

El estado de la transformación en Uruguay, 2006-2018

Por Eric Grosebacher

A partir de los datos estudiados podemos concluir que Uruguay se desempeña como una sobresaliente democracia estable en los procesos de transformación, sin sufrir grandes avances ni retrocesos entre 2005 y 2017. Entre el BTI de los años 2006 y 2010, sin embargo, se observa un progreso de mediano nivel en el estado de la economía de mercado y la gestión de la gobernanza que persiste casi en su totalidad hasta el día de hoy.

Uruguay muestra una fortaleza sobresaliente en el estado de la democracia, un alto desempeño económico y una muy buena gestión de la gobernanza, especialmente si lo analizamos en comparación con el resto de los países de la muestra. Además, es importante destacar que, por lo general, no se observan grandes volatilidades como resultado de los procesos electorales: independientemente de quien componga el gobierno, las variables se mantuvieron relativamente estables en los últimos trece años.

Eric W. Grosebacher es Coordinador del Proyecto Monitoreo de la Transformación del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).



Este Documento realiza una revisión del desempeño y la evolución de la República Oriental del Uruguay en el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) desde su primera edición en el año 2006 hasta el del corriente año.

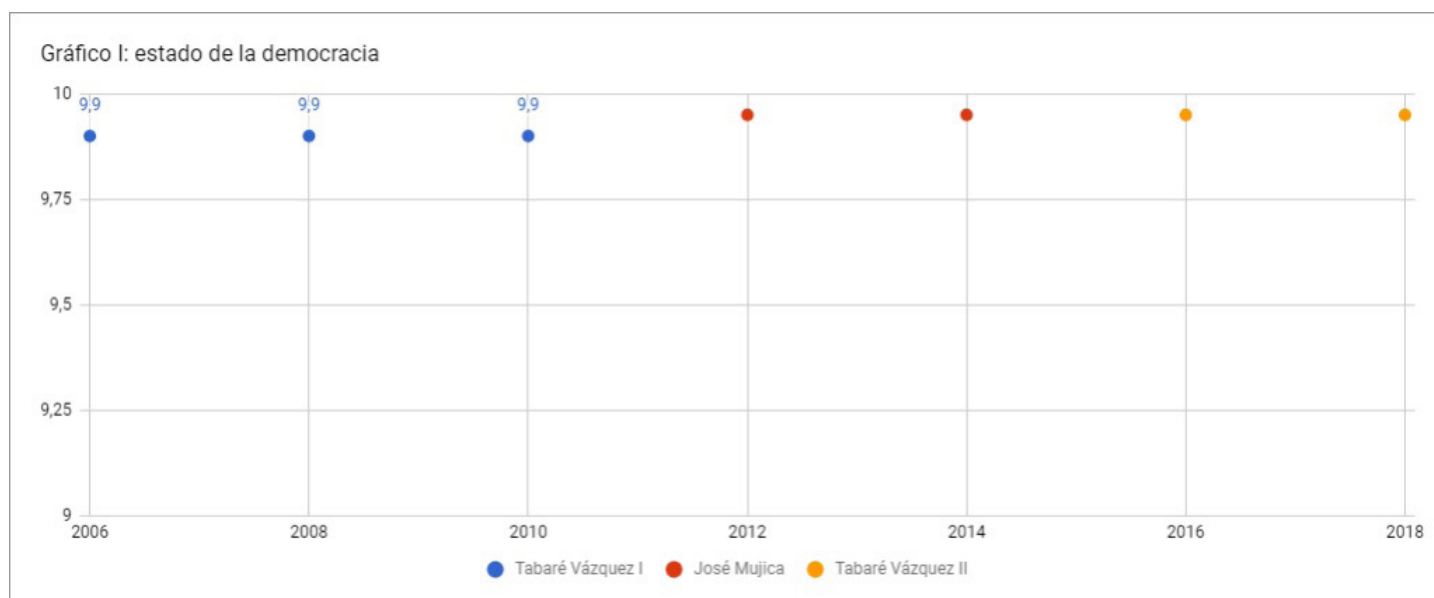
El BTI analiza y evalúa con periodicidad bianual la calidad de la democracia, la economía de mercado y la buena gobernanza en 129 países en vías de desarrollo y transformación, en base a un total de 52 indicadores agrupados según 17 criterios. Cada indicador recibe un puntaje en un rango de entre uno y diez.¹

Cabe destacar que cada edición del BTI se realiza con datos correspondientes al año previo al informe. Es decir, el BTI 2006 corresponde a información del año 2005 y el BTI 2018 al año 2017.

