

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**SABRINA DE LEÓN DUQUE**

**EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA:  
UN ANÁLISIS DEL CASO URUGUAYO EN EL PERIODO 2005-2015**

**Porto Alegre  
2018**

**SABRINA DE LEÓN DUQUE**

**EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA:  
UN ANÁLISIS DEL CASO URUGUAYO EN EL PERIODO 2005-2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, área de concentração Economia do Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

**Porto Alegre**

**2018**

## CIP - Catalogação na Publicação

De León Duque, Sabrina

El rol del estado en el proceso de distribución de la renta: un análisis del caso uruguayo en el periodo 2005-2015 / Sabrina De León Duque. -- 2018.

99 f.

Orientador: Ronaldo Herrlein Júnior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Distribución de la renta. 2. Estado capitalista. 3. Uruguay. I. Herrlein Júnior, Ronaldo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**SABRINA DE LEÓN DUQUE**

**EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA:  
UN ANÁLISIS DEL CASO URUGUAYO EN EL PERIODO 2005-2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, área de concentração Economia do Desenvolvimento

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de junho de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. - orientador**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Prof. Dr. Pedro C. D. Fonseca**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Prof. Dr. Carlos Henrique Horn**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Prof. Dr. Leonardo Granato**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

*Dedico este trabajo a las mujeres de mi vida:  
mi abuela y mi madre.  
Al futuro encarnado de mis sobrinas y sobrinos,  
Emilia, Isabella, Renata, Francisco y Joaquín*

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a mi orientador Dr. Ronaldo Herrlein, por su compromiso y dedicación durante este tiempo de trabajo en conjunto, por incentivar siempre a la reflexión y cuestionamientos haciendo posible este trabajo.

A los profesores Dr. Carlos Henrique Horn, Dr. Leonardo Granato y Dr. Pedro Fonseca Dutra, por hacer parte de la banca y tomar la responsabilidad de leer y evaluar este trabajo, haciendo consideraciones y críticas que con certeza enriquecerán el trabajo.

Quiero agradecer a mi familia y aquellos que me dieron el apoyo a la distancia y las fuerzas para poder culminar este ciclo. A mi madre y mi abuela por el amor incondicional y la confianza depositada en mí, a mi hermano y mi cuñada por el cariño y apoyo de siempre en todo lo que hago. A mis tías, primos y prima por la preocupación y el apoyo. A mis sobrinas y sobrinos, a quienes también dedico este trabajo, por el amor y las sonrisas que hacen todo, inclusive la distancia, mucho más fácil.

A Jorge, mi compañero de sueños, luchas y sonrisas, por el amor, los abrazos y las palabras en los momentos precisos, por alentarme y acompañarme desde un inicio. A Agus y Gime, por la sororidad, la complicidad y los debates tan necesarios que hacen a mi crecimiento como feminista y académica. A mis amigas de la vida, Romi y Yuli, por la amistad, la confianza y el cariño eterno; a Paula, Silvina y Vale por darme siempre un grito de aliento a la distancia. A Lore, mi parce, compañera de risas, estudios y penurias. A Renzo, por la amistad, las charlas y reflexiones que tanto han contribuido a los cuestionamientos planteados en el desarrollo de este trabajo.

Por último, pero no menos importante, al *Programa de Pós Graduação em Economia* de la UFRGS por darme la posibilidad de estar en un curso con calidad, integridad, que motiva a pensar y reflexionar sobre los problemas de desarrollo de nuestros países. A todos los que hacen parte, a los administrativos/as de la Secretaria, a cada uno de los profesores, con quienes aprendí y crecí académicamente y a mis compañeros de turma 2016, por el compañerismo que hicieron estos dos años más cálidos y alegres. *Muito obrigada a todas e todos!*

Finalmente dejo en claro que todos los errores, abusos y omisiones van por mi cuenta.

La utopía está en el horizonte. Me acerco dos pasos,  
ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el  
horizonte se desplaza diez pasos más allá. Por mucho  
que camine, nunca la alcanzaré. Entonces ¿para qué  
sirve la utopía? Para eso: sirve para caminar.

*Eduardo Galeano*

## RESUMEN

El presente trabajo estudia el rol del Estado en el proceso de distribución de la renta para el caso de Uruguay durante el periodo 2005-2015. Con este propósito, se realizó un análisis teórico del Estado capitalista dependiente y un abordaje histórico para el caso concreto del Estado uruguayo a la luz del proceso distributivo. El trabajo parte de un examen del marco institucional-legal, abordando las principales políticas implementadas durante la década anteriormente mencionada. Por un lado, los datos empíricos indican una mejora en los indicadores de distribución de los ingresos laborales y, paralelamente, no muestran resultados concluyentes para los deciles y percentiles superiores de los ingresos originados en el capital. Por otro lado, los datos de distribución funcional de la renta sugieren una gradual recuperación de la participación salarial en relación al PIB a partir del año 2005. Finalmente, a partir de un análisis conjunto del referencial teórico y de las evidencias examinadas, es posible afirmar, para el caso de Uruguay, que las políticas de Estado relacionadas, directa e indirectamente, al proceso de distribución de la renta, están sujetas a tensiones y contradicciones inherentes del desarrollo capitalista dependiente.

**Palabras claves:** Distribución de la renta. Estado capitalista. Uruguay.



## RESUMO

O presente trabalho estuda o papel do Estado no processo de distribuição da renda para o caso de Uruguai no período de 2005 a 2015. Com este propósito, se realizou uma análise teórica do Estado capitalista dependente além de uma abordagem histórica para o caso concreto do Estado uruguaio. O trabalho se constitui a partir de uma análise do marco institucional-legal uruguaio abordando as principais políticas implementadas durante o decênio mencionado anteriormente. Por um lado, os dados empíricos indicam uma melhora da distribuição da renda do trabalho e, paralelamente, não se apresentam resultados conclusivos para os decis e percentis superiores da renda do capital. Por outra parte, os dados pertencentes à distribuição funcional da renda sugerem uma recuperação gradual da participação salarial no produto a partir do ano 2005. Finalmente, considerando a análise conjunta do marco teórico e das evidências examinadas, é possível afirmar que, para o caso do Uruguai, as políticas de Estado relacionadas, direta ou indiretamente, ao processo de distribuição da renda, estão sujeitas a tensões e contradições inerentes do desenvolvimento capitalista dependente.

**Palavras-chave:** Distribuição da renda. Estado capitalista. Uruguai.

## ABSTRACT

This paper explores the role of the State in the income distribution process in Uruguay during the 2005-2015 period. It conducts a theoretical analysis of the dependent capitalist State and focuses the discussion on the specific historical context of the Uruguayan income distribution process. The analysis is based on the examination of the institutional-legal framework and the main policies implemented during the aforementioned decade. On the one hand, the empirical data analyzed shows an improvement in the indicators for labour income distribution and that, simultaneously, no conclusive results were evidenced for the deciles and upper percentiles of the capital income. On the other hand, the functional distribution of income suggest a gradual recovery of the wage share in relation to the GDP since 2005. Finally, considering both the the theoretical framework utilized and the evidences examined, it is possible to affirm that the State policies relating,, directly or indirectly, to the process of income distribution, were subject inherent tensions and contradictions present in the capitalist development dependent undergone in Uruguay.

**Keywords:** Income distribution. Dependent capitalist state. Uruguay.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Uruguay: estimación índice de Gini 1870 – 2000.....	29
Gráfico 2 - Inversión Extranjera Directa en Uruguay (millones de U\$S y % del PIB).....	39
Gráfico 3 - Exportaciones de bienes de Uruguay hacia las Zonas Francas (Participación relativa en 2015).....	47
Gráfico 4 - Salario real medio real anual y tasa de desempleo en el periodo 2000 – 2015.....	49
Gráfico 5 - Afiliados al PIT - CNT y Relación Público – Privado.....	54
Gráfico 6 - Evolución de la participación de la masa salarial como % del PIB.....	78
Gráfico 7 - Participación de las remuneraciones laborales en el ingreso, según características de las empresas (empresas con contabilidad suficiente) en 2012.....	80
Gráfico 8 - Distribución del VAB agropecuario en ingreso laboral, ganancias y renta del suelo 2000-2015 en miles de USD.....	81

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 - Clasificación establecida en el Decreto 455/007 de los proyectos promovidos por la Ley N° 16.906.....	43
Cuadro 2 - Principales cambios en el sistema tributario uruguayo, según el año en que entraron en vigencia (2005-2014).....	58
Cuadro 3 - Estructura tributaria en Uruguay. Ingresos tributarios con relación al PBI (1990-2013, años seleccionados).....	61
Cuadro 4 - Índice de Gini según datos de la ECH y DGI, período 2009 – 2011.....	73
Cuadro 5 - Participación en el ingreso de percentiles superiores (en %) con base en la ECH y DGI.....	75
Cuadro 6 - Composición del ingreso por fuentes (en % del PIB) 2005 – 2011.....	78

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 - Estructura de los ingresos del Estado (Porcentaje del Total).....	57
Tabla 2 - Recaudación de IRPF por categorías (% recaudación total de la DGI).....	60
Tabla 3 - Recaudación Impuestos (% recaudación total de la DGI).....	63
Tabla 4 - Índice de Gini, 2006 – 2015.....	71
Tabla 5 - Índice de Theil, 2007 – 2014.....	72
Tabla 6 - Deciles de participación en el ingreso, período 2007 – 2014.....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

BCU	Banco Central del Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social
CIU	Clasificador Internacional Industrial Uniforme
DGI	Dirección General Impositiva
INE	Instituto Nacional de Estadística
FA	Frente Amplio
ICIR	Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales
IED	Inversión Extranjera Directa
IRAE	Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas
IRIC	Impuesto a la Renta de la Industria y Comercio
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ZZFF	Zonas Francas

## SUMARIO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA .....</b>	<b>17</b>
2.1	ESTADO CAPITALISTA, AUTONOMÍA RELATIVA, DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA .....	17
2.1.1	<b>Estado Capitalista Periférico y Distribución de la Renta en América Latina .....</b>	<b>21</b>
2.2	TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY .....	27
2.2.1	<b>Ciclos del Estado y del Proceso de Distribución de la Renta en el Siglo XX.....</b>	<b>27</b>
2.2.2	<b>Políticas de Estado y distribución de la renta en el siglo XX.....</b>	<b>29</b>
2.2.3	<b>Gobiernos “Progresistas”: ¿revirtiendo la tendencia a la desigualdad de la renta? .....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS DE ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL PERÍODO 2005-2015 .....</b>	<b>37</b>
3.1	PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. ....	37
3.2	LEGISLACIÓN LABORAL Y CONSEJOS DE SALARIOS .....	48
3.3	POLÍTICA TRIBUTARIA: ¿A QUIÉN SE TRIBUTA? .....	55
<b>4</b>	<b>DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY: EVIDENCIA EMPÍRICA..</b>	<b>64</b>
4.1	DISTRIBUCIÓN PERSONAL Y FUNCIONAL DE LA RENTA .....	64
4.1.1	<b>Limitaciones y Controversias .....</b>	<b>66</b>
4.2	DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY .....	69
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>82</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>86</b>
	<b>APÉNDICE A – INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR .....</b>	<b>93</b>
	<b>APÉNDICE B – UBICACIÓN ZONAS FRANCAS EM URUGUAY.....</b>	<b>94</b>
	<b>APÉNDICE C – RESULTADOS DE LAS RONDAS DE CONSEJOS DE SALARIOS (2005 – 2013) .....</b>	<b>95</b>
	<b>APÉNDICE D – COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR FUENTES EM PORCENTAJE DEL PBI, 1998 - 2005.....</b>	<b>96</b>
	<b>APÉNDICE E – CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL INTERNACIONAL UNIFORME .....</b>	<b>97</b>
	<b>ANEXO A – EVOLUCIÓN DEL PIB 1870 – 2011 .....</b>	<b>98</b>

**ANEXO B- IRPF CATEGORÍA II, TRABAJO - ESCALAS Y ALÍCUOTAS  
APLICABLES PARA PERSONAS FÍSICAS EN 2015 .....99**



## 1 INTRODUCCIÓN

Analizar el proceso de distribución de la renta en un país dependiente, como el caso de Uruguay, implica necesariamente colocar atención al rol del Estado en dicho proceso. Vivimos en una sociedad capitalista en la que la tendencia es la concentración y apropiación del capital por las clases capitalistas. Sin embargo, a lo largo de la historia y en determinados casos concretos esa tendencia puede ser, por momentos, revertida y existir una distribución de los ingresos en favor de las clases sociales dominadas, clase trabajadora o clases medias y bajas. Ahora bien, ese proceso no es al azar, el Estado, que hace parte de esa sociedad, cumple un rol fundamental pero, al mismo tiempo, se trata de un Estado *Capitalista* que tiene como función garantizar el proceso de acumulación de capital. A partir de esas contradicciones del Estado, se pretende analizar su rol en la distribución de la renta en Uruguay en el período 2005 – 2015.

Las estrategias de desarrollo económico llevadas a cabo a partir de 2005 en Uruguay dieron lugar a un nuevo marco institucional, presentando diversas reformas que objetivaban mejoras socio-económicas, una de ellas fue una distribución de la renta más equitativa. El Estado asumió grande relevancia para impulsar mejorías sociales y en las condiciones de los trabajadores, tales como reducción del desempleo, aumento del salario real, ampliación de la seguridad social. No obstante, dentro de ese nuevo marco institucional, se evidenció también un fuerte incentivo y promoción de la inversión extranjera directa y la profundización de la participación del sector agro-exportador, denominada también como “reprimarización”, impulsando la acumulación de capital.

Consecuentemente, las estrategias redistributivas, que presentaron los gobiernos de izquierda en los países latinoamericanos, como Uruguay, están sujetas a tensiones y contradicciones, propias del desarrollo capitalista dependiente. En ese sentido, se pretende explorar las posibles contradicciones de la funcionalidad del Estado a la luz del proceso de distribución de la renta, a través de la identificación de diversas políticas y el análisis de sus intencionalidades e impactos.

De esta forma, el objetivo principal del trabajo es analizar las políticas, implementadas en Uruguay, con incidencia en el proceso de distribución de la renta, en el marco de los gobiernos de izquierda de Tabaré Vázquez (2005 – 2010) y José “Pepe” Mujica (2010 – 2015).

El período estudiado se justifica porque en 2005 asume por primera vez un gobierno de izquierda, cuestionando la lógica neoliberal de las décadas anteriores, con una propuesta alternativa, de intervención estatal en el plano socio-económico y con el objetivo primordial de mejorar la distribución de la renta en su agenda.

La naturaleza del Estado capitalista no implica estrictamente la función de promover y garantizar la distribución del ingreso, no obstante a lo largo de la historia se pueden observar periodos en que el Estado es esencial para crear condiciones que promuevan una distribución de la renta más equitativa. Se considera esos periodos, son periodos en que, además de las funciones normales de Estado capitalista, la autonomía relativa del Estado permite implementar políticas que mejoran la condición de vida de las clases trabajadoras o clases sociales más bajas. Sin embargo, es necesario destacar que la autonomía relativa con respecto a las clases dominantes no es el único aspecto para impulsar un proceso de distribución de la renta, el contexto internacional, la estructura macroeconómica y la trayectoria histórica del país son aspectos que también determinan la capacidad del Estado en incidir en el proceso de distribución de la renta.

Se considera, entonces, que reconocer el papel del Estado en el proceso de distribución de la renta y entender la capacidad de incidir en dicho proceso es fundamental para construir conocimiento que nos permita definir políticas más eficientes y que signifiquen mudanzas estructurales en nuestros países dependientes. No obstante, es preciso colocar en cuestionamiento tal capacidad, destacando que la acción del Estado es por naturaleza contradictoria y responde a alianzas de poder y conflictos de clases, propias del desarrollo capitalista dependiente, en el que el Estado aparece como un elemento transversal.

Por fin, el trabajo está dividido en tres capítulos, además de esta introducción. Primeramente discutimos los conceptos de Estado capitalista y autonomía relativa, y las especificidades de un Estado capitalista dependiente, así como también, el rol histórico desempeñado por el Estado uruguayo en los procesos de desarrollo en general y de distribución de la renta en particular. En segundo lugar, se identifican algunas de las estrategias y políticas impulsadas por ambos gobiernos que constituyeron un marco institucional que tuvo incidencia en el proceso de distribución de la renta.

Por fin, se presenta un análisis del proceso de distribución de la renta para el período, presentando datos a nivel funcional y personal para los años disponibles. Se concluye que las políticas del Estado en relación al proceso de distribución de la renta, durante el periodo 2005-2015 presentan contradicciones inherentes a las características del propio Estado capitalista. Por un lado, los datos empíricos de distribución personal de la renta indican una mejoría en los indicadores de ingresos laborales, siendo estos resultados más ambiguos para los ingresos de capital y, por otro lado, los datos de distribución funcional de la renta sugieren una relativa recuperación de la participación salarial en el PIB desde la crisis de 2002 hasta 2011, sin presentar grandes transformaciones en el patrón de distribución.

## 2 ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

En este capítulo se analiza, primeramente, la relación del Estado capitalista y el proceso de distribución de la renta, destacando las especificidades de los países dependientes como Uruguay. Posteriormente, se analiza la trayectoria histórica del Estado y del proceso de distribución de la renta en Uruguay durante el siglo XX. Por un lado, los conceptos desarrollados en este capítulo, tales como autonomía relativa del Estado capitalista y Estado capitalista periférico, nos permiten entender el papel contradictorio del Estado en el proceso de distribución de la renta en los países dependientes como Uruguay y, por otro lado, el análisis histórico coloca en evidencia el papel del Estado en la trayectoria de dicho proceso y las particularidades del caso concreto uruguayo.

### 2.1 ESTADO CAPITALISTA, AUTONOMÍA RELATIVA, DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

El Estado capitalista nace con el desarrollo del modo de producción capitalista, sin embargo, los debates sobre “intervención del Estado” en la economía tuvieron auge pos Segunda Guerra, a partir de las influencias de la publicación de la Teoría General de Keynes. Existía un relativo consenso sobre la necesidad de intervención estatal para el proceso de desarrollo, principalmente influenciado por la lógica keynesiana predominante en el momento. No obstante, Minns (2006) afirma que el debate sobre el Estado y desarrollo desde pos Segunda Guerra estuvo polarizado en dos corrientes principales. En el periodo de la década de 50’ y 60’ se encuentra, por un lado, las teorías de la modernización y, por otro lado, los análisis sobre la perspectiva de la teoría de la dependencia. Las teorías de la modernización están asociadas a la idea de “etapas” que los países “en desarrollo” deben recorrer, para alcanzar el nivel de desarrollo económico que los países avanzados ya habían conseguido, mientras que, la perspectiva de la Dependencia, originaria de autores latinoamericanos, consideraba que el subdesarrollo no se trata de una etapa sino que es parte y consecuencia del propio desarrollo capitalista mundial y de las circunstancias históricas concretas de cada país<sup>1</sup>.

De la década de 70’ en adelante el consenso sobre la intervención del Estado sería desafiado por la corriente de pensamiento neoliberal. En este contexto, según Minns (2006),

---

<sup>1</sup> Es preciso no caer en una generalización de los “dependentistas” y destacar que dentro de esta perspectiva existen diversas corrientes sobre el concepto de desarrollo, la posibilidad de desarrollarse o no y de la(s) forma(s) en que estos países pueden desarrollarse.

son dos las perspectivas sobre el Estado que aparecen en el campo teórico. Por un lado, el Neoliberalismo que considera, tanto para países “pobres” como para países “ricos”, que la forma más eficiente de distribuir los recursos económicos es a través de las fuerzas del mercado y, por otro lado, el Neo-estatismo que enfatiza la importancia del Estado y su intervención para el desarrollo económico. Entre algunas/os de las/os autoras/es referentes de esta última perspectiva se puede citar a Theda Skocpol con un texto que se titula *Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research*, que tiene el propósito renovar el interés por el estudio del Estado, su autonomía y capacidad de perseguir determinadas metas y como medio para influir en grupos o clases sociales (SKOCPOL, 1985)<sup>2</sup>. Esta perspectiva nace en parte, como crítica al neo-liberalismo, como forma de contraponerse a esas ideas, y, por otra parte, a partir de las experiencias de los países asiáticos o denominados *New Industrialising Countries* (NICs) (MINNS, 2006)

Uno de los debates más aferrados entre estas perspectivas es la industrialización de los países asiáticos. Para los neoliberales, si hubo éxito en estos países en el proceso de desarrollo económico e industrialización es porque el Estado “simuló” estructuras de libre mercado en circunstancias en que “la mano invisible” no lo pudo hacer. Para los neo-estadistas la intervención estatal y una autonomía relativa fueron la llave del éxito de la industrialización de estos países (MINNS, 2006). Asimismo, autores del *Developmental State* abordan la autonomía relativa, condición para intervenir de forma adecuada y precisa en la economía en pro de la sociedad, como una de las características de ese Estado.

No obstante, esas teorías y perspectivas acerca del rol del Estado apuntan al proceso de desarrollo económico, más específicamente a la industrialización. Sin embargo, en este trabajo se pretende destacar y entender la capacidad del Estado, en un caso concreto determinado histórica y territorialmente, para interferir en el proceso de distribución de la renta en pro de las clases sociales más bajas y de la clase trabajadora.

Distribución de renta es un proceso que envuelve clases sociales (al igual que el proceso de desarrollo económico), porque lógicamente hablamos de sociedades capitalistas y, como veremos más adelante, se puede considerar y analizar a partir de diferentes aspectos y tipos. Asimismo, debemos considerar que el Estado es un Estado *capitalista*. La época del *Welfare State* en pos Segunda Guerra y el neoliberalismo a partir de la década de los 70', son periodos

---

<sup>2</sup> Ese texto hace parte de un libro titulado *Bringing the State Back in* de 1986 (1985 primera edición), una colección de artículos de varios autores, como Theda Skocpol, Alice H. Amsden y Peter B. Evans, que colocan en debate el papel fundamental que tiene el Estado y sus capacidades en procesos como desarrollo económico, redistribución social, inserción internacional y conflictos sociales.

en que encontramos, a grandes rasgos, distintas configuraciones del Estado tanto en los países centrales como en los países dependientes; entretanto ese Estado continúa a ser un Estado capitalista y, por lo tanto, este debe ser entendido como tal. El abordaje de Poulantzas sobre el Estado, su autonomía relativa y la relación con las clases sociales nos brinda un marco teórico adecuado para entender, en primera instancia, la relación de Estado y clases sociales<sup>3</sup> y, seguidamente, pasar a considerar las especificidades en los países dependientes.

Según Poulantzas, entender la relación del Estado con las clases sociales es un gran paso para comprender las características del Estado capitalista, en las palabras del autor, “la línea de demarcación entre la relación del Estado con las clases dominantes y su relación con las clases dominadas, puede constituir un hilo conductor en el estudio de ese Estado” (POULANTZAS, 2007 [1968], p. 238).

El Estado capitalista moderno refleja una determinada, unidad, cohesión, que generalmente es llamada de “interés general” de la “nación”. En ese papel de cohesión en la formación social realiza varias funciones: económica, ideológica y política (POULANTZAS, 2007 [1968]). Ante la incapacidad de organización de las clases dominantes aparece el Estado para garantizar el proceso de acumulación de capital y conservar las relaciones de producción capitalistas. En ese sentido, se configura la autonomía relativa del Estado con respecto a las clases dominantes o, como coloca Poulantzas (2007 [1968]), con respecto al “bloque en el poder”, siendo un trazo permanente del Estado capitalista.

El concepto del “bloque en el poder” es importante, porque las formaciones sociales están constituidas por un “encabalgamiento de varios modos de producción” (POULANTZAS, 2007 [1968], p, 295), significando la existencia de varias clases y fracciones de clase dominantes que conforman ese bloque. Esto es, particularmente, característico de los países dependientes en que, por ejemplo, las clases capitalistas internas (principalmente las clases propietarias agrarias, en la mayoría de los casos) y extranjeras cumplen un rol fundamental. No obstante, ese concepto es diferente al escenario político, es decir, los partidos políticos que se encuentren gobernando no necesariamente integran el “bloque en el poder”<sup>4</sup>. Así, ese concepto

---

<sup>3</sup> Aunque se deba considerar que en obras posteriores Poulantzas realiza un trabajo más acabado sobre algunos conceptos, o existan debates sobre la consistencia de algunos argumentos (ARAÚJO; TAPIA, 2011), tratamos aquí sobre la obra inicial del autor, Poder Político y clases sociales (2007, [1968]), utilizando los principales *insights* sobre los análisis del Estado y la relación con las clases sociales.

<sup>4</sup> Esta es una diferencia importante, por ejemplo, puede que el partido de la pequeña burguesía se encuentre gobernando, pero no significa que esta sea la clase dominante hegemónica a nivel económico, político y/o ideológico. Este ejemplo puede evidenciarse en el caso del periodo de la industrialización de la década de los 50’ – 60’ en parte de los países latinoamericanos, en que la clase latifundista aunque no estaba en la escena política, aun así, tenía grande influencia en el plano político-económico.

que tiene por objeto la lucha de clases, sirve para “dilucidar las relaciones de las clases dominantes subyacentes con las relaciones de los partidos en la escena política, relaciones de clase ocultas con frecuencia por las numerosas variables de las relaciones entre los partidos.” (POULANTZAS, 2007 [1968], p. 326)

Con respecto a la relación de la autonomía relativa y las clases sociales, Poulantzas afirma que,

En el caso del Estado capitalista, la autonomía de lo político puede permitir la satisfacción de intereses económicos de ciertas clases dominadas, limitando aun eventualmente el poder económico de las clases dominantes, frenando en caso necesario su capacidad de realizar sus intereses económicos a corto plazo, pero con la única condición —posible en el caso del Estado capitalista— de que su poder político y el aparato de Estado queden intactos. Así, en toda coyuntura concreta, el poder político autonomizado de las clases dominantes presenta, en sus relaciones con el Estado capitalista, un límite más acá del cual una restricción del poder económico de esas clases no tiene efectos sobre él. (POULANTZAS, 2007 [1968], p. 243)

Dicho límite no solo es determinado por la propia lucha de clases, sino también por las formas de Estado, la articulación de sus funciones y el funcionamiento del aparato estatal. Por otro lado, existe una doble característica del Estado capitalista según el autor,

por una parte, su autonomía respecto de lo económico implica la posibilidad, según la relación concreta de las fuerzas, de una política “social”, de sacrificios económicos en provecho de ciertas clases dominadas; por otra parte, es esa misma autonomía del poder político institucionalizado lo que permite a veces atacar el poder económico de las clases dominantes, sin llegar nunca a amenazar su poder político (POULANTZAS, 2007 [1968], p. 245).

Como destacan Araújo y Tapia (2011), Poulantzas, en escritos posteriores, deja en claro que no existe una exterioridad entre lo económico, político e ideológico y, consecuentemente, enfatiza que el concepto de autonomía relativa no implica la exterioridad del Estado con respecto a la economía. Por el contrario, es la interrelación del Estado y lo económico que determina “formas transformadas” de autonomía relativa.

