

Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur.

Compiladores:

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia.

Autores:

Fabián Repetto, Mariana Chudnovsky, Zuleide Araújo Teixeira, Gonzalo Martner, Carmen Midaglia.

Editado en 2009.

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert

Fundación Chile 21

Fundacao Perseu Abramo

Fundación Liber Seregni

CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

www.fes.cl

Diseño y Diagramación:

Ildefonso Pereyra.

Ilustración de Tapa:

Viviana Poniemán.

Coordinación de la publicación:

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.
yunquemm@yahoo.com.ar

INDICE

Presentación	7
ARGENTINA	15
Las políticas sociales en la Argentina reciente	
Avances y desafíos desde una perspectiva progresista	
<i>por Fabián Repetto y Mariana Chudnovsky</i>	
BRASIL	47
Consenso progresista desde el Sur	
<i>por Zuleide Araújo Teixeira</i>	
CHILE	85
Consenso políticas sociales post-neoliberales	
La experiencia de Chile	
<i>por Gonzalo Martner</i>	
URUGUAY	149
Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay	
Una aproximación a sus características y resultados	
<i>por Carmen Midaglia</i>	

U R U G U A Y

LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY

Una aproximación a sus características y resultados

Carmen Midaglia*

*Dra. en Ciencia Política y Master en Sociología del Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro. Actualmente Profesora agregada de políticas sociales e investigadora del Instituto de Ciencias Políticas, de la Universidad de la República, Montevideo-Uruguay.

1 INTRODUCCIÓN

El documento que se presenta a continuación no pretende ser un texto académico ni el resultado de una investigación sobre el tema. Trata de ser una sistematización y discusión de la situación y las perspectivas de las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay, que sirva como insumo para una discusión en clave política. Por esta razón, su estructura está determinada por la indicación de los coordinadores del proyecto, ajustada a las características del debate que se pretende plantear. De todas maneras, se indica bibliografía y documentación que puede ser consultada por quien resulte interesado en ampliar su perspectiva sobre esta temática.

El punto 2 del documento realiza una breve caracterización del contexto en que se inscribe la llegada de la izquierda al poder en 2005, haciendo énfasis en las características del modelo de protección pre-existente y sus consecuencias para las políticas a ser implementadas por el nuevo gobierno.

El punto 3 realiza una descripción básica de lo que son consideradas las principales políticas sociales del gobierno progresista, intentando identificar sus objetivos, instrumentos y características de aplicación. El abordaje es preliminar ya que, en algunos casos, las políticas están todavía en fases de definición o etapas primarias de su implementación.

En el punto 4 se busca delinear los rasgos básicos de los escenarios en que esas políticas sociales fueron tramitadas, tratando de identificar factores facilitadores o inhibidores en los distintos procesos de reformas.

El punto 5 bosqueja algo parecido a un balance preliminar del impacto de las políticas antes analizadas, con la limitante, ya señalada, del corto tiempo de aplicación y la falta de información sistemática sobre estos temas.

Finalmente, el punto 6 busca discutir las características generales de la matriz de políticas sociales del gobierno de izquierda desde una perspectiva comparada, y anota algunos aspectos que pueden ser considerados en una discusión regional sobre un nuevo consenso progresista en esta área de política pública.

2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO EN QUE SE INSCRIBE EL GOBIERNO PROGRESISTA EN URUGUAY

El gobierno del Frente Amplio significó un cambio histórico en la política uruguaya. Por primera vez en más de un siglo y medio de vida institucional un partido político que no era uno de los denominados “tradicionales” accedía al poder. Pero cierto es que lo hacía en condiciones relativamente especiales, que determinaban un contexto que marcó buena parte de las maneras en el que la izquierda iba a tener que desempeñar su primer ejercicio de gobierno nacional.

Es incuestionable que se heredó un país caracterizado por el aumento de las vulnerabilidades sociales, fruto de un proceso de mediano plazo que se había agravado coyunturalmente por la crisis económica y social de 2002.

Sin embargo, y en lo específicamente vinculado con el área de las políticas sociales, la situación era probablemente diferente de las de otros países de la región, al menos por la subsistencia parcial de un sistema de protección social que no había sido totalmente desmantelado.

Uruguay contó desde las primeras décadas del siglo XX con un amplio sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto que dotó de alta legitimidad al Estado como principal agente proveedor de bienes y servicios

El proceso reformista en materia social se inició tímidamente en el período de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, y adquirió un importante impulso en la reapertura, fundamentalmente en los 90'. Sin embargo importa señalar que, a diferencia de otros países de la región, el gobierno militar no introdujo profundos cambios de orientación ni recortes de los principales servicios de bienestar y protección, no obstante registraron reasignaciones del gasto social que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social¹ (Davrieux, 1991).

¹ En 1964, el gasto público social representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14%. Finalmente, se ubicó en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux, 1991: 16).

Más allá de la tradición de bienestar uruguayo, en los 90' se llevaron a cabo una serie de reformas sociales estratégicas que modificaron en varios casos la orientación, los formatos de gestión y la provisión de un conjunto de prestaciones sociales. De cualquier forma, el país estuvo lejos de adoptar una pauta radical u ortodoxa de revisión de su sistema de protección, por lo que su modelo de acción ha sido calificado de moderado y/o gradual en comparación con el adoptado en otras naciones latinoamericanas (Castiglioni, 2005).

Una serie de estudios han identificado un conjunto de factores explicativos que obstaculizan los procesos de "recorte" de las políticas sociales y que, aplicados al caso uruguayo, podrían contribuir a explicar la moderación reformista. Entre ellos cabe destacar el legado histórico en materia de bienestar, las orientaciones ideológicas de los tomadores de decisiones, y los puntos y coaliciones de veto, entre las que habría que asignar un lugar fundamental al sostenido crecimiento electoral de la izquierda (Hall, 1993. Geddes, 1994. Castiglioni, 2005).

El sistema de bienestar y protección resultante de ese proceso de reformulación de las prestaciones sociales estratégicas dio lugar a una matriz pública social de tipo "híbrida", en la que conviven servicios semi-privatizados, con otros estrictamente estatistas y universales, a los que se anexan nuevos programas de tipo focalizado que en algunas oportunidades adquieren un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado para brindar los bienes sociales (Midaglia, 2006).

En este marco, es posible identificar tres diferentes configuraciones de políticas sociales que emergieron del proceso de revisión del área pública social de la década de los 90'. En primer término se ubican los servicios de seguridad social, que cambiaron de manera significativa sus opciones de *policies*, ya sea privatizando, suspendiendo y/o reduciendo las protecciones instituidas. En segundo término se encuentra un grupo de prestaciones sociales tradicionales, que se reformularon en respuesta a los nuevos riesgos y al contexto social de referencia, manteniendo simultáneamente su orientación universalista. En tercer lugar aparece un conjunto de nuevos programas sociales en áreas no típicas del *welfare*, dirigidos en la mayoría de los casos a atender de forma permanente o provisoria situaciones de pobreza, asociados a grupos específicos de población – infancia, juventud, género-, y que cuentan para su puesta en práctica, en una

proporción importante, de la participación de organizaciones de la sociedad civil.

La primera configuración de reforma de las políticas sociales uruguayas se centra en la esfera laboral y el sistema de jubilaciones y pensiones. En este marco se suspendieron las instancias de negociación salarial –Consejo de Salarios– que se habían consagrado apenas recuperada la democracia. Se inicia así un proceso de desregulación laboral que tiende a suplir los mecanismos de protección vigentes por otros orientados a la recalificación básica de la fuerza de trabajo desempleada –cursos de capacitación–, bajo el supuesto de que la formación habilitaría una rápida inserción al mercado de empleo. (Rodríguez, 2005. Midaglia C. Antía F. 2007).

A esto se agrega el cambio de sistema de seguridad social en 1995 - específicamente el régimen de jubilaciones- que, con la aprobación de la Ley 16.713, sustituye un esquema caracterizado por el monopolio estatal por otro de naturaleza mixta, instalándose un régimen edificado sobre dos pilares diferenciales y articulados: uno de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior, a cargo de un organismo público –el Banco de Previsión Social, BPS– y el otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados –Administradoras de Fondos de Ahorro, AFAPs–² (Busquets, 2002).

En la segunda categoría de revisiones sociales arriba enunciadas, se ubica la reforma educativa en el nivel primario, intermedio y técnico, iniciada en 1995. A partir de esta iniciativa se buscó modernizar el universalismo característico de esta tradicional política sectorial a través de múltiples estrategias de acción, que van desde modificaciones generales de la currícula, extensión de los campos de acción incorporando la educación inicial, iniciativas de mejoramiento educativo,

² Previo a la aprobación de esa reforma, en 1989 se introdujo, a través de un plebiscito, una enmienda constitucional que modificaba la pauta de ajuste de las pensiones y jubilaciones, lo que permitió que en diez años se duplicara el valor real de estas prestaciones. Si bien esa modificación impactó positivamente en la situación de pobreza de más de un tercio de la población beneficiaria, simultáneamente generó un aumento del gasto público que se tradujo en una expansión del déficit fiscal. La preocupación política frente a esta situación se plasmó en la elaboración de un conjunto de propuestas de cambio del sistema que no tuvieron el apoyo suficiente para su tramitación.

promoción de nuevos formatos de enseñanza, escuelas de tiempo completo; hasta la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos, sin debilitar su orientación universalista básica (ANEP-CODICEN, 1999).