Para estudiar el caso de Uruguay, se diferencian distintos períodos según la administración nacional con la que coincide cada BTI: los primeros tres informes, 2006, 2008 y 2010, corresponden a la primera presidencia de Tabaré Vázquez, los siguientes dos informes, 2012 y 2014, a la presidencia de José Mujica y, por último, los datos disponibles de los informes 2016 y 2018 corresponden a la segunda presidencia de Tabaré Vázquez. Teniendo en cuenta esta división, se busca observar las principales tendencias y variaciones.

El Documento se organiza en cuatro secciones. En la primera de ellas, se analiza la transformación política; en segundo lugar, la transformación económica; luego la gestión de la gobernanza; y, por último, se presentan las conclusiones. En cada sección se acompaña el análisis con gráficos de los promedios anuales para cada categoría y cuadros correspondientes con los puntajes asignados a cada uno de los criterios del BTI. Los indicadores con los que fueron compuestos dichos cuadros se presentan en el apéndice de este trabajo.

Estado de la democracia



El balance de los procesos de transformación política en Uruguay entre el BTI 2006 y el BTI 2018 demuestra que el país mantuvo valores sobresalientemente altos en el estado de consolidación de la democracia. Desde el BTI 2012, el estado de la democracia en Uruguay se sitúa en su pico. Es por esto que Uruguay puede considerarse una democracia consolidada.

Cuadro I: criterios que componen el estado de la democracia, BTI 2006-2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la democracia	9,90	9,90	9,90	9,95	9,95	9,95	9,95
Estatalidad	10	10	10	10	10	10	10
Participación política	10	10	10	10	10	10	10
Estado de derecho	10	10	10	10	10	10	10
Estabilidad de las instituciones democráticas	10	10	10	10	10	10	10
Integración política y social	9,50	9,50	9,50	9,75	9,75	9,75	9,75

¹ Información acerca de la metodología del índice BTI en español en http://www.cadal.org/publicaciones/bti/BTI_2016_Metodologia.pdf

Los cinco criterios que conforman la sección de transformación política son: estatalidad; participación política; estado de derecho; estabilidad de las instituciones democráticas; e integración política y social.

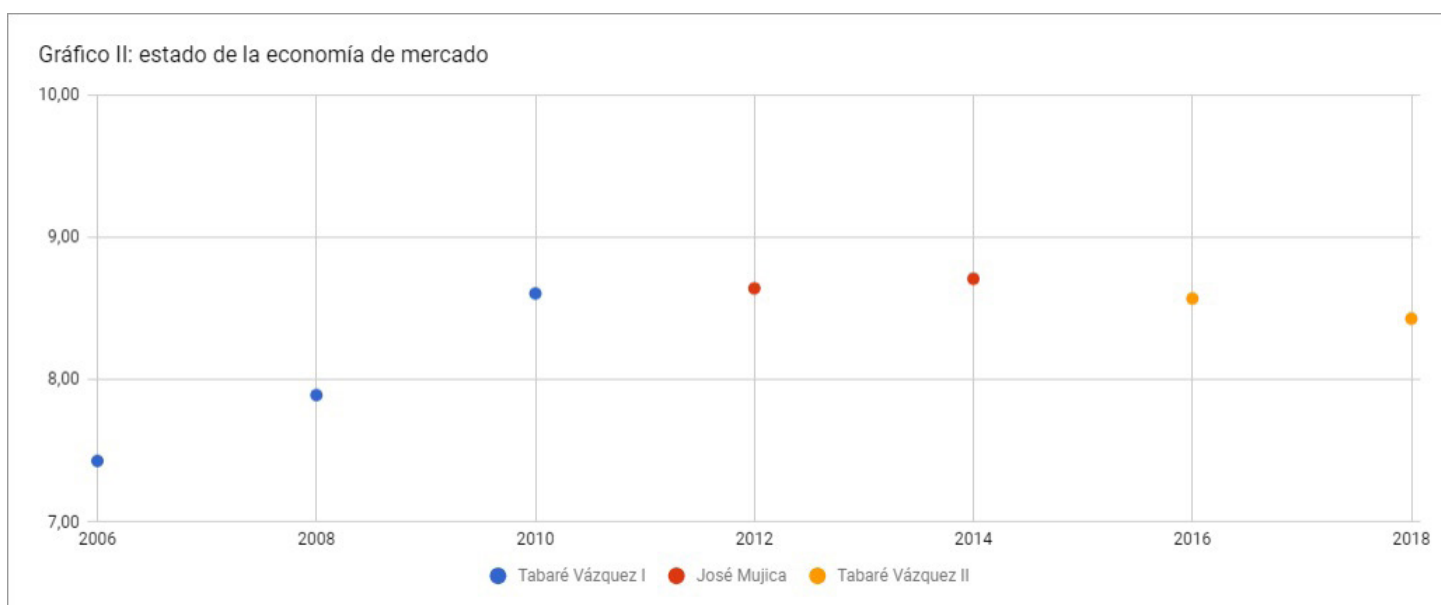
Es importante destacar que durante todos los gobiernos del período analizado, el estado de la democracia, junto con cuatro de sus cinco criterios se mantienen prácticamente inalterados, al igual que los valores que los componen.