El Estado hace parte del proceso de reproducción de relaciones de dominación/subordinación política e ideológica y, por lo tanto, de la lucha de clases, no obstante, “en lo que refiere a la relación entre los poderes, las luchas y el Estado, Poulantzas rompe con la idea del Estado como el único *locus* de poder afirmando que el poder no se identifica y no se reduce al Estado”<sup>5</sup> (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 8)

Las relaciones de poder ultrapasan el campo de acción del Estado, esta idea concuerda con la afirmación de que en última instancia las luchas de clases tienen el papel fundamental en

---

<sup>5</sup> Todas las traducciones son por cuenta de la autora.

el proceso histórico, lo que no significa que el Estado tenga un papel secundario. Este tiene un papel constitutivo en las relaciones de poder y la lucha de clases, así, “el papel del Estado en la reproducción de la dominación de clase debe ser visto, por lo tanto, como positivo: él crea, transforma y realiza” (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 13).

Dos conceptos relevantes, mantuvo Poulantzas a lo largo de sus obras, según Araújo y Tapia (2011), el de autonomía relativa y unidad. Como destacan los autores, el concepto de autonomía relativa es parte constitutiva el Estado Capitalista,

la autonomía relativa remite a la positividad de la acción del Estado en su relación con las clases dominantes, pero también con las clases dominadas, o, en otras palabras, remite al Estado pensado en cuanto “condensación material de una relación de fuerzas entre las clases” (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 14)

Para Poulantzas la lucha de clases es el factor determinante fundamental del proceso histórico<sup>6</sup>, no obstante, el Estado es transversal en la lucha de clases y, consecuentemente, al proceso de distribución de la renta. En ese sentido,

Comprender el Estado como una condensación material de una relación de fuerzas, por lo tanto, implica comprender que las contradicciones de clase constituyen el Estado. Implica también comprender la política del Estado como resultado de estas contradicciones presentes en el propio esqueleto del Estado. (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 17)

De esta forma, las variaciones y modalidades de la autonomía relativa dependen de la coyuntura concreta de las fuerzas sociales, de las relaciones del Estado y el campo de la lucha de clases, las características propias de la lucha de clases y de la formación de las estructuras capitalistas, incidiendo todo ello en las políticas del Estado.

### **2.1.1 Estado Capitalista Periférico y Distribución de la Renta en América Latina**

En la medida en que el Estado se propone introducir una transformación estructural de la sociedad dependiente, la capacidad política y autonomía relativa son necesarias para poder intervenir en la estructura económica y social de los países latinoamericanos. El Estado cumple una función primordial en el relacionamiento con el centro económico, mediando con los capitalistas locales y extranjeros incorporados en la estructura. En la historia de los países latinoamericanos la influencia de estos ha sido decisiva en las condiciones del régimen de acumulación y en la participación del Estado. En las palabras de Faletto,

---

<sup>6</sup> Y eso queda más claro en sus obras posteriores como *O Estado, O Poder, O Socialismo* (Araújo; Tapia, 2011)

La historia de los modos en que la transnacionalización ha influido en el Estado en América Latina es relativamente conocida. En muchos países, la presencia decisiva de las empresas transnacionales en sectores claves de la economía significó que incluso el dinamismo del desarrollo interno se viera fuertemente influido por las políticas de dichas empresas y que la importancia de la acción del Estado en ese dinamismo, fuera menor (FALETTO, 1989, p. 71-2).

Las empresas multinacionales han tenido un peso significativo en la formación de la estructura productiva de países como Uruguay y, consecuentemente, han influenciado la formulación de políticas del Estado que inciden en el proceso distributivo. Siguiendo la línea de análisis de Poulantzas, de la autonomía relativa del Estado respecto al “bloque en el poder”, compuesto por diferentes fracciones de clases dominantes, tanto los sectores capitalistas extranjeros como las clases latifundistas integran el “bloque en el poder” en los países dependientes, como por ejemplo Uruguay.

En concreto, la capacidad de acción económica del Estado en un sistema capitalista como el latinoamericano, que quiere encuadrarse en un sistema democrático, está estrechamente ligada a su capacidad política, entendida ésta fundamentalmente como la capacidad para lograr algún tipo de acuerdo y de apoyo social que haga posible alcanzar objetivos económicos colectivos. (FALETTO, 1989, p. 76)

Asimismo, Cardoso y Faletto ([1969]1975), consideran que el Estado manifiesta relaciones de clase y considera que el papel del Estado es preservar y mantener los intereses de las clases dominantes, a través de “alianzas de poder”. Para los autores, las funciones del Estado, así como también las características de los grupos empresariales, asumieron diferentes formas a lo largo de diferentes periodos en los países dependientes. En la medida en que se configuran nuevas relaciones de dependencia las políticas de desarrollo también se reconfiguran y, por lo tanto, se reorganiza el papel del Estado. Así,

El grado de importancia que el sector público puede adquirir en la economía desempeña un papel significativo en cada país que alcanzó la forma de desarrollo en cuestión y posibilita al Estado distintos márgenes de maniobra en la definición de las nuevas alianzas de manutención del poder (CARDOSO; FALETTO, [1969]1975, p. 134)

La relación entre Estado y desarrollo en los países periféricos ha sido ampliamente estudiada, para el caso de los países latinoamericanos se destacan los análisis de los teóricos estructuralistas de la CEPAL y las teorías del subdesarrollo que colocan al Estado como agente fundamental para el desarrollo. En el periodo de auge del keynesianismo, definido por Duménil y Lévy (2014) como período de “compromiso de pós-guerra”, existió un compromiso gradual del Estado en conjugar políticas económicas y sociales que tuvieron como resultado crecimiento



y redistribución. En ese contexto, el debate sobre relación Estado y desarrollo era retomado por autores latinoamericanos en la construcción del propio concepto de *desarrollo y Estado desarrollista* (FONSECA, 2015).

Para Furtado ([1967] 1986), el Estado es una institución fundamental para poder superar la situación de subdesarrollo de los países latinoamericanos, a partir de una serie de políticas deliberadas y conscientes que tengan como fin reformas estructurales del aparato productivo de las economías. Criticando a las teorías neoclásicas, que consideran que las fuerzas de mercado son capaces de realizar una distribución eficiente de los recursos, el autor afirma que el Estado es un agente central para la redistribución de la renta en el proceso de desarrollo de los países subdesarrollados (FURTADO, [1967] 1986). Asimismo, Faletto afirmaba que “la particular situación en que la relación centro-periferia y de dependencia coloca a los países latinoamericanos influye también en el papel que debe cumplir el Estado” (FALETTO, 1989, p. 70).

Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto ([1969]1975) se colocaron en una postura crítica a los análisis de los teóricos cepalinos del desarrollo en América Latina. Considerando que las políticas de desarrollo sugeridas en esas perspectivas eran economicistas, los autores afirman que

las características distintivas de las políticas de industrialización estarían determinadas por la forma como se ajusta o concilian los papeles del Estado y de las burguesías industriales; en la acción del Estado no solo son importantes las funciones económicas que este puede desempeñar, sino también, y en especial, la forma en que expresa como instrumento de dominación, la acción de los distintos grupos que lo conforman (CARDOSO; FALETTO, [1969]1975, p. 96).

En esta línea de análisis, se coloca especial atención al rol de la inversión extranjera directa, definiendo “desarrollo asociado” al proceso de desarrollo en que las inversiones extranjeras pasan a ser una condición propia de la continuidad de dicho proceso. Así, la función del Estado dependerá de la propia configuración de las relaciones de poder de las clases sociales y del modelo de desarrollo que se configure en cada país (CARDOSO; FALETTO, [1969]1975).

Por otro lado, la experiencia de los países del Este Asiático (especialmente Corea del Sur, Taiwán y Japón), destacadas por los resultados de sus estrategias de desarrollo económico, también daría lugar a la construcción de una extensa literatura centralizada en el concepto de *Developmental State*. A partir de estas experiencias, se argumenta que la acción del Estado es esencial para explicar el éxito de los procesos de desarrollo económico de estos países (HERRLEIN JR, 2014).

Así, para muchos de estos estudios que trataron la relación del Estado con el desarrollo o se dedicaron al estudio del *Estado desarrollista*, el proceso de distribución de la renta no es abordado o pasa a ser tratado como un proceso consecuente del desarrollo. El enfoque en estos abordajes era el desarrollo económico, más específicamente el proceso de industrialización que caracterizaba los procesos de desarrollo de los países periféricos en ese periodo y, por lo tanto, la distribución de la renta pasaba a ser considerada como una cuestión social y no como un problema económico (FERRER, 1954).

La idea central de estas perspectivas es la necesidad de repensar el rol del Estado, para los procesos de desarrollo en general, analizando el propio Estado a partir de las trayectorias históricas concretas de cada país y las especificidades del Estado capitalista periférico. Es esa la idea que se quiere rescatar en este trabajo, con foco en el proceso de distribución de la renta en particular.

Cabe resaltar también, como apunta Fonseca (2004), que desarrollo y distribución de la renta son procesos que no necesariamente se presentan asociados conjuntamente. La problemática del desarrollo y de la distribución de la renta en América Latina comenzaría a teorizarse en el período pos Segunda Guerra, a partir de autores latinoamericanos en el marco de la construcción de la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe)<sup>7</sup>, además de otros autores estadounidenses como Simon Kuznets, Ragnar Nurkse, W. W. Rostow y el sueco Gunnar Myrdal, que colocaron la problemática en cuestión. Sin embargo, es ese contexto, el papel del Estado era discutido principalmente en la capacidad de este en llevar adelante un proceso de desarrollo económico, sin centralizar el debate en el proceso de distribución de la renta.

No se trata aquí de abordar los tipos ideales de Estado o de modelos de desarrollo, pero sí estudiar la intencionalidad y capacidad del Estado en relación a los procesos de distribución de la renta, específicamente, partiendo de la idea que esa relación es contradictoria por las propias características del Estado como Estado capitalista

La atención en la distribución de la renta en el proceso de desarrollo capitalista ha estado presente desde los teóricos clásicos y contemporáneos. En la mayoría de esos autores se analiza el proceso de distribución de la renta colocando como objeto de análisis el sistema capitalista como un todo o los países centrales. En ese sentido, los dilemas de la distribución de la renta han sido abordados, aunque de diferentes enfoques teóricos, desde los autores clásicos como

---

<sup>7</sup> Tanto por autores que escriben a partir de la perspectiva cepalina como aquellos que defendieron una postura crítica a esa perspectiva.

David Ricardo, Smith, Marx, que se preocuparon por definir los determinantes de la distribución y, posteriormente, Kalecki y Keynes, que también abordarían la cuestión de la distribución de la renta. Ya los teóricos neoclásicos, marginalistas, como Alfred Marshall, colocaban en cuestión la distribución de la renta por medio de las remuneraciones de los factores productivos y la distribución de recursos (FONSECA, 2004; DA ROSA; VIGORITO, 2015)

Al tratar de distribución de la renta en América Latina, siempre viene a ser citado que es la región es la más desigual del mundo, tal como aparece en el informe de la CEPAL (2000b, p. 15): “La distribución en la región es la más desigual del mundo entero”. También, en un informe más reciente de la CEPAL (2016, p. 15), se afirma que “la desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica”.

Así, la desigualdad es un debate que ha estado presente en una extensa variedad de autores, que siguieron la línea de análisis de los autores clásicos o fueron influenciados por estos, incorporando las particularidades de los países latinoamericanos y desarrollando análisis pioneros en nuevas formas de interpretación de las realidades de estos países. En ese sentido,

La mayor parte de la investigación desarrollada sobre y en América Latina en las décadas de 1950 a 1970 (en el segundo caso, en la literatura estructuralista, en particular) coincidía en destacar la importancia de los componentes oligárquicos del desarrollo latinoamericano. Ellos se expresaban en una fuerte concentración del poder político, de la riqueza y del ingreso por parte de las élites, propietarias de tierras y capital y que controlaban las relaciones de trabajo y el comercio (BERTOLA; OCAMPO, 2010, p. 55).

Entre los teóricos del subdesarrollo y de la teoría de la dependencia, existía un cierto consenso de que la desigualdad en América Latina era una consecuencia del propio desarrollo de sistema capitalista, una herencia colonial, y que se habría profundizado “durante la primera globalización, tanto entre los diferentes países latinoamericanos, como al interior de ellos” (BERTOLA; OCAMPO, 2010, p. 57)

No obstante, Bertola y Ocampo (2010), señalan que los datos agregados de América Latina (agregación de todos los países) suelen ser engañosas y que también existe una problemática en relación a la obtención de estadísticas con datos consistentes. En la década de pos Segunda Guerra, en que existió una cierta “industrialización de la periferia”, los resultados en términos de desigualdad fueron diversos. Bertola y Ocampo señalan que,

En aquellos que desarrollaron diferentes formas de estado de bienestar, el período se caracterizó por una reducción de la desigualdad. Este es el caso de países como Argentina, Chile y Uruguay. En otros países con mercados internos muy grandes y

con un mercado de trabajo fuertemente segmentado, con altos porcentajes de población descendiente de esclavos o con una amplia población campesina mestiza e indígena, el proceso industrializador adquirió características concentradoras y aun dentro de los sectores asalariados se produjo una creciente polarización. Brasil puede constituir el prototipo de estas experiencias (BERTOLA; OCAMPO, 2010, p. 57).

Como ya fue mencionado, la revolución keynesiana le da una nueva significación al papel del Estado en la política económica hasta la década de los 70', periodo en el cual se inicia un fuerte retroceso en el proceso distributivo (FIORI, 1992). En ese contexto, como apunta Faletto (1989, p. 76),

El problema ya no pasó a consistir sólo en enfrentar a la sociedad "tradicional" y a los intereses que la representaban sino que, dado el estilo de desarrollo vigente en América Latina, se manifestaron con fuerza las conocidas tendencias a la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, con su contrapartida de exclusión de los frutos del crecimiento de vastos grupos sociales.

Las reformas de mercado de finales del siglo XX, asociadas a procesos de desregulación y destrucción de capacidades del Estado condujeron a un aumento significativo de la desigualdad. Esa tendencia sería de cierta forma revertida, en las palabras de Bertola y Ocampo (2010, p. 58), “en la primera década del siglo XXI, sin embargo, el signo de las tendencias distributivas cambió de nuevo, hacia una reducción de la desigualdad, cuyas causas son todavía objeto de debate”

De este modo, durante el siglo XX el interés sobre distribución de la renta fue “fluctuante” (ÁLVAREZ; BÉRTOLA, 2010), predominando el análisis del impacto del desarrollo económico o el crecimiento sobre la distribución. Sin embargo, “en las últimas dos décadas el interés por la desigualdad retornó con mucho vigor a la agenda, pero ahora tiende a predominar el estudio de la causalidad inversa, es decir, de qué manera la desigualdad impacta sobre el crecimiento” (ÁLVAREZ; BÉRTOLA, 2010, p. 55).

Ahora bien, hasta aquí fueron descritos consideraciones generales sobre el Estado capitalista periférico y el proceso de distribución de la renta en América Latina. No obstante, el análisis del papel del Estado en el proceso de distribución de la renta debe considerar las especificidades y particularidades de los casos concretos, por lo tanto, debemos abordar la propia trayectoria histórica de este proceso en el país en cuestión.

## 2.2 TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY

Como vimos existen especificidades del Estado capitalista en los países latinoamericanos, como Uruguay. La presencia de capitales extranjeros, por ejemplo, debe ser considerada para analizar la formación de las estructuras productivas de la región, así como también los procesos de distribución de la renta. Al mismo tiempo, la trayectoria histórica de esos procesos es esencial para entender el papel del Estado. Vimos también que la autonomía relativa, en periodos históricos concretos, viabiliza políticas y mudanzas que implican transformaciones estructurales en la trayectoria de los países, así lo fue el periodo de industrialización de las décadas de 1950 y 1960.

### 2.2.1 Ciclos del Estado y del Proceso de Distribución de la Renta en el Siglo XX

Obviamente esos aspectos no se explican analizando un periodo aislado sino que son resultado de una trayectoria concreta del Estado uruguayo. Es por ello, que en esta sección se abordará los principales trazos históricos del Estado uruguayo, que nos ayudan a comprender características de la sociedad capitalista periférica del Uruguay del siglo XXI y su respectivo proceso de distribución de la renta.

A diferencia de las tradicionales divisiones de periodos marcadas por los acontecimientos internacionales, tales como la crisis de 1929 y la crisis de 1979, Filgueira (2003) propone dos grandes etapas para el estudio histórico del Estado uruguayo, basadas en las particularidades y configuraciones que este adoptó durante el siglo XX. Según el autor, hubo una primera etapa de expansión 1904-1958 del estatismo, con fuerte capacidad del Estado para regular el mercado, incorporar a la sociedad e impulsar el desarrollo económico. Según el autor, el Estado uruguayo previo a 1930 ya presentaba rasgos “cepalinos”, “el batllismo<sup>8</sup> que va de 1904 hasta la década del cincuenta posee impulso estatista, empresarial y social” (FILGUEIRA, 2003, p. 175). En la segunda etapa, entre 1959 – 2000, predominaba la idea de que el mercado debe adquirir mayor protagonismo, profundizándose posteriormente en el marco del paradigma

---

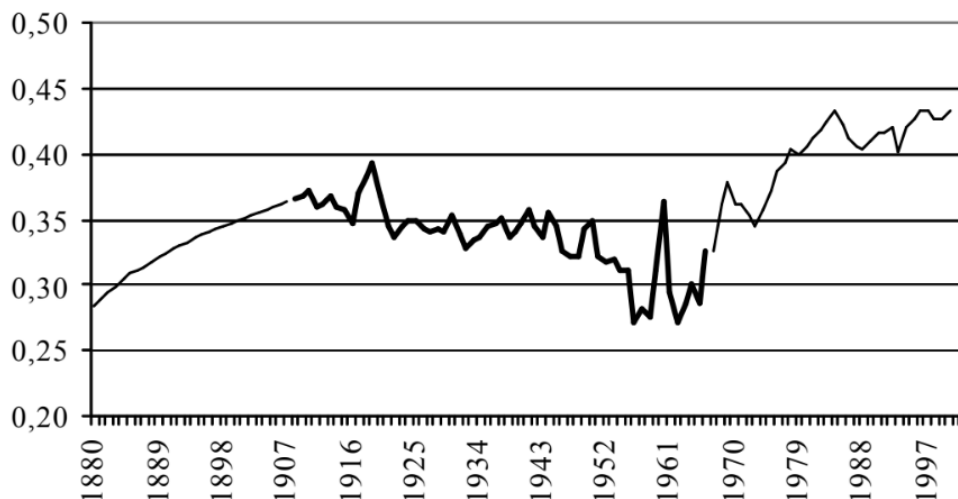
<sup>8</sup> Período que hace referencia a las reformas implementadas por José Batlle y Ordoñez caracterizadas por la intervención del Estado en el plano económico y social, por su pionerismo en legislación laboral, educación, con gran influencia en diferentes corrientes políticas. El mismo gobernó en dos instancias 1903 – 1907 y 1911 – 1915 pero sus ideas e propuestas fueron más allá de sus dos gobiernos.

neoliberal a partir de la década de 1970. Así, el autor argumenta que el Estado uruguayo, de cierta forma, “inició antes su estatismo y antes su liberalismo” (FILGUEIRA, 2003, p. 176)

Álvarez y Bértola (2010) analizan el proceso de distribución de la renta desde una perspectiva global y de largo plazo, relacionando este con la tendencia de crecimiento económico del país<sup>9</sup>. Una de las conclusiones, al analizar el proceso de distribución de la renta, es que este no está relacionado con los ciclos de crecimiento económico del país, en las palabras del autor, “Uruguay no muestra un patrón único en la relación entre distribución y el crecimiento en el largo plazo” (ÁLVAREZ; BÉRTOLA, 2010, p. 62)

La investigación de los autores indica que existen tres grandes periodos de la trayectoria histórica del proceso de distribución de la renta de Uruguay, que se pueden observar también en el siguiente gráfico que presenta una estimativa de una serie histórica del índice de Gini<sup>10</sup>.

**Gráfico 1. Uruguay: estimación índice de Gini 1870 – 2000**



Fuente: Álvarez; Bértola, 2010, p. 62 *apud* Bértola, 2005, p. 163.

De esta forma, los tres periodos identificados por los autores y que se observan en el gráfico serían, de 1880 hasta la primera década del siglo XX en que la desigualdad aumenta; un segundo periodo hasta finales de la década de 50, en el que se observa una tendencia

<sup>9</sup> Durante el trabajo mencionamos que muchos autores estudian la relación entre desarrollo económico y distribución de la renta, cabe desatacar también que diferentes líneas de investigación se han dedicado a estudiar la relación específica entre crecimiento y distribución de la renta. Según Álvarez y Bértola (2010, p. 57) existen tres líneas de estudio bien diferenciadas: “a) las que consideran que crecimiento económico y la equidad son incompatibles; b) los que identifican una relación cambiante en el tiempo entre distribución y crecimiento; y c) los enfoques que identifican una relación positiva entre crecimiento y distribución”

<sup>10</sup> Los datos utilizados para la realización del gráfico provienen de estimativas de los autores de la distribución personal del ingreso en tres sectores de actividad (Agro, Industria y Estado) entre 1908 y 1966 y esa estimación es continuada por los datos de desigualdad que surgen de las encuestas de hogares que se realizan a partir de la década de 1960.

moderada a la disminución de la desigualdad hasta finales de la década de 40' y una repentina caída en la década de 50'; y, finalmente un tercer período a partir de la década de 1960 con un fuerte aumento de la desigualdad.

Ahora bien, si volvemos a la periodización realizada por Filgueira (2003) sobre los ciclos del Estado uruguayo durante el siglo XX, se puede observar que coincide con la periodización de la tendencia del proceso de distribución de la renta del país. Si bien, Álvarez y Bértola (2010) define el corte entre el primer periodo y el segundo en 1910, se puede observar que ya a partir de 1904 con el ascenso del primer batllismo existe un cambio de trayectoria en el constante aumento del índice de Gini del primer período. Esta es la relación que aquí intentamos señalar, la relación del Estado y el proceso de distribución de la renta. No existe ningún índice que pueda indicar el rol del Estado en la distribución de la renta, inclusive analizar el impacto de políticas en el proceso distributivo no es una tarea fácil.

Seguidamente, de forma breve y acotada a la periodización de los ciclos de Estado, se analizarán las políticas implementadas y las formas de intervención del Estado en el plano socio-económico y su relación con las diferentes clases o sectores sociales, que puedan tener incidencia en la relación entre Estado y distribución de la renta.

### **2.2.2 Políticas de Estado y distribución de la renta en el siglo XX**

Como salida a la Crisis de 1890 aparece, en la primera década del siglo XX, el reformismo batllista de José Batlle y Ordoñez como una solución en que asigna al Estado un nuevo lugar en el proceso económico y social. Las funciones desarrolladas por el Estado en el primer batllismo fueron: productiva (expansión de la participación Estado-empresario), reguladora (principalmente a partir de la década del 30) y social (beneficios para las clases más numerosas y menos favorecidas), existiendo, además, una fuerte tendencia a las nacionalizaciones (FILGUEIRA, 2003)

Ya en la década de 1930 comenzaron a implementarse políticas de carácter proteccionista que tenían como eje central el desarrollo de la industria, principalmente a partir del Golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933. La política cambial fue uno de los principales instrumentos de protección a la industria nacional (así como en otros países de América Latina) y también fue importante la existencia, a partir de 1940, de una relativa acumulación de oro y divisas derivado de la valorización de los productos de la región por la demanda bélica (NAHUM et al., 2011a, p. 121). Asimismo, hubo destaque en la regulación del mercado laboral,

con la creación en 1943 del Consejo de Salarios, fuertes avances en la legislación laboral, como, por ejemplo, la ley de 8 horas, ley por indemnización por despido, entre otras medidas, además de la ampliación de servicios de enseñanza, salud y seguridad social.

Así, el “Estado desarrollista” del periodo de pos guerra – que ya había presentado sus trazos iniciales a partir de 1904 con el primer Batllismo – se presenta bajo el mando del presidente del Partido Colorado Luis Batlle Berres, a partir de 1947. A partir de ello, se dio lugar a un preponderante papel del Estado, que trascendía el aspecto económico con una defensa de la soberanía nacional, llevando a cabo nacionalizaciones de sectores estratégicos, así como también políticas de ampliación de derechos en el plano de la legislación laboral y social. En el gobierno de Batlle Berres se obtendría un fuerte apoyo tanto de la burguesía industrial como del proletariado por dichas conquistas de ampliación de derechos. Sin embargo, los sectores más conservadores – como los propietarios rurales, el gran comercio tradicional y buena parte de la banca y del sector financiero – vieron con suma desconfianza el carácter popular del gobierno de Batlle Berres (NAHUM et al., 2011a).

En las palabras de Filgueira,

Durante las primeras décadas del siglo (XX), el Estado uruguayo expandió considerablemente su *función social*, asumiendo, empero, un discurso de neutralidad frente a los conflictos sociales. El Estado batllista promueve los derechos de los obreros y se distancia de las patronales, evitando establecer un vínculo de representación directa respecto a los trabajadores. (2003, p. 181)

El Modelo de Industrialización por Substitución por Importaciones (ISI o MSI), caracterizó la “industrialización de la periferia” (SOUZA, 2009) en América Latina; en Uruguay, la industrialización se centralizó en industrias de bienes de consumo y dependió del sector agro-exportador para obtener divisas para importar bienes de capital. Ese modelo comenzó a evidenciar su agotamiento ya en los últimos años de la década de 1950. A partir de ello, el batllismo perdió fuerza política y en 1959, asume en Uruguay un gobierno blanco (Partido Nacional), partido de carácter conservador, asociado al sector agroexportador, que se oponía fuertemente al modelo ISI.

En 1964, el PBI era un 13% menor que en 1956, y la desocupación pasó del 3,7% en 1957 al 12% en 1963. En este contexto, la lucha redistributiva se agudizó: se generó inflación y la prestación de beneficios sociales por parte del Estado sufrió un serio deterioro (TRAVERSA, 2010, p. 220)



Como coloca Filgueira (2003), la segunda etapa se caracteriza por una retracción del papel del Estado con el triunfo de las ideas liberales que cuestionaba al Estado Batllista, postura defendida por el Partido Nacional.

Desde un cuestionamiento del papel del Estado en la economía, en 1972 se diseña el Plan de Desarrollo Nacional con cuatro objetivos básicos: “limitar el papel del Estado en la economía, jerarquizar el rol del empresariado privado, abrir la economía al exterior y estimular el ingreso de capitales extranjeros” (NAHUM *et al.*, 2011b, p. 68). Este Plan se aplicaría recién en 1974, fruto de la alianza entre los militares y la tecno burocracia. Entretanto, no ocurrirá realmente una limitación del Estado, sino muy por el contrario, un reconfiguración de las acciones de este para permitir la consolidación del neoliberalismo, bajo el discurso del Estado mínimo. Estas medidas de corte neoliberal fueron profundizadas con el gobierno militar que tomó el poder tras el Golpe de Estado en 1973, a través de la conjunción de los intereses ruralistas (eliminando trabas a la exportación) y los intereses del capital extranjero (liberalizando el comercio exterior y el sistema financiero).

