

- GRET, MARION. 2004. "Genre et démocratie participative au Brésil". *Colloque Renforcer le genre dans la recherche. Approche comparative Sud-Nord*. Bordeaux: IEP.
- GROSSI, MIRIAM PILLAR; MIGUEL, SÔNIA MALHEIROS. 2001. "Transformando a diferença: as mulheres na política". *Revista Brasileira de Estudos Feministas*, 9 (1): 167-206.
- GUGLIANO, ALFREDO ALEJANDRO. 2004. "A crise política como solução?". *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 3: 335-350.
- HTUN, MALA. 2001. "A Política de Cotas na América Latina". *Revista Brasileira de Estudos Feministas*. 9 (1): 225-230.
- LIPOVETSKY, GILLES. 1999. *La Tercera Mujer. Permanencia y revolución de lo femenino*. Barcelona: Anagrama.
- MIGUEL, LUIS FELIPE. 2000. "Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15 (44): 91-102.
- PERROT, MICHELE. 1998. *Mulheres Públicas*. São Paulo: UNESP.
- PINTO, CÉLI REGINA JARDIM. 2003. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo.
- PINTO, CÉLI REGINA JARDIM. 2004. *Teorias da democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- PRA, JUSSARA REIS; NEGRÃO, TELIA. "Protagonistas ou beneficiárias? Questões de gênero e democracia no orçamento participativo de Porto Alegre". *Ciências Sociais em Perspectiva* 4 (7): 14-32.
- SABAT, RUTH. 2001. "Pedagogia cultural, gênero e sexualidade". *Estudos Feministas* 9: 9-21.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA; AVRITZER, LEONARDO. 2005. "Introdução: para ampliar o cânone democrático". En Boaventura de Souza Santos (org), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SCOTT, JOAN. 1990. "Gênero: uma categoria útil de análise histórica." *Educação e Realidade*: Porto Alegre, 16: 5-22.
- SOARES, VERA. 2004. "O feminismo e o machismo na percepção das mulheres brasileiras". En Gustavo Venturini, Marisol Recamán e Suely de Oliveira (orgs.), *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Perseu Abramo, 161-182.
- THERBORN, GORAN. 2007. *Sexo e Poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

## Capital social, participación, desarrollo sustentable, nueva era en la sociedad uruguaya.

RODRIGO GELPI

### Resumen

Este trabajo propone un análisis sobre los nuevos desafíos de Uruguay a partir del concepto de capital social y la descripción de los elementos del mismo que se encuentran presentes en la sociedad uruguaya. Se destaca también la importancia del modelo de desarrollo sustentable que se está comenzando a gestar. Por otro lado, se advierte sobre los cambios del sistema político uruguayo, así como de los niveles de participación y democracia existentes en el país.

### Abstract

This research presents a new analytical perspective about social capital challenges for Uruguay. Furthermore, highlighted is the relevance of sustainable development models currently being pioneered in the country. Also, this paper warns about the changes in the Uruguayan political system, including the levels of participation and democracy.

PALABRAS CLAVE: Sistema político – Democracia – Participación – Capital social – Uruguay.

### Introducción

La temática del papel de las estructuras políticas en la democracia uruguaya comenzó a ser difundida en gran forma en el medio académico uruguayo a partir de la aparición pública de la tesis doctoral de Luis E. González (1993), "Estructuras políticas y democracia en Uruguay". González parte del concepto menos multidimensional, y por lo tanto menos polémico, de poliarquía para definir y delimitar el concepto de democracia. Como se sabe, el concepto de poliarquía ha sido ampliamente difundido por Dahl, a partir de un fructífero trabajo de 1971. En efecto, este autor norteamericano, propone dos dimensiones fundamentales: "public contestation" (oposición, competencia pluralista) e "inclusiveness" (participación política). Además, Dahl adelantó que la democratización podría tener otras dimensiones, entre las cuales se encuentra aquella que actualmente se conoce como "democracia social" (Dahl, 1989: 3). De esta manera, en términos operativos, existirá poliarquía si se dan dos condiciones: a) una participación política significativa, y b) la posibilidad de organizar la oposición pública contra quienes gobiernan. Esto es, existencia de sistemas multipartidarios y elecciones regulares. Al menos estas dos dimensiones parecen legítimas para países

que han superado ciertas condiciones previas en el plano económico social, entre los cuales, señala González, se encuentra Uruguay y al menos Argentina y Chile para el caso de América Latina. En todo caso, la discusión en dichos términos resulta estéril en la medida que la poliarquía no pretende ser sinónimo de aquella noción más compleja que es la democracia.

El concepto de democracia tiene sus orígenes en la Grecia Ateniense de los siglos IV y V a. C. para ser luego retomada por la literatura política de los siglos XVIII y XIX. La moderna ciencia política, por su lado, ha demostrado diferentes significaciones y clasificaciones de la democracia. Una de las simplificaciones más divulgadas ha sido la que distingue entre la democracia mínima o "procedimental" y democracia máxima o "sustantiva". Sin duda, ha sido la concepción procedimental de la democracia la que ha primado en la academia; recogiendo las contribuciones de Schumpeter (1983) y Dahl (1989). Siguiendo esta misma línea, Bobbio (1984) señala que la democracia procedimental designa un conjunto de reglas jurídico-institucionales, donde la libertad se asume como fundamental ante la igualdad, a diferencia del concepto de democracia sustantiva. De acuerdo con dicho razonamiento, pareciera ser una realidad que la democracia en Uruguay ha sido la más exitosa en el concierto latinoamericano: funcionamiento continuo del sistema, salvo la dictadura de Terra (1933-1942) y la militar (1973-1984); subordinación del poder militar al civil, salvo la dictadura militar de 1973; la ampliación temprana de los derechos políticos, etc.

La poliarquía uruguaya habría nacido en 1918, para derrumbarse claramente en 1973. La pregunta central es por qué se derrumbó, y la respuesta que da González pasa por la centralidad de los procesos políticos. En concreto, el citado autor intenta demostrar que:

"Algunas características del sistema político uruguayo que precedieron a la democracia —su tradición presidencialista, su sistema bipartidista y la fraccionalización de sus dos partidos tradicionales— no se modificaron en las etapas iniciales de la poliarquía y duraron ininterrumpidamente por lo menos durante medio siglo; se convirtieron entonces en estructuras políticas; cuando algunas de estas características se enfrentaron a crisis profundas, en particular el presidencialismo y la fraccionalización de los principales partidos, contribuyeron a la pérdida de eficacia, eficiencia y legitimidad que a su vez condujo al golpe de 1933, y especialmente 1973; y aunque en 1973 algunos de esos aspectos estructurales habían cambiado, precisamente los responsables de los efectos señalados no se modificaron. En realidad, desde un punto de vista estructural las transformaciones —desvanecimiento del bipartidismo, agudización de la fragmentación y polarización en el sistema de partidos— empeoraron la situación. La situación de 1984 restaura este escenario empeorado" (González, 1993: 4).

En definitiva, si bien González no descuida los problemas socio-económicos y las dinámicas de corto plazo, cree que hay factores político-estructurales que crearon predisposiciones para que ocurrieran estos hechos. En concreto: la fraccionalización de los principales partidos y de las instituciones cuasi-presidenciales, a lo que se agrega en 1973, un aumento de la fragmentación y un alto incremento de la polarización del sistema de partidos. De ahí que una revisión sucinta a la evolución del sistema político uruguayo, nos permitirá comprender el proceso político actual. La llegada de la coalición de izquierda al poder rompe el sistema tradicional de corte bipartidista para dar lugar a una nueva generación de políticos y de concepciones de gobierno, sustentadas en el desarrollo económico sostenible y en la implementación de políticas públicas encaminadas a la recuperación del capital social. Se trata sin duda de un camino no exento de tensiones respecto de las viejas estructuras que gobernaron Uruguay desde inicios del siglo XX.

