

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## Uruguay: derechos y cambio social [Uruguay: rights and social change]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Lissidini, Alicia
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-02 12:45:56
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/163481">http://hdl.handle.net/20.500.12424/163481</a>

## Uruguay: derechos y cambio social

*¿Un país de izquierda?*

Los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay se han caracterizado por la ampliación de derechos para diferentes sectores de la población, a partir de una cultura política construida desde el batllismo a comienzos de siglo xx y atravesada por fuertes corrientes socialistas y comunistas, pero también liberal-progresistas. Una constelación virtuosa entre movimientos sociales, saberes expertos y parlamentarios receptivos permitió unir democracia y perspectiva de derechos. No obstante, aún quedan pendientes debates económicos de mayor envergadura acerca del modelo de desarrollo.

**ALICIA LISSIDINI**

*La igualdad política exige que la distribución del poder político implique una confirmación de la igualdad de consideración y respeto que la comunidad política tiene por todos su miembros. (...) Pero la igualdad aritmética de influencia no es posible ni deseable (...) Elegimos la concepción asociativa de la democracia.*

**Richard Dworkin, Justicia para erizos<sup>1</sup>**

**E**n el último año, especialmente a raíz de la victoria electoral de Mauricio Macri en Argentina, la asunción de Michel Temer en Brasil y el rechazo a la posibilidad de una nueva reelección de Evo Morales en Bolivia, los medios

---

**Alicia Lissidini:** es doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Es profesora titular de la Escuela de Política y Gobierno en la Universidad Nacional de San Martín (Unsam), Argentina.

**Palabras claves:** cambio social, democracia, derechos, izquierda, Frente Amplio (FA), Uruguay.  
1. FCE, Ciudad de México, 2014, p. 475.

y la academia comenzaron a hablar de «posprogresismo» y de «retroceso de la izquierda». Sin embargo, estamos aún lejos de acordar qué entendemos por izquierda y, por tanto, cuándo calificar a un gobierno como de esa tendencia. Un atajo fácil sería definirlo en función de los discursos políticos de los gobernantes; sin embargo, si bien estos son relevantes, nos pueden inducir a clasificar a la mayoría de ellos como progresistas, mientras sus medidas son contrarias a sus dichos. Sin duda, la renovación de las elites políticas gobernantes constituye por sí misma un cambio ideológico: la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) de la mano de un indígena cocalero en Bolivia; la del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, con la asunción primero de un ex-sindicalista metalúrgico y luego de una ex-presa política durante la dictadura; la presidencia de Michelle Bachelet en Chile, quien también estuvo presa y fue torturada durante la dictadura; y, antes de todo ello, el triunfo electoral de Hugo Chávez, integrante del bolivarianismo, grupo militar compuesto por sectores populares y apoyado por organizaciones sociales. En el caso uruguayo, el avance electoral del Frente Amplio (FA), una coalición partidaria fundada en 1971, llevó a la Presidencia a Tabaré Vázquez (2005-2010), luego a José Mujica (2010-2015) y nuevamente a Vázquez (desde 2015). Sin embargo, esa renovación –aunque nada desdeñable– tampoco define a un gobierno como progresista o de izquierda.

En este artículo no se pretende dar una respuesta a la pregunta de qué es un gobierno de izquierda, pero sí se sistematizan y se analizan los avances legales en el caso uruguayo durante los gobiernos de izquierda. Damos cuenta de aquellas leyes y decretos que atraviesan dos agendas: la de la igualdad y la de derechos, y entendemos que estas agendas no solo no están reñidas, sino que se complementan al promover la equidad. Y, finalmente, planteamos algunas consideraciones sobre el escenario político. La hipótesis de la investigación es que los avances de estos años son producto de una combinación virtuosa entre cuatro elementos:

a) la conformación de nuevos actores sociales o el fortalecimiento de algunos de larga data: organizaciones feministas, movilizaciones LGBTI<sup>2</sup>, coordinadoras por la legalización del cannabis, organizaciones sindicales, juventudes políticas, movilización de la población afrouruguaya, entre otras. Ellos son los que promueven las leyes aprobadas en este periodo (2004-2015);

---

2. Uruguay cuenta con aproximadamente 300.000 LGBTI (lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersexuales). «Uruguay tiene una población LGBTI de 300.000 personas» en *La República*, 13/7/2016.

b) la visibilización y la contribución política de un «saber experto» que da fundamento y contenido a las leyes. Ese conocimiento proviene de las universidades (en particular, de la Universidad de la República), pero también de agencias internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), de los datos que produce el Instituto Nacional de Estadísticas y otros institutos públicos (como la Junta Nacional de Drogas y el Instituto Nacional para Niños, Niñas y Adolescentes). Datos de estos organismos sobre pobreza, aborto, educación, tiempo de cuidado y de ocio, vulnerabilidad y empleo, etc. fueron constantemente citados en los debates parlamentarios y para la justificación de las leyes;

