 2013.

7 | Organización del mercado y la competencia

El modelo uruguayo de desarrollo y bienestar, si bien ha estado tradicionalmente orientado hacia una economía de mercado, se había fundamentado en el papel crucial del Estado, ya sea mediante la participación directa en las actividades económicas o mediante su función reguladora. Varias actividades económicas estratégicas han sido monopolizadas por empresas estatales (combustible, electricidad y comunicaciones). La tendencia hacia la liberalización, que tuvo su origen en la última dictadura y avanzó lentamente bajo los gobiernos democráticos posteriores, supuso la incorporación del sector privado en una serie de actividades que antes habían sido monopolizadas por el Estado. El mercado de seguros, el sistema de pensiones y la red de telefonía móvil, por ejemplo, funcionan como mercados competitivos con la participación de las empresas estatales pertinentes. Los gobiernos de izquierda, tanto los anteriores como los actuales, no han revertido esta tendencia liberalizadora, sino que más bien la continúan. Más allá de las actividades monopolizadas por el Estado o fuertemente reguladas no existen barreras significativas a la entrada en los mercados, y cada vez más se estimulan las inversiones privadas. Existen fracciones minoritarias dentro del partido de gobierno (como los comunistas) y dentro de los sindicatos que promueven enérgicamente una mayor participación del Estado en la economía (por ejemplo, la restauración de una planta de procesamiento de carne de propiedad estatal), pero el presidente Mujica y el vicepresidente Astori (que está a cargo de la política económica) se oponen sistemáticamente a este tipo de presiones.

Competencia
basada en el
mercado
8

Hasta el año 2000, Uruguay no tuvo ninguna regulación contra los monopolios o a favor de la competencia. Dado que diversas actividades económicas se han vuelto competitivas en el contexto de las reformas de mercado llevadas a cabo en la década de 1990, a partir del año 2000 se comenzaron a aprobar diferentes reglas en este ámbito. El marco normativo se completó en 2007 con la aprobación de la ley número 18.159 (Ley de Libertad de Comercio y Preservación de la Libre Competencia, o sencillamente la “Ley de Defensa de la Competencia”), que entró en vigor en agosto de 2007. La Ley de Defensa de la Competencia estableció que en determinados casos de concentración económica las fusiones tienen que ser autorizadas mediante controles previos. Sin embargo, algunas actividades, como la refinación de combustible o las redes de telefonía de línea fija, siguen siendo monopolios estatales, y la apertura de los mercados en determinadas actividades (transmisión de datos, televisión por cable) es lenta.

Política
antimonopolio
8

Uruguay inició una política de liberalización de su comercio exterior de modo paralelo a su integración en el Mercado Común del Sur (Mercosur), en la década de 1990. Cuando el Mercosur se convirtió en una zona de libre comercio, la mayoría de las exportaciones uruguayas estaban destinadas a Argentina y, sobre todo, a Brasil. Como consecuencia de la crisis de 2002, la política uruguaya de comercio exterior optó por diversificar cada vez más el destino de sus exportaciones. Las cifras del comercio exterior del país han ido creciendo sistemáticamente desde entonces. Son pocas las barreras no arancelarias y demás medidas que obstaculizan el comercio. El promedio de la tasa arancelaria de “nación más favorecida” se ha reducido, y se han efectuado mejoras en áreas tales como los procedimientos de importación, la valoración en aduana y la protección de la propiedad intelectual (Examen de Política Comercial de la OMC). Más allá de las limitaciones que se deben a la participación de Uruguay en el Mercosur, el gobierno ha promovido una serie de acuerdos comerciales y/o de inversión con los países de fuera del Mercosur, como México, Estados Unidos o Finlandia, y sigue insistiendo en la reducción del arancel externo común del Mercosur.

Liberalización
del comercio
exterior
9

Tradicionalmente, el sistema bancario uruguayo ha actuado como centro financiero de la región, debido a sus regulaciones liberalizadas y su fiabilidad. Pero como consecuencia de la crisis financiera de 2002, el sistema casi se derrumbó, después de que se produjo una retirada masiva de depósitos bancarios por parte de los depositantes argentinos, así como una grave falta de supervisión. Desde entonces, se establecieron nuevos requisitos y se incrementó el control sobre el sistema, lo cual provocó un descenso en los depósitos de no residentes, fortaleciendo así su posición. A finales de 2010, la Asamblea General aprobó una ley que dio más facilidades para investigar los movimientos bancarios, aceptando por lo tanto los requerimientos de la OCDE sobre el control de los movimientos financieros internacionales. Uruguay se ha esforzado cada vez más en cumplir las normas bancarias internacionales (Basilea I a III), y actualmente se encuentra en proceso de poner en práctica las leyes correspondientes. El sistema está bien capitalizado, con altos niveles de reservas internacionales y de liquidez, y con bajas tasas de morosidad en créditos. La crisis mundial ha tenido un impacto limitado en el sector financiero del país, el peso de deuda pública está disminuyendo, y tanto los riesgos como la vulnerabilidad se mantienen en márgenes reducidos.