### Características del sistema político uruguayo

El surgimiento de los partidos políticos en Uruguay se remonta a los primeros años de la Independencia nacional. Aunque por entonces la Constitución liberal de 1830 no los contemplaba, lo cierto es que ya empezaban a notarse las distancias entre el "país legal" y el "país real" que discurría mucho más inorgánicamente a influjo de la acción política caudillesca (Caetano, 1998: 5). En efecto, ni la citada Constitución ni la Ley de abril de 1830 que fijaba las reglas para la elección del Presidente, contemplaban a los partidos. Con las divisas establecidas y el desempeño de los caudillos tenemos, sin embargo, el origen de verdaderos "protopartidos". Otro gran episodio histórico, relevante en dicho desarrollo, fue la Guerra Grande protagonizada por los dos partidos tradicionales, y en especial por sus líderes, Rivera (Partido Colorado), y Oribe (Partido Nacional o Blanco). A raíz de tales circunstancias, González (1993) explica cómo los partidos fueron adquiriendo sus principales rasgos: un Partido Colorado más liberal, de tendencia anticlerical y ligado a los intereses urbanos; y un Partido Nacional más conservador y de mayor inserción en el medio rural, y en el interior del país. Es aquí, entonces, donde surge el famoso antagonismo ciudad-campo, que se ha mantenido a lo largo de toda la historia del país. Si bien ambos partidos sostenían visiones diferentes de país, vale la pena resaltar que su relación era más de enemigos políticos y no de clase. Los dos partidos eran policlasistas y abarcaban un amplio espectro ideológico.

El sistema de partidos en Uruguay se ha edificado en torno a ambos partidos. Aquello no quiere decir que se desconozca la existencia de partidos menores, como es el caso del Partido Socialista y de la Unión Cívica, cuyos orígenes se remontan a principios del siglo XX. Sin embargo, estos últimos no han sido considerados trascendentales en los esquemas de análisis más utilizados en el ámbito de las ciencias políticas.

Para definir nuestro sistema, podemos partir de los criterios propuestos por Sartori. El primer criterio que propone el autor es el numérico, el cual atiende a

la cantidad de partidos existentes. No se trata, sin embargo, de contar los partidos legalmente instituidos, y ni siquiera aquellos con representación parlamentaria, sino aquellos que son relevantes politológicamente. Para Sartori (1980: 2) un partido es relevante cuando ha integrado acuerdos de gobierno ("posibilidad de coalición"). Pero, aunque un partido jamás haya formado parte de un gobierno se entenderá que es relevante si su presencia incide en la gestión gubernamental; criterio conocido como "posibilidad de chantaje".

De lo anterior se colige que el formato de un sistema dependerá del número de partidos con posibilidad de coalición y chantaje. De allí que puedan existir sistemas de un partido, bipartidista, pluralista limitado, y pluralista. A su vez, en un sistema de un partido, el autor distingue entre aquellos de partido totalitario (caso de los regímenes comunistas), hegemónicos (permite la existencia de otros partidos, pero no hay competencia real) y predominante (hay un solo partido dominante). Por otra parte, la *mecánica* del sistema dependerá de tres componentes: la "distancia ideológica" (envergadura de las diferencias entre partidos); la "intensidad ideológica" (importancia que los partidos le asignan a lo ideológico); y el tipo de competencia (competencia centripeta donde los partidos buscan ocupar el mismo espacio, o centrifuga, esto es, de mayor polarización).

De acuerdo con dicha clasificación, Sartori define al sistema uruguayo como de *partido predominante*: la victoria sucesiva del Partido Colorado en las elecciones que tuvieron lugar entre los años 1868 y 1958, y la recuperación del poder luego de dos períodos, son consideradas por el autor italiano como constitutivas de un sistema de partido de tipo predominante (Sartori, 1980: 2). Operacionalmente, se considera que si un partido es capaz de ganar tres mayorías consecutivas en la cámara baja, el sistema que da lugar es de tipo predominante. González discute esta afirmación, aunque basado en criterios más bien formales (González, 1993: 2). En tal sentido, señala que recién en 1918 se establecieron garantías reales en el sistema político uruguayo, con lo cual excluye de la discusión el período comprendido entre 1868 y 1918. Advierte que en el período que transcurre entre 1918 y 1933, los colorados nunca obtuvieron tres mayorías consecutivas en la cámara baja (la perdieron en 1925). Después de la dictadura de Terra, los colorados ganaron las cuatro elecciones siguientes -1942, 1946, 1950 y 1954-, pero en 1946 no lograron la mayoría absoluta en la cámara baja. Por su parte, los blancos triunfaron en las elecciones de 1958 y 1962. Luego, los colorados volvieron a ganar las tres elecciones siguientes (1966, 1971 y 1984), pero en las dos últimas no lograron mayoría en las cámaras. González concluye que "bajo gobiernos democráticos, Uruguay tuvo un sistema bipartidista la mayor parte del tiempo, pero los colorados lograron convertirse en partido predominante durante cerca de un tercio de la vida democrática del país". Agrega, finalmente, que bajo los gobiernos no democráticos el Partido Colorado también se posicionó mejor, siendo predominante entre 1868 y 1917, y en el control de la dictadura de Terra.

Independientemente de lo anterior parece claro que, más allá del formato, la *mecánica* del sistema fue a lo largo de todo el siglo de tipo bipartidista. Así lo confirma la existencia de una cultura de coparticipación, que se observa en

múltiples acuerdos políticos, en la distribución de cargos en los entes autónomos, en la distribución de cuotas para empleos en el Estado, en las negociaciones para modificar la Constitución, etc. (Mieres, 1992: 3). Hoy en día se podría discutir si acaso el pasaje de la elección presidencial por mayoría absoluta a dos rondas, no facilita el surgimiento del multipartidismo. Ésta podría ser una de las tendencias futuras del flamante sistema electoral inaugurado por la reforma de 1996, que no obstante fue muy polémica en cuanto se le acusó de servir de instrumento para impedir el triunfo de la izquierda en 1999. Es decir, que sus autores intelectuales estuvieron motivados por fines de carácter electorales y no por el interés nacional.

En otro ámbito, las enseñanzas que dejó el autoritarismo permiten entrever, según González, que hay dos estructuras que demostraron ser opuestas a la estabilidad democrática: la fraccionalización, que bloqueó la implementación de medidas, y el semi-presidencialismo. Según Sartori, los sistemas presidencialistas implican riesgos adicionales para la estabilidad de los sistemas altamente polarizados. Efectivamente, el sistema político uruguayo antes del golpe de Estado se encontraba conformado por un bipartidismo fraccionalizado, a lo que se suma la fragmentación y la polarización.

El alto nivel de fraccionalización de los partidos tradicionales se tradujo en la existencia de verdaderas coaliciones al interior de los partidos, con facciones internas realmente muy divididas incluso en el ámbito ideológico. Frente a ciertos autores que sostienen que nuestro bipartidismo esconde en realidad un multipartidismo, González se opone reafirmando por el contrario la primacía del bipartidismo (González, 1993: 6).

El sistema, por su lado, comienza a cambiar a partir de 1971. Según la clasificación de Sartori, el nuevo escenario se presenta como un sistema de tipo "pluralismo limitado" (Sartori, 1980: 6). Efectivamente, en 1971 aparece el Frente Amplio que logra el 18% de los votos a nivel nacional, y el 31% en Montevideo, desplazando al Partido Nacional al tercer lugar en la capital del país. Los resultados de 1984 confirman este nuevo formato, con una votación a nivel nacional de la izquierda del 21% en el interior y del 33% en Montevideo. Esta elección confirma el vertiginoso crecimiento de la izquierda que se fue produciendo elección tras elección. En 1989, se registra un nuevo cambio con el surgimiento de un cuarto actor, el Partido del Nuevo Espacio, el cual posteriormente se divide, incorporándose una parte al Frente Amplio. En las elecciones de 1989, el Frente Amplio repite el 21% de los votos, pero logra un 36% en la capital. Con ello, obtiene la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), siendo elegido intendente de Montevideo el actual Presidente de la República, Tabaré Vázquez. Por su parte Nuevo Espacio, logra el 9% de los votos a nivel nacional.

En la elección de 1994 se produce la explosión de la izquierda, llegando cerca de la presidencia. Dicha elección fue probablemente la más pareja de la historia con el 33% del Partido Colorado, 32% del Partido Nacional y 31% del Frente Amplio. En la elección de 1999 el Partido Colorado triunfa en segunda vuelta con el 51% de los votos, contra un 44% del Frente Amplio.

## Nueva era de cambios políticos

En 2004 se produce finalmente el primer triunfo de la izquierda nacional. El ascenso de la coalición de izquierda al poder significó sin lugar a dudas un gran cambio político en Uruguay, originándose en un momento decisivo de su historia debido a la gran crisis económica que desató en 2002; la mayor de los últimos 50 años.

