

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Doctorado en Ciencia Política**

**Reformas sociales y gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2014). Tercer movimiento de la trayectoria de un estado de bienestar centenario**

**Gustavo De Armas**

**Tutor: Jorge Lanzaro**

**2017**

*A Erika, Isabel, Francisca, Emilia, Julieta y Catalina.*

## **Agradecimientos**

Presentar y defender esta tesis representa para mí un hito muy significativo en mi carrera como profesional e investigador académico. Haber llegado hasta aquí no ha sido nada sencillo por muchas razones, y sólo fue posible por el apoyo, los consejos y, especialmente, el aliento de algunos colegas y a la vez grandes amigos; corresponde entonces agradecerles, no como una formalidad sino para brindar testimonio de mi reconocimiento a todos ellos. En primer lugar, quiero agradecer a mi tutor Jorge Lanzaro por haberme empujado en todo momento a terminar esta tesis. En segundo lugar, a mis compañeros y amigos, Adolfo Garcé y Daniel Chasquetti, por los conocimientos generosamente compartidos. Por último, a Carmen Midaglia, actual Coordinadora del Doctorado de Ciencia Política, y a Ester Mancebo, su antecesora, por el apoyo y la confianza en estos últimos años.

## Lista de gráficos, tablas y cuadros

### Gráficos

- Gráfico 1.1: Gasto Público Social y Gasto Público no Social en América Latina y el Caribe (21 países). Serie 1990-1991 a 2013-2014. En porcentajes del PIB. pág.17
- Gráfico 1.2: Presidencias en América Latina (18 países) que pertenecen a partidos o coaliciones partidarias de izquierda o centro-izquierda. Serie 1994-2009. En porcentaje sobre el total de Presidencias. 19
- Gráfico 3.1: PIB por habitante (promedio decenal) en países seleccionados. Promedios decenales para regiones seleccionados entre 1900 y 1969. En miles de USD (1990 International Geary-Khamis dollars). 68
- Gráfico 3.2: Porcentaje de empleados que trabajan en el sector de la mano factura sobre el total de empleados en Estados Unidos de América y países seleccionados de Europa Occidental y América Latina. Cerca 1950. 71
- Gráfico 3.3: Evolución del número de jubilaciones y pensiones a la vejez, y de las poblaciones en los grupos de edad de referencia en Uruguay. Serie 1903-1933. En miles. 76
- Gráfico 3.4: Valor promedio mensual de jubilaciones y pensiones a la vejez, medido a precios constantes (pesos de 2010). Serie 1920-1935 (1920 = base 100). 77
- Gráfico 3.5: Matricula de educación primaria (pública y privada) en Uruguay y población en las edades correspondientes, entre 1900 y 1950. En miles. 77
- Gráfico 3.6: Gasto Público en Salud en Uruguay. En porcentaje del PIB. Serie 1910-1935. 78
- Gráfico 3.7: Salario Real en Uruguay. Serie 1920-1934. 79
- Gráfico 3.8: Índices de Democracia "Electoral", "Liberal", "Deliberativa", "Igualitaria" y "Participativa" en Uruguay y regiones del mundo seleccionadas. Serie 1910-1970. 83
- Gráfico 3.9: Índices de Democracia "Electoral", "Liberal", "Deliberativa", "Igualitaria" y "Participativa" en países de América Latina seleccionados, ordenados en forma decreciente por sus promedios entre índices. Serie 1910-1970. 84
- Gráfico 3.10: Indicadores del peso del empleo público en Uruguay. Años seleccionados de 1910 a 1980. 90
- Gráfico 3.11: Número total de jubilaciones y pensiones pagadas por el sistema de seguridad social en Uruguay, expresado como porcentaje de la PEA, de la población total del país y de la población de 60 y más años relevada en los Censos de 1908 a 1996. 91
- Gráfico 3.12: Indicadores de desarrollo (PIB per cápita, incidencia de la pobreza en hogares urbanos y desigualdad en la distribución del ingreso) en países de América Latina seleccionados. Cerca 1960-1970. 93
- Gráfico 3.13: Indicadores de desarrollo y de resultado de los sistemas de salud en países de América Latina, América del Norte y Europa Occidental. Cerca 1960. 94