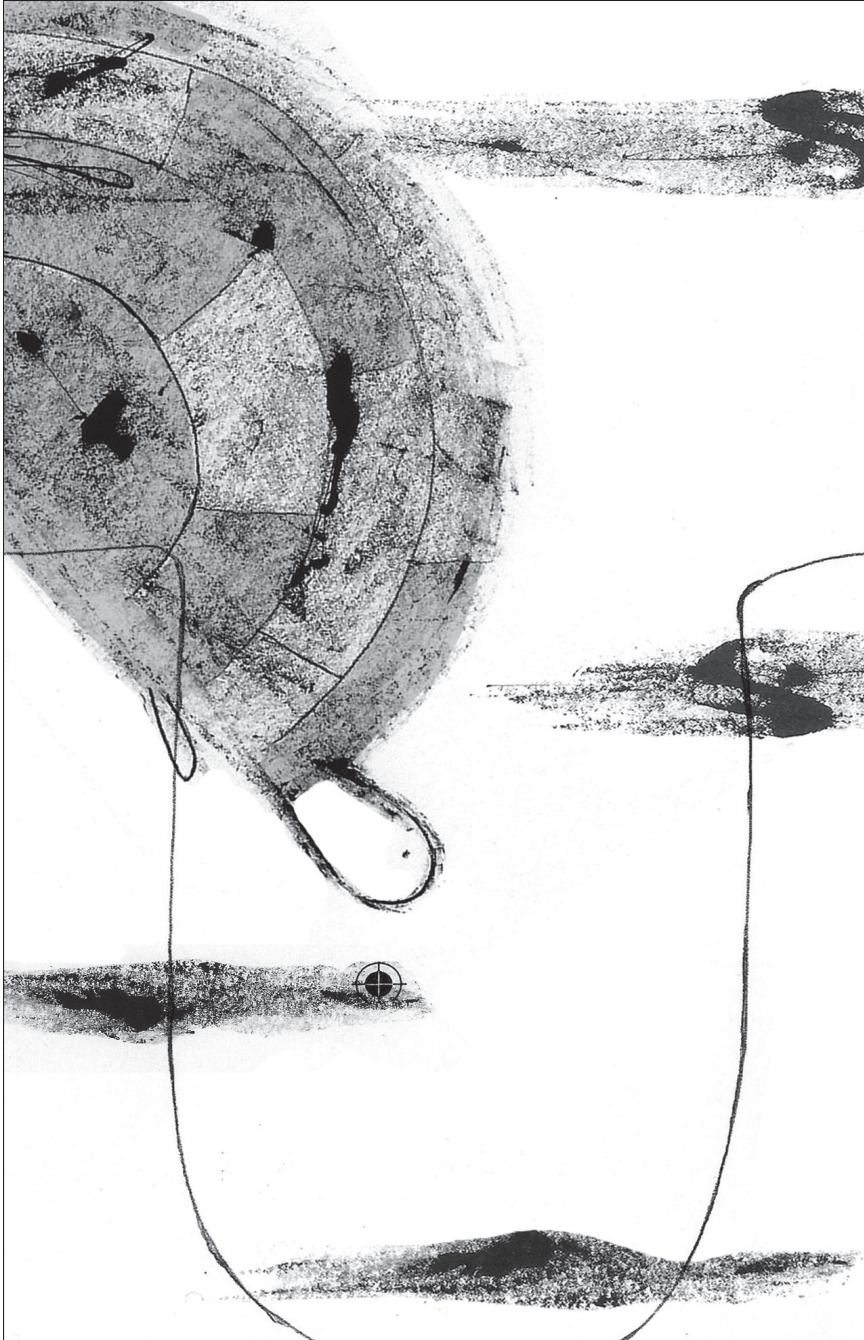
c) un Parlamento conformado por una mayoría de congresistas de la coalición de izquierda (FA), que fue receptivo a las demandas sociales y al mismo tiempo buscó, a través del diálogo y la negociación con otros partidos, la aprobación de leyes por unanimidad o con mayorías amplias. Las organizaciones de todo tipo –sindicales y empresariales, feministas, antiabortistas y muchas otras– fueron habitualmente convocadas por las comisiones parlamentarias para expresar sus opiniones, que fueron consideradas a la hora de redactar las leyes. También asistieron a estas comisiones representantes del saber experto antes mencionado;

d) un Poder Ejecutivo gobernado por el Encuentro Progresista-FA, que promueve o acepta las demandas que surgen de la sociedad civil y del «saber experto». Las modificaciones introducidas en todas las leyes presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Congreso dan cuenta de esa negociación y de ese diálogo.