El único de los criterios que parece sufrir una variación, aunque de muy pequeña magnitud, es integración política y social. Entre el BTI 2010 y el BTI 2012 se observa un incremento de +0.25 puntos, coincidente con la llegada de José Mujica a la presidencia. La variable que explica este progreso es la de sistemas de partidos.

En definitiva, los cinco indicadores que el BTI utiliza para evaluar el estado de la democracia se mantuvieron constantes y en un nivel alto, en cuatro de los cinco casos en el máximo posible (10). Es así que Uruguay se consolida como el país con el puntaje más alto en estado de la democracia (9,95), seguido por Estonia, Taiwán, Lituania y República Checa. Chile es el país de Latinoamérica que lo sigue.

Estado de la economía de mercado

El nivel de transformación económica en Uruguay muestra una tendencia positiva entre los BTI 2006 y 2010, que luego se estabiliza durante dos períodos y es revertida con un decrecimiento en los últimos cuatro años, correspondientes al BTI 2016 y 2018, aunque se sitúa por encima de su puntaje inicial del 2006.



Los siete criterios que conforman el estado de la economía de mercado son: nivel de desarrollo socioeconómico; organización del mercado y la competencia; estabilidad de la moneda y precios; propiedad privada; régimen de bienestar; desempeño económico; y sustentabilidad.

Cuadro II: criterios que componen el estado de la economía de mercado, BTI 2006-2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la economía de mercado	7,43	7,89	8,61	8,64	8,71	8,57	8,43
Nivel de desarrollo socioeconómico	8	8	9	8	8	8	7
Organización del mercado y la competencia	7,5	7,75	8,25	8,5	8,5	8,5	8,5
Estabilidad de moneda y precios	7,5	8	9	9	9,5	9	9
Propiedad privada	8	8,5	9	9,5	9,5	10	10
Régimen de bienestar	8,5	8,5	9	9	9	9	9
Desempeño económico	6	8	9	9	9	8	8
Sustentabilidad	6,5	6,5	7	7,5	7,5	7,5	7,5

La presidencia de Tabaré Vázquez entre 2005 y 2010 demuestra una evolución positiva en el estado de la economía de mercado, con un crecimiento notorio en el último año de su primer gobierno. Esto se debe, en primer lugar, a un crecimiento significativo en el criterio de desempeño económico (+3.0) explicado por el

fortalecimiento de la economía. En segundo lugar, una mejora en la política de inflación y tipo de cambio y de la estabilidad macroeconómica significó un progreso en el criterio de estabilidad de la moneda y precios. Además, se observa un aumento del puntaje en nivel de desarrollo socioeconómico, de propiedad privada, organización del mercado y la competencia, régimen de bienestar y sustentabilidad. Se destaca en el período un progreso del sistema bancario y de liberalización del comercio exterior.