• Gráfico 3.14: Años de educación (desde primaria a terciaria) promedio en personas que tenían 25 o más años de edad en 1970 en países de América Latina, América del Norte y Europa Occidental.	95
• Gráfico 3.15: Años de gobiernos democráticos, semidemocráticos y autoritarios entre 1945 y 1979 e “índice de años de gobierno democrático” para el período, en países de América Latina y el Caribe seleccionados, ordenados en forma descendente por su valor en dicho índice.	98
• Gráfico 3.16: Índice Medio de Salarios y distribución del ingreso entre hogares ordenados por quintiles en Uruguay. Años seleccionados entre 1957 y 1984.	99
• Gráfico 3.17: Alumnos de educación secundaria pública, liceos públicos y gasto público en enseñanza secundaria. Circa 1915 a 1985.	101
• Gráfico 3.18: Gasto público social por sectores en Uruguay. Serie 1990-2004. En porcentajes del PIB.	114
• Gráfico 3.19: Gasto Público de Gobierno Central y Gobierno General Consolidado en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay en el siglo veinte. Promedios por quinquenio entre 1960 y 1999. En porcentaje del PIB.	116
• Gráfico 3.20: Gasto público total en Chile y Uruguay. Años seleccionados entre 1915 y 2000. En porcentaje del PIB.	116
• Gráfico 4.1: Variación del PIB (medido en pesos uruguayos, a precios constantes) en Uruguay. Porcentajes. Serie 1980-2004.	120
• Gráfico 4.2: Tasa de desempleo en Uruguay (áreas urbanas). Serie 1980-2004.	122
• Gráfico 4.3: Población bajo la Línea de Pobreza (Mét.2002 y 2006) en Uruguay (áreas urbanas). Serie 1986-2004. En porcentajes.	122
• Gráfico 4.4: Concentración del ingreso (Coeficiente de Gini) en Uruguay (áreas urbanas). Años seleccionados entre 1992 y 2004.	124
• Gráfico 4.5: Nivel de aprobación y de desaprobación de la gestión de la Administración Batlle en la opinión pública. Serie 2000-2004. En porcentajes.	125
• Gráfico 4.6: Resultados de las elecciones nacionales en Uruguay de 1984 a 2004. Votos válidos por partidos expresados en porcentajes sobre el total de votos válidos.	131
• Gráfico 4.7: Composición de las bancadas del “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría” en las cámaras de senadores y representantes en la legislatura 2005-2010, discriminadas por fracción con sus correspondientes. En números absolutos.	132
• Gráfico 4.8: Afiliados a DISSE y FONASA. Años seleccionados entre 2005 y 2014. En miles.	166
• Gráfico 4.9: Cobertura de salud en la población de Uruguay por tipo de prestador de servicios. Años 2006, 2011 y 2014. En porcentaje.	168
• Gráfico 4.10: Cobertura de salud por tipo de prestador / mecanismo de protección en Uruguay. Años 2006 y 2014.	169
• Gráfico 4.11: Porcentaje de usuarios de DISSE (en el año 2006) y de FONASA (en 2011) al interior de cada decil de ingresos.	170