¿Es suficiente esta ampliación de derechos para definir a un gobierno como de izquierda? La respuesta es no. La legislación podría considerarse como una suerte de «continuidad» de la aprobada durante el batllismo y en años posteriores<sup>3</sup>: las leyes de divorcio de 1907 y 1913, la investigación de la paternidad y la consolidación de los derechos sucesorios de los hijos naturales entre 1905 y 1907; la abolición de la pena de muerte en 1907; la prohibición de las corridas de toros en 1918; las leyes de libertad condicional en 1916 y 1918; la reorganización de la tutela de menores en 1915; la reducción de la jornada laboral a ocho horas diarias en el mismo año; la creación de la sección femenina de la enseñanza secundaria y preparatoria en 1911; la licencia por

---

3. En referencia a José Batlle y Ordóñez, presidente de la República entre 1903-1907 y 1911-1915.



maternidad para las maestras en 1912; la Ley de Prevención de Accidentes de Trabajo en 1914; el sueldo mínimo para los peones rurales en 1923, entre las diversas reformas civiles, penales y de trabajo. Muchas de esas leyes fueron producto del debate intelectual de la época (de socialistas y de anarquistas, fundamentalmente), de un Parlamento que era caja de resonancia de las luchas sindicales (las que llevaron adelante las primeras movilizaciones y huelgas en Uruguay), de organizaciones femeninas y de un liderazgo político –el de José Batlle y Ordóñez– que se desarrolló en el marco del Partido Colorado y de un sistema de partidos que funcionaba como tal.

Estos derechos conforman uno de los pilares sobre los cuales se puede construir un nuevo tipo de ciudadanía: una más amplia, más diversa y más igualitaria. Obviamente, para ello deberá también promoverse un nuevo modelo de desarrollo económico, que incluya una arquitectura de políticas sociales universales y una fuerte desmercantilización del bienestar.

#### ■ Uruguay ampliado: más voces, más derechos

Uruguay tiene una larga tradición democrática que se inicia en 1917, aunque tuvo una interrupción entre 1933 y 1942 y, mucho más dramáticamente, luego del golpe de Estado que en 1973 instaló una dictadura cívico-militar que perduró hasta 1985. Esa democracia se construyó sobre la base de las negociaciones y los consensos entre los partidos fundadores del país: el Partido Colorado y el Partido Nacional (Blanco). La participación política fue extendiéndose rápidamente desde principios del siglo XIX para incluir a los inmigrantes europeos y, a partir de 1942, a las mujeres, quienes desde esa fecha formaron parte del Congreso (en 1932 se aprobó el sufragio femenino, pionero en América). Si bien los partidos políticos tradicionales fueron centrales en la escena política, también desempeñaron un rol medular las organizaciones sociales, en especial el movimiento obrero y sindical de carácter autónomo y, en segundo lugar, los gremios estudiantiles. También fueron importantes los movimientos y partidos de izquierda, muy influyentes en los debates políticos y en la prensa. Las ideas anarquistas estuvieron presentes desde 1900, en tertulias y en textos que circulaban entre un amplio público, a juzgar por la frecuencia de sus acciones, los testimonios gráficos y por cifras nunca exactas pero significativas: tirajes, frecuencia y cantidad de periódicos obreros y anarquistas, venta de entradas a veladas y picnics, fotos de mítines y manifestaciones<sup>4</sup>. Por su parte,

---

4. Rodolfo Carlos Porrini: «Anarquistas en Montevideo: ideas y prácticas en torno al 'tiempo libre' de los trabajadores (1920-1950)» en *História: Debates e Tendências* vol. 13 N° 2, 6-12/2013.

el Partido Comunista (fundado en 1921) y el Partido Socialista (de 1910), ambos con representación parlamentaria desde muy temprano, fueron decisivos en la aprobación de un conjunto de leyes impulsadas por sectores del Partido Colorado y del Nacional, que colocaron a Uruguay a la vanguardia de los derechos laborales y sociales y de la transparencia del acto electoral.

Emilio Frugoni (1880-1969) fue el primer diputado socialista y, como señala Fernando Errandonea<sup>5</sup>, supo integrar las mejores versiones de liberalismo, individualismo, democracia y socialismo. Es decir, algo que en otros autores y pensadores eran corrientes antitéticas, en Frugoni aparecían como dimensiones de un mismo modelo ideal de democracia. La apuesta por la participación ciudadana activa, basada en el respeto a la libertad, se nutrió en Uruguay de diferentes corrientes ideológicas, y todas ellas confluyeron en reivindicarla como un fin en sí mismo. Por supuesto, hubo y hay sectores conservadores y reaccionarios, pero en general, la agenda secular tendió a imponerse.