En el tercer grupo de iniciativas de revisión de la matriz de protección uruguaya se localiza una serie de nuevas intervenciones públicas que atienden las problemáticas de segmentos sociales específicos, como es el caso de los programas de infancia, juventud y género. Estas políticas sociales no formaban parte del “núcleo duro” del clásico sistema público social en términos de problemáticas específicas e identificables. La mayoría de las necesidades de estas poblaciones se atendían a través de las prestaciones sectoriales y algunas de ellas no figuraban como temas sociales de la agenda pública. La aprobación de estas nuevas estrategias de protección estuvo asociada o inspirada en el nuevo paradigma de políticas sociales, caracterizado por la co-participación pública-privada de servicios sociales, la focalización de acciones y beneficiarios, y la integralidad de las prestaciones; de ahí su asociación con las situaciones de pobreza (Franco, 1996; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

Por último, cabe señalar que las revisiones del sistema de salud fueron casi inexistentes en ese período, pese a introducirse algunos ajustes relativos a variaciones organizativas en la órbita del Ministerio de Salud Pública y ciertas modificaciones en los programas de atención primaria en salud, a la vez que se impulsaron nuevas estrategias de salud preventiva. Este conjunto de tímidos cambios está lejos de constituir un proceso de reforma profunda de esta área (Moreira y Setaro, 2002).

Adicionalmente, puede considerarse que el gobierno entrante tenía cierto margen de acción o “carta de crédito” política, derivada de la pésima evaluación respecto a sus predecesores. El Presidente Batlle se retiraba del cargo con el peor juicio que la opinión pública le deparaba a un primer mandatario saliente desde el retorno a la democracia, a mediados de los 80´. Por otra parte, la situación en la que se encontraba el país hacía que buena parte de los sectores sociales que tradicionalmente podrían oponerse a un gobierno de izquierda, se encontraran debilitados o rendidos ante la situación de fracaso evidente de otras orientaciones políticas que habían apoyado.

También parece importante señalar que la forma en que el Frente Amplio logró la victoria, con mayoría absoluta en primera vuelta, dotaba al Presidente Vázquez de una alta legitimidad, a la vez que le otorgaba al partido en el gobierno la mayoría parlamentaria, lo que significaba una fuerte simplificación de la tramitación política de la mayoría de sus propuestas.

Por último, es relevante también considerar que la izquierda asume el gobierno en un contexto relativamente favorable en términos de precios de los principales productos de exportación del país y, aún cuando se parte de un piso muy bajo, con cierta dinámica de crecimiento del producto ya instalada.

3 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO PROGRESISTA EN URUGUAY.

3.1. Relaciones laborales

Una de las principales iniciativas que instrumentó el gobierno del Frente Amplio se encuadra en el ámbito laboral y se refiere al establecimiento de parámetros de regulación salarial y de las condiciones de trabajo. La histórica vinculación política entre la coalición de gobierno y los sindicatos pareció reafirmar la visión clásica - característica también de algunas socialdemocracias europeas- respecto a que la integración social se logra esencialmente por el mejoramiento de la dinámica del mercado de empleo (Midaglia, Antía, 2008: 467; (Aust, Arriba, 2004:31).

La reinstalación de los Consejos de Salarios³ fue el instrumento privilegiado escogido por este gobierno para habilitar la negociación colectiva como forma

³ La puesta en funcionamiento de los Consejos de Salarios había tenido lugar en el primer gobierno post autoritarismo. Posteriormente, en 1992 durante la Presidencia de Luis Alberto Lacalle, fueron suspendidos, quedando la negociación librada a la relación obrero-patronal. La medida se tomó en un contexto de inflación creciente –en el entorno del 100% anual- y supuso cambios en las condiciones de trabajo que coadyuvaron a la caída del salario real, especialmente en el sector privado. La negociación tripartita se mantuvo en algunos pocos sectores específicos, como aquellos que tenían precios controlados, y en la construcción, donde el salario representa una variable fundamental para el costo de la obra pública (Notaro, 2007:6).

de tramitar los típicos conflictos distributivos entre el capital y el trabajo.⁴ La puesta en práctica de este mecanismo tiene un importante significado político, luego de una fase de reforma socioeconómica de corte liberal caracterizada por la desregulación laboral y el retiro del estado como mediador y asegurador de diversos bienes sociales.

La convocatoria a dichas instancias tiene como “(...) *objetivo principal (...) garantizar la participación de empresarios y organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo y la fijación de salarios (...)*” (Memoria Anual MTSS, 2008: 6).

Los Consejos funcionan bajo un esquema tripartito, con representación de empresarios, trabajadores y del Poder Ejecutivo. Mientras que la representación de los dos primeros actores recae en sus organizaciones gremiales, la del Poder Ejecutivo es ejercida por representantes designados de común acuerdo con empresarios y trabajadores. Los Consejos sesionan en grupos de actividad previamente definidos y tienen pautas de ajuste salarial establecidas por el Poder Ejecutivo que busca compatibilizar el aumento de salarios con las metas macroeconómicas⁵.

Resulta evidente que los Consejos de Salarios tienden a aumentar los niveles salariales de las distintas categorías de trabajadores y simultáneamente fortalecen la organización de las asociaciones de interés presentes en esas esferas, como los sindicatos y las cámaras empresariales. Indirectamente, incentivan también la formalización de la fuerza de trabajo, en la medida que esos espacios de negociación traen aparejado beneficios materiales concretos, y de alguna manera, genera presiones en la masa de asalariados.

“Los Consejos de Salarios han permitido el incremento de los salarios reales de

⁴ El gobierno continúa fijando el Salario Mínimo Nacional y el Salario Mínimo del Servicio Doméstico.

⁵ El nivel de aumento de los salarios es una variable macroeconómica especialmente importante en Uruguay debido a que por la reforma constitucional de 1989, las jubilaciones y pensiones se indexan por el Índice Medio de Salarios, lo que tiene consecuencias directas sobre el nivel de gasto público.

los trabajadores, así como de los salarios mínimos por ramas de actividad, contemplando las posibilidades económicas específicas” (Memoria Anual 2008, MTSS:7).

Vale la pena indicar que, en términos de acción colectiva, los gremios constitutivos de la central única de trabajadores –PIT-CNT- registraron a partir de la puesta en práctica de ese instrumento un aumento importante de la plantilla de afiliados -cerca de 100.000 trabajadores- y, simultáneamente, se constató la creación de 400 nuevas asociaciones sindicales (Senatore, 2007: 192).

Aún cuando había sido un instrumento utilizado en anteriores etapas de la historia uruguaya, en esta oportunidad la aplicación del mecanismo revistió características especiales por su extensión, ya que por primera vez en la historia alcanzó a dos grupos de asalariados que no habían sido cubiertos en anteriores oportunidades, y que suelen caracterizarse por la difusividad de las pautas de remuneración y condiciones de trabajo, como son los asalariados rurales y el servicio doméstico⁶.

Actualmente los Consejos de Salarios involucran a un amplio segmento de trabajadores que asciende a 440.000 del sector privado, 150.000 del público, y 80.000 asalariados rurales (Notaro, 2007). Dichas instancias se han caracterizado hasta el presente por una alta productividad política relativa a la celebración de acuerdos colectivos, fundamentalmente en el sector privado.

3.2. Asistencia

Otra de las áreas sociales priorizadas por el gobierno actual refiere a las líneas de acción que atienden las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Como ya se indicó en apartados anteriores, la coalición de izquierda asumió el gobierno en un contexto caracterizado por serios déficits sociales producto en parte de la crisis económica que vivió el país en el año 2002. Si bien esta fuerza

⁶ Las estimaciones citadas por la Presidencia de la República indican que el servicio doméstico comprende a 89.500 mujeres, sólo la mitad con aportes a la seguridad social, y un tercio de ellas jefas de hogar.

política -al igual que algunos laborismos europeos- carecía de tradición y acumulación en la consideración de este tipo de problemáticas, ya que su reflexión estratégica se centraba en los temas de trabajo y seguridad social, incorporó en su programa y en el portafolio de intervenciones sociales, medidas específicas de acción (Aust, Arriba, 2004: 30).

Las situaciones de pobreza y vulnerabilidad formaban parte de la agenda social latinoamericana, en la medida en que las reformas socioeconómicas instrumentadas a fines de los años 80' y en la década de los 90' tendieron a empeorar las condiciones de vida de amplios segmentos de población. La promesa de que el crecimiento económico era una condición suficiente para superar los procesos de exclusión social fue suplantada por posiciones políticas y académicas relativas a la necesidad de implementar alternativas sociales de relativa permanencia para "aliviar" las situaciones sociales críticas (Midaglia, Antía, 2008: 468).

Es en este marco que se concibieron en la región los llamados programas de Transferencias de Renta Condicionada, que más allá de los formatos específicos que han asumido en las distintas naciones, adquirieron un lugar de relevancia en los sistemas de protección y asistencia de la región. La izquierda uruguaya suscribió estas opciones de políticas sociales llevando a la práctica dos medidas que se inscriben en este campo de acción: el Plan de Atención a la Emergencia Nacional -PANES- y el Plan de Equidad. Ambas iniciativas estipularon como contrapartida para la obtención sus beneficios la asistencia a los centros educativos públicos -escuela en primera instancia y posteriormente ciclo básico secundario- y control de salud de los niños y adolescentes así como de las embarazadas.