• Gráfico 4.12: Presupuesto total del principal prestador de servicios de salud del Estado en Uruguay (ASSE). Serie 2005-2014. En pesos uruguayos, a precios constantes de 2011.	172
• Gráfico 4.13: Distribución del gasto total en salud por fuente de financiación (pública y privada) en Uruguay. Serie 2005-2012.	173
• Gráfico 4.14: Gasto mensual por usuario del principal prestador de servicios de salud del Estado en Uruguay (ASSE) y de los principales prestadores privados, las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC). Serie 2004-2011. En pesos uruguayos a precios corrientes.	176
• Gráfico 4.15: Evolución media del salario real docente en Uruguay. Serie 2004-2010. Año 2000 base = 100.	189
• Gráfico 4.16: Indicadores de gasto público en educación en Uruguay. Serie 2006-2013.	190
• Gráfico 4.17: Gasto público total en educación e indicadores de cobertura educativa en Uruguay. Promedios quinquenales entre 1975-2014.	191
• Gráfico 4.18: Participación del gasto público total en educación en el gasto total en educación en países de la OCDE y Uruguay. Cerca 2011, excepto para Suécia (2010) y Uruguay (2004 y 2013). En porcentaje.	192
• Gráfico 4.19: Población que asiste a la educación universitaria en Uruguay por tipo de administración (pública y privada) y área geográfica de residencia. Años 2006 y 2015.	199
• Gráfico 4.20: Indicadores de prioridad macroeconómica del gasto en educación y distribución del gasto educativo total por fuentes de financiación en Uruguay. Años seleccionados entre 1998 y 2012.	201
• Gráfico 4.21: Gasto anual por estudiante en Uruguay, medido en moneda nacional a precios de 2013, por tipo de administración (privada y pública) en educación primaria y secundaria. Serie 2004-2012.	203
• Gráfico 4.22: Ratio entre el “gasto por estudiante en la educación pública” y el “gasto por estudiante en la educación privada” en Uruguay por tramos educativos. Años 1998, 2004 y 2012.	204
• Gráfico 4.23: Tasa de empleo en Uruguay (país urbano). Serie 1986-2014.	209
• Gráfico 4.24: Cantidad de cotizantes al Banco de Previsión Social (en puestos de trabajo) en Uruguay (total del país). Serie 1995-2014. En valores absolutos (miles).	210
• Gráfico 4.25: Personas ocupadas con registro en el Sistema de Seguridad Social en Uruguay por área geográfica. Serie 2001-2014. En porcentaje.	210
• Gráfico 4.26: Afiliaciones a los sistemas de seguridad social entre asalariados de 15 y más años de edad en América Latina (15 países con información disponible, ordenados en forma decreciente por su registro más reciente). Dato entre 2000 a 2004 y circa 2013. En porcentajes.	211
• Gráfico 4.27: Evolución del número de Pensiones no Contributivas por Vejez e Invalidez en Uruguay. Serie 1993-2015. En miles.	215
• Gráfico 4.28: Evolución del número de Asignaciones Familiares en Uruguay. Promedios por periodo de Gobierno entre 1986 y 2014.	217
• Gráfico 4.29: Gasto anual en Asignaciones Familiares (todos los regímenes) en Uruguay. Años seleccionados entre 2004 y 2010. En porcentaje del PIB y valores absolutos.	218

• Gráfico 4.30: Indicadores de cobertura del “Seguro de Desempleo” en Uruguay. Serie 1995-2014.	222
• Gráfico 4.31: Desocupados periódicamente receptores del Sistema de seguro por desocupación. Promedio 2011-2013.	223
• Gráfico 4.32: Beneficiarios de subsidios por enfermedad y maternidad en Uruguay. Años seleccionados entre 1995 y 2014 (promedio mensual). En números absolutos.	224
• Gráfico 4.33: Convenios salariales en Uruguay por forma de resolución (distribución porcentual sobre el total). Serie 2005-2013.	230
• Gráfico 4.34: Tasa de negociación colectiva en países de todas las regiones del mundo con información disponible (79) ordenados en forma decreciente. Año 2013 o registro previo más reciente. En porcentaje.	233
• Gráfico 4.35: Correlación entre la cobertura de la negociación colectiva y el gasto del Gobierno General como porcentaje del PIB, en países del mundo con información disponible. Año 2013.	234
• Gráfico 4.36: Índices de Conflictividad Laboral en Uruguay. Serie 1995-2014. Año 2000, base 100.	235
• Gráfico 4.37: Estimación del número de afiliados a la central sindical de Uruguay (PIF-CNT). Serie 1985-2015. En miles.	237
• Gráfico 4.38: Tasa de sindicalización en países de Europa y de América Latina y el Caribe seleccionados. Cerca 2010. En porcentaje.	238
• Gráfico 4.39: Indicadores de empleo, salario y desigualdad salarial en Uruguay. Serie 2000-2013.	239
• Gráfico 4.40: Incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas en Uruguay según líneas INE (Met. 2006) y CEPAL. Series 1999-2014 y 1963-2014. En porcentajes.	245
• Gráfico 4.41: Población bajo la Línea de Pobreza (Metodología CEPAL) en América Latina y el Caribe (16 países). Cerca 2004 y 2014. En porcentaje.	248
• Gráfico 4.42: Desigualdad en la distribución del ingreso en Uruguay, medida a través del Coeficiente de Gini. Serie 1910-2014.	250
• Gráfico 4.43: Desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del Coeficiente de Gini, en países de América Latina y el Caribe (15) ordenados en forma ascendente por su valor de Gini más reciente y decreciente por el porcentaje de variación entre 2004 y 2014.	251
• Gráfico 4.44: Desigualdad en la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) antes (simulada) y después (real) de las transferencias monetarias y en especies recibidas a través de las políticas sociales (Gasto Público Social) en Uruguay (localidades de 5000 y más habitantes). Serie 2001-2008.	257
• Gráfico 4.45: Porcentaje del ingreso total captado por los hogares en Uruguay, agrupados por quintiles de ingreso per cápita con valor locativo. Total nacional, salvo para los años en que se indica otra cobertura territorial. Años 2004, 2009 y 2014.	259
• Gráfico 4.46: Indicadores de desigualdad en la distribución de los ingresos laborales en Uruguay. Serie 2006-2012.	260
• Gráfico 4.47: Población clasificada como “clase media” en Uruguay. Serie 1992-2013. En porcentaje con relación a la población total.	262