Sistema
bancario
9

P8 | Estabilidad de moneda y precios

El banco central ha hecho de la inflación el principal objetivo de su política monetaria. El país inició la lucha contra la inflación a principios de la década de 1990, en el contexto de las políticas del Consenso de Washington. Como consecuencia, Uruguay alcanzó tasas de inflación reducidas a finales de la década. Pero el instrumento principal para la lucha contra la inflación fue el tipo de cambio. Junto con otros países del Mercosur, Uruguay sobrevaloró

Política anti-
inflacionaria /
cambiaria
9

su moneda nacional, por lo que se redujo su competitividad externa y aumentó la deuda pública. El proceso culminó en la crisis financiera de 2002, con una drástica devaluación de la moneda de más del 100% y un aumento de la inflación hasta un 26%. Durante el gobierno de Vázquez, el Banco Central aumentó la flexibilidad de la política de cambio, permitiendo que el valor de la moneda extranjera fuera determinado por la oferta y la demanda. Sin embargo, como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008, la moneda nacional comenzó de nuevo a aumentar su valor, y el gobierno aplicó diferentes medidas para evitar una caída significativa. Debido a los esfuerzos de crear un equilibrio entre ambos objetivos, el valor de la moneda extranjera se estabilizó, pero la lucha contra la inflación se ha mantenido como una prioridad en la agenda del gobierno. La inflación alcanzó un 8,1% en 2011 y un 7,5% en 2012, muy por encima del objetivo establecido, según el cual se debería situar entre un 4% y un 6%. Como medida complementaria en la lucha contra la inflación, en los últimos dos años el Banco Central ha estado elevando la tasa de interés de referencia, desde el 6,5% a principios de 2011 al 9,25% en diciembre de 2012. A pesar de ello, las políticas monetarias están contribuyendo con éxito a una mayor coherencia de los diferentes objetivos de las políticas económicas en el país.

Después de la crisis financiera de 2002, Uruguay alcanzó los niveles más elevados de déficit fiscal y deuda externa en más de una década. El equipo económico del gobierno de Vázquez aprovechó la situación externa favorable y el crecimiento económico del país, y consiguió reducir el déficit fiscal a niveles bajos, al mismo tiempo que aumentó el gasto público, especialmente en las áreas de educación y salud. Al mismo tiempo, el gobierno desarrolló una compleja estrategia para remodelar la deuda externa, posponiendo las fechas de vencimiento, cambiando a tasas de interés más bajas y sustituyendo los instrumentos de moneda extranjera por moneda nacional. En este sentido, las políticas de gestión de la deuda llegaron a convertirse en el área más fuerte de la política económica. Por ejemplo, una emisión de bonos globales lanzada en diciembre de 2011, con el objetivo de profundizar en la desdolarización y de continuar reduciendo el riesgo de refinanciación de la deuda a través de un perfil más plano de las amortizaciones en el tiempo, recibió el título de “mejor operación de manejo de pasivos por un soberano”, otorgado por la revista Latin Finance de 2012.

Por otra parte, en diciembre de 2010, el cuerpo legislativo aprobó los presupuestos fiscales para 2010–2014. El nuevo presupuesto se basa en la disciplina fiscal y es coherente con el programa financiero, para que la política fiscal pueda seguir utilizándose como herramienta anti-cíclica. Las posteriores leyes complementarias ofrecieron incrementos de los gastos en educación, salud y programas sociales, pero sin aumentar significativamente el déficit presupuestario. Debido a la combinación de crecimiento económico y buena gestión de la deuda, el porcentaje de la deuda sobre el PIB se redujo, desde un nivel superior al 100% antes del inicio de la administración de Vázquez al actual nivel del 50%. Como resultado, la posición del país es mucho menos vulnerable de lo que era al final de la crisis financiera. De acuerdo a esta situación, durante el año 2012 Uruguay recibió una clasificación de grado de inversión por las agencias de calificación Standard & Poor's y Moody's.

Estabilidad
macroeconómica
10

9 | Propiedad privada

Desde los orígenes del Estado-nación uruguayo, los derechos de propiedad han sido protegidos por la constitución y han sido tratados al mismo nivel de otros derechos fundamentales (vida, paz, honor, seguridad y trabajo). Las regulaciones en adquisición, beneficios, uso y venta están bien definidas y son obligatorias. Los derechos de propiedad pueden ser limitados solamente por leyes, fundamentándose en razones de interés público. En los últimos años, el país ha ido mejorando sus reglamentos de derechos de propiedad para las actividades económicas, con el fin de promover la inversión privada, especialmente desde el extranjero.

Derechos de
propiedad
10

En la década de 1990, los gobiernos promovieron su evolución hacia la liberalización, en el contexto de las políticas del Consenso de Washington. Pero se trataba de un proceso gradual, y algunas privatizaciones fueron bloqueadas por los partidos de la oposición y por los movimientos sociales, mediante el empleo de mecanismos de democracia directa. Los gobiernos izquierdistas de Vázquez y Mujica no han perseguido una estrategia que incluya la privatización de empresas estatales, pero han promovido activamente la inversión privada y las empresas conjuntas público-privadas para el desarrollo de infraestructuras. El gobierno se muestra particularmente interesado en atraer inversiones adicionales para desarrollar las instalaciones portuarias del país con el fin de aprovechar sus ventajas comparativas y convertirse en un centro logístico de la región. Durante los últimos años también se han producido progresos en el programa “Ronda Uruguay II”, lanzado en septiembre de 2011, para promover la exploración y prospección de yacimientos de petróleo recientemente descubiertos frente a la costa uruguaya. A finales del año 2012 se habían firmado contratos de exploración por valor de más de 1,5 miles de millones de dólares para 10 bloques (de 15) por el Grupo BG, BP (3 bloques cada uno), Total, Tullow (1 bloque cada uno), y un consorcio compuesto por la argentina YPF, Petrobras y la portuguesa Galp Energia (2 bloques).