Después de un prolongado período de gobiernos conservadores altamente populistas y clientelistas, en su gran mayoría pertenecientes al Partido Colorado, pero algunos también del Partido Nacional, la sociedad estaba precisando urgentemente un cambio. Dicho cambio llegó en las elecciones de 2004 con el triunfo del Frente Amplio en primera vuelta. Tabaré Vázquez fue elegido Presidente de la República con el 50,45% de los votos.

Dicho acontecimiento político permitió a la sociedad uruguaya limar algunas asperezas provenientes de la época de la dictadura militar. Fundamentalmente, el problema de la violación de los derechos humanos ocurrida durante el régimen militar; pero también contribuyó a enfrentar la situación de fragmentación política existente en la sociedad, así como aquella representación que consideraba a la izquierda nacional como ortodoxa. De esta manera, la sociedad uruguaya pudo experimentar la diferencia entre teoría y práctica en relación al actual gobierno socialista del Frente Amplio.

El actual gobierno ha demostrado capacidad para relacionar el pragmatismo con los principios, vinculando una política económica moderna y competitiva –adaptada a las exigencias del mundo globalizado– con principios de sensibilidad social. Ejemplos de la puesta en práctica de diferentes políticas públicas para erradicar la pobreza y la exclusión social fueron el diálogo por los consejos de salarios, así como el permanente contacto entre poder político, trabajadores, y empresarios destinados a conformar una especie de nuevo contrato social en la sociedad uruguaya.

Esto último constituye una de las causas de la victoria de la izquierda. A partir de la elección de 1994, y sobre todo después de la elección de 1999, la coalición de izquierda experimentó una modernización de su plataforma y de sus bases programáticas, dejando de lado muchas utopías del socialismo real para adaptarse a los tiempos actuales. Digamos que dicha cuestión fue una constante de todas las izquierdas latinoamericanas que sufrieron el impacto de la caída del muro de Berlín en 1989.

Tales cambios políticos han motivado un aumento del capital social. La población se ha visto estimulada a movilizarse ya sea a favor o en contra, confrontando las ideas, lo cual es muy saludable para su evolución democrática y cívica. Por su parte, con el crecimiento de la izquierda los partidos tradicionales se han visto obligados a renovarse y remodelar así las viejas estructuras relacionadas al populismo y al clientelismo político. Principalmente, el Partido Colorado que de ser gobierno durante la mayor parte de la historia política uruguaya ha pasado a estar por debajo del Partido Nacional y del Frente Amplio.

Uruguay se ha caracterizado por tener una de las sociedades más politizadas e informadas de Latinoamérica. No obstante, es posible advertir ciertos cambios en el comportamiento electoral de los ciudadanos. La mayoría de los cientistas políticos de renombre en el país coinciden en que a la hora de elegir un candidato presidencial o local los electores ya no se inclinan solamente por los partidos sino más bien por el candidato, cuestión que pone en evidencia una reducción del voto cautivo y un aumento del voto independiente.

En términos políticos la sociedad uruguaya se ha vuelto más liberal, distanciándose del conservadurismo que siempre la caracterizó. Uno de los rasgos del elector uruguayo fue justamente su alto grado de tradicionalismo debido a la hegemonía ejercida por los partidos tradicionales. El cambio político que experimenta actualmente el país se comenzó a gestar hace más de 30 años, con anterioridad a la fundación del Frente Amplio. No obstante, una de las principales consecuencias del surgimiento de la coalición de izquierda ha sido su impacto en el sistema político uruguayo, que ha pasado del bipartidismo al tripartidismo.

Una mirada atenta a la coalición de gobierno, da cuenta sin embargo de su composición heterogénea. Dentro del partido oficialista existen diferentes facciones. Por un lado, encontramos a Asamblea Uruguay, liderada por el actual ministro de economía Danilo Astori. Tal vez ésta sea el ala más moderada, que comparte la visión de la izquierda europea moderna de adaptación al mundo globalizado. Otra facción, también moderada pero más intermedia es la Alianza Progresista. Encabezada por el actual vice-presidente Rodolfo Nin Novoa, esta línea se caracteriza por mantener mejores relaciones con los grupos más radicales. La coalición también alberga en su interior a la Vertiente Artiguista y el Nuevo Espacio. Una postura más radical es aquella representada por el Movimiento de Participación Popular (MPP). Este último es el grupo mayoritario y se encuentra liderado por el actual ministro de ganadería y agricultura, José Mujica, ex guerrillero tupamaro. Finalmente, forman parte del Frente Amplio el comunismo y el socialismo que son los sectores más radicales de la izquierda uruguaya. Tabaré Vázquez desempeña un rol peculiar en la coalición. A pesar de provenir del socialismo mantiene una posición independiente, garantizando en cierta forma el equilibrio entre esa gran gama de sectores diferentes.

## Las dimensiones del capital social

Al igual que otros países en la región, Uruguay está sufriendo una importante pérdida del llamado capital social. Prueba de ello, en los últimos años, es la notable agudización de las brechas y fisuras en el tejido social, que ha dado lugar a un proceso de fragmentación de la sociedad. Distintos factores que en un momento fueron fuente de integración social, hoy representan elementos de inestabilidad e inseguridad. Así, el trabajo es cada vez más precario e inestable, y ya no genera los vínculos que otorga un sistema de estabilidad laboral. La educación refleja im-

portantes índices de deserción y abandono temprano por lo que su rol integrador también está fuertemente cuestionado.

En este contexto, el papel de las organizaciones sociales y solidarias ha sido trascendental en las dos últimas décadas. La dedicación de organizaciones de la sociedad civil a objetivos que van más allá de lo privado para insertarse en la definición de políticas públicas, se ha traducido no solamente en beneficios para las comunidades en las cuales las organizaciones trabajan, sino también en importantes desafíos para las propias organizaciones. El efecto multiplicador de la actividad de las organizaciones sociales y solidarias, el trabajo voluntario que en las mismas vuelcan un importante número de personas y la participación ciudadana inherente a este proceso son, sin lugar a dudas, fuentes de integración que fortalecen la democracia y la construcción de una sociedad comprometida. Para generar prácticas sustentables, la relación con la comunidad y sobre todo la vocación de servicio a la misma debe inculcarse desde etapas tempranas. El fomento de las relaciones entre las instituciones públicas y privadas, la comunidad y los agentes sociales, son una condición esencial para la creación de mayor capital social.

Los países europeos presentan mayores índices de capital social, en particular, tres países escandinavos: Finlandia, Dinamarca y Suecia. Aquellos que ocupan las tres primeras posiciones en cuanto a capital social se caracterizan por tener un ingreso promedio per cápita superior a los 27 mil dólares; cuatro y medio veces más que el promedio latinoamericano (CAF, 2003). Por su parte, los países del sudeste asiático, cuyo ranking en capital social es superior a América Latina, registran más del doble del ingreso promedio per cápita latinoamericano. Entre los países de América Latina, Chile ocupa la posición más alta (27), seguida por Costa Rica (29) y por Uruguay (37). En cuanto a los países andinos, éstos figuran en los últimos 20 lugares de la muestra (CAF, 2003).

Pero, ¿qué es el capital social? Lo primero que hay que destacar es que se trata de un concepto de reciente cuño. Hasta hace dos décadas prácticamente nadie hablaba de capital social. Hoy, en cambio, dicho concepto forma parte del vocabulario de las ciencias sociales. De ahí que no resulte extraño la variedad de definiciones que existen del mismo.

Tomando como referencia a Putnam (1993: 11), puede definirse el capital social como el conjunto de normas, relaciones y redes sociales sustentadas en la cooperación y la confianza interpersonal. Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo, permitiendo la consecución de ciertos objetivos que en su ausencia serían difícilmente logrados. Así es evidente que una asociación cívica, por ejemplo, asociaciones de vecinos, organizaciones barriales o comunitarias, cuyos miembros expresan relaciones de confianza y cooperación mutua, obtendrá mejores resultados que otra que no disponga de las mismas. Por su parte, la propia participación en este tipo de asociaciones predispone el mantenimiento de relaciones de cooperación y reciprocidad con otras personas más allá del espacio de la asociación.