• Gráfico 5.1: Identificación ideológica de los legisladores del Frente Amplio en el eje izquierda-derecha según periodo legislativo. Distribución porcentual y promedio simple.	275
• Gráfico 5.2: Auto-identificación ideológica en el eje “Izquierda-Derecha” de los legisladores de los partidos o alianzas/coaliciones partidarias que sustentaron gobiernos de izquierda/centro-izquierda en países de América del Sur. Promedios en la escala 1-10. Periodos legislativos con información disponible.	276
• Gráfico 5.3: Auto-identificación de los miembros de los Parlamentos en países de América Latina y el Caribe en el eje “Izquierda-Derecha”. Promedio simple de los valores de las últimas legislaturas (circa, entre 1995 y 2010). Países ordenados en forma ascendente de acuerdo a su promedio.	277
• Gráfico 5.4: Preferencia por la regulación de la economía mediante el Estado o el mercado en los parlamentarios de los partidos o coaliciones partidarias de gobiernos de centro-izquierda o izquierda de América del Sur. Periodos legislativos con información disponible.	279
• Gráfico 5.5: Ubicación en la escala “Izquierda-Derecha” ( <i>Comparative Manifesto Project - CMP</i> ) de las ofertas programáticas de los principales partidos de izquierda y centro-izquierda de Europa y América del Sur, y sus respectivos respaldos electorales. Circa 1990 a 2010. Promedios, valores máximos y valores mínimos.	283
• Gráfico 5.6: Evolución de la oferta programática del Frente Amplio en la escala Izquierda-Derecha (adaptación del índice del <i>Comparative Manifesto Project</i> ) y evolución electoral (porcentaje de votos sobre el total de votos válidos) entre las elecciones de 1971 y 2009.	284
• Gráfico 5.7: Auto-identificación de la opinión pública en el eje “Izquierda-Derecha” en países seleccionados de las Américas y Europa. Distribución porcentual en escala ordinal. Datos para periodos entre 1995 y 2014.	287
• Gráfico 5.8: Contingente parlamentario del partido de gobierno (titular del Poder Ejecutivo) en Uruguay por cámaras legislativas. Legislaturas entre 1943 y 2020. En porcentaje sobre el total de escaños de la cámara.	297
• Gráfico 5.9: Leyes votadas en los primeros 40 meses según iniciativa de los Poderes en Uruguay. Legislaturas entre 1985 y 2020.	299
• Gráfico 5.10: Número de leyes aprobadas por período legislativo en Uruguay entre 2000 y 2014, discriminadas por el proponente del proyecto de ley, expresado como porcentaje del total de leyes aprobadas en cada legislatura.	300
• Gráfico 5.11: Tasa de eficacia legislativa acumulada del Poder Ejecutivo en Uruguay. Periodos legislativos entre 1985 y 2015. En porcentaje.	302
• Gráfico 5.12: Leyes sobre reformas sociales, laborales e impositivas aprobadas por el Poder Legislativo en Uruguay entre 2005 y 2015, según el tipo de mayoría obtenida. En números absolutos.	303
• Gráfico 5.13: Porcentaje de confianza en el Estado en la opinión pública[i] en países de América Latina. Año 2010.	310