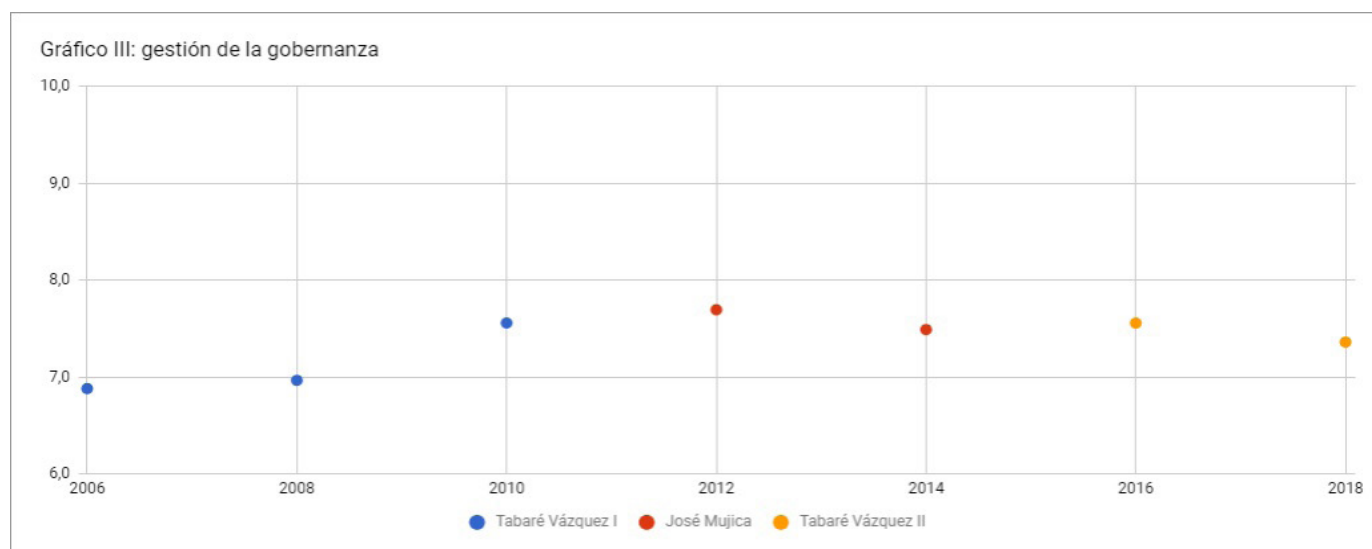
Con la llegada de José Mujica, el estado de la transformación económica se estabilizó, sin demostrar grandes aumentos pero sin caídas en ninguno de los criterios. Los informes BTI correspondientes a su gobierno muestran un avance positivo en la variable de estabilidad macroeconómica, lo que impactó en un aumento (+0.5) del criterio de estabilidad de la moneda y precios. También se observa, desde el comienzo de su presidencia, una mejora en el criterio de sustentabilidad explicada por un mayor puntaje (+1.0) de la política medioambiental.

La segunda presidencia de Tabaré Vázquez, desde el 2015 y que continúa hasta el 2020, demuestra mantener la estabilidad en términos del estado de la economía de mercado, aunque con pequeños resultados opuestos al primer mandato. Mientras que en aquel se destaca un crecimiento importante en el estado de la economía de mercado, los últimos períodos muestran una leve caída en los indicadores. Se retrocedió en el nivel de desarrollo socioeconómico, el desempeño económico, y cayó de forma moderada (-0.5) la estabilidad de la moneda y precios. Sin embargo, se perfeccionó el ya alto puntaje del criterio de propiedad privada, alcanzando el puntaje máximo posible.

El desempeño económico de Uruguay es destacado en la región y en el mundo. Si bien se encuentra levemente por debajo de Chile, está por lejos por encima del resto de sus vecinos latinoamericanos, y ocupa el puesto 12 en el ranking mundial. El principal desafío para el gobierno de Tabaré será el de perfeccionar el nivel de sustentabilidad con una mejor política educativa y retomar la senda del crecimiento económico.

Gestión de la gobernanza

De los tres criterios principales que estudia el BTI, quizás el mayor desafío se encuentre en la gestión de la gobernanza. La evolución de este indicador muestra una tendencia estable, sin grandes avances ni retrocesos, pero en un nivel menor que en los otros criterios. En el BTI 2008 y el BTI 2010 se observa el mayor de los avances, que continúa hasta el BTI 2012 y es revertido levemente en los períodos siguientes.