El PANES se concibió como una iniciativa de tipo coyuntural proyectada para funcionar los dos primeros años de gobierno (2005-2007), dirigida a los sectores de población de menores recursos, en particular los segmentos considerados indigentes -es decir, aquellos que tienen dificultad de asegurar su reproducción mínima. El plan se estructuró en una serie de componentes o programas complementarios que se articulaban a partir del llamado "Ingreso Ciudadano". Entre esos programas se encontraba el apoyo a escuelas, liceos y Universidad del Trabajo; empleo transitorio; mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios

y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle; tarjeta alimentaria, entre otros (Midaglia, 2005: 296).

En el presente, esta iniciativa ya dejó de funcionar y, más allá de que tuvo una serie de problemas de instrumentación, parece razonable calificarla de exitosa, atendiendo sus objetivos y el nivel de cobertura alcanzado.

El Plan de Equidad en cambio, se diseñó como una propuesta estable de acción pública social, tendiente a constituirse en un nuevo “eslabón” del sistema de protección uruguayo. Más allá de su proyección futura, en el corto plazo atiende las situaciones de carencia socioeconómica priorizando su acción en los segmentos jóvenes de población, buscando corregir los desbalances sociales intergeneracionales en favor de la infancia y la juventud. A la vez, esa iniciativa amplía los límites de la franja social considerada con insuficiencia de recursos materiales en comparación a la cubierta por el PANES. En esta primera etapa, las transferencias de renta se realizan reutilizando los instrumentos clásicos de bienestar con que disponía el país, las Asignaciones Familiares.

También se diseñó otro conjunto de intervenciones públicas que tiende a reforzar el alcance de esta propuesta. Es así que se cuenta en el campo de la educación con programas que apuntan a la mejora del rendimiento y asistencia escolar, reducción de la deserción y desvinculación con la enseñanza media; en el ámbito laboral, se promueven proyectos productivos y cooperativas sociales, así como medidas de incentivo a la contratación de mano de obra desocupada en situación de pobreza y orientación laboral; en materia de seguridad social, se plantea la revisión del régimen de pensiones a la vejez para personas mayores de 65 años en condiciones de pobreza, y la revisión de la atención a la población discapacitada, entre el conjunto de medidas programadas (Midaglia, 2007: 195).

Importa señalar que los planes uruguayos de transferencia de renta son propuestas relativamente novedosas para el sistema de protección nacional, en el que predominan prestaciones de orientación universalista. Si bien en el pasado reciente se introdujeron una serie de programas focalizados, una proporción significativa se habían concebido como iniciativas transitorias, sostenidas

financieramente por organismos internacionales de crédito – PRIS, FAS, PIAI, Infamilia, entre otros⁷. (Midaglia C. Antía F., Castillo M., Cristar C., 2008)

Una tercera medida vinculada de alguna forma con el área de pobreza y vulnerabilidad, refiere a la creación de una nueva institución pública en materia social, el Ministerio de Desarrollo Social –MIDES- encargado de instrumentar y monitorear los planes mencionados y, simultáneamente, coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado.

La instalación de esta entidad, parece apuntar a reorganizar el esquema de protección social en general y en particular de la asistencia pública, ya que además de encargarse del diseño y ejecución o co-ejecución de las nuevas líneas de acción, reagrupa en su órbita una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público –INAU, INAMU, INJU⁸- que atienden nuevas demandas sociales, asociadas en una proporción significativa a temas de pobreza (Midaglia, Antía ,2008: 469).

La reubicación institucional de una serie de servicios sociales públicos fue planteada en instancias preelectorales por distintos agentes de la sociedad civil, operadores y académicos en términos de una estrategia de mejora de la gestión de las acciones públicas, en pos de lograr intervenciones más integrales y complementarias. Más allá de la importancia política e instrumental de la creación del MIDES, la ejecución de las funciones estratégicas adjudicadas – coordinación de los programas sociales- es altamente compleja y eventualmente conflictiva, ya que requiere de redistribuciones de poder al interior del entramado público institucional. Una serie de estudios nacionales evidencian que en el presente varios ministerios nacionales ofrecen bienes y servicios de naturaleza parecida, operan en las mismas arenas de políticas sociales y se dirigen a similares segmentos de población (Midaglia, Antía, Castillo, Cristar, 2008).

⁷ Algunas de estas iniciativas se encuentran operativas en el presente y aún se desconoce estrictamente su fecha de finalización.

⁸ INAU: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay; INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres; INJU: Instituto Nacional de la Juventud.

3.3. Salud

Una de las apuestas más fuertes en el área social ha sido la reforma de la salud. La creación de un sistema nacional de salud había sido una propuesta programática de larga data en la izquierda, un sector que representa una parte importante del gasto público (aproximadamente 9% del PBI) y como ya se indicó, ninguna propuesta sustantiva de cambio había logrado progresar en las últimas dos décadas (ICP, 2006: 123), considerándose que esta era una arena de política pública en la que aparecían fuertes bloqueos corporativos (Fernández, Moreira, Mitjavila 1999). El contexto se hace aún más complejo por la situación económica-financiera de muchos de los prestadores del sector privado.

Cabe indicar, que el área de salud se encontraba compuesta por dos sub-sistemas –uno público y otro privado- fragmentados y con serios problemas de equidad, aspectos que se manifestaban en el nivel de gasto por persona asistida –y, por ende, en la calidad de los servicios-, los niveles de acceso según área geográfica y las prestaciones y el financiamiento en distintas franjas generacionales. Mientras el sistema público atendía casi exclusivamente a los sectores de bajos recursos, el sistema privado se concentraba en la atención a los sectores medio-altos y altos y a los trabajadores formales, que estaban cubiertos por un seguro obligatorio. A su vez, el Ministerio de Salud Pública (MSP) parecía haber ido perdiendo progresivamente sus capacidades reguladoras y de control, lo que incidía en los niveles de servicios y el nivel de mercantilización del sistema.

El objetivo central del denominado Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) es asegurar el acceso universal a los servicios de salud, y hacerlo en un marco de equidad, calidad de las prestaciones y descentralización. Presupone que se lograrán cobertura y calidad homogéneas, con justicia distributiva en la carga económica.

La reforma contempla la jerarquización de la atención de la salud en el primer nivel, la articulación de servicios públicos y privados en el marco de un órgano central de gobierno –consagrando un sistema mixto- y la creación de un fondo administrado centralmente que reúnen las funciones de financiamiento y gasto. Esto implica un triple cambio: en el modelo de atención, en el modelo de gestión

y en el modelo de financiamiento (Midaglia, Antía, 2007: 147).

Los cambios se articularon en base a tres proyectos de ley que fueron aprobados. El primero estableció el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que se crea con aportes del Estado, los hogares y las empresas; de tipo único y administrado centralmente. El segundo, descentraliza la gestión de ASSE –la antigua “pata asistencial” del MSP- creando así las condiciones para que pueda prestar atención integral compitiendo en servicios con el sector privado y a la vez, separando las funciones asistenciales y de rectoría del MSP. El tercero crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SINIS), con una Junta Nacional de Salud encargada de la administración del Seguro Nacional de Salud (SNS), con representación del Poder Ejecutivo y participación de usuarios, empresas y trabajadores.

El SNS implicó un aumento en el aporte de la mayoría de los trabajadores públicos y privados del 3 al 6%, manteniendo la tasa de contribución empresaria (5%), y comprende un aporte inicial del Estado para la ampliación de cobertura. Se incorporan al mismo los trabajadores públicos y los menores de 18 años, con lo que el sistema logra una cobertura total. A su vez, se disminuyen los copagos en las instancias de asistencia, y se establece la gratuidad para ciertas enfermedades (diabetes), controles (cáncer de útero y mama) y, en ciertos casos, grupos específicos (niños y jubilados).

Los prestadores integrales continúan siendo públicos y privados y comprenden cinco tipos diferentes –Mutualistas, Seguros Privados, ASSE, Sanidad Militar y Policial- pero el sistema pasa a asignar los recursos según cápitas, riesgo (edad y sexo) y metas de prestación⁹. Estos cambios están orientados a limitar la selección adversa de afiliados por parte de las instituciones y asegurar la congruencia de las prestaciones con los objetivos de la política nacional de salud. A su vez, el sistema establece ciertos estándares de calidad para los prestadores, los que se identifican en un contrato de gestión, y que refieren a aspectos como la presencia de un equipo médico de referencia para cada usuario y los tiempos de espera para ser atendido.

⁹ El anterior sistema de seguro de salud pagaba cuotas indiferenciadas por distintos tipos de afiliados. Las metas asistenciales definidas hasta el momento se orientan especialmente al área materno-infantil.

Adicionalmente, se considera que la nueva institucionalidad generada mejorará el “governance” sectorial, mientras se implementan medidas que atienden a desafíos particulares del sector, como la supervisión del funcionamiento de prestadores privados en situación de crisis, la mejora en los salarios del personal médico y no médico y la regulación de los pagos de las intervenciones en medicina altamente especializada (ICP, 2007: 200).

3.4. Educación

En el campo de la educación es más difícil hablar de un proceso de reformas, lo que supone una situación peculiar, ya que –como fue mencionado antes- el mismo había sido objeto de cambios más o menos recientes y en oportunidades cuestionados por la izquierda. No obstante, existe un amplio consenso político respecto a la existencia de carencias importantes en ese sector de políticas públicas.

La administración del Frente Amplio no ha avanzado hasta el momento en modificaciones sustantivas¹⁰ aunque sí en un aspecto para nada menor: ha asignado incrementos sustanciales a la dotación presupuestal de la enseñanza, manteniéndose la propuesta electoral de alcanzar el 4,5% del PBI a la educación¹¹.