• Gráfico 5.14: Peso del Estado como proveedor de ingresos de los hogares en Uruguay según quintiles de ingreso. Año 2015.	313
• Gráfico 5.15: Porcentaje de variación anual del PIB en Uruguay (medido a precios constantes). Serie 1980-2014.	329
• Gráfico 5.16: Preferencia por la gestión estatal de políticas sociales en los votantes en Uruguay, según áreas de política y el partido con el que se identifican. Años 1998 y 2008. En porcentajes.	332
• Gráfico 5.17: Tipos de gobierno y contingente legislativo [porcentaje de bancas en Diputados] en Uruguay de 1985 a 2020.	334
• Gráfico 5.18: Indicadores de disciplina partidaria en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en la última década del siglo pasado.	335
• Gráfico 5.19: Auto-identificación ideológica de los Diputados de las coaliciones de gobierno en Uruguay en el eje Izquierda-Derecha, Partido Colorado y Partido Nacional de 1995 a 2005, y Frente Amplio de 2005 a 2015.	336
• Gráfico A.3.1: “Índice de Institucionalización de los Partidos” en países de América Latina seleccionados, ordenados en forma descendente por sus valores. Serie 1900-1970.	385
• Gráfico A.3.2: Gasto Público Social en Uruguay entre 1910 y 2012. En porcentaje del PIB.	386
• Gráfico A.4.1: Monto per cápita mensual de las transferencias de ingreso condicionadas en América Latina (10 países con información disponible a partir de encuestas de hogares, ordenados en forma decreciente por su registro en valor monetario), medidas en términos absolutos y relativos. Círculo 2013.	390
• Gráfico A.4.2: Índice de Salario Mínimo Real en América Latina y el Caribe (17 países ordenados en forma decreciente por el aumento acumulado). Años seleccionados entre 2004 y 2013. Año 2004 = base 100.	391
• Gráfico A.4.3: Tasa de densidad sindical en Brasil, Chile y Uruguay. Serie 2000-2013. En porcentajes.	391
• Gráfico A.4.4: Evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) entre 2005-2009 y 2010-2014 en todos los países del mundo (80) con información disponible en las bases en línea del Banco Mundial. Variación entre valores promedios para ambos quinquenios en porcentaje. Países ordenados en forma ascendente (en deciles).	392
• Gráfico A.4.5: Porcentaje del ingreso nacional captado por el decil más rico de la población en países de Europa seleccionados y en Estados Unidos. Años con información disponible entre 1900 y 1999.	393
• Gráfico A.4.6: Distribución de la población por estratos de ingreso en América Latina (12 países seleccionados) de acuerdo a información de encuestas de hogares, agrupados por su nivel de ingreso per cápita y ordenados en forma descendente dentro de cada grupo por el porcentaje de población perteneciente a los estratos medios. Años 1999, 2004, 2009 y 2014 (o más próximo). En porcentajes.	394
• Gráfico A.5.1: Porcentaje de cambio anual del PIB en Uruguay, medido a precios constantes. Serie 1901-2015 y proyección 2016-2020 del FMI, organizada por ciclos histórico-políticos	395

• Gráfico A.5.2: Auto-identificación ideológica en el eje “Izquierda-Derecha” de la opinión pública en países de América Latina y el Caribe. Años seleccionados entre 2000 y 2015. Países ordenados en forma decreciente por el porcentaje correspondiente a izquierda y centro-izquierda.	398
• Gráfico A.5.3: Distribución de bancas entre bloques partidarios en el Poder Legislativo de Uruguay, por cámaras. Legislaturas desde 1985-1990 a 2015-2020. En números absolutos.	399
• Gráfico A.5.4: Tasa de eficacia legislativa anual del Poder Ejecutivo en Uruguay. Serie 1985-2012. En porcentaje.	400
• Gráfico A.5.5: Gasto público social medido como porcentaje del PIB y contingente parlamentario del Gobierno (de partido o de coalición) en Uruguay. Serie 1910-2012.	407