El concepto de capital social tiene varias dimensiones. Por un lado, la dimensión individual, que alude al nivel de integración en el propio ambiente o entor-

no, a partir de las relaciones más próximas de una persona, esto es, la familia o la empresa. Una dimensión sectorial, relativa a la interacción entre las personas, familias o empresas, en un entorno más amplio, así como su interrelación con las instituciones públicas; es decir, dicha dimensión hace referencia a la pertenencia a redes comunitarias, gremios, sindicatos, asociaciones de barrio, empresariales, etc; finalmente, la dimensión colectiva o nacional, esto es, el capital social entendido como un acervo de la sociedad en su conjunto, cuestión que se encuentra relacionada con la identidad nacional, la idiosincrasia y los valores propios de un país. De acuerdo con Kliksberg (2003: 12) los elementos que componen el capital social dan cuenta de la riqueza y fortaleza del tejido social de una sociedad que trae beneficios a las personas y a la sociedad en su conjunto. De ahí, su utilidad en el diseño de políticas públicas con una óptica más integral, multidisciplinaria y sistémica.

El crecimiento económico no garantiza por sí solo una mejora en la calidad de vida de los habitantes. Esta última se encuentra más bien vinculada a las posibilidades de acceso igualitario a protección social, salud y educación. En consecuencia, el crecimiento económico debe ser necesariamente acompañado por otro tipo de intervenciones en las cuales el capital social aparece como un instrumento útil. El fortalecimiento de las normas de cooperación que viene aparejado con la acumulación de capital social es uno de los instrumentos más importantes a través del cual se potencia el trabajo voluntario, la integración social, la participación ciudadana. A pesar de no aparecer en los indicadores económicos, estos últimos contribuyen a mejorar el bienestar de individuos y comunidades. Por su parte, el desarrollo y pertenencia a redes sociales contribuyen a la integración social y mejoran la movilidad social de sus miembros.

El capital social permite potenciar la sinergia entre el Estado y la comunidad. La complementariedad entre la acción de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos y la organización de receptores y usuarios permite que la acción gubernamental sea eficiente y sostenible. Además, la creación de lazos de confianza y colaboración entre la comunidad y el gobierno permite fortalecer la acción y compromiso cívico de los ciudadanos.

La relación entre el capital social y variables sociales también es algo evidente. Aquellos países que muestran mayores niveles de capital social registran a la vez mayores niveles de ingresos y mejores indicadores de competitividad. En el caso latinoamericano, se observa un gran problema con relación a estos elementos. Las variables sociales no contribuyen al aumento del capital social. Respecto a Uruguay, podemos sostener que la disminución del capital social que ha experimentado el país en los últimos años se debe en gran parte, a los nefastos efectos de la dictadura militar, a los gobiernos ineficaces y populistas, y al aumento de la pobreza.

En otro orden de cosas, podemos decir que a nivel macroeconómico los lazos interpersonales y de confianza reducen de manera significativa los costos de transacción y hacen viables formas de organización y producción. En este sentido, resulta evidente que el capital social no debe ser entendido ex-

clusivamente como un concepto altruista entre individuos o instituciones, sino que tiene un impacto en términos de beneficios económicos para los individuos, las empresas y la sociedad. El capital social, al constituir una red de relaciones entre actores, de procedimientos para resolución de conflictos, de mecanismos para garantizar los contratos, se erige como un determinante clave de la inversión privada.

Además, la reserva de capital social es fundamental para hacer más transparente y eficiente la administración pública. Sobre todo en relación al nivel de confianza interpersonal, la provisión de bienes y servicios públicos, y el aumento de credibilidad y predictibilidad de las políticas públicas. Aquello permite fortalecer la gobernabilidad democrática, el respeto al Estado de derecho y la cooperación entre organizaciones públicas, empresa privada, academia, trabajadores y comunidad. Esta sinergia entre actores se manifiesta en el uso eficiente de recursos comunitarios y acciones colectivas que tienen un impacto positivo sobre el desempeño económico de las sociedades, reafirmando la máxima de que no existe desarrollo económico sin desarrollo social.

El capital social mantiene una relación cercana con otro concepto más arraigado en las ciencias sociales: el de cultura política. Tal como ha sido definido anteriormente, el capital social tiene un componente subjetivo, que incluye valores y actitudes compartidos en una comunidad. El mismo Putnam al hablar de "comunidad cívica" —aquella en que los ciudadanos participan activamente en los asuntos públicos y en la búsqueda, en muchos casos, del interés colectivo— hace recordar el concepto de cultura cívica acuñado en uno de los estudios clásicos de cultura política de Almond y Verba (1963: 14). Asimismo, el tema del capital social tiene notables conexiones con otras tradiciones teóricas, sobre todo, con la escuela de la elección racional. De acuerdo con esta última, la existencia de redes sociales, de compromiso cívico y vida asociativa en una sociedad depende de que los individuos encuentren racional participar y cooperar.

Esta capacidad para poner en relación diferentes tradiciones teóricas —con caminos separados en las ciencias sociales— bajo el paraguas del capital social ha sido una de las razones que explica el amplio interés académico y popularidad que ha alcanzado el concepto en los últimos años. Pero una de las razones más importante radica en su capacidad explicativa respecto de diversos fenómenos sociales de interés general, tales como la calidad de la democracia y el desarrollo económico. Numerosos estudios empíricos —entre los que figuran los del propio Putnam— han puesto en evidencia que la existencia de capital social influye de forma significativa en el buen rendimiento de las instituciones democráticas y de la economía. Boix y Posner (2000: 14) recogen en su artículo las principales explicaciones de tales relaciones. Un buen desempeño de la democracia puede explicarse a través de las siguientes consideraciones:

- La participación activa en asociaciones y la interacción social permite a los ciudadanos informarse y debatir sobre los asuntos de la comunidad. Estas condiciones son favorables para que las elites políticas sean más responsables de sus acciones ante la ciudadanía y se esfuercen en gobernar con eficacia.

- La existencia de capital social en una comunidad incentiva la coordinación y cooperación entre las elites políticas y burocráticas que intervienen en la gestión pública. Como resultado, mejora la calidad del gobierno de la comunidad.
- La presencia de capital social ayuda a reducir las divisiones y enfrentamientos existentes entre ciertos actores o colectivos (por ejemplo, étnicos o religiosos) y permite avanzar hacia fórmulas de cooperación y pacto.

Como otros conceptos académicos, la operacionalización y medición empírica del capital social es una cuestión compleja que aun no ha sido resuelta de manera satisfactoria. Por mencionar un ejemplo de dicha dificultad, con frecuencia se toma como indicador de capital social la densidad del asociacionismo que existe en una sociedad, sin atender a la naturaleza y las finalidades de las asociaciones. Parece evidente, sin embargo, que no es lo mismo en términos de capital social que una asociación se organice de forma horizontal y democrática o que, en cambio, lo haga de forma inversa; ni tampoco que esté orientada hacia bienes públicos de los que se beneficia toda la comunidad o hacia bienes privados. En cualquier caso, se trata de un tema de relevancia académica y práctica, que conviene tener presente y sobre el que hay que seguir investigando.

En las próximas líneas nos ocuparemos de la situación del capital social presente en Uruguay. Veremos cómo la crisis económica del año 2002 y las vicisitudes del sistema político impactaron de manera importante en la generación y desarrollo del mismo. Para una mejor comprensión abordaremos algunos de los principales aspectos económicos, culturales y sociales que afectan a la sociedad uruguaya en la actualidad.

### El problema de la pobreza

La pobreza en Uruguay ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, llegando a su punto culminante después de la crisis de 2002, donde casi un 40% de la población se situó por debajo de la línea de pobreza y el desempleo alcanzó el 20%. Actualmente, la pobreza ha registrado un descenso desde el 29,2% en el año 2005 al 25,2% en el 2006; en el 2007 ésta osciló alrededor del 25% (INE). Aun habiendo experimentado un importante descenso, todavía no se han alcanzado las cifras registradas con anterioridad a la crisis económica de 2002 (18,8% en el 2001).

El fenómeno de la pobreza es un acontecimiento relativamente nuevo para los uruguayos. Su condición de pioneros en materia de leyes laborales y reconocimiento de derechos ciudadanos en los primeros años del siglo XX favoreció la emergencia de una clase media numerosa, lo cual constituyó una de las principales causas de la prosperidad económica durante los primeros 50 años del referido siglo. El alto nivel de instrucción de su población fue otra característica

que permitió mantener niveles aceptables de bienestar social. Incluso, en la actualidad Uruguay figura como el país más alfabetizado de Latinoamérica, con el 98% del total (INE).