La función social se vio afectada, aunque menos fuertemente que en el plano económico, ya que se asignó al Estado un papel central en la provisión de servicios sociales, tales como educación y vivienda (FILGUEIRA, 2003), siendo solo en la década de los 90’, que comienza a ganar terreno la visión neoliberal. En el plano de la función productiva no hubo una tendencia a las privatizaciones pero se evidenció “una política de desmonopolizaciones<sup>11</sup> y de asociaciones entre el sector público y el capital privado” (FILGUEIRA, 2003, p. 193).

La función reguladora fue en declive en los últimos cuarenta años del siglo XX. La tendencia fue hacia la liberalización, desregulación de los mercados y desregularización salarial. Entre 1964 y 1984 los Consejos de Salarios no funcionaron ya que primeramente se reprimieron las actividades sindicales y posteriormente se prohibieron. Con la redemocratización se recuperaron los derechos sindicales y se convocó a los Consejos de Salarios, con representantes sindicales y empresariales designados por el Poder Ejecutivo y no por cada parte como establecía la Ley de 1943 (NOTARO, 2007)

Con la preocupación de que las resoluciones del Consejo de Salario no serían compatibles con las metas de inflación se promovieron acuerdos por periodos más largos (llegando a los dos años) y que incorporaran “criterios que tengan en cuenta la competitividad y la productividad” (NOTARO, 2007, p. 5); en ese sentido, cabe destacar que “la ley de 1943 preveía la participación del Poder Ejecutivo modificando la resolución de un Consejo si los

---

<sup>11</sup> De monopolios públicos

salarios fijados se consideraban inaceptablemente bajos. Las pautas buscan el efecto contrario, fijar un techo a los aumentos de salarios” (NOTARO, 2007, p. 6)

A comienzos de la década de 1990, el gobierno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional) desmanteló el Consejo de Salarios dejando la regulación salarial al libre juego del mercado. El poder del movimiento sindical iría perdiendo fuerzas en este periodo lo que acabó afectando las condiciones de negociación de los trabajadores y contribuyó a la caída del salario real y el deterioro de sus condiciones de vida (NOTARIO, 2007). En ese período, las políticas neoliberales se enmarcan en el “Consenso de Washington”, programa de recomendaciones de políticas económicas para los países periféricos, en el que el Estado pasaría a tener un papel mínimo en la regulación e intervención de la economía. Como afirma Souza (2009), estas recomendaciones pueden ser resumidas en cuatro aspectos: apertura económica (eliminación de barreras arancelarias), privatizaciones (de empresas estatales e abrir espacio para el control de sectores estratégicos a empresas transnacionales), desreglamentación financiera (fin del control de capitales) y flexibilización de las relaciones de trabajo (reducción de derechos sindicales, de trabajo y de previdencia social).

Estas políticas, en la mayoría de los países latinoamericanos, no necesariamente se llevaron a cabo en sus tipos ideales planteados por el programa y varían según los casos concretos. Generalmente, Chile y Argentina son considerados los países que aplicaron de forma más radical dichas políticas. Entretanto, en el caso de Uruguay muchas de esas reformas no se aplicaron tan radicalmente, caracterizándose según Alegre (2008) como reformas “gradualistas”.

Por un lado, el caso de las privatizaciones de las empresas públicas no se llevó a cabo, la población dijo que “No” a las privatizaciones de las empresas públicas en el referéndum realizado en 1992. Asimismo, las reformas propuestas en el área de jubilaciones y pensiones “fueron sucesivamente vetados por los movimientos de jubilados y pensionados respaldados y articulados por la izquierda”, legado de la fuerte capacidad de organización sindical y de la institucionalidad de los partidos (ALEGRE, 2008, p. 150). En lo que se refiere al gasto social, el autor destaca que este aumentó de 17% del PIB en 1990 a 22% en 2001, explicado en su mayor parte por el gasto en seguridad social<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Como apunta Kerstenetzky (2012) este dato, de Gasto Social en relación al PIB, debe ser relativizado, porque hay que entender también la lógica del funcionamiento e para qué ese gasto está siendo destinado, pudiendo significar una “remercantilización” de servicios o subsidios a las empresas privadas de previdencia, siguiendo la misma lógica neoliberal.

Por otro lado, sí se implementaron políticas de apertura comercial, tales como reducción de los aranceles, de desreglamentación del mercado financiero, como el menor control a la entrada y salida de capitales. En el plano de la desreglamentación del mercado laboral, se descentralizó la negociación salarial, afectando el poder de los sindicatos (ALEGRE, 2008) y beneficiando claramente a los sectores capitalistas.

Estas últimas políticas darían, según el autor, un característica de *gradualismo “perverso”* a las reformas neoliberales implementadas en la década de los 90’ en Uruguay. Perverso en dos sentidos. En primer lugar, porque la apertura comercial y la desreglamentación financiera aumentaron la vulnerabilidad externa de la economía, como fue evidenciado tras la crisis de 2001-2002, debilitando la capacidad de respuestas del Estado ante situaciones de crisis como esta. En segundo lugar, porque se agravaron los problemas distributivos y de equidad, dejando en evidencia algunos de los problemas del sistema de protección social.

El fracaso de las políticas neoliberales se evidenciaría no solo en un bajo crecimiento, sino también en el empeoramiento de indicadores de desempleo, pobreza, informalidad en el mercado de trabajo, entre otros. En el plano macroeconómico se evidenciaron durante toda la década de 1990 bajas tasas de crecimiento del PIB, inclusive negativas para 1995 (CEPAL, 2000a), y un fuerte aumento del endeudamiento externo, alcanzando a un tope máximo en 2003, en el que la deuda externa bruta como porcentaje del PIB pasaría el 100% (BCU, 2017).

Según Filgueira (2003, p. 200) esta segunda etapa, a partir de los 60’, es más ambigua, porque existe “una voluntad de repliegue estatal desde una vena liberal y otra racionalización estatal desde un espíritu desarrollista”, así, el autor concluye que,

Uruguay fue durante un período corto de la posguerra la sociedad más igualitaria, integrada, democrática y pacífica del continente. El fin del Uruguay de la abundancia marca el fin del Estado expansionista y el inicio de su repliegue y racionalización. El nuevo modelo económico mundial que hace su ingreso en la escena global ya a partir de los setenta da nuevos impulsos en la última década. El Estado social se mercantiliza, El Estado empresario se terciariza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado. Aún, este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tantos países en la región han abrazado (FILGUEIRA, 2003, p. 200-201).

La tasa de desempleo tuvo una trayectoria negativa, con un aumento durante todo el periodo, siendo 8,9% en 1991, 10,3% en 1995 (CEPAL, 2000a) y llegando a un tope máximo en 2002 en 17% (CEPAL, 2006). La tasa de pobreza durante toda la década de 1990 tuvo un constante aumento, siendo en 1991 entorno de 15% y llegando en 1999 a un valor cercano a 25% (FORTALEZA *et al*, 2010). Según los datos del INE, el salario real se mantuvo

prácticamente igual, inclusive con tendencia a decaer en los últimos años de la década, teniendo su mayor caída en el año de la crisis de 2002. Consecuentemente la desigualdad se vio profundizada, lo que se puede evidenciar en la tendencia al aumento del índice de Gini desde inicios de la década de 1970, como fue observado en el Gráfico 1.

### 2.2.3 Gobiernos “Progresistas”: ¿revirtiendo la tendencia a la desigualdad de la renta?

La liberalización económica en el periodo de “hegemonía financiera” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014) reconfiguró un nuevo rol del Estado en el patrón de desarrollo de los países latinoamericanos, significando el restablecimiento de nuevas condiciones de acumulación de capital. En este contexto,

El costo de la internacionalización ha sido, para muchos países, una reducción en la autonomía para implementar una estrategia económica, poca capacidad de evitar los vientos negativos de las distorsiones de la economía global y menos capacidad de solucionar los problemas políticos y sociales que acompañan este proceso (MASON, 2001, p. 53).

Según Traversa (2010), es en este contexto, a partir de la década de 1970, que se configura el movimiento de izquierda para colocar en pauta una propuesta alternativa y radical de transformación del aparato productivo, tales como reforma agraria, nacionalización de la banca y de los principales rubros de comercio exterior, acción del Estado en el plano industrial, como por ejemplo nacionalización de industrias. Sin embargo, el autor destaca, que estas propuestas serán abandonadas, principalmente en el periodo de redemocratización. Por otra parte, se destaca la evolución electoral ascendente del partido de izquierda, el Frente Amplio (FA),

El proceso de crecimiento electoral de la izquierda alcanzó su punto crítico en 1971. En ese momento, los mecanismos redistributivos del Estado ya se encontraban desde hacía años completamente bloqueados. Por eso, numerosas capas asalariadas y medias, con altas expectativas generadas por el modelo de ISI que se encontraba en crisis, apoyaron como única salida viable una profundización de la transformación productiva iniciada por la ISI. Así se conformó el FA, un frente de izquierda donde confluyeron comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, ex-batllistas y otros (TRAVERSA, 2010, p. 221).

Es a partir de los primeros años del siglo XXI<sup>13</sup>, con propuestas críticas al neoliberalismo y a las políticas implementadas en los años noventa, que partidos de izquierda

---

<sup>13</sup> A excepción de Venezuela, en que Hugo Chávez (Partido Socialista Unido de Venezuela) fue electo en 1998 y asumió en 1999 como Presidente.

o “progresistas” obtuvieron triunfos electorales en mucho de los países de la región (Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Uruguay) colocando centralidad en estrategias redistributivas y de reducción a la pobreza.

Uruguay no escapó de ese “patrón” latinoamericano, en 2004 el Frente Amplio ganaría las elecciones, asumiendo el poder el 1 de marzo de 2005, con mayoría parlamentaria, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores; colocando el dilema distributivo como agenda principal en su propuesta, aunque abandonado aquellas propuestas iniciales de mudanzas estructurales en el aparato productivo de la economía.

Cabe destacar que existen diferencias entre las experiencias evidenciadas en la región, es decir, la configuración de los modelos de desarrollo corresponden a características sociopolíticas concretas a cada país. Como afirma Traversa (2010, p. 212) “las experiencias de la izquierda gobernante en América Latina deben analizarse y comprenderse en función de la realidad económica, social, y política de cada país”. Aunque, dependiendo de algunos aspectos más generales, se puedan clasificar las distintas experiencias. Según Alegre (2008), Uruguay estaría en un grupo de países que implementaron políticas más conciliatorias y “amigables” con el “libre mercado”. De mismo modo, Daniel Olesker (2013), afirma que el Frente Amplio implementó una “reconstrucción nacional” y se basó en tres ejes principales: recuperación del crecimiento económico, restitución de los derechos laborales y eliminación de la pobreza extrema.

A partir de las políticas implementadas, pero también explicado en grande parte por las condiciones favorables internacionales como la de los precios de los bienes de exportación, mucho de los indicadores macroeconómicos y sociales mejoraron significativamente. Según datos del INE (2017) y del BCU (2017), el PIB tuvo una trayectoria relativamente ascendente, así como también, el PIB *per cápita* aumentó a partir de 2004. La tasa de desempleo evidenció una reducción, en 2005 era de 12,2% y en 2014 pasó a ser de 6,9%.

No obstante, Traversa (2010) argumenta que el Frente Amplio ganó las elecciones y asumió el poder con una estrategia redistributiva pero que no apostaba a modificar o transformar la estructura productiva y la estructura de la propiedad. De esa forma, el autor concluye que “dado que la opción redistributiva no cambia el modo de producción capitalista, la distribución estará sujeta a las tensiones propias de este modo de producción” (TRAVERSA, 2010, p. 228).

Cabe destacar que el “cómo” distribuir está asociado al propio régimen de acumulación de capital del periodo histórico concreto. Sin embargo, partiendo del análisis de autonomía relativa del Estado con respecto al “bloque en el poder”, para favorecer fracciones y clases dominadas, revertir

la centralidad del sector agro-exportador y extractivo en el patrón de acumulación e impulsar un proceso redistributivo son cuestiones que requieren márgenes de autonomía relativa del Estado, en articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradoras y excluyentes de la economía centrada en el mercado.

### **3 POLÍTICAS DE ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL PERÍODO 2005-2015**

Desde 2005, con el Frente Amplio en el gobierno, “se produjo un proceso gradual de creación y recreación de instituciones para la redistribución” (TRAVERSA, 2010, p. 229). Cabe destacar que la coyuntura externa favorable (liquidez monetaria internacional, precios de los *commodities*,) contribuyó para crear un ambiente de cierta estabilidad macroeconómica, permitiendo una recuperación económica acompañada de mejoras en indicadores laborales como salario mínimo, salario real y reducción del desempleo incidiendo en la mejora de los índices de distribución de la renta.

Es así, que en este capítulo el objetivo es analizar el marco institucional-legal durante el periodo 2005 – 2015, abordando algunas de las principales políticas de Estado que caracterizaron o implicaron impactos en el proceso de distribución de la renta, incidiendo en las relaciones de fuerza entre las clases sociales; considerando (como fue señalado en el primer capítulo) que la autonomía relativa implica una positividad de acción del Estado tanto con las clases dominantes como con las dominadas.

#### **3.1 PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.**

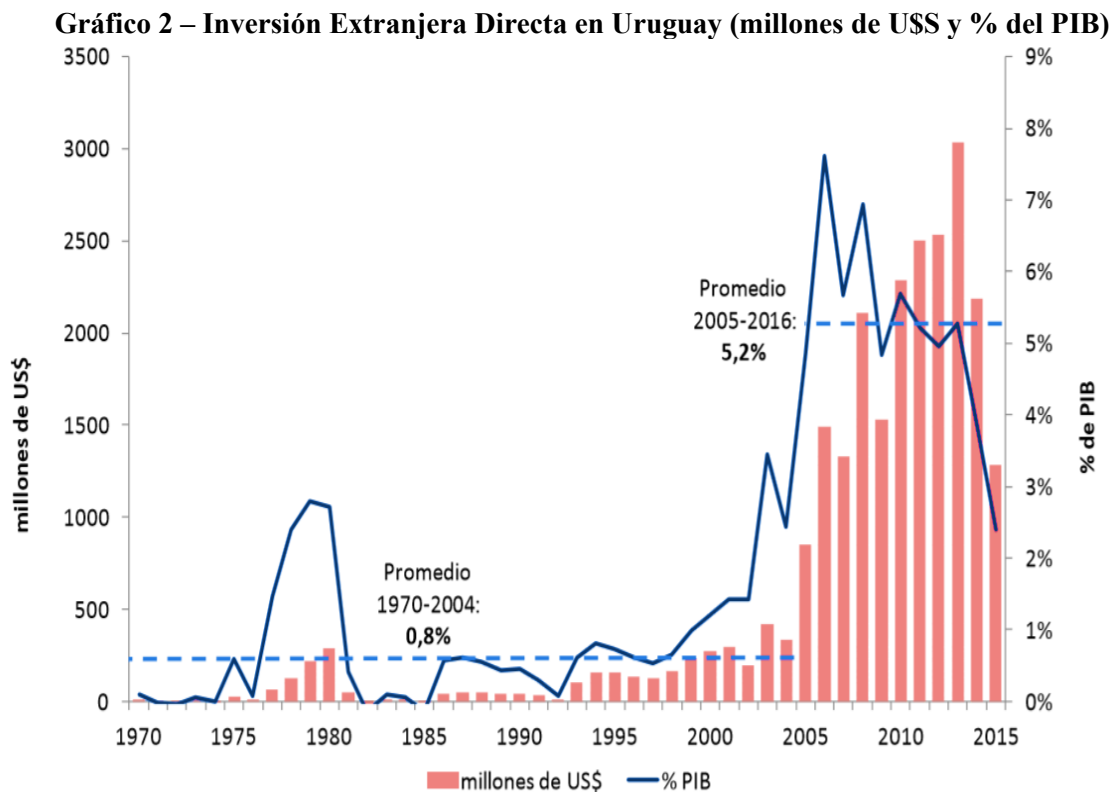
Como se mencionó en el capítulo anterior, en el largo plazo los ciclos de la distribución de la renta, más precisamente del índice de Gini, no acompañaron los ciclos de crecimiento económico en el Uruguay (ANEXO A). Entretanto, en el periodo de estudio del presente trabajo, tanto el crecimiento económico como la distribución de la renta, evidenciaron mejoras en sus indicadores, variación del PIB e índice de Gini respectivamente.

En ese sentido, analizar los rasgos generales de la forma de inserción en el mercado internacional y del proceso de acumulación del capital de países dependientes como el caso de Uruguay, es esencial para la comprensión de las contradicciones del papel de Estado y sus capacidades en el proceso redistributivo de la renta, si consideramos que, en economías subdesarrolladas, la estructura heterogénea del sistema productivo y el proceso de desigualdad de la renta están íntimamente interrelacionados (FURTADO, [1967] 1986).

El aumento de la inversión extranjera directa (IED) y de las exportaciones son elementos esenciales para entender el crecimiento sostenido durante el período. No obstante, estos aspectos deben ser considerados dentro del contexto internacional y de las nuevas tendencias

de las configuraciones del capitalismo actual. Las condiciones favorables en los mercados financieros internacionales, crecimiento de la liquidez internacional favoreciendo el flujo de capitales hacia los países emergentes revirtieron las tendencias de los años de crisis anteriores. A partir de 2003-2004 ya se comienzan a evidenciar en el país (así como en otros países latinoamericanos), una recuperación del crecimiento económico, de la entrada de capitales, de las exportaciones y, por lo tanto, de los saldos de cuenta corriente (MORDECKI, 2017).

Como se puede evidenciar en el Gráfico 2, Uruguay presentó un “boom” en el ingreso de IED, que relativamente se mantuvo durante todo el periodo de 2005 - 2015. Como analizan Bittencourt *et al.* (2009) en el periodo de transición de siglo existen, por diversos motivos, cambios estructurales en lo que refiere al ingreso de IED en el país, lo que acabó impactando en la pauta exportadora del país y en el crecimiento económico.



Fuente: URUGUAY XXI, 2016a, p. 10

Como se presenta en el informe de URUGUAY XXI<sup>1</sup>, la IED tuvo un sorprendente crecimiento tanto en sus valores absolutos como relativos (% PIB),

<sup>1</sup> Instituto de Promoción de las Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios. Es una Agencia Pública no Estatal que “trabaja para internacionalizar la economía uruguaya, promoviendo el crecimiento de las exportaciones y el posicionamiento del país como un destino estratégico para las inversiones productivas. A su vez, impulsa el posicionamiento de la Imagen País, promoviendo las cualidades que hacen de Uruguay un lugar ideal para invertir, para trabajar y para vivir.” Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-xxi/>



Si se contempla el periodo 2005-2015, se constata que la IED como porcentaje del PIB promedió 5,2% anualmente, mientras el promedio histórico hasta el 2004 es de 0,8%. Este ratio, aunque se redujo en los últimos dos años, continúa situando a Uruguay entre las economías de la región que recibe más IED en relación al tamaño de su economía (URUGUAY XXI, 2016a, p. 10)

De igual forma, Elías (2012, p. 67) señala que “entre 2006-2010 la IED promedio anual superó los 1.500 millones de dólares, cuando en el quinquenio anterior solo había alcanzado los 390 millones de dólares”. Ese crecimiento durante el período 2005 – 2014 (ver APÉNDICE A) estuvo liderada por el sector de la Construcción (27% de participación del total) y el sector Agropecuario y Forestal (18% de participación del total).

La IED es generalmente considerada, por organismos internacionales voceros del mainstream, como el FMI y el Banco Mundial<sup>2</sup>, como para organismos que muchas veces se presentan críticos a esa postura como el caso de la CEPAL<sup>3</sup>, piedra angular para la generación de empleo y la diversificación de la estructura productiva. Sin embargo, esta tendencia no siempre es plasmada en la realidad de algunos países receptores, “los resultados en términos de incorporación de tecnología, promoción de investigación y desarrollo y creación de empleo de calidad han sido, en la mayoría de los casos, inferiores a las expectativas” (CEPAL, 2017, p. 57). Cabe destacar que, la atracción de las inversiones para países periféricos como Uruguay también es una variable importante para el equilibrio externo de balanza de pagos. Como señala Morales (2010, p. 144),

A raíz de la crisis de la deuda externa en América Latina, las cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consenso de Washington y los tratados de libre comercio llevaron a cambios legislativos importantes con nuevas leyes sectoriales, algunos a nivel constitucional, favorables al capital extranjero.

Según Suanes (2016), la literatura es ambigua en cuanto a los beneficios u obstáculos que la IED trae para el proceso de desigualdad de países periféricos como Uruguay. Entre los aspectos más destacados están la generación de empleo, el aumento de la productividad y desigualdad salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Según la autora, es preciso considerar la IED por sectores: primario, secundario y terciario; por ejemplo, el hecho de las inversiones centrarse en sectores primarios traería impactos perjudiciales para el proceso

<sup>2</sup> “En el informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial 2005, se plantea la **necesidad** de orientar las políticas públicas para fomentar “un mejor clima de inversión para todos”; para ello se recurre a un discurso fuertemente ideologizado que considera iguales a los desiguales, al microempresario emprendedor-vendedor ambulante y a las transnacionales, ya que se piensa que la empresa privada debe estar en el centro de la política económica, pues es fundamental en el desarrollo y el combate a la pobreza.” (MORALES, 2010, p. 152)

<sup>3</sup> “Es cada vez más importante apostar por inversiones extranjeras que ayuden a cerrar las brechas productivas y sociales en la región” (CEPAL, 2017, p. 57)

redistributivo, porque genera menos empleo y concentra las ganancias y renta en un sector minoritario de la sociedad. No obstante, escapa a los alcances de este trabajo realizar una medición o análisis exhaustivo del impacto de la IED por sectores en el proceso de distribución de la renta.

Además de considerar necesario evaluar *qué tipo* de inversiones son realizadas (en qué sectores o también si son nacionales o extranjeras, estatales o privadas, etc.), considerando que es objeto de este trabajo analizar el papel del Estado, es esencial tener en cuenta *de qué forma* se promueve las inversiones, es decir, el marco institucional-legal que contribuye a crear un clima favorable o no para las inversiones.

El notorio incremento a partir de 2005 que coincide paradójicamente en el marco del periodo de gobiernos de izquierda, nuestro periodo de análisis, fue facilitado por un conjunto de políticas que brinda un marco institucional-legal de promoción y protección a las inversiones. Este tiene sus raíces en gobiernos anteriores sin embargo, Uruguay mantuvo en el periodo 2005 – 2015 una marcada política pública de atracción de inversiones. Un conjunto de normas, encabezadas por la Ley N° 16.906 – Interés Nacional, Promoción y Protección de Inversiones – de Enero de 1998, fueron ampliadas y creadas con la intención de impulsar y promocionar, las inversiones más específicamente, la IED. La ley regula las inversiones realizadas por inversores extranjeros y nacionales en el territorio nacional, esta no solo se mantuvo de forma general durante los dos gobiernos, sino que sería acompañada por la promoción a la implementación de Zonas Francas y la Ley de Participación Público Privada aprobada en 2011.

Las inversiones en el país han sido declaradas de interés nacional en la Ley N° 16.906<sup>4</sup> de 1998, considerándola una estrategia central para la creación de empleos y el crecimiento económico del país. Así, esta ley promueve las inversiones otorgándoles una serie de garantías y exoneraciones fiscales, asegurando un trato igual y justo para todas las inversiones nacionales y extranjeras (Artículos 2° y 4°). Para el caso específico de las inversiones extranjeras en Artículo 5° se dispone que “El Estado garantiza la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión, la que se efectuará en moneda de libre convertibilidad”.

Dentro de los principales beneficios fiscales que se otorgan a las inversiones (establecidos en la Sección II del Capítulo II de la Ley N° 16.906) se encuentran la exoneración

---

<sup>4</sup> Artículo 1°: “Declárase de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional”.

del Impuesto al Patrimonio (solo a bienes inmuebles destinados directamente al ciclo productivo y a equipos para el procesamiento electrónico de datos), exoneración de los Impuestos al Valor Agregado (IVA) y Específico Interno (Artículo 8°). Asimismo se faculta al Poder Ejecutivo de otorgar a otras actividades amparadas por la Ley<sup>5</sup> la exoneración del Impuesto al Patrimonio y la disminución (hasta tres puntos porcentuales) de los aportes patronales a la seguridad social a la industria manufacturera, cuando se considere conveniente.

Fue creada la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) que funciona en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas y tiene como objetivo la promoción y protección de las inversiones realizadas y de la evaluación y seguimiento de las inversiones amparadas por la Ley. Según lo dispone la Ley, la COMAP está encargada de realizar recomendaciones y expresar cual será el Ministerio u organismo encargado del seguimiento de otorgamiento de las exoneraciones. Los proyectos de inversión deben ser presentados a la Comisión y son analizados en conjunto con el Poder Ejecutivo, discriminando los proyectos y otorgando mayores beneficios a aquellos proyectos con mayores externalidades. Si bien el régimen de promoción a inversiones no distingue entre las inversiones nacionales o extranjeras, según el informe de Uruguay XXI (2016a) este ha sido muy utilizado por las inversiones extranjeras, destacando que “en el periodo 2006-2015 casi el 40% del monto de inversiones recomendadas por la COMAP es explicado por proyectos de empresas extranjeras”. En el año 2015, 43% de los proyectos recomendados por la Comisión eran proyectos de empresas extranjeras<sup>6</sup>.

En ese sentido, la Ley dispone en el Capítulo II – Estímulo respecto a inversiones Específicas –, Artículo 11° que “Podrán acceder al régimen de beneficios que establece este Capítulo, las empresas cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley”. Así, se le otorga mayores beneficios fiscales a inversiones específicas que incorporen progreso técnico permitiendo una mejor competitividad, impulsen el aumento y la diversificación de las exportaciones, generen empleo productivo, faciliten la integración productiva, fomenten las actividades de las micro, pequeñas

---

<sup>5</sup> En el Artículo 7° se define inversión como la “adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o el activo intangible: a) Bienes inmuebles destinados directamente al ciclo productivo; b) Equipos para el procesamiento electrónico de datos; c) Mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias; d) Bienes inmateriales como marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales; e) Otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología, a criterio del Poder Ejecutivo.”

<sup>6</sup> Cabe destacar que estos son los proyectos recomendados y no los efectivamente invertidos.

y medianas empresas y contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades con significativa utilización de mano de obra e insumos locales.

Esta Ley fue ampliada y actualizada por los decretos 455/007 y 002/012, pero manteniendo los rasgos generales de promoción y protección a la inversión considerando, conforme al primer decreto, “el crecimiento de la inversión constituye la piedra angular para consolidar el proceso de desarrollo del sistema productivo, lo que habrá de generar una mejora sustancial en el empleo tanto en la cantidad de las personas ocupadas como en sus retribuciones”.