En este campo, las acciones se orientaron a la promoción del “Debate Educativo”, una iniciativa que buscaba identificar propuestas para ser incluidas en una futura reforma para luego elevarlas a los representantes políticos. El llamado fue amplio, y la participación incluyó diferentes grupos y actores sociales, aún cuando por razones de cercanía con el tema y organización, los gremios educativos parecen haber tenido un rol fundamental (Mancebo y Bentancur, 2007).

¹⁰ Entre las modificaciones cabe destacar la reformulación de los planes de educación secundaria y los programas Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias, orientados a brindar apoyo pedagógico específico a niños y adolescentes con bajo rendimiento (en un acuerdo ANEP-MIDES-INFAMILIA) .

¹¹ Según el gobierno, con la propuesta realizada en la última Rendición de Cuentas que se encuentra a consideración del Parlamento, se alcanza esa meta. Adicionalmente, argumenta que con el crecimiento del producto registrado durante estos años, el monto total es mayor que el inicialmente previsto. Algunos gremios de la enseñanza han discutido la pertinencia de incluir algunos rubros en el cálculo gubernamental.

En la propuesta del Debate pueden registrarse objetivos diferentes, tanto referidos a la identificación de consensos como a la posibilidad de “ganar tiempo” para priorizar el avance en otras áreas de reforma social (Midaglia y Antía, 2007).

Luego de esta instancia, el Poder Ejecutivo ha elaborado un proyecto de Ley de Educación remitido al Parlamento. La propuesta, que pretende tener características integrales, propone un sistema educativo coordinado que diferencia distintos niveles: educación inicial, educación primaria y educación media básica; educación media superior con orientaciones y perfiles de egreso y de tránsito, enseñanza terciaria con tres niveles –profesional, universitaria y de formación para la educación- y niveles de pos-grado.

La creación de un Instituto Universitario de Educación caracteriza la formación de los docentes como universitaria. Mantiene el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) compuesto por tres personas designadas por el Poder Ejecutivo con venia del Senado, pero introduce la votación para dos representantes de los docentes, y para uno de los tres miembros de los Consejos por cada una de las ramas de la educación. A su vez, crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como un mecanismo de *accountability* del sistema educativo hacia la sociedad.

Fuera de estas iniciativas, también merece especial destaque el “Plan Ceibal”. El proyecto, que se inscribe dentro de la iniciativa global *One laptop per child*, busca promover la inclusión digital disminuyendo la brecha que en este sentido existe respecto a otros países, y consiste en la entrega de computadoras portátiles a los niños y maestros de escuelas públicas –a las que además se brinda conectividad- como un instrumento para facilitar la creación de comunidades de aprendizaje apoyadas en prácticas innovadoras y considerando la participación social a través del entorno del niño. Hasta el momento se llevan entregadas unas 100.000 computadoras –alrededor de un tercio de la matrícula¹²- y se espera alcanzar una cobertura total para el año 2009.

¹² Sin considerar educación inicial.

3.5. Seguridad Social

El sistema de seguridad social -particularmente en sus áreas más sensibles, jubilaciones y pensiones- no ha tenido un papel central en la agenda de reformas sociales del gobierno del Frente Amplio, aún cuando la postura de la izquierda ha sido crítica sobre el actual sistema reformado. Resulta pertinente suponer que la ausencia de mayores iniciativas por parte del gobierno progresista en esta área se explica por variados factores, entre los que se encuentran la falta de consenso en la propia izquierda respecto a un sistema alternativo¹³, así como la presencia de intereses económicos vinculados al sistema mixto, los nuevos costos financieros de nuevas reformas y el *timing* político que las mismas exigen.

De todas formas, parece claro que existe cierto consenso sobre la necesidad de introducir modificaciones al sistema, especialmente por el riesgo de exclusión futura de trabajadores que no puedan superar la barrera que representan los 35 años de servicio, al menos a las edades habituales de retiro en Uruguay¹⁴ (Bucheli, et.all., 2006), un riesgo que parecen encontrar otros sistemas de la región que también han sido privatizados (CEPAL, 2006).

En ese contexto, la estrategia estuvo centrada en la convocatoria a un Diálogo Nacional sobre el tema, que convocó a especialistas, actores sociales y representantes políticos (Busquets, Setaro, 2007). El mecanismo permite un cierto nivel de discusión más despegado de la puja política y económica inmediata, y de esa manera poder visualizar con mayor claridad consensos y disensos sobre posibles cambios al sistema.

Los acuerdos alcanzados en el diálogo son muy recientes, y en la mayoría de los casos no tienen siquiera una propuesta legislativa concreta, pero abarcan un conjunto de temas relevantes, entre los que se encuentran: facilitar el acceso a la jubilación mediante la modificación de la mencionada barrera de acceso de los 35

¹³ Las posturas de los diferentes grupos varían desde sectores que consideran necesario eliminar el pilar de capitalización individual hasta otros que consideran adecuado mantener el sistema mixto, con cambios menores.

¹⁴ De acuerdo a las estimaciones del estudio mencionado, el 24% de los trabajadores alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 años y un 42% lo harían a los 65 años. Este problema es mayor en el sector privado y en los trabajadores de menores ingresos, que en el sector público y en trabajadores de mayores ingresos (Bucheli, et. all., 2006).

años de servicio; la modificación de los regímenes de asignaciones familiares y pensiones a la vejez –que ya se transformaron en ley-; la protección e integración de adultos mayores a través de servicios especiales y la reconsideración del valor de las jubilaciones y pensiones mínimas; la reconsideración de los topes y montos del seguro de desempleo y su asignación en el tiempo, integrándolo con políticas activas de empleo; la armonización de topes de algunas prestaciones y la disminución de las comisiones cobradas por las AFAPs.

3.6. Reforma tributaria

Aún cuando no es habitual integrar las reformas tributarias en el esquema de análisis de las políticas sociales, la pertinencia de incluirlas en esta visión está basada en dos argumentos: en primer lugar, su centralidad en el planteo político de la izquierda uruguaya y su vínculo con el devenir de otras reformas en el campo social, como es el caso de la reforma de la salud; en segundo lugar, porque sin lugar a duda reformas de este tipo pueden ser consideradas instrumentos claves para las pautas de distribución de la riqueza.

El planteo de reforma tiene antecedentes históricos en las propuestas programáticas de la izquierda, especialmente en lo que refiere a la introducción del impuesto a la renta personal. Incluso, se ha argumentado que una propuesta de este tipo tuvo anteriormente incidencia en las posibilidades electorales del Frente Amplio, aún cuando no existe evidencia concluyente al respecto (Canzani, 2000). Ciertamente es que, aunque formaba parte del programa de gobierno desde una perspectiva más específica, la reforma no había sido especificada con demasiado detalle, lo que llevó a un proceso de diseño en el que predominó el protagonismo técnico en el tratamiento de una cuestión indudablemente compleja. Y complejo resultó también su tratamiento parlamentario, e incluso su negociación política en el marco de la propia izquierda.

La propuesta formulada planteaba como objetivos del nuevo sistema¹⁵ lograr

¹⁵ Astori, Danilo, “La Reforma Tributaria”, presentación en las Jornadas académicas sobre Reforma Tributaria de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, mayo 2006. Disponible en http://www.mef.gub.uy/documentos/reforma_tributaria_Astori_CCEE.pdf

mayor equidad, mayor eficiencia y estímulos a la inversión productiva y el empleo, y se basa en cuatro pilares: la simplificación de la estructura impositiva, la racionalización de la base tributaria, la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal. Se buscaba también que la simplificación del sistema tributario, junto con una mejora en los mecanismos de recaudación, generaran una mayor eficiencia tributaria y, progresivamente, una disminución de esa carga.

La reforma es una variante del tipo "dual", que tiene como antecedentes más conocidos las modificaciones practicadas en algunos países nórdicos entre fines de los ochenta y comienzos de los noventa (ICP, 2007: 178) y de manera más reciente en España. La dualidad proviene de un tratamiento diferencial a las rentas del capital y el trabajo. Las primeras se gravan con una tasa fija y las segundas con una tasa progresiva, comprendiendo una franja de ingresos que está exenta de pago.

La tasa aplicada a las rentas del trabajo varía entre 10% y 25%, pero con una proporción de aproximadamente 60% de la población que queda exonerada por franja de ingresos, una variante importante respecto al anterior impuesto –IRP, aplicado a sueldos y jubilaciones- que dejaba fuera solamente a 30% de los asalariados. Por otra parte, se eliminan o disminuyen las tasas de algunos impuestos indirectos, bajo el supuesto que constituían, por lo general, mecanismos de tipo más regresivo. A su vez, se establecen modificaciones al régimen de monotributo –aplicable básicamente a pequeñas empresas y trabajadores independientes- como estímulo a la formalidad y en una apuesta por aumentar la inclusión social vía el aumento de la formalización de estas actividades (Perazzo y Rodríguez, 2006).

Los propios análisis que dieron sustento a la reforma, establecen expectativas sobre cambios en el nivel de equidad de la carga tributaria –resultado neto diferencial en los ingresos según deciles-, pero aún con estas modificaciones el impacto agregado en la distribución del ingreso es realmente pequeño. La situación puede ilustrarse a través de los propios cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁶, que estimaban que el decil inferior pasaría a tributar

¹⁶ Mencionados en ICP, 2007.

10,8% de sus ingresos, frente a 17,8% de tributación en el decil más rico, y en algunos casos una variación sumamente moderada del Índice de Gini (de valores en ese momento estimados en 0,4742, a niveles de entre 0,4622 y 0,4608, dependiendo de los escenarios)¹⁷.