A pesar de lo anterior, la falta de sensibilidad social e inoperancia de los gobiernos, su alto grado de populismo y conservadurismo, y los efectos devastadores del régimen militar contribuyeron a aumentar el índice de pobreza en Uruguay. Una de las cuestiones más preocupantes es la infantilización de la pobreza. Según el INE, el 40% de los niños entre 6 y 13 años viven por debajo de la línea de pobreza. Aunque, por otro lado, es posible advertir una importante disminución del índice de indigencia desde el 3,4% en el 2005 al 1,65% en el 2006, llegando de esta manera a los niveles anteriores a la crisis de 2002. Vale la pena resaltar que este descenso de la indigencia ha sido logrado por la implementación de políticas públicas diseñadas por el actual gobierno socialista como aquella que estipula un ingreso ciudadano para las familias excluidas socialmente y en situación de carencia.

No obstante los datos negativos, Uruguay se encuentra en segundo lugar después de Chile entre los países latinoamericanos con menor índice de pobreza. Aunque su aumento, luego de la crisis del año 2002, acarrió consecuencias en los niveles de participación y en la presencia de capital social, producto de la fragmentación de la sociedad.

### Importancia e interés por la democracia en Uruguay

Uruguay ha sido históricamente uno de los países donde la democracia ha jugado un rol preponderante en la vida nacional. Como consecuencia de la influencia temprana del iluminismo francés en la cultura uruguaya, la sociedad adquirió ciertos valores cívicos como el sufragio universal, el voto secreto o el voto femenino. En los hechos, a lo largo del siglo XX Uruguay ha experimentado sólo dos golpes de Estado, en 1933 y 1973; una cifra baja si se la compara con otros países de la región como es el caso de Argentina que registró seis golpes de Estado a lo largo del mismo siglo.

Estudios recientes realizados por Latinobarómetro (2006) que miden el grado de percepción de la sociedad respecto a la conformidad con la democracia, han demostrado que la democracia se ha consolidado como forma de gobierno en Latinoamérica, aunque sigue siendo inestable. Prueba de lo anterior es el hecho que catorce presidentes no pudieron, por diversas razones, terminar su mandato constitucional. Otra de las cuestiones que advierte Latinobarómetro es el cuestionamiento de los conceptos de izquierda y de derecha. Muchos partidos de derecha han izquierdizado su discurso y, en cambio, los de izquierda han derechizado sus programas económicos. Según las conclusiones del informe aquello puede ser explicado, por una parte, en razón de la condición de dependencia de los países, los cuales se ajustan a las pautas del sistema económico mundial y, por otra, debido a que buena parte

del electorado de los gobiernos de izquierda pertenece al centro político. A este respecto, Uruguay es el país que ostenta el mayor porcentaje de personas que se autoidentifican como de izquierda (34%).

Varias de las preguntas del informe aluden a las 11 elecciones presidenciales que tuvieron lugar en el continente entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006. Según los países, la participación política ha experimentado diversas variaciones. Si bien en seis países disminuyó (Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua), en cinco países la participación aumentó (Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela). Entre estos últimos se destaca Venezuela cuya participación aumentó a pesar que el voto no es obligatorio. El promedio de participación electoral en América Latina alcanzó el 72,09%, lo cual representa un aumento con respecto al promedio registrado entre los años 1978 y 2004.

Los estudios también dan cuenta del aumento de la percepción por parte de los latinoamericanos de que las elecciones son limpias (41%). Aunque la mayoría sigue pensando que éstas son fraudulentas (49%), entendiéndose por fraude la competencia desleal y la alteración de los votos en las elecciones.

La población uruguaya se destaca por ser la que más cree en la eficacia del voto para cambiar la situación del país. Al igual que en Venezuela, el 71% de la población cree que votar sirve para generar cambios. En cuanto a las expectativas de encontrar trabajo, el 55% de los latinoamericanos piensa que si una persona se lo propone puede conseguir un empleo. Uruguay es uno de los cinco países donde menos de la mitad de la población cree que esto sea así.

Los uruguayos son los que más significados diversos le atribuyen a la democracia, es decir, los que más la cargan de contenido. Democracia es igualdad y justicia, es gobierno por y para el pueblo y libertades civiles e individuales, entre otros conceptos. También su población es la que en mayor medida se auto-percibe como democrática. En una escala del 1 al 10, donde 10 representa a un país "totalmente democrático", los uruguayos se ubican en un promedio de 7.2.

En la medición del valor que tienen para la democracia, ciertas instituciones como el parlamento, los partidos políticos y el poder judicial, Uruguay también es uno de los países destacados. El 58% de la población aprueba el funcionamiento del parlamento, el 44% piensa que los partidos políticos funcionan bien, y más de la mitad piensa que el poder judicial tiene un buen desempeño. En cuanto a la confianza en las autoridades, más del 65% de los uruguayos confía en el gobierno y en el presidente Tabaré Vázquez.

### La confianza en las instituciones nacionales

Con respecto al nivel de confianza de la población uruguaya en las instituciones se puede decir que hay varios aspectos destacados. En cuanto a la institución presidencial, ésta muestra un grado de credibilidad relativamente alto, seguramente reflejo de la mayoría absoluta que obtuvo Vázquez en octubre de 2004 y de su popularidad actual que es cercana al 50%. Ello hace, que en esta encuesta,

la Presidencia de la República –asociada a su actual ocupante– genere un 48% de confianza y un 17% de desconfianza, con una nota promedio de 6,3 (Interconsult, 2006).

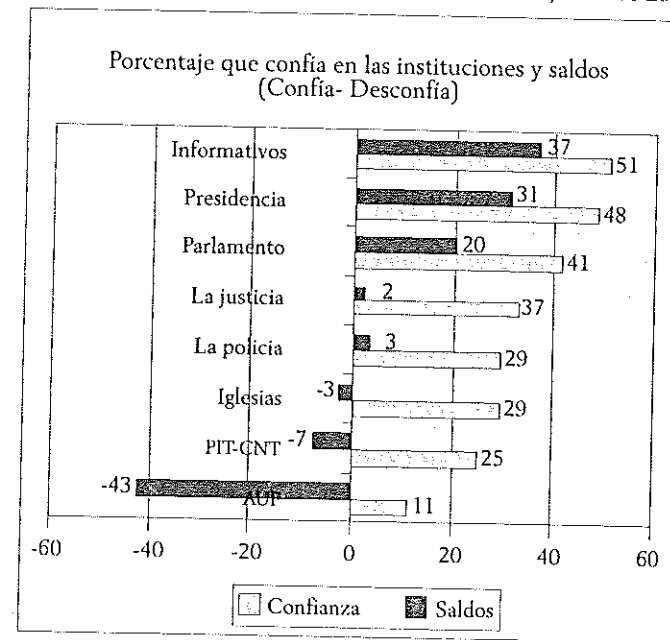
Pero, uno de los resultados más sorprendente de la encuesta de Interconsult (2006) es el tercer lugar en confiabilidad en que se sitúa el Parlamento, abandonando con ello los últimos lugares donde siempre estuvo confinado. El 41% de los uruguayos califica entre 7 y 10 su grado de confianza en el parlamento y poco más de la quinta parte expresa su desconfianza, con un promedio de casi 6 puntos. El cambio respecto de mediciones anteriores puede explicarse por la postura de los votantes de izquierda quienes asocian la institución con la mayoría que posee la coalición de gobierno durante este período. Mientras que históricamente los votantes de izquierda han desconfiado de manera mayoritaria en el parlamento, en la actualidad un 52% de ellos dice confiar y sólo un 14% desconfía. A la inversa, los votantes de los partidos tradicionales se muestran más desconfiados que en el pasado –cuando estaban en el poder– respecto de esta institución.

La confianza de la población en policías y jueces es una cuestión importante para la estabilidad y tranquilidad social. Lamentablemente, tanto la institución policial como la justicia presentan índices relativamente bajos de confianza por parte de la población. Una tercera parte de los entrevistados señala confiar en la justicia y el 29% en la policía. En ambos casos el saldo es positivo pero continúa siendo bajo (2 y 3%). En el caso de policía, el resultado obtenido puede explicarse por el aumento de la violencia y de la inseguridad social registrada en Uruguay en los últimos años, lo cual genera desconfianza en la población respecto a la eficacia e idoneidad de la labor policial. En cuanto a la justicia, los electores de izquierda son quienes más confían en los jueces; en cambio, los votantes blancos y colorados expresan altos índices de desconfianza.