Estos aspectos tuvieron un impacto positivo en la construcción de una cultura política basada en el diálogo, la participación ampliada y la búsqueda de soluciones negociadas. Dado además el carácter proporcional de la representación, las principales leyes fueron aprobadas a partir de negociaciones entre sectores de los distintos partidos políticos, en el marco tanto del bipartidismo tradicional como del sistema pluralista moderado que emergió después de que el surgimiento del FA quebrara el formato binario del sistema partidista en 1971. Asimismo, todas las reformas constitucionales fueron aprobadas con votos de diferentes partidos (en ningún caso por la voluntad o los votos de uno solo).

Si bien esta tradición sufrió la violenta agresión de la dictadura militar, desde los últimos años del régimen autoritario (en particular, a partir de la victoria ciudadana en la consulta popular de 1980, en la cual la mayoría dijo «No» a la legitimación de la dictadura), se fueron escuchando viejas y nuevas voces. Los sectores de izquierda retomaron las estructuras sindicales, gremiales y

**Estos aspectos tuvieron un impacto positivo en la construcción de una cultura política basada en el diálogo, la participación ampliada y la búsqueda de soluciones negociadas ■**

---

5. F. Errandonea: «Qué izquierda» en *Corriente Renovadora*, 22/1/2006, <<http://corrienterenovadora.blogspot.com.ar/2016/01/que-izquierda-fernando-errandonea-1.html>>.

partidarias, pero también surgieron nuevos actores: jóvenes, mujeres, homosexuales, transexuales. Con rupturas y discontinuidades, se crearon organizaciones, redes, tribus, grupos, propuestas culturales alternativas, acciones espontáneas que dejaron huellas en la paredes como arte callejero (una de las más famosas, «El polizonte» de Pepi Goncalvez<sup>6</sup>), movimientos vinculados al rock, una literatura que se plasmó en publicaciones *under* como *Amasijo Habitual* o *GAS: Generación Ausente y Solitaria*. Las esquinas de los barrios volvieron a reunir a los jóvenes, algunos con ganas de cambiar la sociedad, otros que reivindicaban el hedonismo o declararon el «*no future*». Pero no fueron compartimentos estancos: los militantes partidarios participaron en movidas culturales (muchos del FA, pero también de sectores del Partido Nacional y del Partido Colorado), las mujeres se juntaron atravesando los partidos políticos y los defensores de los derechos humanos violados durante la dictadura se aliaron con otros movimientos como el LGBT, lo que llevó a revolucionar el concepto mismo de derecho humano. No quedaron afuera sindicatos y gremios. Organizaciones de la Central Única de Trabajadores –ahora Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)– y la Federación Uruguaya de Estudiantes Universitarios –ahora Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública-Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (ASCEEP-FEUU)– recogieron y promovieron demandas de género y generacionales y libertades que la izquierda tradicional no solo no consideraba, sino que rechazaba como «reivindicaciones burguesas».

Sostenemos que fue la movida cultural de la década de 1980 la base que no solo promovió el surgimiento y la reactivación de nuevas organizaciones y la promoción de nuevos derechos, sino que también permitió la lenta (aunque todavía incompleta) apertura cultural de los uruguayos. Si la homosexualidad comenzó a ser vista como «normal» y el acceso de las mujeres a diferentes cargos jerárquicos y políticos se volvió «natural», fue en parte por la irrupción de esa generación disonante. La visibilización de la problemática de la población afrouruguaya (mayoritariamente pobre) y la de los grandes bolsones de pobreza e indigencia contribuyó a la promoción de políticas destinadas a mejorar las condiciones sociales de esos sectores.

---

6. Gustavo Verdesio, Gabriel Peveroni y Eduardo Roland: «La movida de los 80: la ruptura cultural en Uruguay» en *H Enciclopedia*, s./f., <[www.henciclopedia.org.uy/autores/Verdesio/Movida80.htm](http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Verdesio/Movida80.htm)>; Leandro Delgado (ed.): «Cultura y comunicación en los ochenta» en *Cuaderno de Historia* N° 13, s./f., disponible en <[www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/67906/1/cuaderno-de-historia-13\\_cultura-y-comunicacion-en-los-ochenta.pdf](http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/67906/1/cuaderno-de-historia-13_cultura-y-comunicacion-en-los-ochenta.pdf)>.