A partir del decreto 455/007 se establecieron criterios que vinculan la cuantía del beneficio a las características del proyecto, así, los proyectos se clasificarán de la siguiente forma,

**Cuadro 1 – Clasificación establecida en el Decreto 455/007 de los proyectos promovidos por la Ley N° 16.906**

<b>a)</b> Pequeños: con una inversión menor a (tres millones quinientas mil unidades indexadas)	U.I. 3:500.000
<b>b)</b> Medianos Tramo 1: con una inversión igual o mayor a (tres millones quinientas mil unidades indexadas) y menor a (catorce millones de unidades indexadas)	U.I. 3:500.000 U.I. 14:000.000
<b>c)</b> Medianos Tramo 2: con una inversión igual o mayor a (catorce millones de unidades indexadas) y menor a (setenta millones de unidades indexadas)	U.I. 14:000.000 U.I. 70:000.000
<b>d)</b> Grandes Tramo 1: con una inversión igual o mayor a (setenta millones de unidades indexadas) y menor a (ciento cuarenta millones de unidades indexadas)	U.I. 70:000.000 U.I. 140:000.000
<b>e)</b> Grandes Tramo 2: con una inversión igual o mayor de (ciento cuarenta millones de unidades indexadas) y menor a (quinientos millones de unidades indexadas)	U.I. 140:000.000 U.I. 500:000.000
<b>f)</b> Grandes Tramo 3: con una inversión igual o mayor a (quinientos millones de unidades indexadas) y menor a (siete mil millones de unidades indexadas)	U.I. 500:000.000 U.I.7.000:000.000

Fuente: Artículo 4º, Decreto 455, Uruguay, 2007. <sup>7</sup>

A partir de ello, se realiza una clasificación del proyecto (según diferentes características, como dimensión económica<sup>8</sup>, si contribuye con la descentralización territorial de las actividades, generación de empleo, entre otras), asignado un puntaje, a partir del cual se determinan los beneficios a ser otorgador, con el criterio de a mayor puntaje, mayores beneficios<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> UI: Unidad Indexada, es una unidad de valor que se reajusta de acuerdo a la inflación, más precisamente al Índice de Precios al Consumo (IPC). El valor al 30 de Junio de 2018 es de \$ 3,8919 (pesos uruguayos).

<sup>8</sup> Por ejemplo, a mayor dimensión económica, mayor el puntaje.

<sup>9</sup> Existe además una disposición exclusiva para grandes emprendimientos, en el Artículo 19º del Decreto 455/07 se dispone que se realizará una exoneración por un plazo máximo de 25 años para “inversiones de gran significación económica” (inversiones de iguales o superiores a siete mil millones de unidades indexadas)

En el Artículo 15° del Decreto 455/07 se declara la exoneración de los Impuestos a las Rentas de Industria y Comercio y el Impuesto a la Rentas de las Actividades Económicas, para las empresas cuyos proyectos de inversión, en cualquier sector de actividad que se presenten, hayan sido promovidos por el Poder Ejecutivo. Lo interesante aquí, es que el monto exonerado no podrá exceder un porcentaje específico, según la clasificación, del monto invertido en activos fijos o intangibles: a) 60% (sesenta por ciento) del monto invertido en el caso de los proyectos comprendidos en el literal a) del artículo 4° del presente decreto. b) 70% (setenta por ciento) en el caso de los proyectos comprendidos en el literal b). c) 80% (ochenta por ciento) en el caso de los proyectos comprendidos en el literal c). d) 90% (noventa por ciento) en el caso de los proyectos comprendidos en los literales d) y e). e) 100% (cien por ciento) en el caso de los proyectos comprendidos en el literal f). Se observa que, cuanto mayor el monto de la inversión mayor es el porcentaje que esta puede exonerar.

Ya el Decreto 002/012 se refiere a una actualización de la metodología de evaluación de los proyectos de inversión, eliminando los indicadores de difícil control e incorporando el concepto de calidad del empleo y redefiniendo los indicadores de descentralización, de incremento de exportaciones y de incremento en investigación e innovación. En función de esos indicadores la Comisión de Aplicación asignará el puntaje a los solicitantes para determinar los beneficios a ser otorgados.

En el Artículo 3° del mismo Decreto, se redefine el concepto de inversión, entendiéndolo este como toda adquisición de los siguientes bienes destinados a integrar el activo fijo o intangible: a) “Bienes corporales muebles destinados directamente a la actividad de la empresa. Quedan excluidos los vehículos no utilitarios y los bienes muebles destinados a la casa habitación”; b) “La realización de mejoras fijas, excluidas las destinadas a casa habitación”; c) “Bienes incorporeales que determine el Poder Ejecutivo”; d) Plantines y los costos de implantación de árboles y arbustos frutales plurianuales, en tanto se incurran en el primer del cronograma de inversiones”.

Además de la exoneración del Impuesto al Patrimonio y del Impuesto al Valor Agregado, las empresas cuyos proyectos de inversión estén amparados por esta reglamentación estarán exonerados de las tasas y tributos a la importación de bienes muebles de activo fijo y materiales a la obra civil (siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional).

Ahora bien, la promoción a inversiones tiene según lo explicitado los objetivos tanto de generar empleo como también de aumentar y diversificar las exportaciones. En ese sentido, el

Régimen de Zonas Francas ha tenido, durante el período, especial importancia en los principales objetivos del marco-institucional de la promoción y protección de inversiones en el país. Las Zonas Francas, según Elías (2012), han sido la base del proceso de transnacionalización del modelo de desarrollo implementado en Uruguay en el período 2005 - 2015.

De esta forma, otra de las leyes que acompañan este marco institucional – legal de régimen de inversiones es la Ley N° 15.921 de Zonas Francas. Si bien esta Ley es de 1987, periodo del primer gobierno democrático luego de la dictadura, sus rasgos generales fueron mantenidos durante la administración frenteamplista. El Artículo 1° de la ley declara “de interés nacional la promoción y el desarrollo de las Zonas Francas, con los objetivos de promover las inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”.

La Zonas Francas son áreas del territorio nacional, de propiedad pública o privada, en que las personas jurídicas que se instalen serán exoneradas de ciertos impuestos y tributos (Impuesto a la Renta, IVA, Impuesto al Patrimonio e Impuesto Específico Interno e Impuesto al Control de las Sociedades Anónimas)<sup>10</sup>. Así, se dispone en el Artículo N° 19 de la ley que, “Los usuarios de las Zonas Francas están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma”. Los usuarios de las Zonas Francas son aquellas personas físicas o jurídicas que adquieren el derecho de desarrollar cualquiera de las actividades económicas dispuestas en la ley: actividades industriales, comerciales y de servicios. Cabe destacar también que, los bienes, servicios, mercaderías y materias primas introducidas desde el territorio nacional no franco a las Zonas Francas (o viceversa) serán considerados como exportación (importación), sujeto a los tributos aduaneros e impuestos nacionales correspondientes.

Actualmente existen once Zonas Francas radicadas en la región sur y oeste del país (ver APÉNDICE B) (cinco de ellas creadas en el primer periodo de gobierno frenteamplista): Nueva Palmira (estatal), Colonia (ambas creadas en 1923, antes de establecida la Ley<sup>11</sup>), Zonamérica

<sup>10</sup> Solo las contribuciones de Seguridad Social de los trabajadores uruguayos no son exoneradas, y para el caso de personal extranjero queda a libre elección, si optar por contribuir a la seguridad en Uruguay o en su país de origen. Asimismo, según se establece en el Artículo N° 18 las empresas usuarias de las Zonas Francas deben tener como mínimo un 75% de personal constituido por ciudadanos uruguayos (naturales o legales).

<sup>11</sup> Estas fueron creadas en vinculación con los puertos de ambas ciudades, además como se menciona en el Informe de Uruguay XXI (2017, p. 3) “Las 2 primeras Zonas Francas instaladas en Uruguay fueron establecidas en 1923 por la Ley N° 7.593 con el fin de desarrollar polos industriales en el interior del país. Posteriormente fueron reformuladas por la Ley N° 15.921 del 17 de diciembre de 1987 y el decreto reglamentario 454/988 del 8 de julio de 1988”

(1990), Colonia Suiza (1991), Libertad (1994), Floridasur (1994), Fray Bentos - UPM (2004/2005), Aguada Park (2007), WTC Free Zone (2007), Punta Pereira – Montes del Plata (2008) y Parque de las Ciencias (2009). Según el informe de Uruguay XXI (2016b), estas se pueden clasificar en cuatro tipos, **Industriales**, donde la mayor parte del valor de su producción es industrial (Colonia<sup>12</sup>, Fray Bentos - UPM<sup>13</sup> y Montes del Plata<sup>14</sup>); **Comerciales y de Logística** (Florida, Libertad y Nueva Palmira), **Servicios** (Aguada Park y WTC Free Zone) y **Mixtas** (Zonamérica, Parque de las Ciencias y Colonia Suiza). Como apuntan los datos presentados por Uruguay XXI,

Las zonas francas presentan un gran dinamismo en la captación de inversión, generación de empleo calificado y en la diversificación de las exportaciones del país. La inversión total acumulada entre 2006 y 2013 fue de US\$ 3.983 millones. A su vez, éstas emplean aproximadamente a 15.000 personas y han pasado a ser un importante destino de las exportaciones del país, alcanzando el 11% del total. (URUGUAY XXI, 2017, s/p)

De esta forma, las Zonas Francas constituyen una forma de generar empleo clasificado (43% de los empleados en 2010 tenían estudios terciarios) y de contribuir para el aumento de las exportaciones del país (URUGUAY XXI, 2016b). Asimismo, las exportaciones tuvieron un gran dinamismo durante el período y las Zonas Francas explican en cierta parte ese dinamismo. Las exportaciones de bienes desde Uruguay a las Zonas Francas en 2005 representaban un 3% de las exportaciones totales del país y en 2015 pasó a ser un 18% (URUGUAY XXI, 2016b). Ese aumento, según el informe de Uruguay XXI (2016b), se explica principalmente por el aumento de la venta de granos y celulosa en las Zonas Francas de Fray Bentos y Nueva Palmira, así como también la venta de madera a Montes del Plata<sup>15</sup>.

Como señala Elías (2012), el fuerte impulso de los flujos de IED se centralizó sectores manufactureros para el caso de las economías del sudeste asiático y en sectores de recursos naturales en los países latinoamericanos. Para el caso de Uruguay, la IED estuvo dirigida a

sectores industriales intensivos en el uso de recursos naturales, donde destacan la producción de madera y papel —proceso que ya había sido identificado en la década de los noventas con importantes inversiones en cultivos, desarrollándose ahora las

<sup>12</sup> En esta Zona Franca se realizan actividades concentradas en el sector industrial así como actividades comerciales y de logística

<sup>13</sup> Empresa de capitales finlandeses de producción de celulosa, además la empresa también produce energía (un 11% del total producido en el país) (URUGUAY XXI, 2016b)

<sup>14</sup> Constituida por partes iguales por dos de las empresas más relevantes del sector forestal: Arauco de capitales chilenos y Stora Enso de capitales sueco-finlandeses.

<sup>15</sup> “Del total exportado hacia las Zonas Francas. en 2015, el 96% se concentró en las colocaciones hacia las Zonas Francas de Nueva Palmira, Fray Bentos y Punta Pereira” (URUGUAY XXI, 2016b, p. 14)

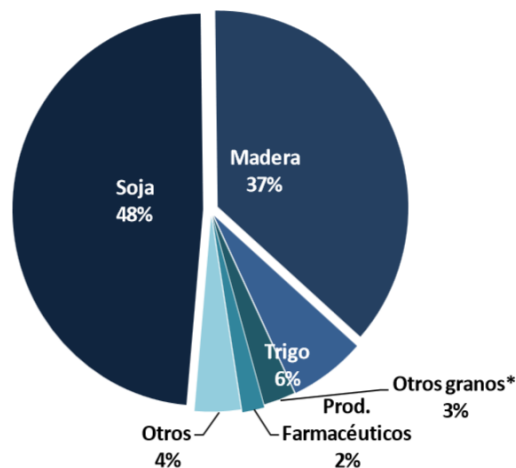
primeras etapas productivas de dichas cadenas, en particular la elaboración de pasta de celulosa— y la industria alimenticia, particularmente en el sector cárnico —con un importante ingreso por compra de frigoríficos— y arrocero (ELÍAS, 2012, p. 68)

Como apunta el informe de Uruguay XXI (2016b), el sector agrícola, durante el periodo de análisis, ha sido el sector más dinámico en términos de crecimiento de la actividad económica, en materia exportadora y en términos de productividad, teniendo destaque la expansión de nuevos rubros como la forestación y la soja.

Las exportaciones de cultivos (soja, trigo, maíz y malta de cebada), madera en bruto y medicamentos significan más del 95% de las exportaciones totales de bienes desde Uruguay a las zonas francas, tanto en 2012 como en el primer semestre de 2013. El ranking es liderado por las ventas de soja y trigo (URUGUAY XXI, 2016b, p. 19).

Según Elías (2012) en las inversiones enmarcadas en el régimen de Zonas Francas se destacan empresas logísticas de servicios y almacenamiento o industrias asociadas a productos agroalimenticios con poco valor agregado (principalmente celulosa). Ya en 2015, como se observa en el siguiente gráfico, las exportaciones de bienes de Uruguay hacia las Zonas Francas fueron predominantemente de productos del sector primario.

**Gráfico 3 – Exportaciones de bienes de Uruguay hacia las Zonas Francas (Participación relativa en 2015)**



\* Incluye malta de cebada, cebada y maíz.

Fuente: URUGUAY XXI, 2016b, p. 15

En ese sentido, para el caso de Uruguay, Bittencourt *et al.* (2009) afirman que, ya en el período de transición 2000 – 2008, periodo caracterizado por la crisis de 2002 y en el que posteriormente asume por primera vez en el país un gobierno de izquierda en 2005, se profundizaron algunas tendencias evidenciadas en la década de los 90'. No solo aumentó de



forma drástica la IED, sino que también se concentró en sectores intensivos en recursos naturales y en su mayoría en manos de empresas transnacionales.

Lo que muestra una tendencia, según los autores, a la reprimarización del aparato productivo del país. Ello tiene impacto en la pauta de exportaciones que, por un lado, pasa a ser menos diversificada, ya que se exportan productos asociados a recursos naturales, profundizando el carácter agroexportador y, por otro lado, las exportaciones pasan a estar controladas en un porcentaje relativamente mayor por parte de las empresas transnacionales en comparación con las empresas nacionales.

De esta forma, según los autores Leal y Rundle, se puede observar que,

la promoción de inversión extranjera parece convertirse en un fin en sí mismo, asumiendo a priori que sus efectos son siempre positivos. Esto determina que todos los esfuerzos se centren en fomentar la llegada de dichos emprendimientos, sin considerar la necesidad de interrogarlos en el sentido de qué es lo que producirán efectivamente en términos de desarrollo territorial. (LEAL; RUNDIE, 2013, p. 9)

La inserción internacional sustentada en la Inversión Extranjera Directa, favorable al capital transnacional, acentuó el carácter primario exportador de la economía uruguaya. Este proceso de reprimarización y extranjerización del aparato productivo de la economía tiene consecuencias para la vulnerabilidad y dependencia del país, además de limitar las capacidades y el poder de maniobra del Estado que se ve reducido al papel de facilitador y promotor de la IED.

En ese sentido, Elías (2012), considera que en realidad, lejos de implementar un proyecto alternativo al neoliberalismo, lo que se realizó en esos gobiernos fue la profundización de ese modelo aplicado hace varias décadas en el país, sustentado por el incremento de inversiones predominantemente de capital transnacionalizado (a través de la captación de IED), lo que tiene como contrapartida la pérdida del “control nacional del proceso productivo y se pierde capacidad para tomar decisiones estratégicas que impulsen el desarrollo nacional sobre bases más autónomas” (ELÍAS, 2012, p. 67).

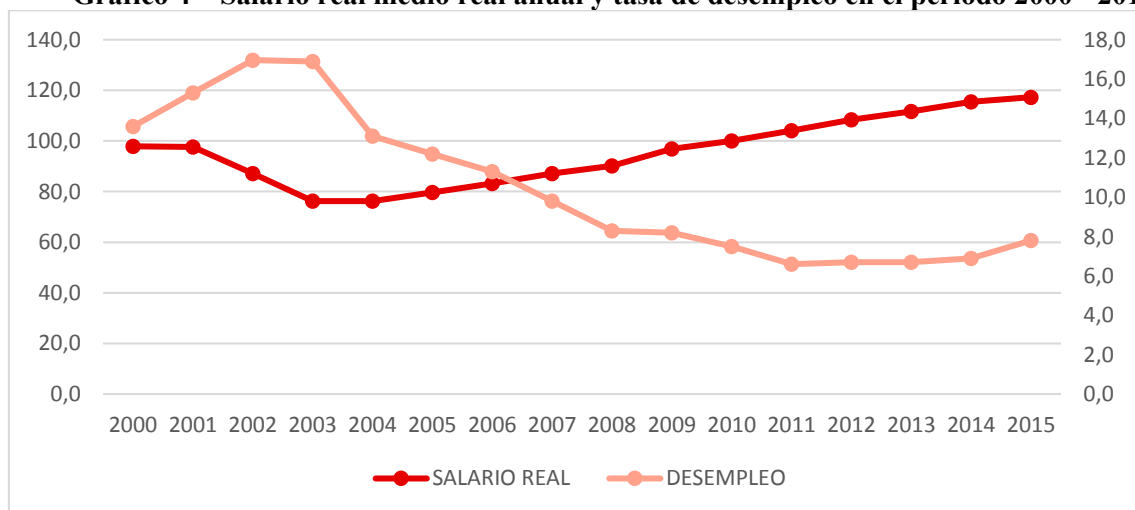
Hasta aquí tratamos del proceso de acumulación de capital ocurrido en el periodo y como el Estado facilitó o creó ciertas condiciones favorables para este proceso, ahora se analizará cuál es el marco-institucional legal que incide en las condiciones de los trabajadores a través de la legislación laboral.

### 3.2 LEGISLACIÓN LABORAL Y CONSEJOS DE SALARIOS

La llegada de la izquierda al gobierno impulsó un conjunto de políticas que permitieron la mejoría en las condiciones de la clase trabajadora y el fortalecimiento del movimiento sindical, el cual había sido debilitado en la década anterior; un debilitamiento no solo en relación al número de afiliados sindicales sino también, al poder de negociación (la cual era realizada de forma bipartita, entre empresas y sindicatos). La evolución desfavorable de las condiciones de los trabajadores durante ese período, tales como aumento del desempleo y reducción del salario real, agudizaba esa situación empeorando el ámbito de acción política de la clase trabajadora.

Así, como señalan Carracedo y Senatore (2016, p. 17) “las dinámicas del mercado de trabajo inciden en varias dimensiones de la desigualdad, sea por la vía de la distribución de ingresos, por la cantidad y calidad del empleo, en las relaciones de poder entre capital-trabajo, como en las oportunidades de acceso a los sistemas de seguridad social”. Como se puede observar en el siguiente gráfico, durante el periodo analizado, el salario real tuvo un aumento prácticamente continuo, acompañado de una disminución del desempleo. La mejoría de estos indicadores del mercado de trabajo, así como otros también importantes, tales como como aumento del salario mínimo<sup>16</sup> y reducción de la tasa de informalidad en el mercado de trabajo (AMARANTE; GÓMEZ, 2016), inciden en el proceso de distribución de la renta.

**Gráfico 4 – Salario real medio real anual y tasa de desempleo en el periodo 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

<sup>16</sup> Que en enero de 2005 era de \$U 2.050, en Julio de 2010 se había más que duplicado (\$U 4.799) y en 2015 aumento más que el 100% (\$U 10.000), en un período en el que la inflación fue relativamente estable, por debajo de los dos dígitos (INE, 2017).

Las reformas en la política laboral a partir de 2005 contribuyeron considerablemente a las mejoras de esos indicadores y por consiguiente incidieron en el proceso de distribución de la renta. De esta forma, uno de los pilares fundamentales en este período que tiene incidencia fundamental en el proceso distributivo es la política laboral, una política laboral “activa”<sup>17</sup>.

En primer lugar, el establecimiento de mínimos salariales, la negociación entre trabajadores y empresas, y la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otras medidas, tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario, como suele denominarse al ingreso que surge del mercado. [...] En segundo término, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado por medio de instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares. Finalmente, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado tiene lugar a través de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares, pero tienen un impacto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo (AMARANTE; JIMÉNEZ, 2015, p. 25)

No es objetivo en esta instancia abordar de forma detallada cada una de las políticas que afectan a las dinámicas del mercado de trabajo pero si se propone aquí apuntar a las principales políticas que conformaron un marco institucional-legal favorable para los trabajadores en el proceso distributivo que incidieron, en nuestro criterio, de forma más directa en la relación capital – trabajo. Así, nos dedicaremos a analizar de forma más específica, la reapertura del Consejo de Salarios, que dio inicio a un conjunto de políticas que modificaría la legislación laboral y, por lo tanto, también las condiciones de los trabajadores. Asimismo, se señalarán otras leyes que acompañaron esta tendencia, tanto en el primer período de gobierno (ley de fuero sindical) como en el segundo período (ley de responsabilidad empresarial). El Gobierno de Mujica mantuvo en líneas generales el rumbo iniciado en las políticas laborales en el gobierno anterior<sup>18</sup> de Tabaré Vázquez, aunque, según Carracedo y Senatore (2016, p. 18) en el gobierno de Mujica se “fue asentando la trayectoria hacia un mayor fortalecimiento de las instituciones laborales”.

En ese sentido, Traversa (2010, p. 231) afirma que en el plano del conflicto redistributivo entre capital y trabajo una de las principales acciones del gobierno frenteamplista en favor del trabajo fue que “se aprobó una ley de fuero sindical – que protege contra los

<sup>17</sup> Se sancionaron aproximadamente 40 leyes de legislación laboral, solo en el primero gobierno (MÉNDEZ; SENATORE, 2011)

<sup>18</sup> Continuó con el crecimiento del Salario Mínimo Nacional, con la ampliación de derechos de seguridad social y protección de los trabajadores, reducción de la informalidad y políticas de formación y capacitación profesional para sectores con dificultades de inserción laboral (CARRACEDO; SENATORES, 2016).

despidos abusivos por actividad sindical—, se reguló la jornada de trabajo en el sector rural, y se elaboró recientemente una ley de negociación colectiva, muy resistida por el empresariado”. Igualmente, Uriarte (2006) apunta como principales reformas iniciales en la legislación laboral la reapertura del Consejo de Salarios y la Ley de fuero sindical, N° 17.940 de 2006, que protege y promociona la actividad sindical. Además de ello, Carracedo y Senatore (2016), destacan también, una mayor jerarquización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>19</sup>, fortaleciendo su capacidad institucional de regulación y de iniciativa política, y una marcada política de recuperación y crecimiento salarial, lo que implicó un rol más activo del Estado en materia laboral.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1943 se creó, con el fin de fijar salarios mínimos, el Consejo de Salarios a partir de la Ley N° 10.449. Entretanto en el año 1968 con la congelación de precios y salarios y posteriormente por la dictadura, este dejaría de funcionar. En el período de redemocratización las negociaciones salariales pasarían a ser voluntarias y bipartitas (empresas y sindicatos), hasta que en 2005 el Frente Amplio volvió a convocar el Consejo de Salarios en su forma inicial, tripartita (sindicatos, empresarios y Estado), a partir del decreto 105/05 (BUCHELI; AMARANTE, 2011). Así, en 2005 se convocan a los Consejos de Salarios, con diversas modificaciones en relación al funcionamiento y estructura, considerando que

es firme intención de este gobierno garantizar la participación de los empresarios y las organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo y la fijación de salarios; así como fomentar la negociación colectiva, en cuanto mecanismo adecuado para un desarrollo normal y equilibrado de las relaciones laborales (URUGUAY, DECRETO n° 105, 2005)

A partir de 2005 fue creado el Consejo Superior Tripartito con el fin de recalificar los grupos de actividades de los Consejos de Salarios que habían sido establecidos anteriormente. En el Decreto de 138/05 se enumeran 20 grupos de industria, comercio y actividades en general; que pasarían a ser 24 a partir de 2008, al adicionar el grupo de actividad doméstica y tres grupos correspondientes a la actividad rural, además de la negociación colectiva del Sector Público (de carácter bipartita) que sería reglamentada por la Ley N° 18.508/ 09. De esta forma,

por primera vez en la historia de las relaciones laborales se extendió [las negociaciones colectivas] a los trabajadores rurales y a la totalidad de los funcionarios públicos. A su vez, esta mayor extensión se cristalizó en la ronda de Consejos de Salarios de 2008, en la cual se creó el grupo de actividad que abarca al servicio doméstico (MÉNDEZ; SENATORE, 2011).

---

<sup>19</sup> Que a través de la División Negociación Colectiva tuvo un importante rol de prevención, medicación y conciliación de los conflictos empresarios sindicatos (CARRACEDO; SENADORES, 2016).

Si bien los intentos de organización sindical de las trabajadoras domésticas aparecieron previamente al periodo dictatorial y que sería refundado en la redemocratización, el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) se ve fortalecido a partir de la promulgación de la Ley N° 18.065 de Trabajo Doméstico en 2006, la cual fue construida conjuntamente entre el Sindicato y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (SUTD, 2017). La Ley define y regula el trabajo doméstico, reconociendo y garantizando derechos como limitación de la jornada, descanso intermedio y semanal, salarios, indemnizaciones por despido, subsidio por desempleo, etc.

Un aspecto en relación al papel del Estado en el Consejo de Salarios es la elaboración de pautas salariales por parte del Poder Ejecutivo, que no tienen carácter obligatorio pero que orientan la discusión salarial. Por otra parte, el funcionamiento de las negociaciones colectivas el Consejo de Salarios se dividía por rama de actividad, es decir, los empresarios de la construcción negociaban con los trabajadores de la construcción y así sucesivamente. El formato de negociación tendió a realizarse por dos formas: negociaciones por rama (o grupo) y negociaciones por empresas. Las pautas salariales fueron discutidas a nivel de rama de actividad, siendo introducidas las otras demandas no salariales en la negociación por empresa. (PUCCI *et al.*, 2014). Como destacan los autores, la negociación salarial por rama de actividad tiene dos ventajas para los empresarios:

Por un lado, iguala un componente de los costos empresariales en la competencia en el mercado: los salarios. Por otra parte, al centrarse en los salarios, deja sin regular múltiples dimensiones del acontecer cotidiano en las empresas que afectan a los trabajadores (PUCCI *et al.*, 2014, p. 16).