## Tablas

• Tabla 1.1: Gasto Público Social en América Latina y el Caribe (16 países). Entre 1999 y 2012. Porcentajes del PIB.	18
• Tabla 1.2: Indicadores de gasto público social, cobertura de prestaciones sociales y brechas de calidad (gasto por usuario) entre prestadores públicos y privados de salud y educación en Uruguay. Años 2004 y 2014.	22
• Tabla 3.1: Tasa de urbanización en países seleccionados de América Latina y el Caribe, ordenados en forma descendente por su valor en 1960. Años seleccionados entre 1910 y 1960.	69
• Tabla 3.2: Composición de la PEA en países de América Latina y el Caribe por sectores. Años seleccionados entre 1910 y 1960. En porcentaje.	70
• Tabla 3.3: Tasa bruta de escolarización en Primaria en países de América Latina y el Caribe. Cerca 1950.	78
• Tabla 4.1: Votación de los tres principales partidos de Uruguay en la elección legislativa/primer vuelta presidencial de 1999 e intención de voto por los mismos entre 2000 y 2002. En porcentaje.	126
• Tabla 4.2: Cobertura y gasto de los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina. Cerca 2006.	146
• Tabla 4.3: Indicadores de gasto en salud en “países de alto ingreso” y América Latina y el Caribe, ordenados en forma descendente (agrupados en cuartiles) de acuerdo al porcentaje que representa el gasto público dentro del gasto total en salud. Año 2012.	175
• Tabla 4.4: Número total de estudiantes en todos los niveles de educación formal en Uruguay según el tipo de institución a la que asisten (pública y privada). Años seleccionados entre 1990 y 2014. En miles y en porcentajes.	198
• Tabla 4.5: Indicadores de gasto anual total por estudiante en instituciones de educación primaria en países seleccionados de Europa occidental y los Estados Unidos de América. Cerca 2011.	205
• Tabla 4.6: Indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso en países de América del Sur y Europa del Sur seleccionados, bajo períodos de gobierno socialdemócrata o de centro-izquierda.	252

• Tabla 5.1: Preferencia por el Estado como principal proveedor de políticas y servicios sociales en legisladores de Uruguay y Chile según partido político al que pertenecen. Promedios por partidos y bloques partidarios en escala de Acuerdo/Desacuerdo (1-7). Partidos ordenados dentro de cada país desde más a menos “estatista”.	280
• Tabla 5.2.: Porcentaje de la opinión pública en países de América Latina y España que manifiesta que las pensiones “deben” estar “mayoritariamente en manos privadas”. Años 1995 y 2008.	311
• Tabla 5.3: Voto por partido en las elecciones nacionales de Octubre de 2009, según la participación en las reformas sociales desarrolladas durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009). En porcentajes.	316
• Tabla 5.4: Evaluación de las reformas implementadas por el Gobierno de 2005 a 2008 en Uruguay entre las personas incluidas en el PANES. Marzo a junio de 2008. En porcentajes.	317
• Tabla 5.5: Intención de voto por el Frente Amplio según el nivel socioeconómico de los encuestados. En porcentaje, Promedios de las encuestas realizadas por Equipos Consultores en el segundo semestre de 2004 y 2009.	319
• Tabla 5.6: Contingente legislativo de los principales partidos socialdemócratas de Suecia, Noruega, Alemania y España en la segunda mitad del siglo veinte.	344
• Tabla A.4.1: Programas de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas en países de América Latina y el Caribe, ordenados en forma decreciente por presupuesto de ambos medido como porcentaje del PIB de los respectivos países. Cerca 2013.	389
• Tabla A.5.1: Auto-identificación de los miembros de los Parlamentos en países de América Latina y el Caribe en el eje “Izquierda-Derecha” según legislaturas en las últimas legislaturas.	397

## Cuadros

• Cuadro 3.1: Tipologías de regímenes de bienestar aplicadas en países de América Latina y el Caribe.	65
• Cuadro 3.2: “Realineaciones críticas” en la evolución de los regímenes de bienestar en América Latina entre 1900 y 1950.	73
• Cuadro 3.3: Reformas legales y de política en el área social en Uruguay entre 1903 y 1924.	74
• Cuadro 4.1: Ministerio de Desarrollo Social o instancia equivalente en países de América Latina y el Caribe (18 países) según su año de creación. Cerca 2014.	137
• Cuadro 4.2: Cometidos del MIDES establecidos en la “Ley 17.866: Creación del Ministerio de Desarrollo Social”.	140
• Cuadro 4.3: Autoridad que preside / coordina la entidad colegiada intersectorial del área social en América Latina y el Caribe (18 países). Cerca 2014.	151
• Cuadro 5.1: Principales reformas y políticas sociales en Uruguay en los períodos 1985-2005 (gobiernos de los partidos tradicionales) y 2005-2015 (gobiernos del Frente Amplio), agrupadas por área o sector de política.	327