A menos de un año de la puesta en marcha de la reforma ya se han producido cambios y se planifican otros, algunos obligados por circunstancias formales – como la eliminación del IRPF a las jubilaciones, y su sustitución por un nuevo impuesto- y otros vinculados con ajustes que responden tanto a revisiones como a reclamos políticos y/o sectoriales. Los cambios más importantes se enfocan en el IRPF y suponen un aumento del mínimo no imponible de casi el 40% -lo que aumentaría en más de 150.000 el número de trabajadores que no pagan el impuesto-, el aumento de las deducciones por hijos menores y la posibilidad de liquidación por núcleo familiar.

4 PROCESO POLÍTICO EN TORNO AL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y ASPECTOS INSTITUCIONALES RESALTABLES.

Las maneras en que los cambios en las políticas sociales se diseñan y ejecutan suelen estar estrechamente vinculadas con las características de los contextos políticos y el entramado institucional en cada país. El caso uruguayo no escapa a esta situación, por lo que resulta interesante analizar los procesos que están detrás en tanto pueden explicar algunas de los rasgos finales que las propias políticas asumen.

En el campo de las **relaciones laborales** la tramitación de los cambios se vio seguramente favorecida por la fuerte voluntad política del Frente Amplio de avanzar en la implementación de ciertos instrumentos, como los Consejos de Salarios. La orientación de la fuerza política en este aspecto era firme y homogénea, y la disponibilidad de una mayoría parlamentaria propia facilitó la aprobación de la normativa necesaria, a la vez que los actores que podían

¹⁷ Ver presentación: Serra, Joaquín, y Vallarino, Hugo, “Reforma Tributaria en Uruguay: Análisis de la Reforma y Estrategia de Comunicación”, en www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/cartagena/Cartagena_DGI.ppt#16

oponerse a tales medidas carecían de la fuerza necesaria para impedirlo. Sólo se plantearon algunas dificultades puntuales en la definición de los grupos, y especialmente con algunas gremiales empresarias que tenían reticencias a la participación de algunos sindicatos con fuerte poder de negociación en sus correspondientes grupos.

Más complejo fue el camino de aspectos de las relaciones laborales vinculadas con algunas cuestiones específicas, como el fuero sindical y la solución de conflictos colectivos y las ocupaciones de lugares de trabajo, donde se verificaron enfrentamientos importantes entre las gremiales empresariales y el gobierno.

La instalación del nuevo sistema de **asistencia social** contempla tres aspectos diferentes en términos de tramitación política.

En una primera instancia, dentro de la fuerza política se discutió sobre la pertinencia de crear un ministerio específico, un aspecto sobre el que no parecía existir un consenso claro y que fue laudado en los momentos previos a la instalación del gobierno.

El Plan de Emergencia –PANES– formaba parte del programa electoral del gobierno, en particular del documento denominado el “Uruguay Social”. En él se planteaba que: *“(…) a los efectos de atender rápidamente la angustiada situación de pobreza e indigencia que padecen aproximadamente un millón de compatriotas (...) la primera medida que adoptará un gobierno progresista será el plan nacional para la emergencia social acotado en el tiempo y con objetivos precisos (...)”* (Vázquez T, 2004: 21). Por tanto, la discusión política fue relativamente escasa en el seno de la propia izquierda, recibiendo críticas puntuales desde la oposición, que no resultaban importantes desde el momento en que el gobierno contaba con los votos suficientes para aprobar la iniciativa.

El Plan de Equidad no se encontraba contemplado en la propuesta política, sino que surgió como una línea de acción necesaria promovida por una serie de razones, entre las que figuran: el acotado período de funcionamiento estipulado para el PANES, el aprendizaje que había dejado el propio plan de emergencia, y el vacío de atención pública que se producía con la suspensión de los

beneficios, en particular de la transferencia de renta para un conjunto de hogares en situación de pobreza.

La formulación del Plan de Equidad brindaba la oportunidad política de discutir líneas estables de intervención pública para enfrentar la problemática social relativa a la pobreza y vulnerabilidad que ya se había instalado en Uruguay más allá de las fases de dinamismo económico. El MIDES conjuntamente con el Consejo Nacional de Políticas Sociales lideraron el diseño del nuevo Plan, conformando en una primera instancia un equipo técnico-político con integrantes del propio Ministerio, de otros organismos públicos y especialistas invitados, encargados de elaborar una primera versión de esa iniciativa, la que fue revisada, ajustada y reformulada por el mencionado Consejo.

Una vez consagrada esa primera formulación del Plan, ampliamente consensuada entre los representantes del área pública social, se pasó a negociar el mismo con las autoridades del MEF para así obtener los recursos necesarios para su puesta en práctica. Cabe destacar que, luego de una tensa negociación, el Plan obtuvo un 70% del total del presupuesto estimado originalmente para su instrumentación. A esto se suma una cláusula específica en la propia Rendición de Cuentas que considera incrementos de recursos financieros para los próximos años, a medida que se avance en su ejecución (Midaglia, 2007: 197).

La tramitación de la **reforma de la salud** ha sido, al menos hasta el momento, la más compleja. Aún cuando los objetivos estuvieron claros desde un principio, el proceso resultó más lento de lo previsto, incluso dentro de lo que podría considerarse una coalición social relativamente amplia que apoyaba la propuesta. La creación de un Consejo Consultivo de la Salud con representantes del gobierno, la academia, gremios profesionales y de funcionarios, prestadores y usuarios; significó la apertura de un ámbito de discusión importante, pero resultó cuestionado en algunas oportunidades, tanto por características particulares de la reforma como por la relación de las transformaciones propuestas con la reforma tributaria.

En una primera instancia, el modelo propuesto por el equipo de salud suponía un financiamiento del sistema a través de una alícuota del impuesto a la renta, lo que fue luego descartado, terminando con la reformulación de los criterios

de aportes al FONASA descritos en el punto 3 y con un sistema que está basado de manera muy importante en aportes de los trabajadores.

Pero además, la reforma enfrentó un escenario conflictivo porque los partidos tradicionales se manifestaron en contra, hubo algunas discrepancias – especialmente respecto a los mecanismos de financiamiento- en el interior del Frente Amplio, y alternativas que supusieron enfrentamientos con algunos de los actores del sistema. Entre ellos resalta un prolongado conflicto con el gremio médico, especialmente por los criterios de remuneración en la salud pública. La situación implicó una “pulseada” entre el gobierno y los sindicatos del sector, especialmente aquellos que agrupan a los especialistas, pero también se cruza con la doble situación de profesionales y empresarios que ostentan muchos involucrados¹⁸.

La tramitación de la propuesta de Ley de **Educación** está recién comenzando, pero es razonable pensar que se transforme en uno de los asuntos que conlleve mayores dificultades para el actual gobierno. Los partidos políticos de la oposición se habían retirado del Debate Educativo antes de su finalización cuestionando la representatividad de los participantes (ICP, 2007:204), y ante la propuesta de ley plantean cuestionamientos, especialmente sobre la integración de los docentes a los organismos de gobierno. Mientras tanto, desde distintos sectores del Frente Amplio y desde los sindicatos –especialmente los de la enseñanza- se cuestiona el hecho de que la ley no avance más en este aspecto.

¹⁸ Los gremios médicos se agrupan en torno a tres asociaciones: la más abarcativa y antigua, el Sindicato Médico del Uruguay, que agrupa a cerca del 80% de todos los médicos y tiene fuerte representatividad en Montevideo y el área metropolitana; la Federación Médica del Interior (FEMI) que agrupa a los médicos del interior del país, especialmente a aquellos que están vinculados a cooperativas de producción de servicios de salud; y las Sociedades Anestésicos-Quirúrgicas (SAQs) que agrupan a los médicos de mayor nivel de especialización. Es importante la diversidad de trayectorias y composición de cada uno de estos grupos, y por tanto su representación de intereses varía significativamente. El SMU es propietario de la principal prestadora de servicios de salud en el sector privado, buena parte de los socios de FEMI son propietarios o cooperativistas de servicios de salud en el interior y una parte relevante de los miembros de las SAQs están vinculados con las empresas que realizan los tratamientos médicos de más alta especialización.

Por otra parte, la Universidad de la República muestra su desacuerdo con la creación de un instituto universitario para la formación docente, que estaría bajo la órbita de la ANEP.

En el caso de la **seguridad social** es poco lo que puede decirse en este aspecto. El diálogo parece haber identificado algunos consensos básicos, pero es razonable pensar que en el momento de la implementación de algunas de las medidas propuestas se encuentre cierto nivel de debate político con la oposición. Tampoco puede descartarse que algunos sectores de la propia izquierda propongan nuevamente revisiones más profundas en el sistema, aún cuando puede considerarse baja la viabilidad política para llevar adelante grandes cambios en el mismo.

La **reforma tributaria** ha sido, sin duda alguna, el área de acción del gobierno que se ha transformado de manera más nítida en una arena de disputa político-partidaria, y también la más polémica desde el punto de vista social.