Fueron cinco las rondas de los Consejos de Salarios realizadas durante el período 2005 – 2015, dos realizadas en el primer periodo de gobierno (en 2005, 2006, 2008) y las otras dos en el segundo (2010/11, 2012/13). Si comparamos los periodos de gobierno de Vázquez y Mujica en materia de acuerdos, se muestran similares resultados en relación a acuerdos por consenso (ver APÉNDICE C). Si bien las negociaciones se han centrado principalmente en el plano salarial, Carracedo y Senatore (2016) señalan que durante el segundo periodo las rondas de Consejos de Salarios han incluido otros temas que implicaron mayores beneficios a los trabajadores, tales como mejoras en las situaciones de las mujeres<sup>20</sup> o en el empleo juvenil.

---

<sup>20</sup> “Mientras que en la primera ronda de CCSS solo el 15 % de los convenios incorporaba temas de género intentando mejorar las situaciones de las mujeres, en la quinta ronda representaban el 67 % de los convenios, de los cuales el 44 % tiene una cláusula que incorpora la normativa vigente y el 52% una cláusula específica” (CARRACEDO; SENATORE, 2016, p. 24)

Posteriormente, en enero de 2006, se promulgó la Ley N° 17.940, denominada de protección y promoción de la actividad sindical, que declara nula cualquier actividad que intente a) “Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato”; b) “Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales, fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”, además de garantizar algunos derechos de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical y licencia sindical.

Asimismo, en 2014 fue aprobada la Ley N° 19.196 de Responsabilidad Penal Empresarial, como señala Machado (2015, p. 39),

una de las leyes que nació en el seno de movimiento sindical fue la que atañe a la responsabilidad penal empresarial en caso de accidentes laborales, configurada fundamentalmente en uno de sus sindicatos más fuertes como lo es el SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos). Esta ley atravesó un arduo proceso para su aprobación debido a que afecta directamente intereses empresariales.

De forma paralela a las políticas laborales, se implementaron un conjunto de políticas sociales, de asistencia social y previdencia, políticas de salud y educación<sup>21</sup> que tuvieron un gran impacto en la reducción de la pobreza e indigencia y, por lo tanto, en el propio proceso distributivo del ingreso y de fortalecimiento de la clase trabajadora (FILGUEIRA; ALEGRE, 2008; FILGUEIRA; HERNÁNDEZ, 2012). Cabe destacar que, a partir de la nueva perspectiva de negociación de los trabajadores, la creación de algunas de esas políticas fueron impulsadas por demandas de los sindicatos e inclusive, en algunos casos, el diseño de las políticas fue realizado en diálogo entre el gobierno y sindicatos.

En materia de seguridad social se implementaron diversas reformas, principalmente a partir de 2008, siendo uno de los objetivos el aumento de la formalización del trabajo (AMARANTE; GÓMEZ, 2016). Algunas de esas reformas fueron las siguientes: reformas del sistema de jubilaciones en 2008, flexibilizando los requisitos para jubilarse; en el caso de sistema de salud se ampliaron los beneficios para toda la familia del trabajador registrado en la seguridad social (BERGÓLO, 2013); regulación del trabajo doméstico y del trabajador/a rural.

---

<sup>21</sup> Aunque no se aborde de forma específica y detallada estas políticas, dado que se realizó una selección de las políticas que se consideraban más apropiadas abordar para el objetivo del trabajo, se reconoce que las políticas aquí mencionadas también tienen rol importante en el proceso de distribución de la renta, el cual podría ser abordado en trabajos futuros.

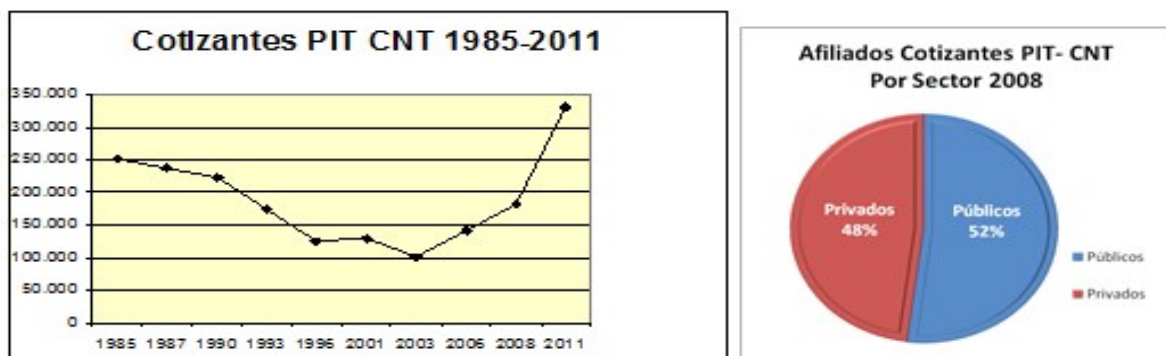
En el plano de la asistencia social, se destacan las políticas de transferencias monetarias condicionadas, inicialmente implementando el Plan de Atención Nacional Emergencial Social (PANES) entre 2005 y 2007, siendo modificado posteriormente, transformándose en el Plan de Equidad (Asignaciones Familiares, Pensiones a la vejes, Tarjeta Alimentaria Uruguay Social) (AMARANTE; VIGORITO, 2010). Por otro lado, se destaca también la creación del Ministerio de Desarrollo Social, creada por la Ley N° 18.866, con la responsabilidad de proponer políticas nacionales en materia de desarrollo social, entre otras competencias dispuestas en dicha Ley.

Estos cambios en el marco institucional-legal contribuyeron con la ampliación de afiliados sindicales, promoviendo un mayor reconocimiento de los sindicatos, fortaleciendo los sindicatos existentes y creando nuevos (ANTÍA *et al.* 2013). Uriarte (2006, p. 5) también afirma que “la convocatoria y el funcionamiento de los consejos de salarios provocó un aumento de la sindicalización, surgieron nuevos sindicatos y aumentó también la presencia y el protagonismo de los sindicatos ya existentes”. En ese sentido, Notaro (2007, p. 12) señala que,

la actividad de los Consejos fue un estímulo muy importante para el desarrollo de las organizaciones sindicales. Durante los dos meses siguientes a la convocatoria a los Consejos se afiliaron entre cuarenta y cincuenta mil trabajadores, lo que implicó un aumento del 33% y una mayor importancia de los sindicatos de la actividad privada.

El gráfico 5, muestra el rápido crecimiento del número de trabajadores sindicalizados a partir de 2004-2005; Méndez y Senatore (2010) destacan también la proporción casi equitativa en el año 2008 entre trabajadores sindicalizados de los sectores públicos y privados, proporción que en 2003 era de 69% y 31% respectivamente.

**Gráfico 5 - Afiliados al PIT - CNT<sup>22</sup> y Relación Público – Privado.**



Fuente: MÉNDEZ & SENATORE, 2011.

De esta forma, como destacan Carracedo y Senatore (2016, p. 26),

<sup>22</sup> Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores.

la puesta en marcha de los CCSS, las normas que garantizan la acción sindical y la adscripción del sindicalismo en áreas matriciales del Estado como en la educación, la seguridad social, la salud y el mercado de trabajo le confirieron al movimiento sindical recursos de poder y capacidad de veto ante el sistema político.

Al inicio, el proceso de negociación colectiva se enfrentó a diferentes desafíos como la escasa institucionalización de la negociación colectiva, debilidad de los acuerdos colectivos y dificultades de articulación entre los distintos sectores y ramas de actividad, heterogeneidad de intereses de la clase trabajadora, reflejo de un proceso de transformación en el mercado de trabajo y de la composición de la fuerza de trabajo. Sin embargo, ya en los primeros años, se evidenciaría un progreso en la construcción de consensos y en el aumento de la legitimidad de las organizaciones sindicales y empresariales (PUCCI *et al.*, 2014).

Además, se destaca una relativa armonización de intereses de los sindicatos con algunos de los sectores del gobierno, principalmente en el primer período que se implementaron políticas y reformas que de cierta manera favorecían a una gran parte de los trabajadores, como la reforma tributaria, la reforma de salud y el nuevo régimen de asignaciones familiares etc. (CARRACEDO; SENATORE, 2016).

Como destaca Pucci *et al.* (2014, p. 17), “la estrecha vinculación entre sindicatos y partidos políticos es una de las características relevantes del movimiento sindical uruguayo”. No obstante, la relación entre los sindicatos y el gobierno de esta vez sería diferente, los sindicatos pasarían a negociar con un gobierno que conoce el accionar sindical y en el cual muchos de sus dirigentes políticos nacieron y se formaron en el movimiento sindical (MACHADO, 2015). Asimismo, “si bien la afinidad ideológica entre el gobierno del Frente Amplio y el sindicalismo era evidente, los conflictos laborales se mantuvieron, aunque su número descendió en los dos primeros años de gobierno, en relación al período anterior” (PUCCI *et al.* 2014, p. 7).

No obstante, Carracedo & Senatore (2016) señalan que durante el gobierno de Mujica se dio lugar a una serie de confrontaciones en la interna sindical, entre aquellos sectores más próximos al gobierno y quienes asumen una posición más autónoma y radical respecto al accionar del gobierno. Asimismo, la ampliación de la sindicalización de trabajadores repercutió en las características de la unidad sindical en cuanto a sus demandas, entre quienes se centran en demandas más cortoplacistas e instrumentalistas (salarios y mejora en las condiciones) y quienes reivindicaban su autonomía con respecto del gobierno, realizando fuertes críticas a este, desde una posición de clase, histórica e ideológicamente construida.



Si bien los sectores empresariales reconocieron el buen ritmo del crecimiento económico durante el período, estos no dejaron de criticar y realizar fuertes cuestionamientos a la normativa laboral llevada a cabo por el gobierno (inclusive si observamos en el cuadro de resultados de las rondas de Consejos de Salarios en el Apéndice C, se puede observar una relativa disminución en los acuerdos por consenso en el segundo período de gobierno) a partir de 2005 y manteniéndose relativamente constante en los años posteriores. Según Carracedo; Senatore (2016), de los puntos más discutidos están algunas de las atribuciones del Consejo Superior Tripartito (determinar a qué nivel negociar, si por rama o por empresa, y fijar los salarios por encima de los mínimos) y la libertad de los no huelguistas y el derecho de los empleadores a ingresar a sus empresas. Asimismo, los autores destacan que en materia económica los empresarios tuvieron una posición más unida en el segundo gobierno que en relación al primero<sup>23</sup>. Así, como concluyen los autores,

El funcionamiento de los CCSS —como eje de la institucionalidad laboral— no solo ha establecido el marco de regulación y de coordinación entre Estado, sindicatos y empresarios, sino que a su vez cumple una función económica (al intervenir en la distribución primaria del ingreso), una función política (democratizando y equiparando las relaciones del trabajo con la participación de los principales actores —gobierno, empresarios y trabajadores—) y una función social (al canalizar, regular y dirimir el conflicto, garantizando la paz social), permitiendo incluso extender derechos de por sí ya consagrados por las instancias legislativas (CARRACEDO; SENATORE, 2016, p. 32).

### 3.3 POLÍTICA TRIBUTARIA: ¿A QUIÉN SE TRIBUTA?

Como fue referido en la sección anterior, la política tributaria puede llegar a ser un instrumento importante del Estado para interferir en la distribución de la renta, dado que puede alterar transferencias de ingresos más altos para los más bajos, además de aumentar sus ingresos por tributos, aumentando la capacidad del Estado para realizar inversiones públicas y garantizar servicios esenciales como educación, salud, infraestructura, etc.

Los sistemas tributarios de cada país son producto de la relación histórica de la confrontación de las fuerzas sociales y políticas del país. Los cambios en los sistemas tributarios pueden repercutir en una mejor redistribución o por el contrario, profundizar la concentración económica de algunos sectores o clases (REPETTO, 2006). Así,

---

<sup>23</sup> En 2013 fue publicado un informe por parte de cinco de las principales cámaras empresariales (la de Comercio y Servicios, de Industrias, Mercantil, la Asociación Rural y la Federación Rural), denominado «Aportes para una agenda de mejora: la competitividad y el desarrollo de Uruguay» en el que además de realizar ciertas críticas, solicitaban disminución de la presión fiscal y del gasto público, eliminar rigideces del mercado laboral y mejorar la cualificación de recursos humanos con ampliación de la educación y otros servicios.

el devenir de toda estructura tributaria se encuentra íntimamente relacionada con la evolución de la sociedad, se adecua al estadio de su desarrollo económico, responde a la impronta cultural, y pone de manifiesto los intereses de los distintos grupos sociales, sus antagonismos y su predominio relativo en la estructura del Estado (REPETTO, 2006, p. 76)

Existen estudios y mediciones sobre el impacto del gasto social y los tributos en el papel redistributivo del Estado que destacan que en América Latina en comparación con los países de Europa el potencial distributivo de los tributos es generalmente bajo (HANNI *et al.*, 2015). Se trata de mediciones econométricas a partir de simulaciones sobre el índice de Gini calculado a partir de las encuestas continuas de hogares. Generalmente estos estudios llegan a la conclusión de que el sistema tributario en América Latina es poco progresivo y que son mínimos los efectos de las políticas tributarias (tributos directos o indirectos) y las transferencias monetarias.

Para el caso de Uruguay, Repetto (2006) analiza la estructura tributaria del Siglo XX en el país y destaca que hasta la década de los 40' existió un cambio en la estructura tributaria. Hasta entonces el principal ingreso del Estado por concepto de impuestos eran los impuestos al comercio exterior (8% al inicio del siglo y de un 2% aproximadamente en la década del 40', recaudación total del impuesto como % del PIB). A partir de finales de la década de los 40' e inicios de los 50', los impuestos indirectos internos pasan a ser el principal ingreso (manteniéndose entre un 6% y 8% y llegando a ser un 10% al final del siglo), característica que, como veremos, se mantiene hasta la actualidad a grandes rasgos. En relación a los impuestos directos, estos se mantuvieron bajos durante el periodo variando entre un 2% y 4% hasta la última década que llegaría a un 6%. El siguiente cuadro muestra esa tendencia, desde el punto de vista de la estructura tributaria, con los porcentajes de recaudación por tipo de impuesto en relación a la recaudación total.

**Tabla 1 - Estructura de los ingresos del Estado (Porcentaje del Total de Ingresos)**

<b>Años</b>	<b>Imp. Internos Indirectos</b>	<b>Comercio Exterior</b>	<b>Imp. Internos Directos</b>
<b>1903/1910</b>	19,24	60,85	19,91
<b>1911/1920</b>	24,08	52,05	23,87
<b>1921/1930</b>	29,18	46,76	24,06
<b>1931/1940</b>	30,60	40,82	28,58
<b>1941/1950</b>	45,77	28,31	25,92
<b>1951/1960</b>	54,62	20,18	25,20
<b>1961/1970</b>	56,89	28,89	16,22
<b>1971/1980</b>	63,01	15,87	21,11
<b>1981/1990</b>	62,21	15,04	22,74
<b>1991/2000</b>	64,52	6,64	28,84

Fuente: Base de datos Área de Historia Económica – Instituto de Economía *apud* REPETTO, 2006, p. 81

Así, Repetto (2006, p. 80) afirma que,

la evidencia muestra que, en el caso del Uruguay, la fuente de ingresos del Estado, pese a los intentos de reforma, se ha mantenido amarrada a impuestos indirectos a los consumos (tributos como los impuestos a las ventas, específicos, IVA, etc.). No obstante, en situaciones coyunturales de déficit y tras “ajustes fiscales”, el Estado ha apelado a impuestos directos a los salarios (década del '30 y de los '90) cuya característica es ser de muy rápida recaudación y bajo costo de administración.

Durante el período 2005 – 2015 el sistema tributario uruguayo transitó por una reforma estructural. El fortalecimiento de la Administración Tributaria (a través de la Reforma de la Dirección General Impositiva – DGI –) y la Reforma Tributaria de 2006 marca el inicio de un conjunto de cambios a nivel tributario que se realizaron en el primer gobierno frenteamplista y que durante el segundo periodo de gobierno se mantuvo en líneas generales.

**Cuadro 2- Principales cambios en el sistema tributario uruguayo, según el año en que entraron en vigencia (2005-2014)**

Administración Vázquez			Administración Mujica				
2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reforma de la DGI	Reforma tributaria. Ley 18.083  Reglamentación de la Ley Inversiones. Decreto 455/007	Entra en vigencia el régimen de Precios de Transferencia. Decreto 56/009	Eliminación de las SAFI. Decreto 94/010  Convenios para Evitar la Doble Imposición y Acuerdos para el Intercambio de Información (varias leyes)	IRFP sobre rentas de fuente extranjera. Ley 18.718  Flexibilización del secreto bancario Ley 18.718	Registro participaciones al portador ante BCU. Ley 18.930  Aumento de tasas del IRPF y devolución de IVA a población vulnerable. Ley 18.910  Convenio con Argentina (vigente). Ley 19.032  Ajuste reglamentación Ley de Inversiones. Dec. 002/012	ICIR, Ley 18.876  IP al agro. Ley 19.088	Derogación exoneración IRPF e IRNR venta de acciones al portador. Ley 19.149, art. 364  Reducción del IVA a compras con tarjeta de débito. Ley 19.210  Normas para disolución sociedades. Ley 19.288  Convenio con Brasil (no vigente). Ley 19.303

Fuente: Elaboración con base a Viñales (2013) y Antía (2014) *apud* ANTÍA, 2016, p. 307

Así, según Antía (2016), la estructura del sistema tributario diseñado en la administración de Vázquez se mantuvo, en líneas generales, durante el gobierno de Mujica. Las

modificaciones tributarias principales y de mayor relevancia durante el segundo período fueron la creación de un tributo a las tierras y las reformas de distintas normas que hacen a la transparencia tributaria y financiera, tales como la reglamentación del secreto bancario y el intercambio de información tributaria con otros países. De esta forma, a continuación, analizaremos más detalladamente la Reforma Tributaria de 2006 y las modificaciones en la tributación a las tierras, por su incidencia en el proceso distributivo.

La reforma tributaria en Uruguay, prevista por la Ley N° 18.083 fue aprobada en diciembre de 2006 e implementada a partir de julio de 2007. Como apunta Ruis (2012, p. 5), “la reforma empezó a gestarse inmediatamente de asumida la nueva administración, lo que implicaba la máxima distancia posible a un evento electoral posterior”. Otro aspecto importante que destaca el autor, necesario para la aprobación de esta reforma, fue la mayoría parlamentaria del Frente Amplio, obtenida en las elecciones de 2004-2005, ya que los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) se opusieron a tal reforma.

El gobierno se propuso tres objetivos principales con la reforma tributaria: promover una mayor equidad con impuestos de carácter progresivo, promover una mayor eficiencia, a través de la simplificación y racionalización de la estructura impositiva, y tercero adecuar la política tributaria al estímulo de la inversión productiva y del empleo (RUIS, 2012; ANTÍA, 2016). Así, las principales modificaciones de la reforma fueron,

- (i) la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que sustituyó al anterior Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP); (ii) la introducción de cambios en los impuestos directos sobre las empresas a partir de la creación del Impuesto a la Renta Empresarial (IRAE), que sustituyó al Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC); (iii) la disminución del peso de la tributación indirecta; (iv) la uniformización de la contribución a la seguridad social que realizan los empleadores y (v) la eliminación de algunos impuestos fuertemente distorsionantes (Ley 18.083) (ANTÍA, 2016, p. 304)

De esta forma, la principal medida fue la incorporación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (con un carácter más progresivo en la tributación de los ingresos personales) y una leve disminución de los impuestos indirectos (de los productos básicos principalmente), con el objetivo de dar un carácter más progresivo al sistema.

Una de las características principales de este impuesto directo es su “diseño dual” (ANTÍA, 2016) que grava separadamente las rentas del trabajo y las rentas del capital. Por un lado, las rentas del trabajo fueron gravadas a tasas progresivas de 0% a 25%. Asimismo, fue establecido un mínimo no imponible que exoneraba a una gran parte de la población (60% aproximadamente, según datos presentados por Antía (2016)). Por otro lado, las rentas al

capital fueron gravadas a tasas de 3% a 12%, según sea la fuente (ANTÍA, 2016). Como se puede observar en la siguiente Tabla, no solo las tasas son mayores sino que también la recaudación por concepto de categoría de renta de trabajo es mayor que la recaudación de las rentas al capital.

**Tabla 2 – Recaudación de IRPF por categorías (% recaudación total de la DGI)**

	Categoría I (Capital)	Categoría II (Trabajo)
2007	0,58%	4,23%
2008	1,45%	10,11%
2009	1,43%	9,23%
2010	1,54%	9,56%
2011	1,68%	10,52%
2012	1,91%	11,44%
2013	1,91%	11,62%
2014	1,98%	12,52%
2015	2,12%	12,68%

Fuente: Elaboración propia como base en datos de la DGI

Durante el gobierno de Mujica, como se muestra en el Cuadro 2, las principales modificaciones con respecto a la reforma tributaria iniciada en el periodo anterior fueron la introducción del IRPF sobre renta de fuentes extranjeras (Ley N° 18.718), un aumento de las tasas del IRPF y devolución del IVA a la población considerada vulnerable (Ley N° 18.910) y reducción del IVA para compras realizadas con tarjeta de débito (Ley N° 19.210). Según Antía (2016), estas modificaciones tenían como objetivo lograr una mayor equidad, en las que se destaca la Ley N° 18.910 que agregó una nueva franja en el IRPF para los ingresos laborales más altos (Franjas al 2015 en ANEXO B).

Si analizamos los datos de recaudación tributaria, que se presentan en el Cuadro 3, podemos observar que los impuestos indirectos continúan siendo la principal fuente de recaudación tributaria del Gobierno. Si bien existieron intentos por disminuir la carga tributaria por conceptos de impuestos indirectos, el porcentaje en relación al PIB, aumentó en el período 2005 – 2013, de 8,8% a 10%.

**Cuadro 3 - Estructura tributaria en Uruguay. Ingresos tributarios con relación al PBI (1990-2013, años seleccionados)**

	1990	1995	2000	2005	2010	2013
<b>I. Tributos cuya potestad corresponde al Gobierno Central</b>						
	<b>14,1</b>	<b>14,5</b>	<b>14,2</b>	<b>17,0</b>	<b>18,0</b>	<b>19,5</b>
Imp. sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	1,5	2,6	3,3	3,6	5,7	6,2
<i>Impuesto a la Renta de las Personas</i>	0,5	0,8	1,3	0,8	2,7	3,2
<i>Impuesto a la Renta Empresarial</i>	1,1	1,8	2,0	2,9	3,0	3,0
Impuestos sobre la propiedad	1,2	1,1	1,4	1,9	1,5	1,4
Impuestos generales sobre el consumo	6,1	7,3	6,5	8,8	9,0	10,0
Impuestos selectivos	3,6	3,1	2,8	2,8	2,1	2,1
Impuestos sobre transacciones financieras	-	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Impuestos sobre el comercio exterior	2,4	1,1	0,7	1,2	1,1	1,1
Regímenes simplificados	-	0,1	0,1	0,1	-	-
Otros	0,6	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>II. Tributos cuya potestad corresponde a los Gobiernos Subnacionales</b>						
	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>
<b>III. Contribuciones a la Seguridad Social*</b>						
	<b>9,5</b>	<b>10,6</b>	<b>10,1</b>	<b>9,4</b>	<b>11,7</b>	<b>13,4</b>
<b>Totales</b>						
<b>Ingresos impositivos (I + II)</b>	<b>16,1</b>	<b>16,1</b>	<b>15,7</b>	<b>18,5</b>	<b>20,6</b>	<b>22,7</b>
<b>Ingresos impositivos y Contribuciones a la Seguridad Social (I + II + III)</b>	<b>25,6</b>	<b>26,7</b>	<b>25,8</b>	<b>27,9</b>	<b>32,3</b>	<b>36,1</b>

(\*) Las Contribuciones a la Seguridad Social incluyen aportes jubilatorios y al Sistema Integrado de Salud. Fuente: Elaboración a partir de la Base de Datos BID-CIAT 2015, construida sobre fuentes oficiales *apud* ANTÍA, 2016, p. 305<sup>24</sup>

Asimismo, se puede señalar, a partir de los datos presentados en el cuadro anterior, que los ingresos tributarios por concepto de Impuesto a la propiedad tuvieron una disminución pasando de 1,9% en 2005 a 1,4% en 2013 (ingreso que había verificado un aumento en el periodo 1990 – 2000). Otro aspecto a analizar, es la variación del porcentaje tributario del Impuesto sobre la renta, utilidades y ganancias. En el caso del Impuesto a la Renta de las Personas este pasó de 0,8% en 2005 a 3,2% en 2013, totalizando una variación de 300% en la recaudación (como % PIB). En el caso de la recaudación (como % PIB) del Impuesto a la Renta Empresarial, si bien presentó un aumento, este fue considerablemente menor que el anterior, pasando de un 2,9% en 2005 a 3% en 2013, totalizando una variación de apenas 3% en la recaudación por concepto de este impuesto.

Cabe destacar, que las rentas al capital y las que perciben los profesionales no eran tributadas hasta entonces. No obstante, la incidencia de los impuestos directos es principalmente sobre la clase trabajadora media o media-alta, sin afectar a las clases más bajas pero tampoco sin incidir considerablemente en las rentas del grande capital (RUIS, 2012), es decir, enfocada

<sup>24</sup> Cabe aclarar que estos datos son en relación al PIB, a diferencia de los datos presentados en la tabla 1, también sobre la estructura tributaria, pero en relación al ingreso total del Estado por concepto de tributos.

en los ingresos medios y medios altos, alterando principalmente la distribución personal de la renta.

En el segundo período de gobierno frenteamplista tuvo destaque la creación de un nuevo tributo a la tierra con el fin de “desalentar la concentración de la tierra en el medio rural” (ANTÍA, 2016, p. 306). Con tal motivo se presentó el proyecto al Poder Ejecutivo de crear el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que grava de forma progresiva a las tierras por encima de 2000 hectáreas. Así,

Según las estimaciones oficiales, el ICIR recaería aproximadamente sobre «1.200 productores o empresas rurales, de un total de 47.300, es decir, a 2,5 % del total, quienes poseen un 36% de la superficie total de tierra», con lo cual «queda[ria] fuera del impuesto el 97,5 % de los productores o empresas, que poseen el 64 % de la tierra».

El debate sobre la aprobación de este impuesto existió tanto en la interna del gobierno<sup>25</sup> como en las gremiales rurales<sup>26</sup> y los principales referentes de los partidos tradicionales. Estos últimos (las gremiales y los partidos tradicionales) se mostraron contrarios a la propuesta, evidenciando un cierto alineamiento entre sus intereses<sup>27</sup> y permitiendo que las gremiales rurales se manifestaran en el ámbito parlamentario. Sin embargo, esto no fue suficiente ya que los partidos tradicionales no contaban con mayoría parlamentaria (ANTÍA, 2016).