• Cuadro 5.2: Aplicación de “método comparativo” entre las unidades temporales: ciclo de gobiernos de los partidos tradicionales (1985-2005) / ciclo de gobiernos del Frente Amplio.	338
• Cuadro 5.3: Tasa de crecimiento del PIB, prioridad macroeconómica del gasto público social, recursos de poder y orientación ideológica de los gobiernos en Uruguay entre 1910 y 2014, según periodos políticos seleccionados.	341
• Cuadro A.3.1: Protección social en países de América Latina seleccionados entre la décadas de 1940 y 1980.	387
• Cuadro A.5.2: Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.	400
• Cuadro A.5.3: Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes estructurantes de la reforma de la salud. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.	401
• Cuadro A.5.4: Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes de educación. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.	402
• Cuadro A.5.5: Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes laborales. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.	403
• Cuadro A.5.6: Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes de Seguridad Social. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.	405



**Resumen:**

Esta tesis examina las reformas y las nuevas políticas impulsadas por los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014) en los principales sectores de la matriz de bienestar del país: asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral. La tesis busca determinar, en primer lugar, en qué medida esas reformas e innovaciones reorientaron el régimen de bienestar (a menudo caracterizado en la literatura como “universalismo estratificado”) hacia una variante más universalista y con mayores grados de participación estatal en la financiación, la regulación y la provisión de políticas y servicios. El segundo propósito es identificar la combinación de factores que explican los rasgos de esas reformas e innovaciones. La tesis sostiene como hipótesis que la combinación del perfil ideológico del Frente Amplio (un partido de orientación socialdemócrata con una fuerte base laboral) y la alta dotación de recursos políticos del gobierno (contingente legislativo, capacidades técnicas y respaldo sindical) determinaron la orientación de las reformas (estatistas, redistributivas y pro-equidad) y la eficacia en su implementación. Si bien esta tesis puede ser definida como un “estudio de caso orientado teóricamente”, se desarrollan dos ejercicios comparativos entre unidades temporales para contrastar la hipótesis propuesta y descartar argumentos alternativos: en primer lugar, la comparación entre el ciclo conformado por los gobiernos del Frente Amplio entre 2005 y 2014, y el ciclo de las administraciones de los partidos tradicionales (1985-2004); en segundo lugar, la comparación entre tres momentos históricos clave en la trayectoria del régimen de bienestar uruguayo: las primeras tres décadas del siglo veinte (el primer batllismo), los años cuarenta y cincuenta (el neobatllismo) y el período 2005-2014 (el ciclo de izquierda o “era progresista”). A fin de comparar en forma sistemática esas unidades, acudimos a los criterios de método comparativo clásico y algunas de las nociones y procedimientos del análisis comparativo cualitativo propuesto por Ragin. Finalmente, con relación a la evidencia empírica con la que se trabajó, cabe señalar que esta tesis se apoyó en una serie de entrevistas a informantes calificados (tomadores de decisión y dirigentes sindicales y empresariales), fuentes primarias de información (prensa, legislación y documentos), micro-datos del estudio panel a votantes realizado por Instituto de Ciencia Política en 2009 y de su encuesta de élites, y diversas bases de datos en línea sobre indicadores económicos, sociales y políticos.

**Palabras clave:** regimenes de bienestar, reformas sociales, partidos políticos, socialdemocracia, recursos de poder y legados de política.

**Keywords:** *welfare regimes, social reforms, political parties, social democracy, power resources, and policy legacies.*