En el ámbito de la izquierda se alzaron voces reclamando mayores tasas de imposición al capital y menores al trabajo, así como también se reclamó un aumento del mínimo no imponible o mayores deducciones. Algunos sindicatos plantearon reclamos en el mismo sentido, o propusieron medidas compensatorias. En la interna del Frente Amplio la cuestión parece haberse resuelto a través de una moderación de las expectativas sobre el impacto redistributivo global de la reforma y la realización de ajustes sobre aspectos considerados inadecuados o "impopulares"¹⁹

Pero la mayor confrontación se planteó con los partidos de la oposición: sus principales dirigentes han criticado la reforma y anunciado que la derogarían en caso de llegar al poder, aún cuando en su mayoría parecen referirse fundamentalmente al IRPF, y difieren en las alternativas tributarias que implementarían en su sustitución. Por otra parte, los mismos sectores políticos

¹⁹ En los hechos, algunos analistas han planteado la aceptación explícita o tácita de la importancia del crecimiento y la búsqueda de inversión extranjera como aspectos que parecen haber primado sobre la redistribución en la propia formulación de la reforma (ICP, 2007).

han estado detrás de la impugnación realizada sobre la constitucionalidad de aplicar el mismo impuesto a las jubilaciones más altas²⁰.

5 BALANCE DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS.

Si bien es muy prematuro evaluar los impactos del conjunto de reformas instrumentadas por la actual Administración Política, es posible considerar ciertos indicadores que se aproximan a analizar algunas de sus consecuencias socioeconómicas e institucionales²¹.

Es posible afirmar que la política en el campo de las **relaciones laborales** tuvo efectos en los niveles de salarios, algunas características del empleo y el fortalecimiento de actores sociales, especialmente importante a nivel de trabajadores, con la creación de nuevos sindicatos a nivel de lugar de trabajo y el incremento de la afiliación sindical.

El salario real público y privado tuvo un rápido proceso de mejora, alcanzando un incremento medio de 11.5% en diciembre de 2006 respecto a junio de 2004, pero las mejoras se verifican en todos los sectores. También parecen tener

²⁰ La aplicación del IRPF a las pasividades más elevadas fue impugnado por un grupo de ciudadanos por su inconstitucionalidad, obteniendo una sentencia favorable de la Suprema Corte de Justicia a través de un fallo dividido que generó una fuerte polémica pública y acusaciones cruzadas de presión a la justicia. Pocas semanas después, la integración de la Suprema Corte cambió por el retiro de una de sus integrantes y las nuevas sentencias dictadas consideraron constitucional el IRPF a los pasivos. Finalmente, el gobierno sustituyó el IRPF a las jubilaciones más elevadas por un nuevo impuesto, el IASS (Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social). La diferencia más importante es que lo recaudado por esta vía se volcará íntegramente a la seguridad social y no a rentas generales.

²¹ Si bien no aparece como un objetivo específico de este trabajo, se cree importante señalar la evolución y características del gasto público social (GPS) en Uruguay, que ha sido uno de los más altos de América Latina. El indicador de GPS por habitante se incrementa levemente en los primeros años del gobierno de izquierda, 2005 y 2006, ubicándose en esos años entre 33,3% y 36,7% del PBI. Una particularidad resaltable es que se incrementa significativamente –si bien desde niveles muy bajos– el GPS no convencional con la creación del MIDES (MIDES, 2007:47).

incidencia directa en la formalización, ya que se registra un número récord de aportantes a la seguridad social.

Variaciones porcentuales del salario real con relación a junio de 2004

Mes	IMS	IMS Privado	IMS Público
Junio 2005	4.1	3.0	6.4
Diciembre 2005	7.6	6.7	9.1
Junio 2006	9.4	8.4	11.4
Diciembre 2006	11.5	11.9	11.0
Diciembre 2007 (máximo pautas)	15.9	14.7	18.5

Fuente: Notaro (2007)

El mecanismo de los Consejos continúa funcionando regularmente. Los ocho grupos cuyos convenios habían vencidos a mediados de 2007 fueron convocados nuevamente y la gran mayoría de ellos había arribado a un acuerdo antes de fin de año. En 2008 se espera que el 100% de los trabajadores de la actividad privada estén cubiertos por convenios colectivos.

En definitiva, parece haber argumentos como para señalar que el actual gobierno avanzó en el reequilibrio de las relaciones laborales –en un sentido favorable hacia los trabajadores- a través de los Consejos de Salarios y una ley de protección de la actividad sindical (Ermida, 2006:8)²².

La política de **asistencia** también presenta algunos resultados interesantes. El Plan de Emergencia logró un nivel de cobertura mayor que el proyectado originalmente, alcanzando a 71.231 hogares en situación de pobreza e indigencia, pero igualmente se respetaron los parámetros políticos establecidos relativos a atender las problemáticas vinculadas con la exclusión social.

Como se evidencia en la información presentada a continuación, el 80% de los hogares beneficiarios pertenecían al sector de ingreso más pobre de la población. Entre quienes recibieron el ingreso ciudadano, el 75,4% formaba parte del primer quintil de ingreso, es decir, el que se encontraba en peores

²² Véase “La nueva legislación laboral uruguaya”, en <http://www.upf.edu/iuslabor/042006/LatinoamericaOscarErmida.pdf>

condiciones económicas, y el 19,5% se ubicaba en el segundo quintil de ingresos, el que si bien presenta una situación levemente mejor que el grupo anterior, también forma parte del segmento pobre de los ciudadanos uruguayos. Además vale la pena destacar, que el 52,1% de los hogares incorporados en este programa tenían jefatura femenina y el 90% de ellos contaba con integrantes jóvenes, es decir, menores de 18 años de edad, reforzando estos atributos la situación de vulnerabilidad de estas unidades familiares.

EL PANES EN CIFRAS	
71.231	Hogares beneficiarios
71%	de los beneficiarios reside en el interior del país
58%	Protagonistas mayores de 18 años son mujeres
80%	Se encuentra en el quintil más pobre de la población según el nivel de ingreso del hogar por capita
40%	De hogares recibieron programas de promoción y desarrollo de capacidades.

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social-Setiembre 2007

MIDES-Banco Mundial. Nota Técnica, Banco Mundial 2008.

EL INGRESO CIUDADANO (IC) EN CIFRAS	
\$UY 1360 71.231 US\$ 100 ml	Monto mensual del ingreso ciudadano por hogar, ajustable cuatrimestralmente por IPC (valor base) Hogares beneficiarios del IC Gasto público asociado a IC (equivalente a 0,6% del PIB de 2006)

75,4%	de los beneficiarios pertenece al primer quintil de ingreso	
19,5%		de los beneficiarios pertenece al segundo quintil de ingreso
52,1%	del total de beneficiarios son hogares con jefatura femenina	
90%		de los hogares beneficiarios tiene a su cargo menores de 18 años
50%		de los hogares beneficiarios son hogares nucleares o biparentales

MIDES-Banco Mundial. Nota Técnica, Banco Mundial 2008.

Por último, y como punto relativamente deficitario, la evaluación del PANES indica que interesa señalar que este primer programa de transferencias de renta condicionadas no logró publicitar de forma suficiente las contrapartidas y, por ende, su grado de cumplimiento tendió a ser menor del esperado. De la encuesta a usuarios realizada en el año 2007, sólo un 22, 6% tenía información de que los niños debían asistir a la escuela, casi el 15% conocía la importancia de participar en la iniciativa Rutas de Salida, el 14,3% disponía de datos sobre la necesidad de realizar controles pediátricos y apenas 8,5% estaba informado sobre el requerimiento de controles ginecológicos.

Contrapartidas según conocimiento de los protagonistas

Contrapartidas	Porcentaje
Que todos los niños asistan a la escuela	22,6
Participar en Rutas de Salida	14,9
Control pediátrico	14,3
Control ginecológico	8,5
Otro	19,8

Nota: Sólo respuestas afirmativas

Fuente de información: Informe de Resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES 2007. FCS-DS, Hein, Mascheroni, Sosa, Riella.

Finalmente, un estudio del Banco Mundial reconoce la importancia del PANES en la disminución de las brechas de cobertura que experimentaban los programas de transferencia de ingreso en Uruguay, y señala que sus características de aplicación lo hacen un ejemplo particularmente exitoso a nivel internacional de programas de ese tipo, aún cuando tuvo superposiciones con otras prestaciones y un impacto modesto en la pobreza. Reconoce que la etapa del PANES dio respuesta a la emergencia, situación de la que el gobierno parece moverse hacia un enfoque más estratégico con el Plan de Equidad. Finalmente, estima que logrando una implementación total de este plan podría lograrse menor superposición y un impacto de reducción de hasta tres puntos porcentuales en el nivel de pobreza y disminución a la mitad de la indigencia. Los desafíos, de todas maneras, se consideran importantes, e incluyen la necesidad de mayores recursos fiscales, problemas con las estructuras de incentivos que pueden generar los nuevos programas, la necesidad de mejores arreglos institucionales y la forma de mejorar la efectividad de las transferencias de ingresos basadas en sistemas de tipo contributivo (World Bank, 2007).

Al igual que ocurre con otras reformas –y, en este caso, de manera especial por el escaso tiempo transcurrido desde su implementación- al momento no existe una evaluación de impacto confiable de la **reforma de salud** que permita establecer si sus objetivos han sido logrados. Aún bajo esa perspectiva se señalan algunos aspectos que podrían considerarse indicios de efectos positivos.

El aumento de la cobertura puede verificarse a través de las personas que entraron al FONASA gozando de una asistencia integral, incluyendo en muchos casos la opción de elegir el prestador de servicios. Las fuentes oficiales afirman

que hoy el sistema cubre al 100% de la población y estiman el incremento de cobertura en unas 200.000 personas²³.

La equidad se vería mejorada por dos vías: el aumento del número de aportantes que se verifica al pasar de un sistema de aportes a otro (estimado en una variación de 586.000 personas a 1.400.000, aún cuando no existe una equidad total en tanto no todas las personas aportan en función de sus ingresos), y en la variación del nivel de gasto por persona atendida en cada uno de los subsistemas (se prevee que el gasto por persona en el sistema privado respecto al sistema público pasará de una relación de 3.2 a una relación de 1.23 al finalizar el actual período de gobierno)²⁴.