Empresa
privada
9

Las empresas privadas, especialmente las extranjeras, son valoradas por las instituciones como motores primordiales del desarrollo económico. En ese sentido, el gobierno autorizó recientemente la instalación de una nueva planta de pulpa de papel y de una mina de hierro, lo que supondrá la inversión de varios miles de millones de dólares. Para fomentar esta forma de inversión, el gobierno está mejorando el marco reglamentario y firmando tratados internacionales con el fin de asegurar que estas inversiones cuenten con las garantías jurídicas pertinentes.

10 | Régimen de bienestar

Durante mucho tiempo, Uruguay ha sido un estado de bienestar tradicional con características propias de la socialdemocracia, pero el sistema se ha visto seriamente afectado por las políticas neoliberales y las crisis económicas recurrentes. No obstante, el gasto social en Uruguay sigue siendo el más elevado en América Latina.

Redes de
seguridad
social
9

El sistema de pensiones en Uruguay ya era universal a mediados del siglo XX, pero el poder adquisitivo de las pensiones disminuyó sistemáticamente durante la década de 1960 y durante el gobierno militar. En 1989, una organización de jubilados exigió con éxito la celebración de un plebiscito para introducir la indexación de las pensiones en la constitución nacional. Como consecuencia, el poder adquisitivo de las pensiones aumentó considerablemente, pero el gobierno tuvo que aumentar diversos impuestos para poder cumplir con sus crecidas obligaciones. En un esfuerzo por resolver el déficit crónico del sistema, en 1995 el cuerpo legislativo aprobó una reforma estructural del sistema de pensiones que todavía está en vigor. La reforma introdujo fondos de pensiones privados, creando un sistema mixto público-privado, que conserva el régimen de pensiones por reparto para salarios bajos y establece a la vez un régimen de cuentas de ahorro personal para salarios más elevados.

El gobierno de Vázquez diseñó reformas importantes de las redes de seguridad social, sobre todo mediante el incremento de las transferencias de dinero a la población empobrecida y la ampliación de la cobertura sanitaria. El “Plan de Equidad” reparte a todos los niños que viven bajo el umbral de la pobreza una asignación familiar de 50 dólares por niño. El sistema tradicional de salud en Uruguay ofrecía un limitado nivel de cobertura, que solamente incluía a los trabajadores formales de empresas privadas a través de proveedores privados, y a las personas pobres a través de hospitales públicos. Por ello, el gobierno de Vázquez también creó un sistema nacional integrado de salud (SNIS) que extendió la cobertura para incluir a los funcionarios públicos y los cónyuges e hijos de trabajadores; asimismo

igualó las prestaciones de los proveedores públicos y privados para garantizar una atención médica competitiva. En 2011, la cobertura del SNIS se amplió para incluir a los jubilados y a los trabajadores independientes. Tanto el SNIS y el Plan de Equidad como la mejora y el crecimiento de los salarios fueron los factores que influyeron en la reducción significativa del número de personas que viven en la pobreza, que pasó de más del 30% en 2004 a menos del 15% en 2011.

En Uruguay no hay minorías étnicas o religiosas de importancia. En 2004, el país aprobó una ley que tiene como objetivo la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Las principales diferencias de oportunidades para las personas tienen su origen en los niveles de ingresos y en el género. Las tasas de alfabetización y matriculación son casi idénticas entre hombres y mujeres, excepto en la universidad, donde estudian casi el doble de alumnas que de alumnos. A pesar de ello, los niveles de desempleo suben por encima del promedio entre las mujeres y los ciudadanos de ascendencia africana. La presencia de mujeres en cargos públicos es baja. Sin embargo, se han producido algunos progresos. Por un lado, en 2009 se aprobó una ley que exige una cuota de género de un tercio para la elección de cargos del partido, estableciendo la misma cuota para las sucesivas elecciones legislativas y subestatales. Por otro lado, por primera vez, tres mujeres fueron elegidas como Intendente Departamental en las elecciones locales en 2010. Por último, la Asamblea General está considerando un importante proyecto de ley (ya aprobado por la Cámara de Representantes) contra la desigualdad racial, que incluye una cuota para afrodescendientes en empleos públicos y becas gubernamentales.