## ■ Mujeres, LGBTI, afrouruguayos, trabajadores y jubilados

La creación de la Bancada Bicameral Femenina recoge de alguna manera ese espíritu abierto y democrático al que se hizo referencia, al integrar a mujeres de distintos partidos políticos. Como analizan Niki Johnson y Alejandra Moreni<sup>7</sup>, esa experiencia tiene antecedentes en la Concertación Nacional Programática (Conapro), que en 1984 integraron todos los partidos políticos y organizaciones sociales con el objetivo de garantizar la transición a la democracia. En esa instancia, la Conapro rechazó la solicitud de los movimientos de mujeres para integrarla, pero esto, lejos de desalentarlos, los motivó a seguir exigiendo la inclusión, que por fin lograron al conformar oficialmente el Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer. Más adelante, en 1992, se creó la Red de Mujeres Políticas como instancia de coordinación entre las representantes de los distintos partidos. La Bancada finalmente se estructuró de manera informal y plasmó en una forma novedosa de hacer política en Uruguay, que tuvo una serie de consecuencias concretas que son señaladas en el informe de Johnson y Moreni y en algunas de las leyes que ampliaron derechos.

**La creación de la Bancada Bicameral Femenina recoge de alguna manera ese espíritu abierto y democrático ■**

Uruguay es uno de los escasos países de la región (junto con Cuba y Guyana) que despenalizaron el aborto en las primeras 12 semanas de gestación. Esta ley fue la más difícil de lograr y sufrió un gran traspie tras el veto del presidente Vázquez, lo cual tuvo costos políticos para la izquierda y provocó fracturas dentro de las organizaciones feministas y los grupos que apoyaban la despenalización del aborto. Pero, finalmente, las organizaciones feministas y de jóvenes y los sectores políticos más comprometidos con esta causa lograron una negociación que destrabó los vetos en el Parlamento. La movilización en la calle y en las redes jugó un rol central en la aprobación<sup>8</sup>. Entre las diversas movilizaciones, se destacan las de ProDerechos y las de Cotidiano Mujer<sup>9</sup>.

Uruguay aparece primero en el *ranking* Spartacus International Gay Guide de aceptación social hacia la comunidad LGBTI en América Latina, lo cual es

7. Bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay: «10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay», Montevideo, octubre de 2011.

8. N. Johnson, Cecilia Rocha y Marcela Schenck: *La inserción del aborto en la agenda político-pública uruguaya 1985-2013. Un análisis desde el movimiento feminista*, Cotidiano Mujer, Montevideo, 2014.

9. La Organización Proderechos realizó una fuerte campaña contra «el Uruguay conservador» en los medios, y también la organización feminista Cotidiano Mujer. V. sus respectivas páginas web: <[www.proderechos.org.uy/index.php/prensa](http://www.proderechos.org.uy/index.php/prensa)> y <[www.cotidianomujer.org.uy/sitio/aborto](http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/aborto)>.

consecuencia del avance legal en materia de ampliación de derechos<sup>10</sup>. Como analiza Diego Sempol<sup>11</sup>, esos avances fueron consecuencia clara de una movilización que fue creciendo. Luego de años de ser fichados y perseguidos, surgió el «orgullo de ser»: en 1992 se realizó la primera concentración contra la discriminación y a partir de 1993 se concretaron regularmente marchas, que desde 2005 tomaron el nombre de «Marchas por la Diversidad»<sup>12</sup>. Especial relevancia en la visualización del tema tuvo el Colectivo Ovejas Negras<sup>13</sup>.

Uruguay es también el primer país del mundo en regular el cultivo, la posesión, la venta y el consumo de cannabis en todo su territorio, además de poner al Estado en el centro del sistema de producción de la sustancia destinada al mercado. Este avance es producto de la combinación de las movilizaciones sociales (en especial, de la Coordinadora por la Legalización de la Marihuana), un sistema de partidos enraizado en la sociedad y un gobierno que decidió enfrentar de una manera políticamente diferente la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad<sup>14</sup>.

A continuación, resumimos en un cuadro las principales leyes que amplían los derechos de las mujeres, los LGBTI, los afrouruguayos, las personas que trabajan, los consumidores de cannabis, los desempleados y los más vulnerables<sup>15</sup>. Allí se incluyen dos leyes que podrían considerarse generales pero que afectan especialmente a las mujeres: la referida al empleo doméstico<sup>16</sup> (99% de quienes lo realizan son mujeres y constituyen 17% de la población femenina activa) y el sistema de cuidados, porque como lo fundamentó el secretario nacional de Cuidados, Julio Bango,

a lo largo de la historia las mujeres han asumido «naturalmente» roles vinculados a las tareas domésticas y de cuidados en el ámbito del hogar, lo que ha cristalizado en situaciones de inequidad estructural en términos de la división sexual del trabajo. Ese rol asumido por la mujer en la sociedad patriarcal debe ser desandado progresivamente, redistribuyendo tareas que no necesariamente se conjugan con los proyectos de vida que las mujeres quieren desarrollar.<sup>17</sup>

---

10. «Uruguay, el país más 'gay friendly' de Latinoamérica» en *El País* [2014], disponible en <[www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-pais-gay-friendly-latinoamerica.html](http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-pais-gay-friendly-latinoamerica.html)>.