En ese contexto, las gremiales rurales se valieron del recurso institucional y apelaron a la ilegalidad del impuesto (por existir una superposición con la Contribución Inmobiliaria Rural, lo que era prohibido por el artículo N° 297 de la Constitución) ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Ante el fallo de la SCJ, el gobierno derogó el ICIR, pero decidió restablecer el Impuesto al Patrimonio a las Explotaciones Agrarias, IPEA (las explotaciones agrarias fueron exoneradas de ese impuesto a partir de 2001, lo que se mantuvo a partir de la Reforma Tributaria de 2006). Las gremiales nuevamente se opusieron a las modificaciones, pero esta vez la SCJ decidió que el impuesto era constitucional, por lo tanto, continuó vigente (ANTÍA, 2016). Como destaca Antía (2016), se trataba de un impuesto con bajo potencial de recaudación, porque afectaba a un pequeño grupo de empresarios, pero, “si bien los sectores afectados por el

<sup>25</sup> La iniciativa de crear el Impuesto fue del entonces Presidente, “Pepe” Mujica, sin embargo, desde el equipo económico del gobierno, el Ministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo y el Vicepresidente de la República, Danilo Astori (Ministro de Economía en la administración anterior), discreparon con la propuesta porque el impuesto tendría efectos negativos sobre la productividad en el agro. A esta postura se sumarían el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministro de Transporte y Obras Públicas.

<sup>26</sup> Las principales y más influyentes son la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y la Federación Rural del Uruguay (FRU)

<sup>27</sup> Principalmente con el Partido Nacional, que como vimos en el capítulo I ha representado históricamente los intereses de los grandes latifundistas

ICIR eran relativamente poco numerosos, se trataba de sectores poderosos, que disponían de recursos económicos y organizativos para manifestar fuertemente su oposición al proyecto de ley” (ANTÍA, 2016, p. 310).

Analizando la participación relativa de impuestos a la renta y al patrimonio sobre la recaudación total de la DGI (además del IRPF ya expuesto anteriormente), vemos que la carga tributaria aumentó a partir de 2007; para el IRAE e IPEA, el IRA tuvo una disminución importante, llegando a valores prácticamente insignificantes, el IPPF (Impuesto al Patrimonio a las Personas Físicas) también disminuyó, el IPPJ (Impuesto al Patrimonio a las Personas Jurídicas) se mantuvo relativamente estable con picos más altos en 2005 y 2009. Por último el IVA (Impuesto al Valor Agregado), que es un impuesto indirecto disminuyó a partir de 2007, lo que tenía por objetivo la Reforma Tributaria, sin embargo como mencionamos anteriormente, continua siendo el principal impuesto en la recaudación, manteniéndose durante todo el periodo por encima del 50% de la recaudación total (con excepción del último).

**Tabla 3 – Recaudación Impuestos (% recaudación total de la DGI)**

	<b>IRAE</b>	<b>IRA</b>	<b>IPEA</b>	<b>IPPF</b>	<b>IPPJ</b>	<b>IVA</b>
<b>2005</b>	0,00%	0,040%	0,00%	0,45%	5,81%	52,47%
<b>2006</b>	0,00%	0,037%	0,00%	0,37%	5,16%	53,71%
<b>2007</b>	0,70%	0,064%	0,00%	0,34%	4,77%	56,73%
<b>2008</b>	9,57%	0,007%	0,04%	0,27%	5,16%	55,18%
<b>2009</b>	12,25%	0,007%	0,10%	0,27%	5,88%	53,38%
<b>2010</b>	13,90%	0,001%	0,12%	0,25%	5,33%	52,85%
<b>2011</b>	12,40%	0,001%	0,17%	0,24%	5,20%	52,58%
<b>2012</b>	12,15%	0,001%	0,18%	0,23%	5,21%	52,46%
<b>2013</b>	14,20%	0,0003%	0,28%	0,22%	5,00%	50,86%
<b>2014</b>	11,64%	0,0001%	0,37%	0,25%	5,22%	51,48%
<b>2015</b>	12,50%	0,0000006%	0,32%	0,22%	5,15%	49,96%

IRAE: Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas; IPEA: Impuesto al Patrimonio a las Explotaciones Agropecuarias; IPPF: Impuesto al Patrimonio a las Personas Físicas; IPPJ: Impuesto al Patrimonio a las Personas Jurídicas; IRA: Impuesto a las Rentas Agropecuarias; IVA: Impuesto al Valor Agregado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGI

Además, otro aspecto a destacar es que de los impuestos directos analizados en la Tabla anterior, excepto el IRAE, el resto de los impuestos no superan ni la mitad de la recaudación de IRPF por concepto de renta al trabajo. Solo el IRAE se mantiene en valores similares, recordando que gran parte de los grandes capitales y de las IED exoneran este impuesto bajo el Régimen de Promoción y Protección a las inversiones tratado en el inicio de este capítulo.



Por último, cabe mencionar que el aumento de la recaudación en algunos casos, no solo está explicado por el incremento de la carga tributaria (en algunos impuestos) sino también se explica por la reducción de los valores de evasión. La “mejora de la eficacia de la capacidad recaudadora del Estado ha sido un objetivo instrumental imprescindible para captar los recursos que sustentan los procesos redistributivos” (TRAVERSA, 2010, p. 230). De esta forma, la reforma tributaria vino acompañada de una mejora en la transparencia financiera, a través de una “modesta flexibilización del secreto bancario, la prohibición de crear nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión<sup>28</sup> (SAFI) y el establecimiento de un plazo para la desaparición de las ya existentes” (ANTÍA, 2016, p. 305). De ese modo, aumentó la capacidad recaudadora de la DGI y del BPS (Banco de Previsión Social) tanto en términos relativos (en relación al PIB) como en términos absolutos. Como se muestra en el Cuadro 3, la recaudación como % del PIB, por concepto de ingresos impositivos y de contribuciones a la seguridad social, pasó de 27,9% en 2005 a 32,3% en 2010 y a 36,1% en 2013.

---

<sup>28</sup> Sociedades financieras anónimas creadas para realizar inversiones en el exterior.

## 4 DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY: EVIDENCIA EMPÍRICA

Al estudiar el proceso de distribución de la renta en un determinado país debemos considerar que existen diferentes enfoques teóricos e indicadores para tal objetivo. De esta forma, antes de centralizarnos en el análisis de la distribución de la renta en Uruguay durante el período 2005 – 2015, se presentará cuáles son los principales enfoques, sus indicadores y algunas de las limitaciones y controversias sobre los mismos.

### 4.1 DISTRIBUCIÓN PERSONAL Y FUNCIONAL DE LA RENTA

En las últimas décadas, la amplia mayoría de los estudios sobre desigualdad se concentraron en el análisis de la distribución del ingreso entre *las personas y los hogares*. La bibliografía de este tipo de análisis se enfoca en indicadores de desigualdad como el Coeficiente de Gini, índice de Theil, entre otros. Se trata de métodos distribución estadística que son aplicados para el caso de medidas de distribución de la renta. El indicador de desigualdad más conocido y utilizado es el Coeficiente de Gini (SALAMA; VALIER, 1997).

El índice de Gini se obtiene a partir de las encuestas domiciliarias, que en el caso de Uruguay, es la “Encuesta Continua de Hogares” (ECH) elaborada y publicada por el INE. De esta forma, dividiendo los niveles de renta en diferentes estratos y obteniendo los datos de la población total y de la renta total podemos obtener los porcentajes de renta acumulados por cada estrato (HOFFMANN, 2011). Además, este puede tener como objeto los individuos o familias, ya que generalmente las encuestas de hogares proporcionan los datos para ambos. El valor del coeficiente es un número entre 0 y 1, cuanto más cerca de la unidad el coeficiente, indica mayor desigualdad de renta y vice-versa. A partir de ello, se obtiene lo que se llama la Curva de Lorenz diseñada a partir del valor de proporción acumulada de renta hasta determinado estrato, este se puede representar gráficamente en un eje de abscisas (HOFFMANN, 2011), siendo que cuanto más cerca de una recta de 45° sea la Curva más igualitaria será el país o región analizado (SALAMA; DESTREMAU, 2011). Asimismo, el Índice de Theil<sup>1</sup> es menos usado que el índice de Gini, representa la distribución por individuos

---

<sup>1</sup> La formalización matemática de este índice se puede encontrar en Hoffmann (2006, p. 353). La medida de distribución de Theil es dada por  $T = \sum_{i=1}^n y_i \log n y_i$  donde  $y_i$  es la fracción que se apropia el individuo o estrato  $i$  y  $n$  es la población (muestra). De esta forma, el índice varía de  $0 \leq T \leq \log n$  siendo  $T=0$  el caso de perfecta igualdad (cada individuo o fracción se apropia de una fracción igual de la renta,  $y_i = \frac{1}{n}$  para  $i =$

o por estratos de la población, en este último caso se observa la distribución *entre* los estratos sin considerar la distribución *dentro* de cada estrato (HOFFMANN, 2006). Otra de las características de este índice es que tiene la ventaja de ser descompuesto, pudiéndose atribuir énfasis a uno o más factores como educación, edad, tipo de empleo, entre otros. Por ejemplo, se puede calcular la probabilidad de un individuo pertenecer al estrato del 20% más pobre condicionado a que el individuo tiene una escolaridad baja<sup>2</sup> (SALAMA, 1997, 1999).

La distribución *funcional* de la renta es un enfoque que analiza la distribución según fuente de ingreso, trabajo y capital. Este tipo de análisis ha sido objeto de estudio desde los autores clásicos de la economía política, a partir de diferentes enfoques teóricos, tales como David Ricardo y Adam Smith a partir de la idea de factores productivos (trabajo, capital y tierra) así como también Karl Marx desde una perspectiva crítica a la economía clásica, con un enfoque de apropiación del valor generado en la producción, es decir que parte queda en manos de la clase dueña de los medios de producción (clase capitalista) y que se apropia la clase que es dueña únicamente de su fuerza de trabajo (clase trabajadora). En las palabras de Da Rosa y Vigorito,

Estos autores centraron su atención en la proporción de la producción apropiada por las distintas clases o grupos sociales –terratenientes, capitalistas y trabajadores-, conceptualización que se aproxima a lo que en la actualidad se conoce como distribución funcional del ingreso. El tema fue dejado de lado posteriormente por el predominio del enfoque neoclásico, donde comenzó a hacerse referencia a remuneraciones a factores productivos (DA ROSA; VIGORITO, 2015, p. 4).

Así, muchos autores reconocidos colocaron también su preocupación en estudiar la distribución de la renta en relación a la fuente de ingresos, como los autores neoclásicos (que centran su análisis en los factores de producción), Keynes y los pos keynesianos, marxistas, entre otros. Cabe destacar el enfoque de M. Kalecki, autor de influencia marxista, que destacó el papel preponderante de la distribución de la renta entre salarios y beneficios en el proceso económico.

Así, como destacan Abeles *et al.*, (2014, p. 32)

Si bien en los últimos años el estudio de la distribución funcional del ingreso tendió a cobrar mayor relevancia en los países avanzados — en buena medida a raíz de la caída de la participación de los salarios en el ingreso experimentada en esos países durante los últimos 30 años —, el tema parece no revestir el mismo interés en los países de la región latinoamericana (ABELES *et al.*, 2014, p. 32)

---

$1, \dots, n$ ) y  $T = \log n$  es el caso de perfecta desigualdad (un único individuo o estrato se apropia del ingreso total). El índice puede ser normalizado de la siguiente manera  $T^* = \frac{T}{\log n}$ .

<sup>2</sup> Cabe destacar que la baja educación también es resultado de la pobreza, por lo tanto en ese análisis se puede afirmar en términos estadísticos que la colinearidad es alta obstaculizando el análisis de causalidad (SALAMA; VALIER 1997)

La generación de ingresos a partir de la actividad económica se registra en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En este se aprecia cómo se distribuye el valor agregado bruto entre los trabajadores y los propietarios del capital (incluida la tierra y otros recursos naturales cuya renta pueda ser apropiada por privados), y el gobierno.

Como se indicará, la información disponible pasa a ser un obstáculo para una construcción amplia de un indicador de distribución funcional. Para analizar y medir la distribución de la renta se considera que los ingresos por trabajo se miden a través de las remuneraciones laborales y el ingreso por capital a través de las ganancias u otro tipo de ingreso por capital como intereses y alquileres. De esta forma, uno de los principales indicadores es la participación relativa de los ingresos laborales (masa salarial) en el ingreso total (PIB).

#### **4.1.1 Limitaciones y Controversias**

Abordaremos ahora algunas de las limitaciones y controversias sobre la medición de los indicadores y su enfoque teórico.

Un aspecto esencial para obtener una medición consistente es tener una buena fuente de datos. De esta forma, el hecho de que la fuente de datos sea imparcial, tendenciosa y/u omita informaciones, puede generar problemas de subestimación o sobreestimación de la distribución del ingreso de la economía. Asimismo, no disponer de la información necesaria puede ser una limitación a la hora de formalizar indicadores sobre distribución de la renta. Las Encuestas Continua de Hogares y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y también los registros tributarios, que últimamente han sido tomados como fuentes de datos, son las principales fuentes estadísticas para la construcción de indicadores en los países latinoamericanos, las cuales pueden presentar algunas de esas limitaciones.

Los índices de distribución personal han sido fuertemente criticados por no considerar o subestimar los ingresos de capital, ingresos por propiedad, entre otros motivos. Autores como Piketty (2014) colocarían en cuestión que los ingresos de capital no son considerados por esos indicadores de desigualdad personal de la renta. En ese mismo sentido, Notaro (2012) analizando el caso de los ingresos del capital para el caso Uruguayo, también señala que una de las problemáticas de esos índices es la subestimación de la concentración por la no declaración de parte o la totalidad del ingreso.

Asimismo, otra de las problemáticas es la subestimación de los ingresos más altos, que no son declarados adecuadamente en las encuestas, resultando en una dificultad de registrar los

ingresos de la parte alta de la distribución. Como destacan Amarante y Jiménez (2015, p. 21), esto también puede resultar “al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento, o de la subdeclaración de ingresos”. De esta forma, la subestimación de los ingresos más altos acaba afectando la medición de la desigualdad.

Consecuentemente, una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos de ingresos (especialmente de los datos de esos ingresos que cuentan con grandes dificultades de ser captados por las encuestas de hogares) y riqueza, provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. Según las autoras Amarante y Jiménez (2015), la mayoría de los países en que se ha realizado un análisis de la distribución de la riqueza, esta suele tener un mayor nivel de concentración que en la distribución de la renta por ingresos. En ese mismo sentido, Burdin *et al.* (2014, p. 8) advierten que

uno de los problemas centrales a resolver para mejorar la calidad de las mediciones de desigualdad radica en lograr una mejor captación de los ingresos altos y de aquellos provenientes del capital. La información disponible para el análisis de los sectores de más altos ingresos es escasa en todos los países, por lo que los registros tributarios constituyen una fuente de mucho interés, pese a que las declaraciones de impuestos pueden presentar problemas de evasión y elusión fiscal.

No obstante, mucho de los países periféricos han realizado notables esfuerzos en construir fuente de datos de registros tributarios o realizar encuestas financieras que muestren la tenencia de activos para cuantificar la desigualdad en términos de riqueza (AMARANTE; JIMÉNEZ, 2015). Para tres países analizados Uruguay, Colombia y Argentina, Amarante y Jiménez (2015, p. 23), muestran que

el índice de Gini corregido, con la incorporación de los datos del 1% más rico a partir de datos tributarios, resulta considerablemente superior al que surge de las encuestas de hogares en los tres países de la región analizados (y especialmente en la Argentina). No obstante, la evolución del índice de Gini que surge de las encuestas de hogares y del índice de Gini corregido con registros tributarios resulta similar.

En el caso de la distribución funcional de la renta una de las principales limitaciones es el trabajo informal, el cual no es contabilizado, y la participación del trabajo independiente, el cual contabiliza las remuneraciones por trabajo y capital juntas (ingresos mixtos). Esto, en países latinoamericanos, en los cuales los niveles de trabajo informal e independiente son altos, constituye una problemática para construir datos consistentes. En las palabras de Abeles *et al.*,

Aquí radica una de las principales limitaciones para la medición de la participación de los salarios en el ingreso, limitación que es sobre todo relevante en los países en desarrollo, donde el trabajo independiente resulta preponderante. En efecto, el total

del ingreso de los trabajadores independientes suele quedar incluido en ese ingreso mixto, sin distinguir remuneraciones al trabajo y al capital (ABELES *et al.*, 2014, p. 35).

Como vimos la distribución funcional de la renta considera las fuentes del ingreso, sea este trabajo o capital. El ingreso mixto contiene entonces implícitamente un elemento de remuneración al trabajo y un elemento de remuneración al capital involucrado en la actividad productiva que se analiza. Consecuentemente “ello llevaría a una subestimación de la participación del trabajo en el ingreso total, que será mayor cuanto mayor sea el peso del trabajo independiente y, por lo tanto, de la masa de ingresos de esos trabajadores no incluidos”. (ABELES *et al.*, 2014, p. 36). De igual forma, la clasificación trabajo-capital, también puede presentar algunas limitaciones al identificar los correspondientes ingresos, porque los grupos dentro de cada clase social son heterogéneos, además de presentar ingresos mixtos.

Algunos autores han propuesto diferentes correcciones tales como estimar que la remuneración correspondiente es similar a la del salario promedio, o soluciones más rigurosas pero al mismo tiempo más difíciles, como comenzar a computar separadamente los ingresos correspondientes al trabajo y al retorno por el capital a partir de las encuestas continuas de hogares (ABELES *et al.*, 2014) o considerar las informaciones tributarias.

Entre las principales diferencias, podemos señalar que las distribuciones funcional y personal del ingreso centran su mirada en distintas etapas del proceso de apropiación, no obstante son enfoques complementarios. Asimismo,

Mientras que los estudios de distribución funcional se abordan mediante un enfoque macroeconómico, aquellos que se centran en la distribución personal la conciben como un fenómeno microeconómico, explicado básicamente por la distribución de las características personales de los individuos (ABELES *et al.*, 2014, p. 37)

Desde un punto de vista más teórico, se puede señalar otras controversias entre el estudio de la distribución de la renta personal y funcional. En las últimas décadas, el estudio de la distribución personal ha estado relativamente más vigente por, entre otros motivos, la disponibilidad de datos. La evolución de la recolección de datos a través de las encuestas continuas de hogares ha permitido la construcción de una amplia bibliografía en América Latina. Según los autores Abeles *et al.* (2014), a partir de la década de 1960 el análisis de la distribución funcional sería relegado a un segundo plano. Al mismo tiempo, la mayor disponibilidad de fuentes de datos a partir de las encuestas de hogares y los avances metodológicos en investigación aplicada que permitieron mejores métodos de medida para la distribución personal de la renta. Además,

Es con la consolidación de la economía neoclásica hacia mediados de la década de 1950, y su acento en el análisis fundado en el estudio del comportamiento individual de los agentes económicos, que se aprecia un viraje en el énfasis de los economistas de la corriente principal desde la distribución funcional a la distribución personal del ingreso (ABELES *et al.*, 2014, p. 33).

No obstante, en los últimos años la preocupación por ir más allá del análisis de indicadores de distribución personal de la renta o mejorar la estimación de estos indicadores a través del análisis de ingresos de capital y distribución de la riqueza ha sido objeto de estudios por diferentes corrientes e intelectuales. Como destacan Burdin *et al.* (2014, p. 9)

En la última década, y a partir de estudios pioneros realizado para Francia (Piketty, 2003), la investigación académica sobre los grupos de muy altos ingresos – definidos en términos relativos como fractiles del 1% de la población de mayores ingresos – ha cobrado particular importancia a nivel internacional.

Por último, y no menos importante, cabe destacar que, aunque existan pocos trabajos sobre el asunto, la distribución de la renta funcional y personal están relacionadas entre sí. Habitualmente, las dimensiones de generación y apropiación de ingresos en la fuente y su distribución entre individuos u hogares se estudian separadamente. Mientras una se origina en los estudios clásicos de economía política, la otra cobra fuerza hace aproximadamente cuatro décadas con los trabajos de Anthony Atkinson<sup>3</sup> y posteriores autores que complejizaron y extendieron el análisis. Sin embargo, algunos estudios empíricos recientes han intentado estudiar los condicionamientos de una sobre otra, principalmente a nivel macroeconómico (DA ROSA; VIGORITO, 2015, p. 3)

De esta forma, se considera que es esencial el estudio de la distribución funcional de la renta, porque apunta a la centralidad del conflicto de clases, entre capitalistas y trabajadores, en el proceso de desarrollo de países dependientes como Uruguay.

## 4.2 DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN URUGUAY

Para el caso de Uruguay los datos para la elaboración de los indicadores de distribución personal de la renta provienen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) elaborada por el

---

<sup>3</sup> Quien posteriormente propuso la corrección del índice de Gini calculada sobre la base de los ingresos de encuestas de hogares a partir de la incorporación de la información de los altos ingresos proveniente de registros impositivos. Si el grupo de altos ingresos tiene una participación  $S$  en el ingreso total (que surge de la información de los registros impositivos), el coeficiente de Gini de la economía puede aproximarse como:  $G = G^*(1-S) + S$ , donde  $G^*$  es el coeficiente para el resto de la población, que surge de las encuestas de hogares (Atkinson, 2007).

Instituto Nacional de Estadística (INE), organismo oficial que tiene por objeto la elaboración, supervisión y coordinación de estadísticas nacionales. Asimismo, existen muchos estudios a partir de la ECH que calculan los diferentes índices de desigualdad personal de la renta y analizan esta problemática en el país (VIGORITO, 1997; BOADO; FERNANDEZ, 2005; BUCHELI; FURTADO, 2001; MARROIG, 2008; FORTALEZA et al., 2010; AMARANTE; VIGORITO; 2010; ALVES et al., 2012). Para el caso del período de estudio del presente trabajo, se pueden extraer los datos del Índice de Gini del INE, obteniendo los siguientes valores representados en la siguiente Tabla.

**Tabla 4 – Índice de Gini, 2006 - 2015**

AÑO	TOTAL PAÍS	MONTEVIDEO	INTERIOR		
			5.000 o más hab.	Menos de 5.000 hab.	Zonas rurales
2006	0,455	0,455	0,422	0,386	0,414
2007	0,456	0,462	0,420	0,381	0,395
2008	0,439	0,445	0,406	0,377	0,383
2009	0,438	0,443	0,413	0,359	0,383
2010	0,425	0,433	0,392	0,353	0,382
2011	0,403	0,409	0,370	0,319	0,356
2012	0,379	0,385	0,355	0,355	0,326
2013	0,384	0,398	0,355	0,329	0,322
2014	0,381	0,394	0,356	0,331	0,312
2015	0,386	0,397	0,362	0,345	0,321
2016	0,383	0,394	0,358	0,328	0,326

Fuente: INE a partir de ECH

Como se observa, a lo largo del período, el índice de Gini tiene una tendencia decreciente, tanto a nivel nacional como en las respectivas regiones geográficas. Ahora bien, si analizamos por período de gobierno, en el periodo de 2006 a 2010, a excepción del primero año que tiene un leve aumento, el índice disminuye, ya en el segundo período de gobierno, si bien hasta 2012 acompaña la tendencia del período anterior y los valores continúan bajos, la tendencia es de un aumento del indicador hasta 2015. De todas formas, vale notar que esa tendencia no fue tan fuerte como la caída del período anteriormente mencionado, es decir, no se retoman valores altos de desigualdad como a inicios del periodo analizado. Además, ese aumento de la desigualdad (que es hasta 2015 y se revierte en 2016) no ocurre para el medio rural y las ciudad pequeñas del interior, mientras que el declino anterior fue para todas las categorías. Analizando según la región, se observa que en Montevideo los valores son



levemente mayores al nivel nacional y en el caso del interior, por el contrario, en todos los años están por debajo de los valores a nivel nacional.

Por otro lado, el índice de Theil, otro de los indicadores de distribución personal de la renta presentados, manifiesta también una tendencia decreciente de la desigualdad, con valores más próximos al cero, y las mismas características si analizamos según región geográfica, con valores levemente inferiores en zonas rurales y valores prácticamente similares al nivel nacional en zonas urbanas, tal como se muestra en el Tabla 5.

**Tabla 5 – Índice de Theil, 2007 - 2014**

	<b>TOTAL</b>	<b>URBANO</b>	<b>RURAL</b>
<b>2007</b>	0,390	0,389	0,320
<b>2008</b>	0,372	0,372	0,297
<b>2009</b>	0,354	0,352	0,306
<b>2010</b>	0,328	0,327	0,303
<b>2011</b>	0,292	0,291	0,245
<b>2012</b>	0,247	0,246	0,189
<b>2013</b>	0,258	0,258	0,194
<b>2014</b>	0,253	0,253	0,177

Fuente: CEPALSTAT

No obstante, como se ha mencionado anteriormente, estos indicadores basados en la ECH presentan algunos límites. Según estudios realizados (BURDIN *et al.*, 2014), la ECH capta un 90% de los ingresos salariales y de jubilaciones y pensiones, sin embargo, para los ingresos provenientes de capital las estimativas son mucho menores. Según Mendive y Fuentes (1997), la ECH capta solo un 11% del total de ingresos provenientes de capital. De igual forma, los ingresos altos (no solo los de capital) en la captación de la ECH son subestimados, si comparamos con base en datos de los registros tributarios de la DGI. En ese sentido, Burdin *et al.* (2014), presentan un estudio de la distribución personal de la renta en base a otras fuentes de datos, permitiendo, según los autores, captar de mejor forma los altos ingresos. A partir de ello, concluyen que tanto la participación de los ingresos más altos y la desigualdad son subestimadas en las ECH si comparamos los resultados obtenidos con los de la DGI, para los años 2009, 2010 y 2011. Para este caso del estudio los autores se basan en los microdatos de los registros tributarios del IRPF y del IASS (Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social) para el período 2009-2011.

Así, como se presenta en el siguiente Cuadro, los valores del índice de Gini calculados a partir de los microdatos de la ECH son inferiores a los índices calculados con base en los registros tributarios de la DGI.

**Cuadro 4 – Índice de Gini según datos de la ECH y DGI, período 2009 – 2011<sup>4</sup>**

	Índice de desigualdad	Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2009	GINI	0.488	0.570	0.442	0.571	0.476	0.494	0.661	0.944

	Índices de desigualdad	Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2010	GINI	0.474	0.568	0.428	0.566	0.466	0.493	0.615	0.946

	Índices de desigualdad	Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2011	GINI	0.457	0.559	0.410	0.549	0.459	0.486	0.539	0.955

Fuente: Burdín *et al.* (2014, p. 32)

La disponibilidad de datos e información aún son escasas y los estudios como este son recientes en Uruguay. No obstante, aunque se trata de un estudio referido a tres años, es importante enfatizar los resultados obtenidos de este trabajo. Los autores demuestran que existen diferencias entre los índices de Gini calculados con datos de la DGI y de la ECH, diferenciándolos según el tipo de ingreso. Las diferencias según fuente de datos se presentan tanto a nivel nacional como en las diferentes categorías de fuente de ingreso, siendo las diferencias en los ingresos de capital las más discrepantes, evidenciando la dificultad de la ECH de captar ese tipo de ingresos.