Igualdad de
oportunidades
9

11 | Desempeño económico

A pesar de un contexto internacional desfavorable, la economía uruguaya está funcionando bastante bien. Durante el período examinado, el PIB continuó con su tendencia ascendente. En 2012 el PIB creció aproximadamente un 4% (un 5,7% en 2011). El paro todavía se sitúa en niveles históricamente bajos; en 2012 el promedio de la tasa de paro se estableció muy poco por encima del 6%. La inflación, que es una de las principales preocupaciones del gobierno, se elevó más allá de la meta definida a mediados de 2011 (entre el 4% y el 6%), alcanzando un 8,1% en 2011 y un 7,5% en 2012. El balance de cuenta corriente cerró con cifras moderadamente negativas en 2011 y 2012, pero las fuertes entradas de inversión extranjera directa no sólo han sido suficientes para financiar el déficit de cuenta corriente, sino que además han permitido la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central. La inversión extranjera directa alcanzó los 2,5 miles de millones de dólares en el año finalizado en septiembre de 2012, representando el 5,2% del PIB. En los últimos 10 años, la inversión extranjera directa constituyó, en promedio, un 5,1% del PIB anual. La formación bruta de capital está creciendo por encima del aumento de la demanda global, en parte debido a las cifras de la inversión extranjera directa, pero también debido a la expansión importante de la inversión pública, lo que explica a la vez una parte del déficit presupuestario. El déficit presupuestario se redujo dentro de los objetivos proyectados de 2011 (alrededor del 1%), y en 2012 se mantuvo por encima del objetivo previsto. El aumento del déficit es atribuible en su conjunto al crecimiento del gasto gubernamental, ya que los ingresos tributarios aumentaron por encima del crecimiento del PIB en 2012. La deuda pública es elevada (extranjera y nacional), pero se ha reducido significativamente en los últimos años, alcanzando el 55% del PIB a finales de 2012.

Potencia
económica de
la producción
9

P12 | Sustentabilidad

Las preocupaciones ambientales son cuestiones que adquieren cada vez más peso en las políticas uruguayas. Desde el año 2000, el país cuenta con una ley de protección del medio ambiente y con una agencia gubernamental (un departamento dentro de un ministerio) para hacer cumplir la ley y promover el cuidado del medio ambiente y el crecimiento sostenible. El gobierno buscó fuentes alternativas de energía y fomenta la producción de biocombustibles y de la electricidad de generación eólica a través de las empresas de propiedad estatal, a pesar de que este tipo de proyectos se encuentren aún en una etapa embrionaria. Se aprobó una ley en 2009 (número 18.597) para promover y regular el uso eficiente de la energía. Otra mejora importante en este campo fue el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que incorpora ocho áreas desde el año 2008 y cuenta con otras seis en proceso de incorporación. La conciencia medioambiental se ha ido extendiendo entre la población, y el tema está cada vez más presente en el debate público. Después de la resolución de un conflicto con Argentina por una planta de pasta de papel, los principales problemas ambientales en el país están relacionados con un proyecto de minería a cielo abierto, por un lado, y con un puerto de aguas profundas, por otro lado, proyectos que provocaron un intenso debate público y llevaron a la aprobación de una legislación específica.

Política
medioambiental
8

El gobierno anterior aumentó significativamente el gasto público en educación (el 4,5% del PIB) y en I&D (cerca del 1% del PIB); también creó una agencia gubernamental independiente para promover la investigación científica y la innovación. El país cuenta con un sistema de educación nacional sólido, y la tasa de matriculación en las escuelas primarias y secundarias alcanza casi el 100%. El anterior gobierno puso en marcha un plan que promueve la disponibilidad de un ordenador portátil por niño, que en 2009 se puso en práctica para todos los niños en las escuelas primarias, y que fue prorrogado por el actual gobierno, cubriendo además a todos los niños en las escuelas secundarias. Sin embargo, según el programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), el rendimiento de la educación no mostró mejoras significativas en el año 2010. Se han hecho esfuerzos para afrontar la debilidad tradicional del sistema terciario de educación, hasta cierto punto, mediante reformas curriculares significativas, y la institucionalización de los programas de estudios de postgrado y doctorado en la Universidad de la República a partir de 2005. Pero el progreso ha sido limitado por la escasez generalizada de recursos que afecta tanto a la docencia como a la investigación. Al menos, la asamblea legislativa aprobó la creación de una universidad técnica, que iniciará sus actividades en 2013.

Política
educativa / I&D
7

Índice de Gestión

I. Nivel de Dificultad

13 | Nivel de dificultad

En Uruguay no existen limitaciones estructurales, como pueden ser desastres naturales o enfermedades pandémicas. El país goza de una ubicación geográfica privilegiada (a pesar de mostrar un alto nivel de dependencia de los grandes países vecinos) y cuenta con una población con buen nivel de formación y relativamente rica (en el contexto de América Latina). Dadas las condiciones actuales de desarrollo, el país tiene que fortalecer su sistema educativo y desarrollar sus infraestructuras.

Restricciones
estructurales
2

La sociedad civil uruguaya presenta una larga tradición de compromiso cívico y una cultura cívica de participación. Existen numerosas asociaciones cívicas y un nivel importante de confianza en la sociedad (uno de los más altos en América, de acuerdo con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina LAPOP 2010).