11. D. Sempol: *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*, Debate, Montevideo, 2013.

12. V. «Marchas Orgullo Gay en Uruguay 1992-1996», video en *YouTube*, 9/11/2011, <[www.youtube.com/watch?v=wh01t8rsiIQ](http://www.youtube.com/watch?v=wh01t8rsiIQ)> y «18va. Marcha de la Diversidad Montevideo Uruguay 30.09.2011», video en *YouTube*, 16/11/2011, <[www.youtube.com/watch?v=jh9qpIhokvM](http://www.youtube.com/watch?v=jh9qpIhokvM)>.

13. V. su página web: <<http://ovejasnegras.org/es/campanas/>>.

14. A. Lissidini e Inés Pousadela: «Marihuana libre. Hasta la victoria, siembren!» en *Anfibia*, 2015, <[www.revistaanfibia.com/ensayo/hasta-la-victoria-siembren/](http://www.revistaanfibia.com/ensayo/hasta-la-victoria-siembren/)>.

15. Agradezco a Andrea Delbono y a Alejandra Moreni las sugerencias.

16. Mary R. Goldsmith: «Negociación colectiva y las trabajadoras domésticas en Uruguay», *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)*, enero de 2013.

17. Amanda Muñoz: «Lo que no tiene precio» en *La Diaria*, 9/10/2015.

No incluimos en la lista el aumento de penas a los hombres por acoso y violencia sexual, porque no lo consideramos como una expansión de los derechos de las mujeres, sino más bien un síntoma y una respuesta a la violencia de género.

Cuadro

### Leyes y decretos que amplían derechos en Uruguay, 2004-2015

Tema	Actores de la iniciativa y apoyos	Opositores	Aprobación
Derogación de las llamadas «razias» (detención sin motivo) (2005).	Decreto del Poder Ejecutivo. Derogación promovida por los integrantes del Partido Socialista.		Decreto del Poder Ejecutivo.
Ley N° 18.104 (2006): igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República.	Poder Ejecutivo. Presentada por Bancada Bicameral Femenina, integrada por legisladoras de todos los partidos políticos.	Sin oposición.	Por unanimidad.
Ley N° 18.065 (2006): reconocimiento del trabajo doméstico y equiparación al resto de los trabajadores privados en materia de derechos y obligaciones. Se consolida la negociación colectiva a partir del reconocimiento del estatus sindical de las trabajadoras domésticas.	Poder Ejecutivo. Apoyos: todos los partidos políticos, Bancada Bicameral Femenina, Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas. Trabajo conjunto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE).	Sin oposición.	Por unanimidad.
Ley N° 18.246 (2007): unión concubinaria. Reconoce la situación de hecho derivada de la convivencia de dos personas no unidas por matrimonio, cualquiera sea su sexo, identidad u opción sexual.	FA en la Cámara de Senadores. Apoyos: FA, Partido Colorado, Partido Independiente, Bancada Bicameral Femenina, División de Perspectivas Transversales (DPT) de la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés).	Colectivos católicos, evangélicos y gran parte del Partido Nacional.	Por mayoría.

Tema	Actores de la iniciativa y apoyos	Opositores	Aprobación
Ley N° 18.227 (2007): ampliación de las asignaciones familiares a personas sin trabajo formal.	Poder Ejecutivo. Elaborada sobre la base del informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco de Previsión Social (BPS), la Universidad de la República (Udelar), MTSS y Mides*.	Sin oposición.	Por unanimidad.
Ley N° 18.395. (2008): flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación común y aumento del cómputo de años para las mujeres con hijos (lo que permite una jubilación más temprana).	Poder Ejecutivo. Apoyos: Bancada Bicameral Femenina, Banco de Previsión Social (BPS).	Sin oposición.	Por unanimidad.
Ley N° 18.566 (2008): ampliación del sistema de negociación colectiva. Permite mejorar la situación laboral y legal de los trabajadores y las trabajadoras.	Poder Ejecutivo, con reformas introducidas por el Partido Nacional. Apoyo: PIT-CNT.	Cámara de Industria del Uruguay y otros sectores empresariales.	Por mayoría.
Ley N° 18.620 (2009): derecho a la identidad basada en la decisión de la persona.	FA en la Cámara de Senadores. Logró el apoyo del resto de los partidos al hacer modificaciones. Apoyos: movimiento GTBI.		Por unanimidad en el Senado, por amplia mayoría en la Cámara de Diputados.
Ley N° 18.590 (2009): derecho de adopción por parte de parejas del mismo sexo y de personas solas, agilización del trámite de adopción.	FA en la Cámara de senadores. Apoyos: movimiento LGTBI.	Organizaciones católicas (en particular, el Movimiento Familiar Cristiano), el Partido Nacional y el Partido Colorado.	Por mayoría.