Los cinco criterios que conforman esta sección son: nivel de dificultad; capacidad de conducción; eficiencia de los recursos; construcción de consenso; y cooperación internacional.

Cuadro III: criterios que componen la gestión de la gobernanza, BTI 2006-2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Gestión de la transformación	6,88	6,97	7,56	7,69	7,49	7,56	7,36
Nivel de dificultad	2,2	2,2	1,8	1,8	1,5	1,5	1,3
Desempeño de la transformación	8,3	8,4	9,2	9,4	9,2	9,3	9,1
Capacidad de conducción	7,7	8,0	9,3	9,3	9,0	9,0	8,3
Eficiencia de los recursos	6,0	6,7	8,0	8,7	8,3	8,7	8,3
Construcción de consenso	9,7	9,4	9,6	9,6	9,6	9,6	9,8
Cooperación internacional	10,0	9,7	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0

El crecimiento al comienzo de la serie se debe a una mejora significativa en el desempeño de la transformación, la priorización, implementación y el aprendizaje del gobierno. Se destaca también un aumento de la eficiencia de los recursos, como resultado de un uso más eficiente de los recursos, y mejor coordinación de políticas y políticas anticorrupción.

A partir de la llegada de Mujica a la presidencia, se observa una leve caída en la capacidad de conducción (por una menor priorización), compensada por una mejora en la eficiencia de los recursos. El resto de los criterios se mantuvieron constantes.

Por último, con la segunda presidencia de Tabaré Vázquez, el BTI muestra una caída en tres de los seis criterios (nivel de dificultad, desempeño de la transformación y, de manera más significativa, capacidad de conducción) y un aumento en la capacidad de construcción de consenso, explicado por el apaciguamiento de los conflictos. Cabe destacar que durante todos los períodos se observa un desempeño sobresaliente en cooperación internacional, que cuenta siempre con el máximo puntaje posible (10).