Tradición de sociedad civil
2

En Uruguay no se registran conflictos étnicos o religiosos de importancia. El principal conflicto social se origina en los conflictos sobre la distribución de ingresos, gestionados por los sindicatos con métodos pacíficos y legales (mediante manifestaciones y huelgas). Este conflicto se traduce políticamente en una división ideológica entre la izquierda y la derecha, que se acostumbra resolver con métodos democráticos, y, normalmente, mediante el acuerdo y el consenso en lugar de un enfrentamiento.

Intensidad de conflictos
1

II. Capacidad de Gestión

14 | Capacidad de conducción

Desde el fin de la dictadura, todos los gobiernos uruguayos se han comprometido con la democracia y el imperio de la Ley, lo que ha generado un amplio consenso entre las élites políticas. Además de eso, desde la década de 1990 y de modo progresivo, los gobiernos han ido estableciendo prioridades estratégicas, siendo la primera de ellas el control de la inflación, seguida por el establecimiento de condiciones para promover la inversión extranjera directa. Tanto los anteriores como los actuales gobiernos de izquierda han mantenido estos objetivos estratégicos, definiendo además nuevas prioridades, como la lucha contra la pobreza y la inversión en educación y salud, y adoptando las correspondientes medidas políticas. Si bien es cierto que el aumento del gasto se suele producir en los años electorales, con la esperanza de que estimule el apoyo electoral a favor de los partidos gubernamentales, esto no ha afectado la consistencia de las prioridades estratégicas. Aunque el gobierno anterior y el actual han compuesto sus gabinetes mediante la asignación de cargos a representantes de las diferentes fracciones partidarias para equilibrar los intereses políticos, el liderazgo gubernamental (los presidentes Vázquez y Mujica) ha logrado mantener el apoyo del conjunto del partido al gobierno para cumplir sus principales objetivos políticos. Sin embargo, se puede percibir que durante la administración de Mujica, y particularmente durante el período aquí analizado, la coordinación política no ha funcionado tan bien, o por lo menos de modo tan ordenado, como era costumbre en tiempos de la administración de Vázquez. Las divisiones, luchas internas y rivalidades institucionales se han hecho más visibles, y no se han aprovechado las sinergias entre los equipos del presidente y del vicepresidente Danilo Astori (que se ocupa específicamente de la política económica); el liderazgo, en muchos casos, ha sido deficiente.

Priorización
9

Los gobiernos izquierdistas, tanto el anterior como el actual, han aplicado de forma eficaz muchas reformas. Reformas de gran envergadura se pusieron en marcha durante el gobierno de Vázquez, y la actual administración ha continuado trabajando en ellas (reformas fiscales, financieras y del sistema de salud, entre otras), sin que se presentaran obstáculos relevantes por parte de los grupos de la oposición. Las políticas de derechos humanos (que permiten llevar a juicio los crímenes cometidos durante la era de la dictadura, así como la búsqueda de restos de personas desaparecidas) se pusieron en práctica a pesar de la oposición militar, que desde entonces se vio en una situación de aislamiento. Sin embargo, el gobierno se encontró con importantes obstáculos en la aplicación de las reformas administrativas y de la función pública (Reforma del Estado). Los privilegios que disfrutaban los funcionarios públicos y la movilización de sus poderosos sindicatos han hecho imposible cualquier avance significativo en estas reformas. En términos generales, todas las reformas en Uruguay se implementan de una manera gradual y mixta, para mantener un amplio consenso. Hasta el momento, no ha

Implementación
9

surgido ninguna parálisis que no pueda ser superada, pero en algunos sectores, el ritmo de reformas se ha ralentizado cada vez más.

Los gobiernos de izquierda, el anterior y el actual, han mostrado una gran capacidad para aprender y actuar de manera flexible. La tradicional concepción izquierdista de la política económica (centrada en el Estado y con un tenue compromiso con el equilibrio presupuestario) ha sido modificada radicalmente por el ex-presidente Vázquez, que asumió una postura más pragmática. El gobierno mostró una predisposición importante por la innovación, poniendo en marcha las reformas originales (por ejemplo, el sistema nacional integrado de salud) y programas (por ejemplo, una computadora portátil por niño). La mayoría de las reformas implementadas por el gobierno anterior fueron discutidas públicamente y diseñadas con la participación relevante de expertos. Estas reformas están siendo supervisadas y evaluadas de manera sistemática, y se añaden ajustes graduales cuando son necesarios. El actual gobierno está siguiendo los mismos criterios y, en algunos aspectos, parece mostrar aún más flexibilidad (y más necesitado de hacerlo), como en su relación con la oposición. En este sentido, el actual gobierno ha logrado acuerdos con otros partidos para renovar la composición de la Corte Electoral, y ha negociado con los Intendentes de los departamentos para unificar la tasa municipal de vehículos, problemas que no pudieron ser resueltos por los dos gobiernos anteriores.