Tema	Actores de la iniciativa y apoyos	Opositores	Aprobación
Decreto N° 09011695 (2009): derogación del decreto de 1988 que impedía ingresar a las Fuerzas Armadas a personas con «desviaciones sexuales» (homosexuales).	Ministerio de Defensa Nacional, Presidencia de la República.	Círculo Militar, Centro de Oficiales Retirados de las Fuerzas Armadas, Club de la Fuerza Aérea y Centro de Pasividades de las Fuerzas Armadas.	Decreto del Poder Ejecutivo.
Ley N° 18.426 (2008): derecho a la salud sexual y reproductiva (artículos sobre aborto vetados por el Poder Ejecutivo)**.	FA en la Cámara de Senadores. Apoyos: Coordinación Nacional de Organizaciones Sociales por la Defensa de la Salud Reproductiva (2002), Coordinadora de Jóvenes por el Aborto Legal (ProDerechos, Colectivo Ovejas Negras, entre otros), Udelar.	Conferencia Episcopal del Uruguay, Movimiento ProVida y Unión Cívica, Partido Colorado y la mayoría del Partido Nacional.	Por mayoría.
Ley N° 18.987 (2013): interrupción voluntaria del embarazo.	FA en la Cámara de Senadores. Algunos diputados del FA se manifestaron en contra del proyecto y se dio «libertad» de voto. Apoyos: Movilización de ProDerechos y de Cotidiano Mujer, entre otros.	Mayoría del FA y del Partido Independiente.	Por mayoría.
Ley N° 19.172 (2013): el Estado asume el control sobre la producción de la marihuana. Se permiten el autocultivo y los clubes cannábicos.	Poder Ejecutivo. Apoyos: FA y algunos parlamentarios de otros partidos, Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana o Movimiento por la Liberalización del Cannabis.	Mayoría del Partido Nacional (en especial, a la regulación por parte del Estado de la producción y venta, aunque no al autocultivo).	Por mayoría.

Tema	Actores de la iniciativa y apoyos	Opositores	Aprobación
Ley Nº 19.075 (2013): permite el casamiento entre personas del mismo sexo.	FA. Apoyos: Movimiento LGTBI.	Sectores del Partido Nacional y Conferencia Episcopal del Uruguay.	Por mayoría.
Ley Nº 19.122 (2013): normas para favorecer la participación de los afrodescendientes en las áreas educativa y laboral.	FA en la Cámara de Representantes. Apoyos: organizaciones afrouruguayas, Oficina Nacional del Servicio Civil.	Sin oposición.	Por unanimidad.
Ley Nº 19.353 (2015): se crea el Sistema Nacional Integral de Cuidados con la finalidad de diseñar, promover e implementar políticas públicas destinadas a atender las necesidades de las personas en situación de dependencia.	Poder Ejecutivo. Apoyos: FA, Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Udelar, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de las Mujeres y Unifem***.	Partido Unidad Popular.	Por mayoría.

\* Rafael Rofman (ed.): *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2013.

\*\* El veto del presidente Vázquez a la despenalización del aborto quedó reafirmado ya que los opositores a la medida presidencial no consiguieron los dos tercios de los votos necesarios para anularlo. El veto tuvo el apoyo de los legisladores del Partido Nacional, de la mayoría del Partido Colorado, del representante del Partido Independiente y de una minoría del FA.

\*\*\* Se conformó un espacio interinstitucional que trabajó en el análisis del módulo de uso del tiempo y trabajo no remunerado incorporado en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de septiembre de 2007. Los datos aportados fueron un aporte a la redacción de la ley.

**Fuente:** elaboración de la autora a partir de Parlamento Uruguayo (leyes y debates parlamentarios); organizaciones de la sociedad civil: ProDerechos, Plantatuplanta, La Placita, Cotidiano Mujer, Mujeres en el Horno, Ovejas Negras, Mujeres y Salud en el Uruguay, Red Feminista Cladem; Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de la Juventud, Sistema Nacional Integral de Cuidados.