Asimismo, tanto para el caso de los ingresos laborales como para las jubilaciones se indica una disminución de la desigualdad a lo largo del período tanto en los indicadores basados en el ECH como en los basados en la DGI. Es decir, muestran tendencias iguales, sin embargo, en los ingresos de capital, el índice de Gini según la ECH tiene una tendencia a la desconcentración (una disminución del mismo) mientras que si analizamos el mismo indicador según los datos de la DGI la tendencia es a la concentración (un aumento). De esta forma, se

<sup>4</sup> Como se puede observar existen diferencia con respecto a los valores de desigualdad presentados anteriormente, cabe la aclaración, tal como lo hacen los autores que “La desigualdad aquí calculada es notoriamente diferente de la que habitualmente se calcula en base a Encuestas de Hogares, pues se estima en base al ingreso nominal autónomo. Además de basarse en ingresos líquidos, en esas estimaciones se considera la totalidad de fuentes de ingreso sumadas y divididas entre el número de integrantes del hogar. Debe recordarse que aquí se considera a cada perceptor de ingreso como unidad de análisis.” (BURDÍN *et al.*, 2014, p. 31)

induce que existe una subestimación de la concentración en la distribución personal de la renta por parte de la ECH, tal como se había mencionado anteriormente.

Asimismo, otro de los indicadores que pueden ser analizados es la participación de los fractiles más altos en el ingreso total. Analizando la participación del ingreso según deciles, para los años disponibles, se observa que los deciles más bajos presentaron un aumento en la participación del ingreso (Tabla 6) mientras que el decil 9 se mantiene relativamente estable y el decil superior presentó una tendencia a la baja.

**Tabla 6 – Deciles de participación en el ingreso, período 2007 - 2014**

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
<b>2007</b>	0,9	2,3	3,5	4,6	5,8	7,3	9,3	11,9	16,7	37,7
<b>2008</b>	0,9	2,3	3,7	4,9	6,1	7,6	9,2	11,8	16,2	37,3
<b>2009</b>	0,9	2,4	3,8	5,0	6,3	7,7	9,5	12,0	16,4	36,0
<b>2010</b>	0,9	2,5	4,0	5,2	6,4	7,9	9,7	12,2	16,5	34,7
<b>2011</b>	1,0	2,7	4,3	5,6	6,8	8,2	10,0	12,4	16,4	32,6
<b>2012</b>	1,1	2,9	4,6	5,9	7,2	8,6	10,4	12,7	16,6	30,0
<b>2013</b>	1,1	3,0	4,7	5,9	7,2	8,6	10,2	12,5	16,2	30,6
<b>2014</b>	1,0	3,0	4,7	6,0	7,2	8,6	10,2	12,5	16,2	30,6

Fuente: CEPALSTAT con base en la ECH

Si nos basamos únicamente en estos datos podríamos deducir que existió una mejor redistribución de la renta en favor de los sectores de menores rendimientos en la población. Ahora bien, como fue mencionado anteriormente, los datos basados en las encuestas de hogares pueden omitir o subestimar los ingresos de los fractiles superiores. En ese sentido, Burdin *et al.* (2014) realizan una estimación de la participación de los ingresos altos compatibilizando la información de la DGI, y la ECH, para los años 2009, 2010 y 2011. Analizando la participación del ingreso en los percentiles superiores según fuente de ingreso, Burdín *et al.* (2014) muestran que para el período 2009–2011 existen diferencias de captación de la DGI con la ECH,

**Cuadro 5 – Participación en el ingreso de percentiles superiores (en %) con base en la ECH y DGI**

		Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2009	1% superior	10.2	12.8	10.7	13.9	1.4	2.0	45.9	57.0
	0,5% superior	6.9	9.0	6.9	9.4	0.7	0.6	37.4	51.7
	0,1% superior	2.7	4.2	2.4	3.5	0.0	0.1	21.0	42.0

		Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2010	1% superior	8.5	13.2	9.1	13.9	1.6	1.9	38.3	61.8
	0,5% superior	5.4	9.4	5.6	9.3	0.8	0.6	30.8	56.5
	0,1% superior	1.9	4.4	1.7	3.3	0.2	0.1	17.4	45.7

		Ingreso total		Ingreso laboral		Jubilaciones		Ingreso de capital	
		ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI	ECH	DGI
2011	1% superior	10.2	13.2	8.7	13.1	2.7	1.9	33.5	65.9
	0,5% superior	6.9	9.5	5.5	8.7	1.1	0.6	24.8	60.7
	0,1% superior	2.7	4.6	1.8	2.9	0.1	0.1	13.2	48.7

Fuente: Elaboración con datos de Burdin *et al.* (2014)

Como se puede observar en el cuadro anterior, la ECH subestima la participación de los ingresos superiores, al igual de lo que sucede con el cálculo del índice de Gini. Uno de los aspectos a señalar aquí es que en el ingreso de capital es donde se encuentran las mayores diferencias entre los valores obtenidos con la ECH y la DGI. En el caso del ingreso total, la participación en cualquiera de los percentiles superiores aumenta de 2009 a 2011 para los datos obtenidos por la DGI, siendo estables los valores correspondientes a la ECH, período que como fue presentado anteriormente presenta una disminución de la desigualdad calculada a partir del índice de Gini (Cuadro 4).

Ahora bien, analizando según la fuente de ingreso en el Cuadro 5 (es decir, la apropiación de la proporción del total del ingreso de la fuente en cuestión), podemos observar que en el ingreso laboral los datos que se presentan en la ECH y en la DGI no tienen diferencias importantes, al igual que en el ingreso por jubilaciones y en el caso de los ingresos laborales se presenta una tendencia a la disminución de la participación en los tres niveles superiores analizados. No obstante, existe una diferencia considerable en los datos de ingreso de capital, principalmente en el 0,1% superior. Por ejemplo, en 2011 según datos de la ECH el 0,1% superior se apropia de un 13,2% del ingreso de capital y según datos de la DGI ese valor corresponde a un 48,7%. Además, en los tres niveles de fractiles superiores, la participación de

los ingresos aumenta según los datos de la DGI, tendencia que es contraria según datos de la ECH.

De esta forma, analizando a lo largo de este período, según datos de la DGI, la participación en el ingreso laboral se mantuvo relativamente estable en el 1% superior y disminuyó en el 0,5% pasando de 9,4 en 2009 a 8,7 en 2011, ya en el 0,1% superior pasó de 3,5 en 2009 a 2,9 en 2011, lo que evidenciaría una menor concentración en los percentiles superiores de esta fuente de ingreso. La participación en el ingreso por jubilaciones se mantuvo relativamente estable. En el caso de los ingresos por capital, la tendencia se revierte, evidenciando un aumento de la concentración del ingreso en los tres percentiles. En el 1% superior la participación pasa de 57% en 2009 a 65,9% en 2011, en el 0,5% superior para los mismo años pasa de 51,7% a 60,7% y en el 0,1% pasa de 42% a 48,7%.

A partir de microdatos de la ECH, datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del BCU y de los registros administrativos de la DGI, algunos autores se preocuparon por estudiar recientemente la distribución funcional de la renta y así como también la vinculación de esta con la distribución personal de la renta (NOTARO, 2012; DA ROSA; VIGORITO, 2015). La naturaleza del proceso de generación de ingresos a partir de la actividad económica se refleja en la cuenta de generación del ingreso del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En esta cuenta se aprecia cómo se distribuye el valor agregado bruto entre los trabajadores y los propietarios del capital (incluida la tierra y otros recursos naturales cuya renta pueda ser apropiada por privados), y el gobierno. Recordando que existe la problemática de incluir o no a los trabajadores independientes, cabe destacar que Uruguay es un país que presenta valores bajos de informalidad en comparación con los niveles de muchos países de América Latina; sin embargo este problema continúa a ser una limitación para la obtención de datos consistentes. Como fue mencionado, el indicador que suele ser más utilizado para el análisis de la distribución funcional de la renta es la participación de la masa salarial en relación al PIB, que es la suma total de los ingresos captados por los asalariados y su evolución depende del número de asalariados y las remuneraciones que estos perciben (INSTITUTO CUESTA DUARTE, 2011). Sin embargo, como muchos autores indican, existe una gran dificultad de construir indicadores consistentes (NOTARO, 2012; ELÍAS, 2014; BURDIN *et al.*, 2014; DA ROSA; VIGORITO, 2015).

Dada la escasa disponibilidad de estudios y datos, Elías (2014) realiza una síntesis de dos trabajos sobre Uruguay que avanzaron en la construcción de datos sobre la distribución

funcional de la renta, mostrando que la participación de sueldos y salarios aumenta a partir de la crisis económica de 2002.

Por un lado, Elías (2014) analiza los datos presentados por el Instituto Cuesta Duarte<sup>5</sup> presentados en un informe sobre la participación de los salarios en el PIB en el periodo 1998 – 2010, con el objetivo de analizar los impactos de la crisis de 2002<sup>6</sup> y la recuperación económica en los años posteriores. La serie de salarios se estima a partir de la evolución en términos reales del promedio de la suma de sueldos, comisiones, incentivos y horas extras, refiriéndose únicamente a los asalariados dependientes.

Un dato interesante analizado en este estudio es la proporción de la masa salarial en el PIB según tipo de ocupación, “mientras en los 12 años analizados la masa salarial de Obreros y Empleados creció 14%, la masa salarial de Gerentes y Profesionales lo hizo en 25%” (ICD, 2011, p. 20), concluyendo que “han sido los obreros, empleados y trabajadores dependientes menos calificados quienes sufrieron la mayor pérdida de masa salarial en el período analizado, lo que se explica tanto por un menor crecimiento relativo del empleo como por un peor desempeño de sus salarios.” (ICD, 2011, p. 20).

Llegando a la conclusión de que “es posible afirmar que en los últimos años el peso de la masa salarial en el PIB ha logrado cierta recuperación respecto al piso alcanzado en la crisis, pero se encuentra estancado y lejos de los niveles registrados a fines de la década del 90” (ICD, 2011). Así, según el informe, hasta 2010 los valores de participación de masa salarial en el PIB no habían recuperado los valores anteriores a la crisis de 2002.

Por otro lado, se presentan los datos de Burdín *et al* (2014), trabajo ya citado anteriormente, en el que se estimó la distribución funcional, no como objetivo del texto pero sí como un dato a ser considerado.

---

<sup>5</sup> “Asociación civil creada en 1989 por iniciativa del PIT-CNT con el objetivo global de realizar el apoyo técnico a los trabajadores organizados en materia de formación e investigación para su mejor desempeño en la acción y en la representación de sus iguales en el marco de la lucha de clases” Disponible en <http://www.cuestaduarte.org.uy/el-instituto>

<sup>6</sup> Si bien este período está fuera del alcance de este trabajo, no deja de ser un dato importante para observar cómo la participación de la masa salarial en el PIB se comporta en períodos de crisis económica.

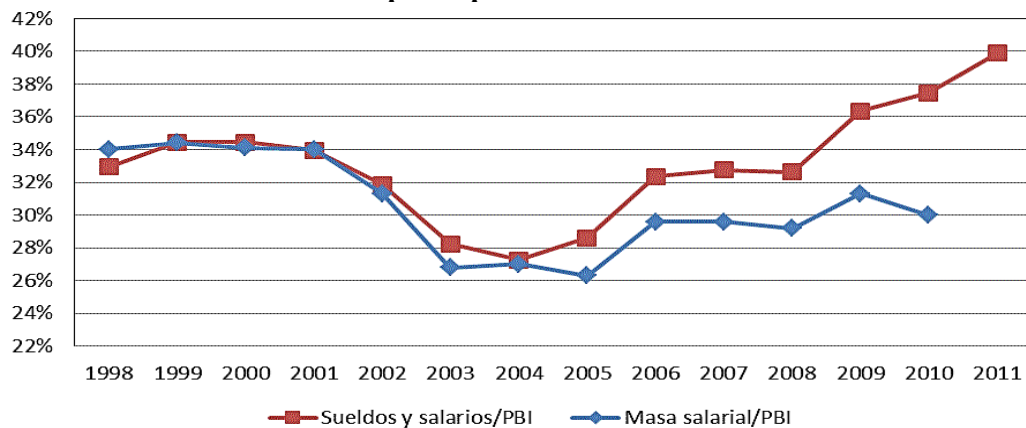
**Cuadro 6 – Composición del ingreso por fuentes (en % del PIB) 2005 - 2011**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sueldos y salarios	28 .6	32 .4	32 .7	32 .6	36 .3	37 .5	39 .9
Contribuciones empleadores	5 .7	6 .2	5 .9	3 .8	4 .5	4 .6	4 .6
Impuestos	15 .9	16 .6	16 .1	15 .2	15 .1	15 .3	15 .3
Excedente bruto de explotación	35 .5	30 .4	30 .8	33 .5	29 .9	28 .3	25 .9
Ingreso mixto bruto	14 .2	14 .4	14 .4	14 .8	14 .1	14 .3	14 .3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PIB (*)	425,018	471,344	549,470	636,151	682,216	779,226	896,849

\* Millones de \$ corrientes

Fuente: Burdín *et al.*, 2014, p. 24

Para la construcción de la estimativa de la distribución funcional del ingreso, los sueldos y salarios fueron obtenidos de la ECH, para los impuestos sobre productos netos de subvenciones se utilizó la serie 2005- 2011 publicada por BCU en el cuadro de PIB por industrias, los datos del Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas, Contribución Inmobiliaria Rural y Urbana y Patente de Rodados para los impuestos sobre producción netos de subvenciones, el ingreso mixto bruto – que para el SCN está compuesto por trabajadores por cuenta propia y por patrones con menos de cuatro empleados- se actualiza en base a variación de masa de ingresos mixtos en la ECH, el Excedente Bruto de Explotación se obtiene como residuo, considerando la serie de PIB corriente 2005-2011 publicada por el BCU (ELÍAS, 2014; BURDÍN *et al.*, 2014). A esta tabla de datos Elías (2014) sumó los datos obtenidos por estimaciones realizadas por el IECON con información del BCU para el periodo 1998 – 2005 (APÉNDICE D), con el fin de analizar la evolución de la participación de los salarios en el PIB antes y después de la crisis. De esta forma, el autor compara los datos obtenidos a partir de ambas fuentes y presenta el siguiente gráfico,

**Gráfico 6 - Evolución de la participación de la masa salarial como % del PIB**

Sueldos y salarios/PIB: BCU 1998-2005, Burdín *et al* (2014) 2006 – 2011

Masa Salarial/PIB: ICD (2011)

Fuente: ELÍAS, 2014, s/p

La tendencia que muestran las líneas son relativamente similares, para el caso de 2005 el indicador de ICD cae, mientras que el indicador del BCU aumenta, situación que se presenta también para el año 2010. Además, existe cierta coincidencia de datos hasta 2004, es decir, entre los datos del BCU y el ICD, a partir de ahí, el indicador de Sueldos y Salarios como porcentaje del PIB (datos obtenidos a partir de la ECH para ese período) señala un aumento de 27% a 40% en la participación del PIB en el periodo 2004 - 2011, mientras que el indicador del ICD indica un aumento de apenas 3 puntos porcentuales, de 2004 a 2010. Así, el autor concluye que,

La información presentada en las dos entregas realizadas hasta ahora abre, al menos, dos tipos de análisis: uno, el referido a los aspectos metodológicos y las insuficiencias del sistema de estadísticas oficiales; otro, tiene que ver con la existencia de nuevas fuentes de información que permiten una visión más amplia y completa de la distribución del ingreso en nuestro país y sus implicancias económicas, sociales y políticas (ELÍAS, 2014, s/p)

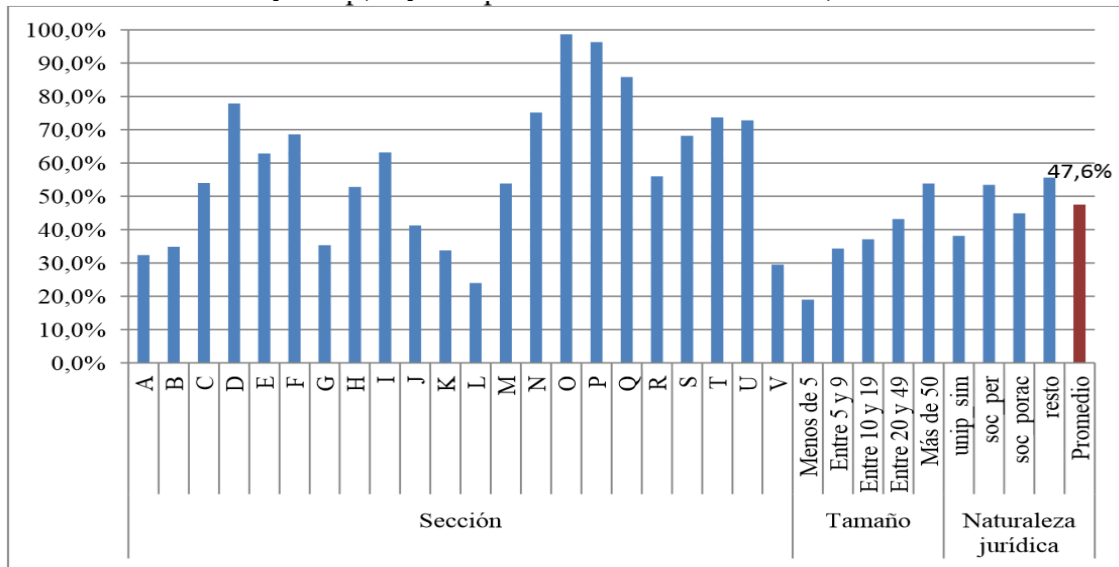
En ese mismo sentido, el informe del IDC también afirma que “pese a la relevancia de este tipo de enfoques que complementan la mirada centrada en la distribución personal del ingreso, el país no cuenta con información sistemática y actualizada al respecto” (ICD, 2011, p. 19); Burdín *et al.*, (2014, p. 48) concluyen en su trabajo que,

la investigación puso de manifiesto la falta de información de base sobre aspectos esenciales para entender la dinámica de la distribución del ingreso en Uruguay y evaluar la calidad de la información de las encuestas de hogares y los registros administrativos de ingresos. En particular, no se dispuso de información del Sistema de Cuentas Nacionales de la cuenta de generación de ingresos ni de la cuenta de los hogares. La primera no se actualiza desde 2005, mientras que la segunda se publicó por última vez hace más de una década. Estos datos están disponibles para una buena parte de los países de América Latina, por lo que sería deseable que Uruguay pudiese actualizar esta información.

En síntesis, son escasos y recientes los estudios sobre distribución funcional de la renta. Otro aspecto a ser mencionado es la participación salarial por sector, Da Rosa y Vigorito (2015) realizan un análisis con base en datos de la tributación del IRPF e IRAE de la DGI y señalan que en Uruguay “en los últimos años se detecta un aumento de la participación relativa de la masa salarial, pese a que en algunos sectores como el agro se observa a partir de 2000 un aumento de la gravitación del excedente de explotación” (DA ROSA; VIGORITO, 2015, p. 10). De esa forma, las autoras presentan una aproximación de la distribución funcional del ingreso identificando la masa salarial por empresas, según secciones del Clasificador Internacional Industrial Uniforme – CIIU (Clasificación en Apéndice E)



**Gráfico 7 - Participación de las remuneraciones laborales en el ingreso, según características de las empresas (empresas con contabilidad suficiente) en 2012**



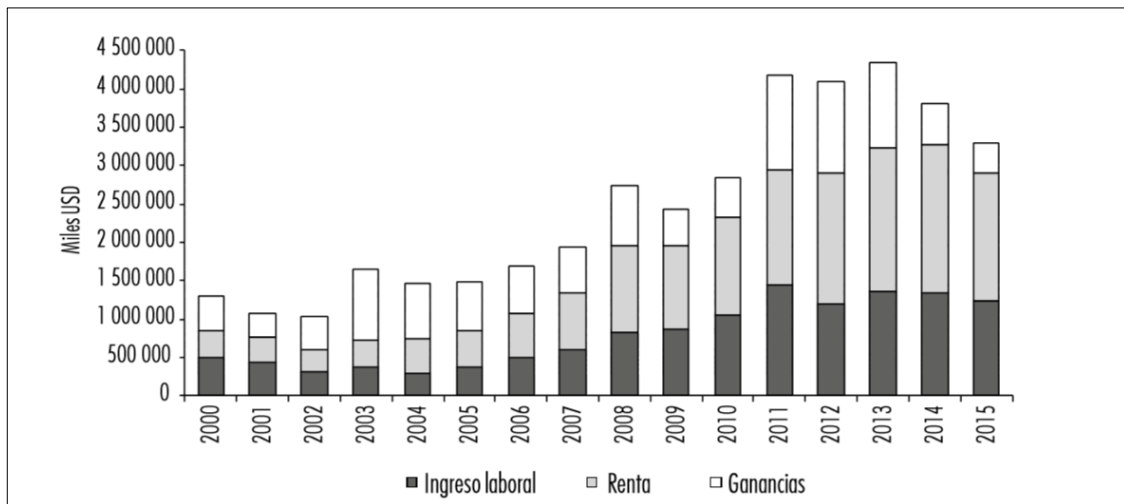
unip\_sim: unipersonal o similares; soc\_per: sociedades personales; soc\_porac: sociedades por acciones.  
Fuente: DA ROSA; VIGORITO, 2015, p. 18.

A partir del gráfico podemos observar que los sectores que cuentan con una menor participación del ingreso laboral en el valor agregado bruto (VAB) son las Actividades Inmobiliarias (L), Producción agropecuaria, forestación y pesca (A), Explotación de minas y canteras (B), seguidas por los sectores de Actividades financieras y se seguros (K), y del Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas (G). Se evidencia aquí que los sectores con menor participación de los ingresos laborales son el sector inmobiliario, fuertemente asociado a la propiedad de riquezas (principalmente tierras, que como vimos tuvo un fuerte impulso en el periodo) y las actividades agropecuarias esencialmente vinculadas a la exportación, que como fue señalado en capítulos anteriores, es una actividad fundamental para el proceso de crecimiento económico del país. En la clasificación según el tamaño de la empresa, los niveles más bajos de participación de los ingresos laborales se presentan en las empresas más pequeñas y según la naturaleza jurídica en las unipersonales.

En ese sentido, en el estudio de la distribución funcional del ingreso Oyhantçabal & Sanguinetti (2016) introducen un elemento esencial a ser considerado en la distribución en Uruguay, la apropiación de los terratenientes de la renta del suelo. Así, afirman que, “desde esta perspectiva, recuperar la crítica de la economía política como método de estudio puede iluminar aspectos de la realidad que suelen escapar de la comprensión de la teoría marginalista, como es el caso de las particularidades de la renta del suelo” (OYHANTÇABAL; SANGUINETTI,

2016, p. 130). Los autores muestran a partir del siguiente gráfico que en el sector agropecuario el patrón de distribución funcional de la renta no experimentó grandes modificaciones a pesar de que se evidenció un crecimiento de los salarios reales,

**Gráfico 8 - Distribución del VAB agropecuario en ingreso laboral, ganancias y renta del suelo 2000-2015 en miles de USD**



Fuente: OYHANTÇABAL; SANGUINETTI, 2016, p. 124

Así, concluyen que,

en definitiva, los cambios registrados en el sector agropecuario en los últimos 15 años provocaron el incremento absoluto y relativo de los ingresos de capitalistas y terratenientes en un contexto caracterizado por un nuevo sistema tributario y por políticas de crecimiento del salario real. De allí que las iniciativas estatales orientadas a mejorar la distribución del valor lograron mantener la participación de los salarios y del Estado en el PIB, pero resultaron ineficaces a la hora de modificar el patrón de distribución. (Oyhantçabal; Sanguinetti, 2016, p. 131)

Por fin, en relación a la política tributaria y la desigualdad, existen estudios sobre la progresividad de los impuestos directos e indirectos (AMARANTE *et al.*, 2011) y algunos autores que señalan el bajo impacto redistributivo de los impuestos (AMARANTE; JIMÉNEZ, 2015; Hanni *et al.*, 2015), principalmente para países periféricos como Uruguay. Como vimos en el capítulo anterior, la tributación a la renta personal fue uno de los principales pilares de la reforma tributaria en el país. Burdin *et al.* (2014) analizan la progresividad de estos impuestos y su capacidad redistributiva, concluyendo que,

los índices estimados en la ECH son muy similares a los que surgen del registro de DGI. Estos impuestos son progresivos y redistributivos si se considera el ingreso total, las remuneraciones al trabajo y las jubilaciones y pensiones. Sin embargo, muestran

una ligera regresividad, en el caso de las rentas del capital (BURDIN *et al.*, 2014, p. 7).

Así, podemos deducir que la progresividad y las mejoras en la redistribución se presentan en los ingresos laborales, es decir, de lado del trabajo. La reforma de 2007 supuso mejoras en términos de la progresividad del sistema tributario, a partir de la creación del IRPF y, en menor medida, por la reducción de la tasa del IVA. Los estudios disponibles indican que la estructura tributaria pos reforma pasó a tener un impacto redistributivo ligeramente progresivo, con una reducción del Índice de Gini de los hogares (Amarante *et al.*, 2007 y 2011; Llambí *et al.*, 2009, Burdín *et al.*, 2015; ANTÍA, 2016). Sin embargo, a partir de los diferentes datos de participación de los ingresos de capital, esa mejora en la redistribución no fue tan evidente, por el contrario para ciertos años se presentan un aumento de la concentración en los fractiles superiores. De esta forma,

En el marco del debate sobre cómo avanzar hacia la reducción de la desigualdad, la mirada sobre la distribución funcional del ingreso es relevante y debe complementar los enfoques hoy más difundidos centrados en la distribución personal del ingreso. Pese a que los distintos factores productivos no son homogéneos, la cuantificación de la porción del ingreso nacional apropiado por los trabajadores es un elemento central ya que una amplia mayoría de la sociedad vive exclusivamente de los ingresos que obtiene en el mercado de trabajo. Sumado a esto, diversos estudios empíricos han mostrado que los salarios presentan una distribución significativamente más equitativa que los retornos al capital, por lo que una mayor participación de la masa salarial se asocia a menores niveles de desigualdad de los ingresos personales (ICD, 2011, p. 20)

## 5 CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido analizar el proceso de distribución de la renta en Uruguay durante el periodo de 2005 -2015, dilucidando el rol del Estado y sus propias contradicciones. Este periodo es caracterizado por el inicio de los gobiernos de izquierda en el país, que asumieron el poder teniendo como una de las principales pautas de su agenda la reducción de la pobreza y una distribución del ingreso más equitativa.

En el primer capítulo se presentó un análisis de las características y naturaleza del Estado capitalista. Aquí el objetivo no era abordar los tipos ideales de Estado o de modelos de desarrollo, pero sí estudiar la intencionalidad y capacidad del Estado en relación a los procesos de distribución de la renta, específicamente, partiendo de la idea que esa relación es contradictoria por las propias características del Estado como Estado capitalista. De esta forma, el concepto de autonomía relativa presentado, que considera al Estado como una condensación material de la relación de fuerzas entre las clases, nos permite entender la positividad de acción del Estado y sus contradicciones en relación tanto a las clases dominantes como a las dominadas. Consecuentemente, las políticas del Estado reflejan esas propias contradicciones y más específicamente las políticas redistributivas aquí analizadas, es decir, las contradicciones de clases constituyen el Estado siendo ello transversal en el proceso de distribución de la renta. Asimismo, se comprendió que el Estado capitalista en países dependientes como Uruguay presenta determinadas particularidades condicionadas histórica y estructuralmente.