Aprendizaje de
gestión
9

15 | Eficiencia de los recursos

Tradicionalmente, en Uruguay imperaba, un sistema clientelar para los nombramientos del personal en la administración pública, llevado adelante por los partidos tradicionales. Desde las reformas de la década de 1990, los gobiernos se han esforzado para hacer frente a este problema mediante la reducción del número de empleados del Estado y la privatización de empresas estatales. Los gobiernos del Frente Amplio, primero en el ámbito del gobierno municipal de Montevideo (Intendencia Municipal de Montevideo) y luego a nivel nacional, han puesto en práctica cambios significativos, incorporando procedimientos de contratación más competitivos, sin eliminar por completo la influencia política. Hasta ahora, sin embargo, el establecimiento de un sistema global de concursos abiertos con normas y criterios claramente establecidos para los distintos niveles de la administración pública y de la gestión de la dirección ha sido ampliamente debatido entre los expertos, pero sin que haya sido posible su implementación, debido a fuertes resistencias. En términos generales, el gobierno hace un uso eficiente de la mayor parte de los recursos humanos, financieros y organizativos disponibles. Sin embargo, el papel de los empleados públicos sigue estando sobredimensionado, y el trabajo de muchos organismos no es eficiente en relación con su coste. Aún así, el déficit presupuestario es bajo, la mayoría del tiempo se ha mantenido dentro del marco de los objetivos, está controlado y no hay desviaciones significativas sobre los gastos previstos. El nivel de endeudamiento del país se ha reducido significativamente en los últimos años, y el perfil de la deuda ha mejorado notablemente, mediante un aumento de la proporción de moneda nacional y la ampliación de los plazos de amortización. Los gobiernos anteriores y actuales han dado prioridad a la descentralización mediante el establecimiento de un tercer nivel de gobierno, que fue elegido por primera vez en elecciones locales en mayo de 2010, aunque éste no tiene autonomía financiera.

Uso eficiente de
los activos
8

Dado que las reformas administrativas e institucionales han sido postpuestas, siguen vigentes parálisis organizativas y duplicidades de funciones, que han sido agravadas por el estilo administrativo del presidente. Como prueba se pueden mencionar nombramientos y despidos polémicos, así como rivalidades entre el personal ejecutivo y los ministerios o los organismos competentes, por una parte, y entre las distintas fracciones dentro de la alianza de gobierno, por otra, además de la existencia de (al menos) dos “equipos económicos” en el gobierno, sin la debida coordinación y orientación.

El gobierno anterior y el actual coordinan de modo eficaz objetivos en ocasiones contrapuestos, y en general actúan de un modo coherente. El gobierno de izquierda introdujo formas de coordinación horizontal a través de gabinetes especializados (un gabinete de investigación e innovación, un gabinete social, y así sucesivamente). En estos organismos, los diferentes ministerios coordinan sus políticas para evitar duplicidades y alcanzar resultados más eficientes. Algunas de las principales reformas emprendidas por el anterior gobierno requerían esfuerzos considerables de coordinación, tales como las reformas tributarias y del sistema de salud, ya que ambas reformas afectaban a los derechos de los trabajadores y a los salarios. También se crearon algunos organismos de coordinación horizontal, como por ejemplo un grupo que cubre tecnologías de la información y el gobierno electrónico (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información, AGESIC). El gobierno actual intenta continuar con el estilo de coordinación del anterior gobierno y no ha introducido ninguna innovación institucional importante. Aun así, en parte debido al peculiar estilo del gobierno de presidente Mujica, se hicieron públicas algunas contradicciones en el seno del gabinete, en particular en lo que respecta a los objetivos e instrumentos de la política económica. En este sentido, durante el año 2012 un grupo de asesores económicos del presidente cuestionó la política económica impulsada por el Ministerio de Economía, y promovió una serie de reformas fiscales. Como consecuencia, surgieron algunas dudas acerca de la continuidad y coherencia de la política económica.

Coordinación
de la política
8

Desde mediados de la década de 1990, Uruguay ha avanzado en la lucha contra la corrupción, y está considerado como uno de los países menos corruptos de la región. Desde 1998, el país tiene una ley anticorrupción. Esa ley (con modificaciones posteriores) estableció los actos de corrupción como un delito penal, y creó un organismo independiente especializado para luchar contra la corrupción (Junta de Transparencia y Ética Pública, JUTEP). Según la ley, se requiere a los principales funcionarios públicos, incluido el presidente, que hagan una declaración patrimonial jurada, y los funcionarios públicos están sujetos a las normas de divulgación de información financiera. En 2009, tribunales y fiscales especializados comenzaron a trabajar contra el crimen organizado. En los últimos años, los medios han destapado algunos escándalos de corrupción y el poder judicial ha actuado en consecuencia, lo que demuestra que las instituciones anticorrupción realmente funcionan. De modo complementario existe una ley vigente desde 2008, que garantiza el acceso a la información pública, y una unidad especial para el Acceso a la Información Pública, en el marco de la AGESIC, que supervisa y promueve el cumplimiento de la ley. Por otro lado, una ley de financiación de partidos políticos aprobada en marzo de 2009 estableció normas claras de transparencia y establece un límite de donaciones privadas a los partidos políticos. Los partidos también reciben dinero del Estado para financiar las campañas electorales y sus actividades regulares. Por último, en 2012 se estableció una institución en materia de derechos humanos de conformidad con las disposiciones de la ley aprobada en 2009, que fue modificada en 2011. La institución depende de la rama del poder legislativo, y actúa como mediador y asesor de la Asamblea General en materia de derechos humanos.