También parece razonable estimar que el acceso estaría favorecido por la disminución de los copagos y la gratuidad de algunas prestaciones, que la participación social y el control se verán incrementados por los cambios en la institucionalidad del sector –que incluye participación de prestadores, trabajadores y usuarios a varios niveles-, y que la calidad mejorará por un superior control y una mayor regulación de los prestadores.

Adicionalmente, parece evidente que un impacto más general tiene que ver con la recuperación de un fuerte protagonismo del Estado en esta área, lo que sin duda condice con los postulados de una visión progresista. Si durante los últimos años buena parte de los cambios en el sector se habían dado como resultado de acciones que llevaban adelante los otros actores, ahora la estrategia estatal se enfoca en dejar en claro que no está dispuesto a negociar su rol rectoría. Esta decisión tiene, como contrapartida inevitable, la necesaria construcción de capacidades institucionales para ejercer ese rol en sus múltiples dimensiones, que van desde la planificación hasta el control de las prestaciones, desde el esquema de financiamiento hasta la coordinación y articulación de los diferentes actores institucionales.

²³ Declaraciones de Daniel Olesker, ver en Noticias Socialistas, <http://www3.ps.org.uy/noticias/noticias2041.htm>.

²⁴ La relación era de \$ 900 por persona en el sistema privado a \$ 280 por persona en el sistema público, y se estima que al terminar el período pasará a ser de \$ 900 en el sistema privado a \$ 718 en el sistema público. (Declaraciones de Daniel Olesker en Noticias Socialistas, <http://www3.ps.org.uy/noticias/noticias2041.htm>).

Como ya fue mencionado, el corto período transcurrido no permite realizar una estimación de los impactos de la **reforma tributaria**. Los análisis independientes realizados en base a simulaciones sobre aspectos como distribución y pobreza confirman la progresividad del nuevo sistema pero indican un moderado efecto positivo sobre la distribución, limitado por las características de la salarización en los sectores pobres²⁵, y un leve efecto positivo sobre la pobreza, resultado de la reducción de precios en artículos de consumo (Amarante, Vígrito, 2007).

En otro ámbito, el de la opinión pública, parece que los indicadores no son favorables. La reforma tiene una valoración más negativa que positiva. Todo indica que la sustitución de IRP por IRPF no se ha percibido como una ganancia en la mayoría de los sectores supuestamente favorecidos. Por otra parte, no puede descartarse que el contexto económico haya incidido negativamente, ya que los cambios impositivos, que se esperaba generaran variaciones a la baja en los precios al consumo, probablemente se han visto licuados por un contexto de aumento de la inflación.

6 UNA VISIÓN COMPARADA Y LOS APRENDIZAJES PARA EL PROGRESISMO

En el intento de descifrar sí existe un conjunto de rasgos específicos en materia de bienestar y protección que diferencie la administración política de izquierda de las anteriores, se hace necesario ensayar algunas comparaciones entre la orientación que han asumido una serie de políticas sociales fundamentales en los distintos gobiernos de turno.

En el cumplimiento de este desafío político-académico es posible articular dos esquemas analíticos particulares, los de Peter Hall (1996) y Paul Pierson (2006), referidos, en términos generales, a las variaciones de que son objeto las políticas públicas.

Hall identifica tres niveles de cambio en relación a las *policies*, que son

²⁵ Básicamente, porque el antiguo IRP que viene a sustituir el nuevo IRPF era un impuesto con poco peso en los ingresos de los sectores de menores ingresos.

indicativos, ya sea del ajuste o de la emergencia, de un nuevo paradigma orientador de las estrategias de desarrollo socioeconómico, lo que en la práctica se traduce en pautas específicas de acción estatal en las distintas arenas públicas, en este caso, las de naturaleza social.

En el primer nivel de cambio priman las opciones tradicionales de la política social en cuestión, se mantienen los medios de implementación así como las fuentes de financiamiento que las caracterizan. La modificación consiste en ajustes menores en los criterios de intervención, así como en el presupuesto adjudicado al programa en respuesta a nuevas problemáticas sociales. En el segundo nivel de cambio se alteran los instrumentos de gestión y aquellos que inciden en la viabilidad económica y financiera de la propuesta pública, pero se conservan las metas y la orientación original del servicio social. Finalmente, el tercer nivel de cambio se asocia con una sustitución del hasta ese momento paradigma dominante, por otro cuya orientación es radicalmente opuesta, promovándose una nueva matriz de ideas y criterios orientadores de política pública.

Pierson, por su parte, centra su interés específicamente en las opciones de *policies* que han predominado en la fase de recorte de los sistemas de protección y bienestar, identificando tres estrategias de conducción política de esos procesos, que en varias oportunidades se han manejado de forma combinada.

En este marco, considera la **recalibración** de programas como un criterio de revisión de políticas sociales, que se traduce en variaciones adaptativas de esas intervenciones, ya sea para atender nuevas demandas o corregir dinámicas distorsionadas de su funcionamiento. La otra estrategia la define en términos de **re-mercantilización**, que refiere a cambios sustantivos en la orientación de los servicios sociales instituidos, jerarquizando al mercado como el agente proveedor de bienestar. Por último, considera como un criterio que refuerza la radicalidad de las modificaciones introducidas en los programas de protección la pauta de **contención de costes** que tiende a incidir no sólo en el presupuesto de la iniciativa social, sino también en el nivel y composición del gasto público.

En el esfuerzo de articular estas dos propuestas de reformulación de las políticas sociales, se torna pertinente equipar el primer nivel de cambio planteado por Hall con la estrategia de recalibración enunciada por Pierson. En ambos casos,

se conservaría la orientación y los formatos de instrumentación de los programas, sólo se modernizaría cierto componente o pauta de acción.

El tercer nivel cambio de *policies* propuesto por Hall guarda relación con los criterios de re-mercantilización y recorte presupuestario esbozado por Pierson. En algún sentido, ambos analistas identifican revisiones sustantivas en la orientación y en las formas de provisión de bienes sociales. El ensamblaje de estas categorías de análisis estarían indicando un estilo de reforma social pro-mercado y de redefinición de los criterios en las formas de provisión social.

No obstante resta considerar el segundo nivel de cambio de políticas públicas definido por Hall, que en última instancia, asociado a las categorías elaboradas por Pierson, indica modificaciones de tipo híbrido, es decir aquellas que no alcanzan a revertir el “núcleo duro” de los servicios sociales consagrados.

Ahora bien, previo a sistematizar las reformas sociales promovidas por los gobiernos a cargo de los partidos tradicionales y de la izquierda política uruguaya en base a la combinación de los esquemas analíticos planteados, se torna necesario incorporar algunos ítems de análisis complementarios a los considerados por los autores de referencia, en particular Pierson. En su planteo, en la medida que centra la atención en los procesos de “recorte” de los programas de bienestar, sólo concibe opciones de provisión social en la que se reduce en diversos aspectos –financieros y de gestión- el papel del estado. En el supuesto que las fuerzas políticas moderen o reconsideren la pauta liberal de protección, es necesario agregar dos nuevas categorías: des-mercantilización y ampliación de costes.

Reformas Sociales de la década del 90'

	Recalibración innovadora	Mercantilización	Tendencia a la desmercantilización	Contención de costes	Ampliación de costes	Sin cambios
Primer Nivel de Cambio (Igual orientación)	Asistencia (Pobreza y vulnerabilidad)					
Segundo Nivel de Cambio (Igual orientación, diferentes medios)	Educación				Educación	
Tercer Nivel de Cambio (diferente orientación y diferentes medios)		Relaciones laborales Seguridad Social		Relaciones laborales Seguridad Social		
Sin cambios						Salud

Fuente: Elaboración Propia en base a las categorías de análisis de P. Hall y P. Pierson

La localización de distintas reformas sociales en las categorías de análisis anunciadas evidencia, como se señaló anteriormente, que el proceso de reformulación de las políticas sociales en el país durante los 90' ha sido significativamente moderado, es más, en algunos sectores como el educativo se reforzó la pauta de acción estatal. Las áreas revisadas con la aplicación de criterios liberales fueron las asociadas a la esfera laboral y a la seguridad social. Vale la pena reiterar que en el caso del sistema de jubilaciones y pensiones, si bien se introdujeron criterios de mercado, se mantuvo un componente tradicional relativo a la solidaridad intergeneracional. De cualquier manera, se constata cierta reducción de intervención estatal, ya sea retirándose de campos tradicionales de provisión, así como compartiendo la gestión de algunos programas sociales con agentes de la sociedad civil como en las iniciativas relativas a la asistencia social.

Reformas Sociales del gobierno de izquierda

	Recalibración innovadora	Mercantilización	Tendencia a la desmercantilización	Contención de costes	Ampliación de costes	Sin cambios
Primer Nivel de Cambio (Igual orientación)	Educación				Educación	
Segundo Nivel de Cambio (Igual orientación, diferentes medios)	Asistencia (Pobreza y vulnerabilidad) Salud		Salud		Asistencia (Pobreza y vulnerabilidad) Salud	
Tercer Nivel de Cambio (diferente orientación y diferentes medios)			Relaciones laborales		Relaciones laborales	
Sin cambios						Seguridad Social

Fuente: Elaboración Propia, en base a las categorías de análisis de P. Hall y P. Pierson

La izquierda, en cambio, reformula en parte el patrón de intervención social, recreando –o, mejor dicho, recuperando- el papel del estado como agente proveedor y fuertemente regulador en materia de protección y bienestar social.