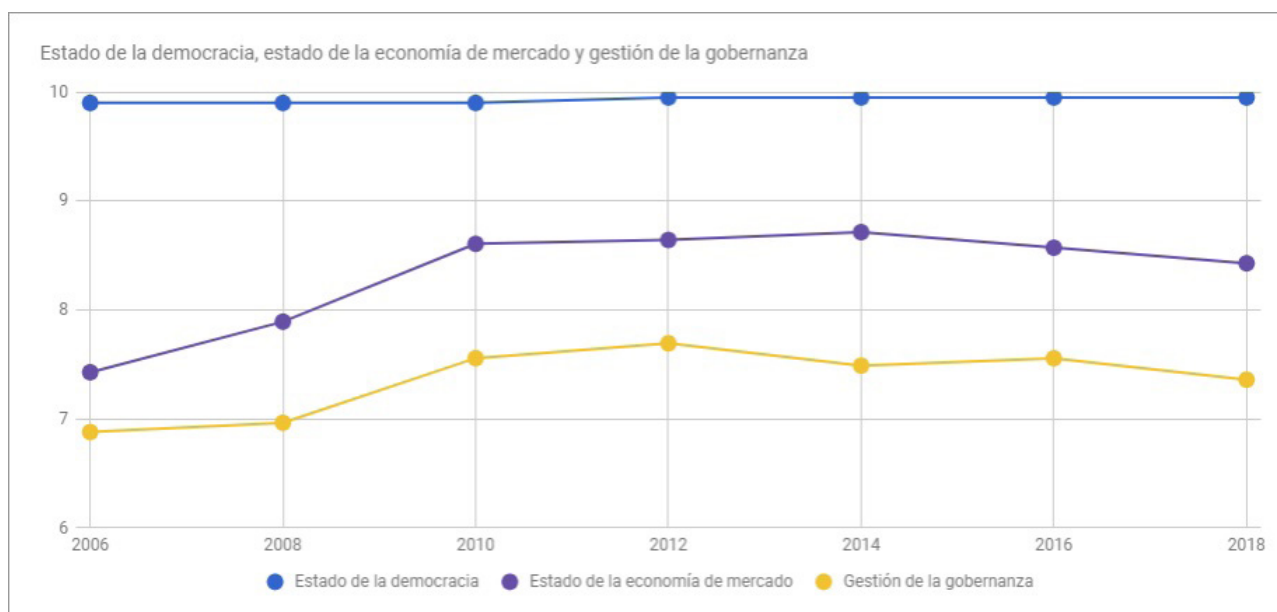
Conclusiones

A partir de los datos estudiados podemos concluir que Uruguay se desempeña como una sobresaliente democracia estable en los procesos de transformación, sin sufrir grandes avances ni retrocesos entre 2005 y 2017. Entre el BTI de los años 2006 y 2010, sin embargo, se observa un progreso de mediano nivel en el estado de la economía de mercado y la gestión de la gobernanza que persiste casi en su totalidad hasta el día de hoy. Esto fue bajo la primera presidencia de Tabaré Vázquez.

Desde el comienzo de su segunda presidencia (BTI 2014), la tendencia tiende a ser negativa para el estado de la economía de mercado y, desde el BTI 2016, también lo es para la gestión de la gobernanza. Si bien se encuentra muy por encima de los valores iniciales de 2006 y las causas son otras, Uruguay retrocedió durante la segunda presidencia de Vázquez una pequeña proporción del puntaje que había crecido durante la primera, que tiene que ver con una baja gradual en el nivel de desempeño económico, de desarrollo económico, la capacidad de conducción y la eficiencia en los recursos. El fuerte del presidente actual parece estar en la defensa de la propiedad privada, el régimen de bienestar y la organización del mercado y la competencia. Allí se observan progresos.

Por otro lado, la gestión de José Mujica demuestra un desempeño casi en su totalidad estable. Pudo mantener los progresos alcanzados por su predecesor, mejorando aún el puntaje de las variables de propiedad privada, sustentabilidad y estabilidad de la moneda y precios. Las debilidades se encuentran en la capacidad de conducción y eficiencia en el uso de los recursos.

Párrafo aparte merece el estado de la democracia en Uruguay. Como vimos, cuatro de las cinco variables que lo determinan cuentan con la máxima calificación posible (10), mientras que a la única restante, integración política y social, se le adjudica un puntaje de 9,75. Ninguna gestión de los gobiernos recientes revirtió esta situación.



En total, Uruguay muestra una fortaleza sobresaliente en el estado de la democracia, un alto desempeño

económico y una muy buena gestión de la gobernanza, especialmente si lo analizamos en comparación con el resto de los países de la muestra. Además, es importante destacar que, por lo general, no se observan grandes volatilidades como resultado de los procesos electorales: independientemente de quien componga el gobierno, las variables se mantuvieron relativamente estables en los últimos trece años.

Uruguay se encuentra en el 5to lugar del índice de transformación, cercano a países europeos como República Checa, Letonia o Eslovenia. Sin embargo, si analizamos sólo la transformación política, Uruguay ocupa el primer puesto, con un puntaje aún mayor que los anteriores. El desafío de su gobierno es el de consolidar este éxito en la transformación a través del tiempo, perfeccionando especialmente el desempeño en la gestión de la gobernanza y las políticas de sustentabilidad medioambiental y educativa para llegar a ser un país desarrollado. Por el momento, sería correcto afirmar que Uruguay puede considerarse la República Checa de América Latina.

Apéndice I Indicadores y puntuaciones de Uruguay, BTI 2006-BTI 2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la democracia	9,9	9,9	9,9	9,95	9,95	9,95	9,95
Estatalidad	10	10	10	10	10	10	10
Monopolio de uso de la fuerza	10	10	10	10	10	10	10
Identidad nacional	10	10	10	10	10	10	10
No interferencia de dogmas religiosos	10	10	10	10	10	10	10
Estructuras administrativas básicas	10	10	10	10	10	10	10
Participación política	10	10	10	10	10	10	10
Elecciones libres y justas	10	10	10	10	10	10	10
Poder efectivo de gobernabilidad	10	10	10	10	10	10	10
Derechos de asociación/reunión	10	10	10	10	10	10	10
Libertad de expresión	10	10	10	10	10	10	10
Estado de derecho	10	10	10	10	10	10	10
División de poderes	10	10	10	10	10	10	10
Independencia del poder judicial	10	10	10	10	10	10	10
Enjuiciamiento por abuso de poder	10	10	10	10	10	10	10
Derechos civiles	10	10	10	10	10	10	10
Estabilidad de las instituciones democráticas	10	10	10	10	10	10	10
Desempeño de las instituciones democráticas	10	10	10	10	10	10	10
democráticas	10	10	10	10	10	10	10
Integración política y social	9,5	9,5	9,5	9,75	9,75	9,75	9,75
Sistema de partidos	9	9	9	10	10	10	10
Grupos de interés	10	10	10	10	10	10	10
Aprobación del sistema democrático	10	10	10	10	10	10	10
Capital social	9	9	9	9	9	9	9