## ■ Otros desafíos

Este artículo pone en evidencia algunos de los grandes avances en materia legal, que tienen su base en un cambio cultural y político de larga data y que contribuyeron a la ampliación de la ciudadanía y el reconocimiento de

su diversidad y también de las profundas desigualdades. Uruguay debe enfrentar, si quiere realizar realmente un giro a la izquierda, cambios estructurales que necesariamente generarán conflictos con ciertos sectores económicos, políticos y sociales.

Al menos podemos anotar tres desafíos interrelacionados:

a) ¿Qué modelo económico? Hasta ahora, Uruguay y la región se beneficiaron del *boom* de los *commodities* y de un alto crecimiento económico originado especialmente en los sectores primarios de la economía, con impactos negativos en la calidad del agua y en los suelos. Como señalan Luis Bértola, Fernando Isabella y Carola Saavedra para el caso uruguayo, «nuestro patrón de especialización no ha avanzado en la dirección de generar expectativas de futuras innovaciones que puedan generar cambios más radicales de nuestra estructura productiva» y que permitan «quebrar la tendencia histórica a la volatilidad y la divergencia»<sup>18</sup>.

b) Concomitantemente con el cambio de modelo económico, hay que plantear un nuevo sistema impositivo. La evasión fiscal –como señalan Juan Carlos Gómez-Sabaini y Dalmiro Morán<sup>19</sup>– representa un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado y, en general, para la justicia de un sistema tributario que debería ser más equilibrado. En Uruguay se observa «un moderado poder redistributivo de la imposición a la renta, tanto en la reducción general de la desigualdad como en su efecto sobre la participación de los sectores de altos ingresos», al tiempo que la concentración en el 1% más rico tiende a crecer<sup>20</sup>. Para promover la movilidad social, es necesario reformar el sistema impositivo y gravar las riquezas y los ingresos (entre otros, la herencia), para que de esa manera se eliminen las diferencias de nacimiento. El EP-FA hizo un avance importante al introducir la reforma impositiva<sup>21</sup>, que gravó la renta de las personas

---

18. L. Bértola, F. Isabella y C. Saavedra: «El ciclo económico del Uruguay, 1998-2012», serie Estudios y Perspectivas N° 16, Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre de 2014, disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37521/1/S1420723\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37521/1/S1420723_es.pdf)>.

19. J.C. Gómez-Sabaini y D. Morán: «Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región», serie Macroeconomía del Desarrollo N° 172, Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero de 2016, disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017_es.pdf?sequence=1)>.

20. Centro de Estudios Fiscales: «Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el periodo 2009-2012» en *Centro de Estudios Fiscales*, 7/1/2015, <<http://cef.org.uy/investigaciones/sectores-de-altos-ingresos-en-uruguay-participacion-relativa-y-patrones-de-movilidad-en-el-periodo-2009-2012/>>.

21. Andrés Rius: «La reforma tributaria uruguayo de 2006: Algunas consideraciones de economía política y comportamental», borrador final para comentarios, trabajo presentado en las Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo, 2012, disponible en <[www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/iees03j3021112.pdf](http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/iees03j3021112.pdf)>.

físicas, pero hace falta avanzar más en esta línea y, sobre todo, evitar la evasión fiscal de los más ricos.

c) Estos desafíos nos llevan al campo de lo político, que es el que en definitiva decide: ¿cómo mantener unida una coalición de izquierda con profundas diferencias internas? O más importante: ¿qué sector prevalecerá<sup>22</sup>? Coexisten en el FA al menos dos formas opuestas de considerar la relación entre capitalismo e izquierda y eso supone diferentes puntos de vista sobre cuestiones como la centralidad o no del crecimiento económico, entre otros. Si en términos de legislación han tendido a confluir –o en todo caso, fueron atravesadas sin que se produjeran quiebres– las diferencias respecto a los proyectos económicos y la explotación de los recursos naturales –la aceptación y ampliación de las pasteras, el uso de agrotóxicos, la explotación minera y las construcción de puertos y rutas para inversiones extranjeras–, la exoneración impositiva para grandes inversores y el relacionamiento comercial y de inversiones chinas en Uruguay –con las consecuencias negativas que eso supone<sup>23</sup>– conducen necesariamente a conflictos. ¿Qué izquierda prevalecerá en los próximos años y cuáles serán los costos económicos y políticos de esa decisión? Esa es aún una pregunta abierta. ☒

---

22. Gabriel Delacoste resume buena parte de ese debate en «El desarrollo como problema político» en *Sujetos Sujetados*, 29/8/2012.

23. Ariel Slipak: «América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?» en *Nueva Sociedad* N° 250, 3-4/2014, disponible en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.