Política
anticorrupción
9

16 | Construcción de consenso

En Uruguay existe un consenso casi unánime sobre la democracia. Por otra parte, la democracia funciona de una manera muy consensuada, con amplios acuerdos sobre temas importantes. Sin embargo, existe un importante disenso con respecto al papel del Estado en la economía, tanto entre los partidos y grupos de interés, divididos entre la izquierda y la derecha, como entre los sindicatos y las organizaciones patronales. Sin embargo, sólo una minoría de grupos políticos o sociales rechaza por completo los principios de una economía de mercado.

Consenso en
los objetivos
10

En Uruguay apenas hay actores con una agenda antidemocracia, ni en la extrema izquierda ni en la derecha, y cuando aparecen, inmediatamente son condenados o aislados.

Actores
antidemocráticos
10

En Uruguay no existen conflictos importantes en el ámbito regional, religioso o étnico. La única división que se manifiesta activamente y se refleja en el sistema político es el conflicto de clases y de distribución. La dirigencia política consigue que el conflicto se mantenga en el marco del imperio de la Ley, evita manifestaciones excesivas o violentas, y amplía el consenso más allá de las líneas divisorias.

Clivaje /
gestión del
conflicto
9

El gobierno actual y el anterior del FA han dado una alta prioridad a la participación social en la formulación y aplicación de políticas. Algunas políticas públicas relevantes fueron sometidas a debates públicos mediante la creación de ámbitos de discusión específicos, como el Diálogo Nacional por la Seguridad Social o en el Congreso Nacional de Educación, que contó con una amplia participación de actores sociales y políticos. La ley de educación aprobada en diciembre de 2008 estableció que los docentes tienen representación en los consejos directivos que dirigen el sistema educativo y que fueron elegidos en 2010. Para promover aún más la participación, se estableció un tercer nivel de gobierno (consejos municipales y un alcalde en las ciudades y pueblos con más de 5.000 habitantes), que fue elegido por primera vez en las elecciones locales de mayo de 2010.

Participación
de la sociedad
civil
10

La reconciliación entre las víctimas y los perpetradores de los crímenes pasados es un tema que ha supuesto uno de los desafíos más difíciles para el sistema político uruguayo. La ley de cuasi-amnistía aprobada poco después del final de la dictadura nunca logró un consenso; por esta razón, el tema ha resurgido en varias ocasiones durante los últimos 20 años. Desde 2000 hasta el período examinado, los gobiernos han hecho esfuerzos para remediar los crímenes cometidos durante la última dictadura, que habían quedado totalmente impunes hasta el año 2000. El gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) creó una Comisión para la Paz, para obtener información sobre niños secuestrados y sobre los restos de las personas desaparecidas. Los gobiernos del FA cambiaron los criterios ejecutivos para aplicar la ley de amnistía, permitiendo al sistema judicial procesar algunos delitos, y, como resultado, varios criminales, civiles y militares, fueron encarcelados. Finalmente, después de que la Corte Suprema declarase inconstitucional la ley en varios casos, el parlamento aprobó una nueva ley en 2011, que anuló la anterior y estableció que esos crímenes eran crímenes contra la humanidad no prescriptibles. Pero esta ley, a su vez, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema. A pesar de muchas mejoras, todavía persiste un espacio de impunidad, como consecuencia del hecho de que las reformas legales llegaron tarde y la mayoría de los crímenes pueden ser considerados por los jueces como prescriptos.

Reconciliación
9

17 | Cooperación internacional

Debido a su reducido tamaño, Uruguay es un país relativamente dependiente que prefiere cooperar, aunque la cooperación internacional no es vital para el desarrollo del país. Por ser un país de ingresos medios, en el contexto de la crisis económica, Uruguay se convirtió en no apto para algunas fuentes de financiación. Decenas de países y organismos multilaterales proporcionan ayuda, pero los más relevantes son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Unión Europea, España y Japón. Para 2012, el país estaba ejecutando 339 proyectos por un valor de 178 millones de dólares, de los cuáles 44 millones se utilizaron ese mismo año. Los líderes políticos uruguayos han empleado la ayuda internacional de manera óptima, conforme a su estrategia de desarrollo a largo plazo y su agenda de política interna, dirigiendo la ayuda hacia las cuestiones ambientales, las cuestiones de género, el desarrollo cultural, los derechos humanos y la promoción de la I&D. Los gobiernos anteriores

Uso efectivo
del apoyo
10

y el actual han estado haciendo esfuerzos para mejorar la coordinación de los programas y aumentar la eficacia en el uso de los recursos obtenidos de la cooperación internacional. En 2010 se creó la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Como resultado, la información relevante sobre el tema es proporcionada por el “ mapa de la cooperación”, disponible en la red.

El gobierno uruguayo es considerado un socio creíble y fiable por parte de la comunidad internacional. El país ha creado esa reputación respetando los compromisos, los contratos y el imperio de la Ley, lo que se reflejó en las soluciones para salir de la crisis financiera de 2002 y del conflicto con Argentina por la planta de celulosa en 2010. Como consecuencia, la inversión extranjera directa ha ido creciendo de manera significativa, y Uruguay recuperó su estatus de grado de inversión por Standard & Poors y Moody's en 2012.