La matriz laica se pone de manifiesto cuando se le pregunta a los uruguayos por la confiabilidad de las Iglesias, en general. A pesar que 8 de cada 10 uruguayos sostienen creer en la existencia de Dios, sólo el 29% dice confiar en sus representantes y casi una tercera parte desconfía de las Iglesias, con un promedio de 5,2. Entre quienes confían en mayor medida en las instituciones religiosas se encuentran las personas residentes en el interior del país, los votantes nacionalistas, los mayores de 60 años y las personas con menor educación. Podríamos sostener que tales resultados responden a una constante histórica debido a la temprana separación de la Iglesia y el Estado. En los hechos, Uruguay fue el primer país latinoamericano donde se produjo dicha separación.

En cuanto a la confianza en las asociaciones sindicales, el porcentaje de personas que desconfían de la central sindical (PIT-CNT) es mayor que quienes confían en ella, con un saldo negativo de 7%. Poco más de la cuarta parte dice confiar en el PIT-CNT, mientras que una tercera parte desconfía, con un promedio de 5 puntos. Aunque, comparado con mediciones anteriores, los sindicalistas han mejorado su posicionamiento frente a la población. Hace tres años atrás, el saldo era de 30% y más de la mitad de la población desconfiaba de ellos. Este

Nivel de confianza de la población en las instituciones, octubre 2006.



Fuente: INTERCONSULT Uruguay.

cambio se explica por el respaldo que la central sindical obtiene del electorado de izquierda, de los montevideanos, de los estratos medios y de las personas de 50 a 60 años.

### La importancia de la democracia directa para promover la participación ciudadana

A partir de 1990, la Intendencia de Montevideo, perteneciente a las filas Frente Amplio, implementó los centros comunales zonales (CCZ). Éstos permiten a los vecinos de cada barrio expresar sus ideas con relación a la problemática de la propia comunidad y del lugar donde habitan. Esta acción ciudadana se ha convertido en todo un éxito ya que ha permitido a la población manifestarse y expresar sus ideas para la solución de problemas que los afectan de manera directa. De esta forma, surge en Montevideo el presupuesto participativo emulando la idea original que tuvo lugar en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Esta propuesta comprende el establecimiento de 18 centros comunales localizados en los diferentes barrios de la ciudad donde los vecinos pueden acercarse



a presentar sus diferentes propuestas. Las CCZ son unidades político-administrativas desconcentradas del gobierno municipal, dando lugar con ello a la llamada descentralización participativa en Montevideo.

Esta experiencia ha tenido efectos positivos, sobre todo en barrios en situación de carencia, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De hecho, su implementación motivó la extensión de los planes de saneamiento, que hoy abarcan y cubren la ciudad en más de un 90% (IMM). Debido a su éxito en la gestión, la experiencia del presupuesto participativo se ha extendido a diferentes ciudades del interior del país, específicamente a las comunas de Paysandú, Salto y Maldonado. La centralización administrativa y burocrática ha sido una de las cuestiones que ha desalentado el desarrollo del país. De ahí el interés y la importancia de la implementación de experiencias como el presupuesto participativo para avanzar hacia la descentralización.

### Uruguay avanza en desarrollo humano clave para el aumento del capital social

El informe de Desarrollo Humano de 2006, sitúa a Uruguay en la posición 43 –entre los países de alto desarrollo humano– de un ranking de 177 países y áreas. Si bien la mejora en el índice de Desarrollo Humano es menor en valores absolutos (de 0,84 a 0,85), la evolución comparada con otros países, sobre la base de datos del año 2004, representa un avance en tres posiciones en el ranking mundial.

No obstante, Uruguay aun se encuentra lejos del lugar 29 que ocupó en 1992. El informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se basa en tres elementos: la expectativa de vida y su calidad saludable; el nivel educativo; y el nivel de vida digno. En la concepción del PNUD, el desarrollo humano es visto como la ampliación de oportunidades del ser humano.

El informe sobre Desarrollo Humano de 2006 aborda un tema que tiene profundas repercusiones para el potencial humano y el progreso hacia los objetivos de Desarrollo del Milenio: el acceso al agua y saneamiento. En dicho ranking mundial, Chile ocupa el puesto 38, a dos lugares de Argentina y detrás de Polonia. Más abajo se encuentran Costa Rica (48), Cuba (50) y México (53). Una mirada en el tiempo confirma en el caso uruguayo una tendencia de recuperación luego de la crisis de 2002. No obstante, Uruguay está lejos de alcanzar las cifras de la década del 90 que lo situaron en los primeros lugares en los índices de desarrollo humano en algunas oportunidades.

### La percepción de la corrupción

El estudio realizado por Transparencia Internacional está basado en las percepciones del grado de corrupción percibido por empresarios y por analistas de cada

Índice Desarrollo Humano Latinoamérica (2006).

País	Puesto 2006	Puesto 2004	Puesto 1992
Argentina	36		
Chile	38		
Uruguay	43	46	29
Costa Rica	48		
Cuba	50		
México	53		

Fuente: Programa PNUD para las Américas.

país. Las naciones son colocadas en una escala de uno a 10. Las evaluaciones inferiores a cinco indican la percepción de "graves" niveles de corrupción; aquellas inferiores a tres, dan cuenta de una corrupción "rampante".

El índice de percepciones de corrupción de Transparencia Internacional para el 2006 sitúa en los últimos lugares a algunos de los países más pobres del mundo. Entre ellos figuran un número importante de naciones de África, cuestión que sugiere una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. Las tres cuartas partes de 163 países evaluados en la encuesta efectuada por Transparencia Internacional son afectadas de manera importante por la corrupción, entre ellos, Brasil, Cuba, Israel y los Estados Unidos. Según el mismo estudio, entre los países latinoamericanos, Paraguay y Uruguay han reducido de manera significativa sus niveles de corrupción.

Entre los países con menos corrupción figuran Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda, quienes comparten el primer puesto con un ranking de 9,6. A esas naciones les siguen Dinamarca, Singapur, Suecia, Suiza, Noruega, Australia, y Holanda. Por su parte, Gran Bretaña se sitúa en el lugar 11; Alemania en el 16; y Estados Unidos en el puesto número 20.

En cuanto a los países latinoamericanos, Chile es la nación mejor situada, ocupando el lugar número 20. Uruguay, por su parte, figura en el puesto 28. Ambos países presentan un índice bastante positivo en comparación con el resto de la región. Cabe señalar que este último país ha mejorado su posición de manera significativa con respecto a años anteriores.

### La problemática del trabajo informal en la región

El estudio realizado por el Banco Mundial, titulado *Informalidad: Escape y Exclusión* (2006) advierte sobre los altos niveles de trabajo informal en Latinoamérica. En promedio, el 54% del total de trabajadores asalariados e independientes se encuentran en dicha situación en la región. El país que presenta menores niveles de informalidad en el trabajo es Chile, con casi un 35%, seguido por Uruguay (42%), Argentina (45%) y Brasil (48%). En cambio, Paraguay se sitúa como el

Ranking de países menos corruptos según Transparencia Internacional (2006).

País	Puesto 2006	Puntuación en escala/10
Finlandia	1	9,6
Islandia	2	9,6
Nueva Zelanda	3	9,6
Dinamarca	4	9,5
Singapur	5	9,4
Suecia	6	9,2
Suiza	7	9,1
Noruega	8	8,8
Australia	9	8,7
Holanda	10	8,7
Chile	20	7,3
Uruguay	28	6,4
Total Países: 163		

Fuente: Transparencia Internacional (2006).

país que tiene mayor cantidad de trabajadores asalariados e independientes en condición de informalidad (81%). Le siguen Perú con 80%, Bolivia con 77%, y Guatemala con 76%.