Esta apreciación se torna evidente en materia de asistencia, de salud y de relaciones laborales. El Plan de Equidad, esencialmente, tiende a modificar los formatos de atención a la pobreza, tornando extensivo y permanente para la población joven los beneficios de las asignaciones familiares más allá de la inclusión formal de los jefes de los hogares en el mercado de empleo. La reforma de salud también refuerza las funciones de provisión y regulación del MSP, supuestamente mejorando la atención en los organismos públicos especializados, pautando y protocolizando los formatos de provisión privada, y tornando más equitativo el tratamiento de salud entre diversos grupos de edad y socioeconómicos. Los Consejos de Salarios, por su parte, revierten los procesos de desregulación laboral y tienden a mejorar las pautas salariales establecidas por el mercado, a lo que se agrega que los sindicatos públicos y privados vuelven a adquirir el protagonismo perdido en las décadas anteriores.

Más allá de estas constataciones, importa señalar que algunos de los sectores que fueron objeto de profundas reformas -como la seguridad social y la educación- no lograron redefinir nuevas líneas de acción y/o orientaciones que las instituidas en los procesos reformistas anteriores. Cabe suponer que las razones que operan en la continuidad del funcionamiento de esas estrategias son diversas según el sector que se analice.

En la caso de educación, la estrategia de revisión impulsada por anteriores administraciones -en particular, la del segundo gobierno del presidente Sanguinetti- no se alejaba y hasta podría decirse que compartía presupuestos orientadores y programáticos con los sustentados por la izquierda uruguaya. En este sentido, repensar una propuesta distinta de cambio y diferenciarse de las iniciativas ya instrumentadas en esta área resulta una tarea política compleja, a la que se agregan las dificultades de la negociación con los gremios de la enseñanza.

La reforma de la seguridad social, ya ha generado su propio legado histórico y ha constituido, como se planteó, grupos de intereses específicos entre los contribuyentes, además de los agentes privados que operan el sistema, que no parecen proclives a revisar nuevamente la forma de asegurar su futuro. A esto se suma el costo económico-financiero de reconfigurar el sistema.

Esta es una de las diferencias sustantivas con las estrategias de regulación laboral promovidas por el actual gobierno, en el sentido de que en esta arena, además de que conviven actores colectivos fuertes con demandas contrapuestas, la puesta en marcha de los Consejos de Salarios no requiere de grandes inversiones económicas.

Hasta aquí, la argumentación ha pretendido mostrar que hay rasgos diferenciadores en la política de la izquierda uruguaya en los temas sociales respecto a sus antecesores, aún cuando no siempre los cambios sean radicales ni abarquen a todos los sectores. La magnitud y la permanencia de esos cambios sólo podrán verse en un plazo más largo. Pero, aún así, existen una serie de cuestiones que interesa dejar planteadas.

En primer lugar, la sensación de que ahora más que nunca es necesario pensar

el esquema de bienestar protección social en su conjunto, más allá de reformas en áreas particulares. Este asunto parece especialmente relevante respecto a algunos de los componentes de la asistencia social que han tomado importancia en los últimos años, como las transferencias condicionadas. Interpretar su lugar en la construcción de una *“malla de protección”* resulta, hoy por hoy, un desafío clave para cualquier gobierno de izquierda.

En segundo lugar, interesa resaltar el rol fundamental que -aún en un mundo globalizado como el actual- tiene la regulación de las relaciones laborales. Si ese aspecto ha sido un diferenciador histórico de los gobiernos de izquierda a lo largo de la historia reciente, nada sugiere que debiera dejar de tener esa importancia en los tiempos actuales. Al menos, para gobiernos que se consideran a sí mismos como progresistas.

En tercer lugar, finalmente, vale la pena plantear una cuestión directamente vinculada con la temática de este seminario, y es la de los factores que están detrás de esos cambios identificados en las políticas.

Una posibilidad es pensar que son las respuestas casi lógicas a la caída de un paradigma -el Consenso de Washington. Otra alternativa es suponer que se trata de reacciones frente a nuevas problemáticas sociales, como las nuevas vulnerabilidades detectadas. Seguramente, ambas cuestiones influyen. Pero no debería dejar de pensarse que las ideologías importan, y que las orientaciones de los gobiernos siguen siendo un componente clave en la definición de lo que se hace -y lo que se deja de hacer- en un momento determinado.

En ese sentido, la existencia de una serie de gobiernos con similar orientación ideológica en la región no deja de ser, en cualquier caso, una oportunidad histórica para avanzar en la construcción de un consenso progresista, desde la ideas hasta las prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2007): *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNFPA. Montevideo.
- ANEP-CODICEN (1999); *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones*. Uruguay.
- Aust, Andrea y Arriba, Ana (2004): "Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards 'activation'?" Working Paper 04-11, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Madrid.
- Banco Mundial –MIDES, (2008): *Nota Técnica*, Banco Mundial.
- Bresser Pereira C y Cunill Grau Nuria, (1998); "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*; comp. C. B. Pereira C y N. C. Grau. Ed. Paidós, Argentina.
- Bucheli, Marisa; Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro; Rossi, Ianina (2006): "El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?". Documento No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo.
- Busquets, José Miguel (2002): "Análisis comparativo de la reforma de la seguridad social en Uruguay" en *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Colección Política Viva. Ed. de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Busquets, José Miguel; Setaro, Marcelo (2007): "Preparando las ideas y los actores para una futura reforma", en *Informe de Coyuntura 2007. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Ediciones de Banda Oriental. Montevideo.
- Canzani, Agustín, (2000): "Mensajes en una botella. Analizando las elecciones de 1999-2000"; en *Elecciones 1999/2000*. Colección Política Viva, ICP-EBO.
- Castiglioni, Rossana, (2005): *The Politics of Social Policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus maintenance, 1973–1998*. Ed. Routledge, New York & London.
- Davrieux, Hugo (1991); *Desigualdad y Gasto Público en los 80*. Ed CINVE-EBO, Montevideo.
- Fernández, José Enrique; Moreira, Constanza; Mitjavila, Myriam (1999): *Evaluación de la reforma de salud en Uruguay: equidad y redefinición del Welfare State*. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), Montevideo.
- Franco, Rolando (1996); "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL No 58*, Santiago de Chile.
- Geddes, Bárbara (1994); "Challenging the Conventional Wisdom" in *Journal of Democracy: Economic Reform and Democracy*.
- Hall, Peter (1993); "Policy paradigms, social learning, and de state. The case of economic policymaking in Britain" en *Comparative Politics*, vol 25, No 3.
- ICP (2007); *¿Y ahora?. El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Informe de Coyuntura. ICP-EBO, Montevideo.

Mancebo, M.Ester; Bentancur, Nicolás (2007); "Políticas educativas 2006", en Informe de Coyuntura N° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. ICP, FCS, UDELAR. Ediciones de Banda Oriental. Montevideo.

Memoria Anual del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –MTSS-, (2008). Presidencia de la República. Uruguay.

Midaglia C. (2005); "La Izquierda y las Políticas Sociales", en *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Colección Política Viva. Ed. ICP-EBO.

Midaglia, Carmen (2006); Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas, Libro CLACSO en prensa. Buenos Aires.

Midaglia C., Antía F. (2007); "La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, No 16. Rd. ICP-CAUCE.

Midaglia C. (2007); "Apostando fuerte en Políticas Sociales: los desafíos del Plan de Equidad" en *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Informe de Coyuntura. Ed. ICP-EBO, Montevideo.

Midaglia C., Antía F., Castillo M., Cristar C. (2008); *Repertorio de Políticas Sociales Informe de la 1ª etapa*. Ed. MIDES, Montevideo en prensa.

Midaglia C., Antía F. (2008); "¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno", en Cuaderno CRH v 20, No 51. Ed. Universidad Federal de Bahía.

MIDES (2007); "Identificación y Análisis del Gasto Público Social en Uruguay – 1910/2006", Colección Uruguay Social, Vol. 01, Universidad de la República, Instituto de Economía, Facultad de CCEE y Administración, Ministerio de Desarrollo Social.

Moreira, Constanza y Setaro, Marcelo(2002); "Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay", en *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Colección Política Viva. Ed. de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Notaro, Jorge (2007); "Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006". Serie Documentos de Trabajo DT 04/07, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Perazzo, Ivone y Rodríguez, Sandra (2006): *Impactos de la Reforma Tributaria sobre los ingresos de los hogares*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelAR, Montevideo.

Pierson, Paul (2006); "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", en del Pino y Colino (coords.), *Zona Abierta* 114/115. La reforma del Estado de bienestar. Madrid.

Rodríguez, Juan Manuel (2005); "Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas", en Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento. OIT, Santiago de Chile.

Senatore, Luis (2007); "Las relaciones laborales". En Informe de Coyuntura N° 7, La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. ICP, FCS, UDELAR. Ediciones de Banda Oriental. Montevideo.

Vázquez, Tabaré (2004); Ponencia del Dr. Tabaré Vázquez. Seminario "El Uruguay social". *Ciclo Una transición responsable*, 6 de setiembre 2004. Disponible en: <http://www.epfaprensa.org/hnnoticia.cgi?110,21,0,0,,0>

World Bank, (2007); "Income Transfer Policies in Uruguay. Closing the gaps to increase welfare", consultado en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/29/000310607_20071129093325/Rendered/PDF/40084optmzd0UY.pdf



Consenso Progresista

LAS POLÍTICAS SOCIALES
DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS
DEL CONO SUR