Credibilidad
10

La dirigencia política uruguaya siempre ha mostrado una gran predisposición a cooperar con los países vecinos, que se refleja en la participación del país en la mayoría de las iniciativas internacionales o regionales. Uruguay fue miembro fundador de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Mercosur. En particular, el país promueve fuertemente la integración regional e internacional, no sólo apoyando el Mercosur, sino también buscando acuerdos comerciales fuera de la región. En los últimos tiempos, la política de cooperación uruguaya ha demostrado su interés en nuevas formas de cooperación, como la cooperación triangular y la cooperación sur-sur. Además ha creado el Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional fue designada como la sede del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur en 2012-2013.

Cooperación
regional
10

Perspectiva Estratégica

Uruguay está avanzando con éxito en el proceso de transformación, y su principal desafío consiste en lograr que su desarrollo económico sea sostenible. En virtud del desempeño económico extraordinario y las recientes reformas estructurales, el país está provisto de instituciones financieras sólidas, bien capitalizadas y bien controladas, con elevados niveles de reservas internacionales y de liquidez. Debido al crecimiento continuo, al aumento de los ingresos por exportación e ingresos fiscales, y a las fuertes entradas de inversión extranjera, Uruguay ha sido capaz de reducir sustancialmente sus deudas públicas y externas. Por ejemplo, una emisión de bonos globales lanzada en diciembre de 2011, recibió el título de “mejor operación de manejo de pasivos por un soberano”, otorgado por la revista Latin Finance de 2012, y Uruguay fue calificado con el grado de inversión durante el año 2012 por parte de Standard & Poors y Moody's. En este contexto, habrá una reducción en el nivel de deuda pública global del país a cerca del 40% del PIB en 2015. La economía uruguaya creció un 4% en 2012, y, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se esperan cifras similares para los próximos años. Si la tendencia actual se confirma, la inversión continuará creciendo en los próximos años hasta alcanzar el 25% del PIB a finales de 2015.

Sin embargo, la economía de Uruguay sigue siendo estructuralmente vulnerable debido a su tamaño, su dependencia del desempeño de los países vecinos y de los mercados extranjeros, y su alto nivel de dolarización. Por lo tanto, una cuidadosa gestión de la deuda, una estricta supervisión del sistema financiero y un presupuesto bien equilibrado son necesarios para garantizar la sostenibilidad de la inversión privada, el crecimiento económico y el bienestar social. El flujo de inversión extranjera hacia el país está garantizado a corto plazo, dado que hay dos macro proyectos ya en marcha, estimados en 3,4 miles de millones de dólares (una segunda planta de celulosa en Punta Pereira y una mina de hierro en Valentines). Esas

entradas podrían estar aseguradas también a medio plazo, si la exploración y prospección de las reservas de petróleo iniciada en 2012 finalmente tiene éxito. Así que el desafío de Uruguay es, por tanto, mantener los mismos niveles de inversión extranjera directa a largo plazo.

El gobierno tiene dos problemas fundamentales en su agenda política. Por un lado, necesita mejorar y consolidar las reformas que fueron realizadas bajo la anterior administración. Por ejemplo, la reforma tributaria debe avanzar en la cuestión de la unificación de impuestos sobre la renta de las personas físicas de diferentes orígenes (salarios y capital) y reducir el impuesto sobre el valor agregado al 20%. La realización de estos objetivos mejorará la eficacia y la equidad del sistema tributario. De la misma manera, la reforma del sistema de salud ha avanzado mediante la ampliación de la cobertura sanitaria, pero sigue siendo necesario asegurar la viabilidad financiera del sistema. Por otro lado, el gobierno tiene que acelerar las reformas en otras áreas. La reforma educativa apenas comenzó durante el gobierno anterior, y se han alcanzado pocos avances desde entonces. Es preciso que esta reforma sea puesta en práctica de manera más enérgica, siendo la meta principal un aumento de la calidad educativa. Finalmente, el gobierno debe hacer frente a las reformas administrativas y de la función pública que han sido continuamente postergadas - otra de las preocupaciones centrales de la campaña electoral de Mujica. Sin embargo, poco se ha hecho en esta área, no sólo por el reducido número de decisiones adoptadas, que además tienen escasa relevancia, sino también debido a la suspensión de los programas adoptados por la administración anterior. Esta cuestión se enfrenta con enormes obstáculos que serán muy difíciles de superar.

Pero además de la necesidad de contar con una adecuada gestión de las políticas públicas, el gobierno necesita gestionar sus propias diferencias internas. Algunos grupos radicales izquierdistas dentro del FA y algunos colaboradores cercanos al presidente parecen estar desencantados con varias posturas políticas del gobierno, especialmente en el área económica, y están tratando de presionar al gobierno, haciendo público su apoyo a las propuestas alternativas encaminadas a cambiar la política económica y la distribución de los ingresos. Dado que la coalición ganadora del FA sólo cuenta con una mayoría muy ajustada en la Asamblea General (50 representantes de los 99), y dado que la temporada electoral se acerca rápidamente, el gobierno necesita la unidad absoluta del partido y un clima social pacífico para mantener y mejorar sus logros en un contexto internacional incierto.