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la economía de mercado	7,43	7,89	8,61	8,64	8,71	8,57	8,43
Nivel de desarrollo socioeconómico	8	8	9	8	8	8	7
Barreras socioeconómicas	8	8	9	8	8	8	7
Organización del mercado y la competencia	7,5	7,75	8,25	8,5	8,5	8,5	8,5
Competencia de mercado	7	7	7	8	8	8	8
Políticas anti-monopolio	8	8	8	8	8	8	8
Liberalización del comercio exterior	8	8	9	9	9	9	9
Sistema bancario	7	8	9	9	9	9	9
Estabilidad de moneda y precios	7,5	8	9	9	9,5	9	9
Política de inflación y tipo de cambio	7	8	9	9	9	9	9
Estabilidad macroeconómica	8	8	9	9	10	9	9
Propiedad privada	8	8,5	9	9,5	9,5	10	10
Derechos de propiedad	9	9	10	10	10	10	10
Empresas privadas	7	8	8	9	9	10	10
Régimen de bienestar	8,5	8,5	9	9	9	9	9
Redes de seguridad social	8	8	9	9	9	9	9
Igualdad de oportunidades	9	9	9	9	9	9	9
Desempeño económico	6	8	9	9	9	8	8
Fortaleza de la economía	6	8	9	9	9	8	8
Sustentabilidad	6,5	6,5	7	7,5	7,5	7,5	7,5
Política medioambiental	7	7	7	8	8	8	8
Política educativa / I+D	6	6	7	7	7	7	7
Índice de gestión de la transformación	15	8	1	2	2	1	2
Gestión de la transformación	6,88	6,97	7,56	7,69	7,49	7,56	7,36
Nivel de dificultad	2,2	2,2	1,8	1,8	1,5	1,5	1,3
Dificultades estructurales	3	3	2	2	2	2	2
Tradición de la sociedad civil	2	2	2	2	2	2	2
Gravedad de conflictos	1	1	1	1	1	1	1
PNB per capita – PPC re-escalado	5	5	4	3	2	1	1
Índice de Educación de la ONU re-escalado	1	1	1	2	1	2	1
Estructura estatal + Imperio de la ley (Promedio BTI)	1	1	1	1	1	1	1
Desempeño de la transformación	8,3	8,4	9,2	9,4	9,2	9,3	9,1
Capacidad de conducción	7,7	8,0	9,3	9,3	9,0	9,0	8,3
Priorización	9	9	10	10	9	9	8
Implementación	7	8	9	9	9	9	8
Aprendizaje del gobierno	7	7	9	9	9	9	9
Eficiencia de los recursos	6,0	6,7	8,0	8,7	8,3	8,7	8,3
Uso eficiente de los recursos	6	7	8	8	8	8	7
Coordinación de políticas	5	6	8	9	8	9	9
Políticas anti-corrupción	7	7	8	9	9	9	9
Construcción de consenso	9,7	9,4	9,6	9,6	9,6	9,6	9,8
Consenso en objetivos	10	10	10	10	10	10	10
Actores antidemocráticos	10	10	10	10	10	10	10
Apaciguamiento de conflictos	9	9	9	9	9	9	10
Participación de la sociedad civil	10	9	10	10	10	10	10
Reconciliación	9	9	9	9	9	9	9
Cooperación internacional	10	10	10	10	10	10	10
Uso efectivo del apoyo internacional	10	10	10	10	10	10	10
Credibilidad	10	10	10	10	10	10	10
Cooperación regional	10	9	10	10	10	10	10