En cuanto al sector formal, Uruguay aparece con el mayor porcentaje de empleados públicos en comparación al resto de los países de la región. Dicha situación se encuentra relacionada con la maquinaria burocrática estatal desplegada por los sucesivos gobiernos y sustentada en vínculos de tipo clientelar. Según este mismo estudio, Chile es el país que presenta el mayor porcentaje de trabajadores asalariados formales (61%). Ese porcentaje se compone de trabajadores de grandes empresas (44%), trabajadores de pequeñas empresas (5%) y trabajadores públicos (12%). Uruguay ocupa la segunda posición (52%): 29% pertenecientes a grandes empresas, 4% a pequeñas empresas y 19% del sector público.

Los trabajadores asalariados informales en Chile son el 17% del total y se reparten de la siguiente manera: 8% en grandes empresas, 4% en pequeñas empresas, 4% en el servicio doméstico y 1% que no recibe salario. En el caso de Uruguay, los informales asalariados alcanzan el 22%: 7% en las grandes empresas, 7% en las pequeñas empresas, 7% en el servicio doméstico y 1% que no recibe salario.

El país con menor porcentaje de trabajadores informales independientes es Argentina, con 15%, seguido por Chile con 18%, Brasil 19% y Uruguay con 21%. En cambio, los países con mayor porcentaje de trabajadores informales independientes son Colombia con 39%, República Dominicana 37%, Bolivia 36%, Venezuela 35% y Paraguay con 33%.

Indicadores de trabajo informal en Latinoamérica (2006).

País	% Informalidad 2006
Chile	35 %
Uruguay	42 %
Argentina	45 %
Brasil	48 %
Bolivia	77 %
Perú	80 %
Paraguay	81 %

Fuente: Banco Mundial (2006).

### La emigración en Uruguay

Pese al crecimiento de la economía y al aumento del empleo, la emigración sigue siendo uno de los principales problemas del país. Los uruguayos, especialmente jóvenes y con altos niveles educativos, continúan emigrando al exterior siendo los principales destinos España y Estados Unidos.

En el primer semestre de 2007, 23.457 uruguayos salieron del país sin retorno, registrándose un incremento importante en comparación con todo el año 2006 cuando en total se fueron 17.400 personas. La población uruguaya residente en el exterior representa aproximadamente el 15% del total de la población del país, alcanzando en números a unos 500 mil uruguayos (INE, 2007). Por otra parte, el 60% de los que emigraron entre los años 2000 y 2006 no regresaron al país, ni siquiera para visitar a sus familiares.

Varios expertos en la materia sostienen que la emigración se ha consolidado en el país como un fenómeno "estructural"; esto es, más allá de la situación económica del país y del gobierno de turno. Las causas se encuentran fundamentalmente relacionadas con la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y condiciones de trabajo. Como ya hemos señalado, el perfil del emigrante uruguayo actual es fundamentalmente población joven, aunque más del 50% son jóvenes entre 20 y 29 años y con un nivel educativo más alto que el promedio de la población. Ello les permite ocupar puestos de trabajo mejor remunerados en los países de acogida, facilitando además el proceso de inserción (INE, 2007).

Las redes de emigrantes constituyen un factor importante en el incremento de la emigración. Estas redes operan como un nexo para quienes viajan, aminorando los riesgos que conlleva la misma. Por otro lado, los ancestros europeos de un sector importante de la población uruguaya, permiten a estos últimos tramitar la ciudadanía europea, cuestión que facilita aún más su integración en las sociedades receptoras. De cualquier forma, los índices de emigración se han estabilizado, en comparación con el nivel alcanzado durante la crisis de 2002: el 18% del total

de quienes emigraron durante el período comprendido entre el 2000 y el 2006 lo hicieron en el año 2002 y el 19% en el 2003.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha relativizado el aumento de la emigración. De esta manera se sostiene que pese al crecimiento de la economía, no resulta previsible "que se interrumpa abruptamente un flujo de emigración que tiene más de tres décadas". El imaginario colectivo de que la emigración es sinónimo de éxito económico constituye un factor relevante en el mantenimiento de dicho flujo; aunque es posible percibir algún cambio en la percepción de la población, en razón de las restricciones cada vez más severas por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea, así como de las mejoras de la economía uruguaya, la cual ha registrado un crecimiento de un 7% anual.

Como ya hemos señalado, las posibilidades de ingreso a los países de destino son cada vez más difíciles. En el caso de Estados Unidos prácticamente existe un cierre de fronteras. Si bien hasta ahora la legislación española ha permitido la reunificación familiar, cuestión que ha facilitado el arribo de los familiares directos de los emigrantes, las posibilidades futuras de la emigración son cada vez más estrechas. La puesta en práctica de un sistema de información que permite a los países de la Unión Europea detectar a las personas que se quedan más de lo legalmente permitido por razones de turismo en el espacio europeo, permitirá la elaboración de un registro de infractores susceptibles de ser expulsados del territorio. Pero está claro que el desafío para las autoridades de gobierno no sólo se restringe a cuestiones de tipo económico, sino que también se encuentra relacionado con el desarrollo de vínculos afectivos y comunitarios.

#### LA IMPORTANCIA DE LAS ONGS PARA EL DESARROLLO Y LA RECUPERACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) comenzaron a adquirir un mayor protagonismo a partir de los años noventa debido principalmente a los efectos negativos causados por el neoliberalismo en el tejido social de la población. La política de desmantelamiento del sector público y la concepción del Estado mínimo, trajo consecuencias en la implementación de las políticas sociales. De esta manera, diversas ONGs han pasado a ocupar espacios de acción que previamente eran de dominio estatal, convirtiéndose en el brazo ejecutor de las principales políticas sociales del Estado que involucran decenas de millones de dólares en financiamiento.

Aunque no hay en Uruguay ningún registro oficial que permita saber cuántas ONGs existen realmente, estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo estiman que éstas alcanzan las 5.200 organizaciones aproximadamente. Desde las oficinas gubernamentales existe consenso sobre la importancia del papel que cumplen esas organizaciones, cuyo ámbito de actuación comprende desde el establecimiento de comedores barriales hasta proyectos de combate de la droga. Sin embargo, desde las propias ONGs surgen voces críticas sobre la falta de control de calidad de su trabajo y otras que alertan sobre la posible superposi-

ción de esfuerzos. Se estima que más de una organización trabaja sobre un mismo tema sin ninguna coordinación con las distintas instituciones estatales.

Los números permiten dar cuenta de la relevancia de las ONGs en el desarrollo de políticas sociales. El 80% de los programas del Instituto Nacional del Menor (INAME) son ejecutados por ONGs, estimándose que alrededor del 30% del total de recursos de dicho organismo se destina a estas últimas. Otras de las áreas en las que han aumentado considerablemente la presencia de las ONGs son aquellas relacionadas con la pobreza, vivienda, violencia y marginalidad. Uno de los ámbitos en el que las organizaciones civiles se han convertido en agentes importantes de las políticas estatales es aquel referido a la lucha contra la droga. La Junta de Drogas, entidad de ámbito estatal, apoya y financia proyectos que presentan las ONGs; algunos en cierta forma polémicos como la distribución de jeringas y preservativos a adictos en el contexto de una política denominada de "contención del daño".

La existencia de ONGs pone en el debate la cuestión de la participación voluntaria de la población en dichas organizaciones. Si bien los porcentajes de participación no han sido muy elevados, es posible percibir después de la crisis del año 2002 un aumento de la misma. De ahí la importancia que han representado las ONGs en la recuperación y desarrollo del tejido social. Uno de los principales canales de participación de la sociedad uruguaya son las organizaciones de Iglesia –en particular la Iglesia Católica– las cuales concentran 25% del voluntariado. La participación de la población en ONGs asciende al 11%. Aunque también es posible percibir niveles moderados de participación en actividades como: organizaciones barriales (7%), comedores (9%), cuidado de ancianos (9%), cuidado de enfermos en hospitales (4%), trabajo voluntario en barrios carenciados (7%) o simplemente donaciones (13%), (Interconsult, 2006).

El perfil de los voluntarios sociales uruguayos se define por personas entre 40 y 60 años; amas de casa, empleados administrativos, profesionales y estudiantes; pertenecientes en un porcentaje importante a los estratos medio y alto; y con cierta preeminencia de las mujeres sobre los hombres. En este sentido, y contrariamente a la percepción que tiene la mayoría de la población, los sectores de mayor nivel socio-económico son quienes dedican mayor tiempo a las actividades de voluntariado social. Si bien no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres, si las hay según lugar de residencia. También contradiciendo la opinión mayoritaria, los habitantes de Montevideo dedican más horas al trabajo voluntario que quienes residen en el interior del país (Interconsult, 2006).