La comprensión y el análisis teórico del Estado capitalista dependiente realizado en el primer capítulo es fundamental, si partimos de la base que el Estado es un agente central para la redistribución de la renta en el proceso de desarrollo de los países dependientes. El abordaje histórico de Uruguay permitió comprender las particularidades del caso concreto de la historicidad de la lucha de clases y elucidar la relación entre el Estado y el proceso de distribución de la renta en la historia del país.

En el segundo capítulo, se analizaron algunas de las principales (en relación al objetivo del trabajo) políticas de Estado en el período 2005-2015. El objetivo aquí fue presentar el marco institucional-legal que comprende la positividad de acción del Estado en relación a las clases sociales del país incidiendo en el proceso de distribución de la renta.

Por un lado, la acción del Estado en relación a las inversiones estuvo marcada por un fuerte incentivo y promoción a través de exoneraciones fiscales. El marco legal en el que se encuadra esta política del Estado tiene sus raíces en gobiernos anteriores. La lógica para

establecer las exoneraciones fiscales es: a mayor capital a ser invertido, mayores serán los beneficios otorgados por el Estado para que esos capitales (sean extranjeros o nacionales) se instalen en el territorio nacional. Asimismo, la inserción internacional fue sustentada en la Inversión Extranjera Directa, caracterizándose las Zonas Francas en ese proceso, manteniendo a grandes rasgos el carácter primario exportador de la economía uruguaya. Considerando que la estructura heterogénea del sistema productivo y el proceso de desigualdad de la renta están íntimamente interrelacionados en los países dependientes como Uruguay, el proceso de reprimarización y extranjerización del aparato productivo de la economía tiene como consecuencias la limitación de las capacidades y el poder de maniobra del Estado que se ve reducido al papel de facilitador y promotor de la IED, lo que significa una reducción de la autonomía del Estado.

Paralelamente, en lo que refiere a la legislación laboral la acción del Estado se destacó por la reapertura del Consejo de Salarios que daría lugar a una serie de otras políticas económicas y sociales, que contribuyeron con el fortalecimiento del movimiento sindical, la mejoría en los indicadores laborales, entre ellos el aumento del salario real y la reducción del desempleo, evidenciando una intencionalidad en el fortalecimiento del poder de negociación de la clase trabajadora evidenciada, por ejemplo, en el decreto 105/05 y la Ley de fuero sindical, N° 17.940.

Se presentaron los principales lineamientos de la política tributaria de los gobiernos. Al inicio del periodo se implementó una reforma tributaria que incidió directamente en el proceso de distribución de la renta. Los principales objetivos de la reforma eran dar un carácter más progresivo a los impuestos. La conclusión que se obtiene aquí, a partir de la legislación y los datos analizados, es el carácter progresivo de la reforma fue implementado más precisamente para los ingresos por concepto de trabajo, los impuestos al capital y al patrimonio evidenciaron modestos aumentos en su tributación si comparamos con el aumento de la tributación a los ingresos laborales, indicándose que no ocurrieron grandes modificaciones en lo que refiere a la inequidad de las tasas tributarias entre rentas del capital y rentas del trabajo. Asimismo, existió un aumento moderado de la tributación directa sobre los grandes propietarios o arrendatarios rurales a través del Impuesto al Patrimonio a la Explotación Agropecuaria. Cabe destacar, a modo de comparación, que el valor más alto de recaudación que evidenció este impuesto es 0,37% (de la recaudación total) en 2014, mientras que para el mismo año la recaudación por IRPF – Categoría II (correspondiente a la tributación de rentas provenientes del trabajo) fue del 12,52% (de la recaudación total), siendo ambos valores cero al inicio del periodo analizado. En

síntesis, la tributación mostró progresividad para la tributación de los ingresos provenientes del trabajo, mientras que para las rentas por concepto de capital las tasas varía en una franja menor indicando una menor progresividad en la tributación de estos ingresos.

De esta forma y a partir de los datos analizados en el Capítulo 3, si bien no se puede ser conclusivo dado las dificultades de captación y obtención de datos consistentes, tal como fue expuesto, se puede aludir que la mayor progresividad en la tributación correspondiente a los ingresos laborales podría estar correlacionado a una tendencia a la desconcentración de la desigualdad personal de la renta, según los datos presentados para el índice de Gini a partir de datos de la ECH, ingresos que tiene un alto porcentaje de captación en la ECH y que son directamente afectados en la tributación directa a partir del IRPF – Categoría II. Sin embargo, para el caso de los ingresos de capital, los resultados no son tan evidentes, ya que la ECH subestima este tipo de ingresos. Inclusive, como fue indicado, para el periodo 2009-2011 si analizamos la distribución de los ingresos de capital a partir de datos de la DGI, el índice de Gini presenta una tendencia a la concentración, mientras que según los datos de la ECH la tendencia es contraria. Para el caso de los indicadores de distribución funcional de la renta, se presentaron mayores dificultades aún para la obtención de datos consistentes, además de la inexistencia de un indicador para el periodo completo, sin embargo podemos observar que la participación salarial en el PIB, si bien tuvo una importante caída en el periodo de crisis, desde entonces hasta 2011 se puede observar una recuperación de la participación salarial, a valores similares a los anteriores de la crisis. A pesar de las limitaciones metodológicas y de fuentes de información resulta relevante mantener la perspectiva funcional y procurar comprender la realidad considerando y relacionando ambos enfoques. En ese sentido, algunos enfoques y estudios consideran que la caída en la desigualdad del ingreso entre los hogares no ha implicado mejoras profundas en términos de la apropiación por parte de los trabajadores del crecimiento (Abeles *et al.*, 2014)

Las exoneraciones impositivas al capital, enmarcadas en el régimen de promoción e incentivo a las inversiones; la política activa laboral y el fortalecimiento del poder de negociación de la clase trabajadora; la reforma tributaria, que según estudios muestra un bajo impacto redistributivo de los impuestos (Amarante & Jiménez, 2015; Hanni *et al.*, 2015), centralizada en la tributación a los ingresos del trabajo, manteniendo los ingresos indirectos como principal ingreso tributario (promedio de 50% de la recaudación total, aunque haya disminuido en el periodo), con una lógica de “el que tiene más paga más” para las rentas de trabajo y para las rentas del capital una lógica de “el que tiene más paga menos”, revelan algunas

de las contradicciones en las políticas de Estado con incidencia en el proceso de distribución de la renta.

La escasa información disponible de indicadores de medición de distribución funcional para el periodo en cuestión, además de la inexistencia de una serie histórica que permita realizar análisis de largo plazo, señalan la necesidad de continuar avanzando en los estudios y elaboración de indicadores que profundicen el análisis de la distribución funcional de la renta, apuntando a la centralidad del conflicto de clases, entre capitalistas y trabajadores, en el proceso desarrollo de países dependientes como Uruguay.

El “como” distribuir está sujeto a las tensiones propias de las relaciones de clases en la que el Estado está inmerso. Partiendo del análisis de autonomía relativa del Estado como capacidad de intervenir en pro de las fracciones y clases dominadas, revertir la centralidad del sector agro-exportador y extractivo en el patrón de acumulación e impulsar un proceso redistributivo son cuestiones que requieren márgenes de autonomía relativa del Estado acompañadas de la articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradoras y excluyentes de la economía centrada en el mercado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELES, Martín; AMARANTE, Verónica; VEGA, Daniel. Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista Cepal*, 2014.
- ALEGRE, Pablo. Democracia y Reformas en el Uruguay: Un caso de gradualismo perverso. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2008, vol. 17, no 1, p. 137-158.
- ÁLVAREZ, Jorge; BÉRTOLA, Luis. Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica. *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*, 2010, p. 55-57.
- ALVES, Guillermo, et al. La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT03/12, 2012.
- AMARANTE, Verónica; GÓMEZ, Marcela. El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo. CEPAL, Serie Estudios y perspectivas, 2016.
- AMARANTE, Verónica; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2015. LC/G. 2638-P. p. 13-47, 2015.*
- AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea. Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas: La experiencia reciente en Uruguay. In: SERNA, Miguel, et al. *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, 2010.
- ANTÍA, Florencia, et al. La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2013, vol. 22, no SPE, p. 153-174.
- ANTÍA, Florencia. La política tributaria durante el gobierno de Mujica: ¿hacia el fin del secreto bancario?. In: *El decenio progresista. Las Políticas Públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP-Fin de Siglo, p. 301, 2016.
- ARAÚJO, Angela Maria Carneiro; TAPIA. Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate. *REVISTA CRÍTICA E SOCIEDADE*, 2011, vol. 1, no 1, p. 6-54.
- ATKINSON, Anthony B. Measuring top incomes: methodological issues. *Top incomes over the twentieth century: A contrast between continental European and English-speaking countries*, 2007, vol. 1, p. 18-42.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU). In: <http://www.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx> Acceso el 1 de Diciembre de 2017.
- BÉRGOLO SOSA, Marcelo. Políticas de protección social, incentivos al trabajo y empleo formal. 2014. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas.



BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaría General Iberoamericana, 2010.

BITTENCOURT, Gustavo, et al. Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en Uruguay. *Documento de Trabajo/FCS-DE*; 27/09, 2009.

BOADO, Marcelo; FERNÁNDEZ, Tabaré. Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003. *Papeles de población*, 2005, vol. 11, no 44, p. 43-81

BUCHELI, Marisa; AMARANTE, Verónica. Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2006. CEPAL, 2011.

BUCHELI, Marisa; FURTADO, Magdalena. La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su medición. 2001

CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY. Aportes para una agenda de mejora: la competitividad y el desarrollo de Uruguay. 2013. Disponible en [http://www.ciu.com.uy/downloads/2013/Documento\\_competitividad.pdf](http://www.ciu.com.uy/downloads/2013/Documento_competitividad.pdf)

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

CARRACEDO, Fabián; SENATORE, Luis. Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica. In: *El decenio progresista. Las Políticas Públicas, de Vázquez a Mujica*. Montevideo: ICP-Fin de Siglo, 2016.

CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, 2000a

\_\_\_\_\_ Estudio económico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, 2006.

\_\_\_\_\_ Estudio económico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, 2015

\_\_\_\_\_ La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2000b

\_\_\_\_\_ La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.

\_\_\_\_\_ La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017.

CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas. Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

DA ROSA, Mauricio; VIGORITO, Andrea. Los vínculos entre la distribución personal y funcional del ingreso: Una exploración para Uruguay en base a registros tributarios. Instituto de Economía, Montevideo, 2015

DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI). Disponible en:

<http://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,DireccionGeneralImpositiva,O,es,0>, *Acceso en 28/02/2018*

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014

ELÍAS, Antonio. Uruguay. La invasión/inversión extranjera directa. In: ESTRADA, Jairo (org). *La crisis capitalista mundial y América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2012

ELÍAS, Antonio. Aumenta la participación de sueldos y salarios en el producto y se reduce el peso de los excedentes brutos de explotación. *Revista: Compañero, la revista. Partido por la Victoria del Pueblo*. Publicado el 03/05/14. Disponible en:  
<http://www.pvp.org.uy/2014/05/03/aumenta-la-participacion-de-sueldos-y-salarios-en-el-producto-y-se-reduce-el-peso-de-los-excedentes-brutos-de-explotacion/>

FERRER, Aldo. Distribución del ingreso y desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 1954, vol. 21, no 82 (2, p. 141-184).

FILGUEIRA, Fernando, *et al.* Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. *El Uruguay del siglo XX. La política*, 2003.

FILGUEIRA, Fernando; ALEGRE, Pablo. El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2008.

FILGUEIRA, Fernando; HERNÁNDEZ, Diego. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*. 2012.

FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 38, ago. 1989, pp. 69-88.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, vol. 12, n. 1 (45), jan.-mar. 1992, pp. 69-87.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. *SALVO, M.; PORTO JR, S. da S.(Orgs.). Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil. Santa Cruz do Sul: UNISC*, 2004, p. 269-292.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

FORTALEZA, Álvaro. et al. Crecimiento, desigualdad e instituciones. In: SERNA, Miguel, et al. *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, 2010.

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nova Cultura, 1986. 2ed (Os Economistas).

HANNI, Michael; MARTNER FANTA, Ricardo; PODESTÁ, Andrea. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista Cepal*, 2015.

HERRLEIN JR., Ronaldo. A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. Texto para Discussão IPEA, n. 1935. Brasília: IPEA, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo. Estatística para economistas. 4ª. Edição revisada e ampliada. São Paulo, 2011.

INSTITUTO CUESTA DUARTE (ICD). La masa salarial entre 1998 – 2010. Publicado en Diciembre 2010, p. 19-20. Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/>  
*Acceso el 20 de Noviembre de 2017*

INE. Salario Mínimo Nacional. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/web/guest/salario-minimo-nacional> Acceso: 1 de diciembre de 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a "crise" do estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê. *Revista de Ciências Sociais*, 2012

LEAL, Jaime; RUNDIE, Cristina. Inversión extranjera directa y desigualdades territoriales en Uruguay. En *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina. Santiago (CH): Flacso*. 2013

MACHADO-ORTIZ, María Gimena. "Crece desde el pie": la experiencia de las mujeres sindicalistas en Uruguay. 2015. Tesis de Licenciatura.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L. U. I. S. Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujetos sindical. *Instituto deficiencia política-FCS-Udelar*, 2010.

MINNS, John. Newly Industrialising Countries and the State. En *The Politics of Developmentalism*. Palgrave Macmillan UK, 2006. p. 1-24.

MORALES, Josefina. Inversión extranjera directa y desarrollo en América Latina. *Problemas del desarrollo*, 2010, vol. 41, no 163, p. 141-156.

MORDECKI, G. Uruguay en democracia: treinta años de evolución económica (1985-2015). Serie Documentos de Trabajo, DT 08/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

NAHUM, Benjamín. Crisis política y recuperación económica. 1930-1958. Historia uruguaya, vol. 9. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011a.

\_\_\_\_\_, Benjamín, et al. La dictadura 1973-1984. Historia Uruguay, vol.11. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011b

NOTARO, Jorge. *Los consejos de salarios en el Uruguay 2005-2006*. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Economía, 2007.

NOTARO, Jorge. La distribución social del ingreso en Uruguay. Diagnóstico y propuestas. Cuadernos del CLAEH, 2012, vol. 33, no 100, p. 7-3

OLESKER, Daniel. El sistema de protección social en Uruguay. In: Seminario Internacional de Políticas Públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal. 2013. Montevideo, Uruguay

OYHANTÇABAL, Gabriel; SANGUINETTI, Martín. El agro en Uruguay: renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del Desarrollo*, 2017, vol. 48, no 189, p. 113-139.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Editora Intrínseca, 2014

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI, 2007.

REPETTO, Ulises G. Los ingresos públicos en el Uruguay en el siglo XX: estructura tributaria y desarrollo económico. *Boletín de Historia Económica, Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)*, 2006, vol. 4, no 5, p. 74.

PUCCI, Francisco; NIÓN, Soledad; CIAPESSONI, Fiorella. La negociación colectiva en el primer gobierno de izquierda del Uruguay. *Latin American Research Review*, 2014, vol. 49, no 2, p. 3-23.

RIUS, Andrés. La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental. 2012.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. O tamanho da pobreza. Editora Garamond, 2011

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. Pobrezas e desigualdades no terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1997

SINDICATOS ÚNICO DE TRABAJADORAS DOMÉSTICAS (SUTD). Disponible en: <http://sutduruguay.wixsite.com/sutd/historia> . Acceso en: 29/11/2017

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43

SOUZA, Nilson De. *Economia Internacional Contemporânea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. Atlas, 2009

SUANES, Macarena. Inversión extranjera directa y desigualdad de los ingresos en América Latina. Un análisis sectorial. *Revista CEPAL*, 2016.

TRAVERSA, Federico. La izquierda uruguaya frente al dilema redistributivo. La experiencia del Frente Amplio de la oposición al gobierno, 1971-2008. In: ALEGRE, P. et al. *Las izquierdas latinoamericanas: de la oposición al gobierno*. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

URIARTE, Oscar Ermida. La nueva legislación laboral uruguaya. *IUSLabor*, 2006, no 4.

URUGUAY. Decreto n° 105/005, de 2005. **Consejos de Salarios. Clasificación Por Grupos de Actividad.** Montevideo, 14 mar. 2005. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2005>>. Acceso em: 29 jul. 2017.

URUGUAY. Decreto n° 138/005, de 19 de abril de 2005. **Clasificación de Los Grupos de Actividad de Los Consejos de Salarios.** Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/138-2005>>. Acceso em: 17 set. 2017.

URUGUAY. Decreto n° 455/007, de 2007. **Declaración de Interés Nacional. Ampliación del Proyecto de Inversión.** Montevideo, 16 jul. 2007. Disponible em: <<http://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/445-2007>>. Acceso em: 1 out. 2017

URUGUAY. Decreto n° 002/012, de 2012. **Decreto Declaraciones de Promoción.** Montevideo, 9 jan. 2012. Disponible em: <[http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/1671/1/20120203\\_dec\\_2\\_12.pdf](http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/1671/1/20120203_dec_2_12.pdf)>. Acceso em: 3 nov. 2017.

URUGUAY. Ley n° 10449, de 1943. **Negociación Colectiva. Consejos de Salarios. Creación.** Montevideo, 20 nov. 1943. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943>>. Acceso em: 01 ago. 2017.

URUGUAY. Ley N° 15921, de 1987. **Aprobación de La Ley de Zonas Francas.** Montevideo, 26 jan. 1987. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987/37>>. Acceso em: 12 ago. 2017.

URUGUAY. Ley n° 16906, de 1998. **Ley de Inversiones. Promoción Industrial.** Montevideo, 20 jan. 1998. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>>. Acceso em: 1 ago. 08

URUGUAY. Ley n° 17940, de 2006. **Libertad Sindical. Derechos Sindicales.** Montevideo, 10 jan. 2006. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17940-2006>>. Acceso em: 1 ago. 2017

URUGUAY. Ley n° 18065, de 2006. **Regulación del Trabajo Doméstico.** Montevideo, 5 dez. 2006. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18065-2006>>. Acceso em: 2 dez. 2017.

URUGUAY. Ley n° 18083, de 2007. **Ley de Reforma Tributaria.** Montevideo, 18 jan. 2007. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18083-2006>>. Acceso em: 1 set. 2017.

URUGUAY. Ley n° Ley N° 18508, de 2009. **Ley de Negociación Colectiva En El Marco de Las Relaciones Laborales En El Sector Público.** Montevideo, 16 jul. 2009. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009/11>>. Acceso em: 13 set. 2017

URUGUAY. Ley n° 18718, de 2011. **Modificación Sistema Tributario**. Montevideo, 3 jan. 2011. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18718-2010/1>>. Acceso em: 12 ago. 2017

URUGUAY. Ley n° 18910, de 2012. **Determinacion de Ajustes Al Sistema Tributario Vigente**. Montevideo, 15 jun. 2012. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18910-2012>>. Acceso em: 12 ago. 2017.

URUGUAY. Ley n° 18866, de 2012. **Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones Ii, Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones Ii y Sus Anexos**. Montevideo, 2 dez. 2012. Disponible em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9673296.htm>>. Acceso em: 1 set. 2017

URUGUAY. Ley n° 19196, de 2014. **Ley de Responsabilidad Penal Empresarial**. Montevideo, 4 abr. 2014. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19196-2014/3>>. Acceso em: 1 ago. 2017

URUGUAY. Ley n° 19210, de 2014. **Ley de Inclusion Financiera**. Montevideo, 9 maio 2014. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014/39>>. Acceso em: 12 dez. 2017

URUGUAY XXI. Inversión Extranjera Directa en Uruguay. Uruguay XXI: Montevideo, Octubre, 2016a.

URUGUAY XXI. Informe Zonas Francas. Uruguay XXI: Montevideo, 2016b.

URUGUAY XXI. Disponible en <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/uruguay-xxi/> *Acceso el 20/02/2018*

URUGUAY XXI. Disponible en <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/informe-zonas-francas/> *Acceso el 10/10/2017*

VIGORITO, Andrea. La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997. Revista de economía, 1999, vol. 6, no 2, p. 243-297.

## APÉNDICE A – INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR

	Promedio anual		2015		
	2005-2014		Millones de US\$	Part %	Var %
	Part %				
Agropecuaria y Forestal	18%	101	8%	-21%	
Industria	11%	70	5%	-76%	
Suministro de Electricidad	3%	192	15%	-57%	
Construcción	27%	398	31%	-34%	
Comercio, Hoteles, Restaurantes, Inmobiliarias	8%	37	3%	236%	
Transporte y Comunicación	6%	104	8%	13%	
Intermediación financiera	6%	93	7%	-20%	
Otros*	22%	284	22%	-43%	
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>1.279</b>	<b>100%</b>	<b>-42%</b>	

URUGUAY XXI, 2016a, p. 12

## APÉNDICE B – UBICACIÓN ZONAS FRANCAS EM URUGUAY



Fuente: URUGUAY XXI, 2016b, p. 6



**APÉNDICE C – RESULTADOS DE LAS RONDAS DE CONSEJOS DE  
SALARIOS (2005 – 2013)**

	2005	2006	2008	2010-2011	2012-2013 <sup>(1)</sup>
Acuerdos por consenso	89,8 %	85,3 %	85,0 %	84,6 %	85,8 %
Acuerdos por mayoría	5,3 %	10,1 %	9,9 %	11,8 %	14,2 %
Acuerdos entre trabajadores y empleadores					2,7 %
Sin acuerdo (decretos PE)	4,8 %	4,6 %	5,2 %	3,1 %	
Total de documentos firmados	187 convenios	218 convenios	233 convenios	228 convenios	188 convenios <sup>(2)</sup>

(1) Se consideran los acuerdos firmados entre julio de 2012 y diciembre de 2015

(2) De los 188 convenios, 183 se negociaron tripartitamente y 5 de forma bipartita por fuera de los Consejos de Salarios.

CARRACEDO; SENATORE, 2016, p. 23

**APÉNDICE D – COMPOSICIÓN DEL INGRESO POR FUENTES EM  
PORCENTAJE DEL PBI, 1998 - 2005**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Sueldos y salarios</b>	32,9%	34,4%	34,4%	34,0%	31,9%	28,2%	27,3%	28,6%
<b>Contribuciones soc. de los empleadores</b>	6,3%	6,6%	6,7%	6,7%	6,3%	5,7%	5,5%	5,7%
<b>Impuestos menos subvenciones</b>	14,1%	13,4%	13,2%	13,8%	13,6%	15,2%	15,8%	15,9%
<b>Excedente bruto de explotación</b>	31,0%	29,5%	29,8%	29,9%	33,7%	37,6%	37,9%	35,5%
<b>Ingreso mixto bruto</b>	15,6%	16,1%	15,8%	15,7%	14,6%	13,3%	13,5%	14,2%
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	265.839	271.961	276.152	278.353	289.233	339.792	392.850	425.018

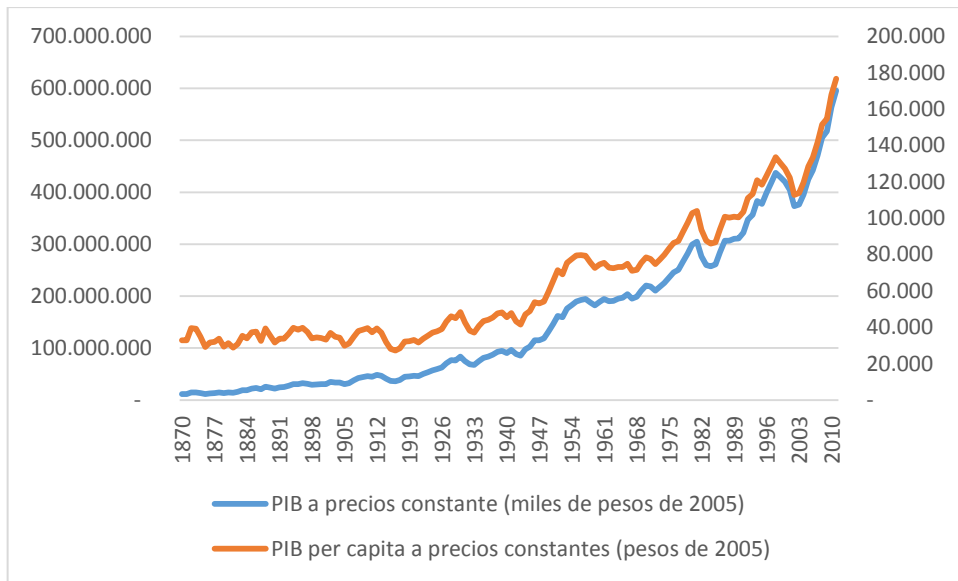
Fuente: BCU *apud*. ELIAS, 2014, s/p

**APÉNDICE E – CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL INTERNACIONAL  
UNIFORME**

<b>Sección</b>	<b>Divisiones</b>	<b>Descripción.</b>
A	01-03	Producción agropecuaria, forestación y pesca
B	05-09	Explotación de minas y canteras
C	10-33	Industrias Manufactureras
D	35	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
E	36-39	Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento
F	41-43	Construcción
G	45-47	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas
H	49-53	Transporte y almacenamiento
I	55-56	Alojamiento y servicios de comida
J	58-63	Información y comunicación
K	64-66	Actividades financieras y de seguros.
L	68	Actividades inmobiliarias
M	69-75	Actividades profesionales, científicas y técnicas
N	77-82	Actividades administrativas y servicios de apoyo
O	84	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
P	85	Enseñanza
Q	86-88	Servicios sociales y relacionados con la Salud humana.
R	90-93	Artes, entretenimiento y recreación
S	94-96	Otras actividades de servicio
T	97-98	Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio.
U	99	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.
V		Anexo al manual de Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 4

Fuente: DGI. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/clasificador-internacional-industrial-uniforme-ciiu->

### ANEXO A – EVOLUCIÓN DEL PIB 1870 – 2011



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IECON (Instituto de Economía)

**ANEXO B– IRPF CATEGORÍA II, TRABAJO - ESCALAS Y ALÍCUOTAS  
APLICABLES PARA PERSONAS FÍSICAS EN 2015**

<b>Rangos BPC</b>	<b>Tasa</b>
0 a 84 BPC	0%
84 a 120 BPC	10%
120 a 180 BPC	15%
180 a 600 BPC	20%
600 a 900 BPC	22%
900 a 1380 BPC	25%
Más de 1380 BPC	30%

Valor Base de Prestaciones y contribuciones (BPC) en 2013 - 2015: \$3052 (US\$ 100, 73 dólares americanos aproximadamente, con tipo de cambio al 31 de Diciembre de 2015)

Fuente: elaboración propia con datos de la DGI