#### EJEMPLOS DE ACCIÓN Y MANIFESTACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS FUENTES DE TRABAJO: HACIA UN MODELO SUSTENTABLE EN URUGUAY

Existen en Uruguay diferentes demostraciones sobre la importancia del accionar colectivo y la presencia del capital social. Entre ellas se destacan las distintas ini-

ciativas de los trabajadores para recuperar empresas quebradas, sobre todo luego de la crisis de 2002 que afectó a la industria nacional. Por ejemplo, la recuperación de la más tradicional e importante fábrica de neumáticos en Uruguay (F.U.N.S.A.) que había surgido en la década del 30. Los ex trabajadores conformaron una cooperativa, adquiriendo en remate judicial la maquinaria de la antigua fábrica. De esta manera, y gracias al apoyo de un nuevo grupo inversor se logró reabrir la fábrica, la cual comenzó a funcionar a partir del 2006.

Otro de los ejemplos importante corresponde a la acción de los trabajadores de la antigua empresa de cristalería de Uruguay. El esfuerzo mancomunado de sus trabajadores durante seis largos años logró refundar la mencionada empresa. Actualmente bajo el nombre de ENVIDRIO, la empresa pertenece a una cooperativa conformada por cien ex trabajadores de Cristalerías del Uruguay. Bajo la figura jurídica de EBIGOLD S.A., sociedad anónima en la cual el 100% de las acciones pertenecen a la cooperativa, la empresa constituye un claro ejemplo de emprendimiento productivo. En los hechos, el proyecto pretende generar 300 puestos de trabajos y lograr una facturación durante el primer año cercana a los tres mil millones de dólares.

El caso de los trabajadores de la caña de azúcar, en la ciudad de Bella Unión, departamento de Artigas, ubicado en el norte de Uruguay, también constituye otro de los ejemplos. La organización de un grupo de ex trabajadores de la antigua empresa azucarera CALNU, permitió en una primera instancia la intervención estatal de la empresa, luego de una sesión del consejo de ministros de la mencionada ciudad Bella Unión. Posteriormente, se logró el apoyo del gobierno para fundar una nueva empresa, ALUR. Esta última se dedica a destilar azúcar y refinar alcohol mediante una sociedad integrada en su mayor parte por la petrolera estatal ANCAP.

Otro caso interesante es el del ex frigorífico COMARGEN, situado al sur de Uruguay en la localidad de Las Piedras, departamento de Canelones. Sus instalaciones habían sido convertidas en una pista de skate por el antiguo intendente. Gracias a la acción de la cooperativa de ex trabajadores y al apoyo del Fondo Raúl Sendic, se logró recuperar las antiguas instalaciones, que se destinarán a partir de octubre de 2007 a la faena de pequeños animales. Los trabajadores tienen como objetivo constituirse en el cuarto frigorífico de Uruguay y crear 150 puestos de trabajo.

Uno de los aspectos más trascendente de las iniciativas descritas es el hecho de que son protagonizadas por los propios trabajadores que desean recuperar sus fuentes de trabajo. Además, todas ellas se caracterizan por ser iniciativas no convencionales, que han recibido apoyo de los organismos estatales y acceso al crédito por parte de entidades financieras. Por otro lado, también resulta destacable el rol del cooperativismo como herramienta fundamental para superar situaciones de marginación, logrando de esta forma reunir y organizar a los trabajadores para fortalecer la comunidad del grupo y el sentido colectivo. Se trata de un modelo que además apunta a la sustentabilidad ambiental, procurando un uso racional de los recursos naturales. Con ello se pretende marcar una diferencia con el tipo

de modelo de producción tradicional imperante en la región. Es un modelo de gestión donde su esencia tiene un trasfondo social y un proyecto comunitario y que pretende erigirse en una alternativa dentro del capitalismo.

También es importante destacar el papel que está jugando la experiencia de los parques tecnológicos en Uruguay, al permitir a los trabajadores la puesta en práctica de iniciativas propias a través de cooperativas y microempresas. Estos se han erigido en una especie de incubadora de proyectos socioeconómicos y culturales destinados a favorecer a la pequeña y mediana empresa. Uno de los más importantes, se encuentra en el cerro de Montevideo donde funcionaba el antiguo frigorífico Artigas. Su instalación ha permitido además la recuperación de una zona tradicionalmente industrial que se encontraba muy deprimida y con altos índices de marginalidad. Actualmente comprende 50 empresas, generando 550 puestos de trabajo. Además de esta iniciativa, las comunas de Canelones, Paysandú, Maldonado y otras localidades están desarrollando sus propios parques tecnológicos como alternativa para el mejoramiento de las condiciones laborales de su población.

## Conclusión

Podemos concluir que debido a determinados acontecimientos políticos y económicos que han ocurrido en Uruguay en el inicio de este nuevo siglo —como fue la crisis socioeconómica del 2002 y la llegada al poder del Frente Amplio— el país está viviendo una nueva era de cambios a nivel estructural, protagonizando transformaciones que serán en el futuro de gran importancia para el destino de la nación. En materia política se registra un cambio en el comportamiento del electorado. Este se ha ido desvinculando del voto partidario, para convertirse en un votante más independiente. En el ámbito social, y como consecuencia de los graves efectos de la crisis económica, tanto la sociedad civil como la clase política uruguaya han pasado a preocuparse más por el problema de la pobreza y la exclusión social. Sobre todo teniendo en cuenta los grandes logros alcanzados en materia social en Uruguay en el pasado. De ahí la importancia del diseño y puesta en práctica de políticas encaminadas a recuperar la conciencia social de la población como uno de los factores necesarios para el desarrollo de capital social.

Finalmente, a nivel económico también se observa un cambio en la mentalidad de la sociedad, optándose por un modelo de país basado en el desarrollo sustentable y el emprendimiento productivo. Las experiencias del cooperativismo y la inversión en tecnología enfocada principalmente al fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa, constituyen aspectos claves para la diversificación de la producción. Pero también iniciativas como éstas juegan un rol importante en la recomposición del tejido social y en la generación y desarrollo del capital social. Es ahí donde radica principalmente su relevancia.

## Bibliografía

- ALMOND, GABRIEL; VERBA SYDNEY. 1963. *La Cultura Cívica*. Princeton: Princeton University Press.
- BANCO MUNDIAL. 2006. *Informalidad: Escape y Exclusión*. Disponible en <http://go.worldbank.org>
- BOBBIO, NORBERTO. 1984. *El Futuro de la Democracia*. México: FCE.
- BOIX, CARLES; POSNER, DANIEL. 2000. "Capital social y democracia". *Revista Española de Ciencia Política* 2: 159-185.
- CAETANO, GERARDO. 1993. "Del primer Batllismo al Terrismo". Cuadernos del CLAEH 48. Montevideo: CLAEH.
- CONFEDERACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). 2003. *La Agenda ética pendiente de América Latina*. Montevideo: CAF.
- CONSULTORA FACTUM. 2006-2007. Uruguay.
- CONSULTORA INTERCONSULT. 2006. Uruguay.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2006. *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile.
- DAHL, ROBERT. 1989. *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- GONZALEZ, LUIS EDUARDO. 1993. *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Uruguay (INE). 2006-2007.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 2003. *Hacia una Nueva Visión de la Política Social de América Latina*. Disponible en [www.iadb/etica](http://www.iadb/etica)
- LUNA, JUAN PABLO. 2002. "¿Pesimismo Estructural o voto Económico?". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 123-152.
- MIERES, PABLO. 1992. "Los cambios en el sistema de Partidos Políticos". Cuadernos del CLAEH 62. Montevideo: CLAEH.
- PNUD. 2006. Informe de Desarrollo Humano, "Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua". Disponible en [www.pnud.org](http://www.pnud.org)
- PUTNAM, ROBERT. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SARTORI, GIOVANNI. 1980. *Partidos y Sistema de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- SCHUMPETER JOSEPH. 1983. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Urbis.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2006. *Índice de Percepción de la Corrupción*.
- YAFFÉ, JAIME. 2002. "Crecimiento y Renovación de la Izquierda (1971-2001)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 35-57.
- YAFFÉ, JAIME; GARCÉ ADOLFO. 2004. *La era progresista*, Montevideo: Trilce.



Debates y Reseñas