## Tabla de contenidos

<b>1. Introducción</b>	<b>15</b>
1.1 El regreso del debate sobre el Estado de Bienestar en la región	15
1.2 Diseño metodológico	27
<b>2. El Estado de Bienestar y sus determinantes: revisión de la literatura</b>	<b>32</b>
2.1 Las perspectivas económicas y socio-céntricas	34
2.2 Las teorías del conflicto	37
2.3 Los enfoques estado-céntricos	38
2.3.1 Autonomía del Estado y acción de las burocracias	40
2.3.2 <i>Path-dependency</i> y legados de política	41
2.3.3 Diseño institucional del Estado	46
2.4 Régimen político, partidos y competencia	47
2.5 El ciclo progresista y las nuevas variantes socialdemócratas en América del Sur	56
<b>3. Trayectoria del <i>welfare</i> en Uruguay: una arquitectura construida por partidos</b>	<b>62</b>
3.1 La génesis política del más temprano régimen de bienestar de la región	62
3.2 La segunda expansión del régimen de bienestar en tiempos keynesianos	88
3.3 La deriva del régimen de bienestar durante el “largo adiós al país modelo”	99
3.4 Restauraciones, impulsos reformistas y frenos en los primeros veinte años de democracia	105
3.5 La plausible hipótesis de una tercera fase de expansión del régimen de bienestar	118
<b>4. Reformas sociales y reorientación del <i>welfare</i> en los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (2005-2015)</b>	<b>119</b>
4.1 La llegada del Frente Amplio al gobierno en el contexto del “giro a la izquierda” de la región	119
4.2 Planes, políticas y nueva institucionalidad de asistencia social: un nuevo pilar en la centenaria arquitectura de bienestar	133
4.3 La reforma de la salud: entre la des-mercantilización y los legados de estratificación	155
4.4 La educación pública: entre la expansión estatal y la afirmación de los legados de políticas	179
4.5 Fortalecimiento de la seguridad social y expansión de la protección laboral	207
4.6 Los impactos redistributivos de las reformas y la economía política de la expansión del <i>welfare</i>	241

<b>5. Factores determinantes de las reformas y la reorientación del <i>welfare</i> durante los gobiernos del Frente Amplio</b>	<b>263</b>
5.1 Ideología partidaria, modelos de política y programas de reforma	269
5.2 Recursos de poder: políticos, institucionales y sociales	296
5.3 Legados de política	308
5.4 Competencia política y estrategia electoral	314
5.5 Comparación histórica: la “era progresista”, la “doble transición” y sus antecedentes en la trayectoria del <i>welfare</i> uruguayo	322
<b>6. Conclusiones: confirmaciones, hallazgos y aportes a la literatura sobre el vínculo entre regímenes de bienestar y partidos</b>	<b>345</b>
Referencias bibliográficas	358
Anexo I: documentos, leyes y prensa consultada	377
Anexo II: entrevistas realizadas	381
Anexo III: fuentes documentales y bases de datos en línea consultadas	383
Anexo IV: información estadística y documental adicional	385

## 1. Introducción

### 1.1 El regreso del debate sobre el Estado de Bienestar en la región

En el transcurso del siglo pasado los sistemas políticos de los países más avanzados o industrializados, y en menor cuantía los de los países menos desarrollados, construyeron regímenes de bienestar con dos propósitos: en primer término, proteger a los ciudadanos frente a las diversas hipótesis de riesgo determinadas por la economía y el ciclo vital (principalmente, el desempleo, los accidentes laborales y la vejez), asegurándoles ciertos niveles básicos de bienestar a través de la seguridad social y la protección laboral; en segundo lugar, formar y acumular el capital humano necesario para reproducir esas economías, mediante la provisión de servicios de salud y de educación básica (Segura-Ubierno 2007). Desde la primera mitad del siglo pasado, estos regímenes de bienestar se han ido desarrollando en las economías capitalistas a partir de distintos tipos de arreglo y balances entre tres esferas proveedoras de protección: el Estado, el mercado y la familia<sup>1</sup>; tres ámbitos que son capaces de producir y distribuir los servicios y las prestaciones necesarias para proteger a las personas frente a esas hipótesis de riesgo, y formar y acumular el capital humano para reproducir las economías. Esas distintas articulaciones reflejaron mayores o menores niveles de participación del Estado en la financiación, regulación y prestación de servicios sociales. También las economías planificadas (básicamente, los países de Europa del Este) construyeron sus propias modalidades de régimen de bienestar, aunque bajo otras articulaciones entre esas esferas, con una mayor presencia del Estado como financiador y proveedor de servicios (Haggard & Kaufman 2008). El Estado de Bienestar (sus orígenes, sus variantes, sus trayectorias y sus procesos más recientes de reconfiguración) constituye desde ese entonces uno de los objetos de estudio principales de la ciencia política.

Si bien las referencias clásicas de la literatura politológica en este campo corresponden, mayoritariamente, a estudios de experiencias que se desarrollaron en las economías industriales o más avanzadas (en particular, las de Europa Occidental donde se desplegaron en forma más temprana, con mayor cobertura y robustez los esquemas de protección social que suelen ser citados

---

<sup>1</sup> La identificación de los diversos tipos de arreglo y balances entre las esferas del Estado, el mercado y la familia como el factor que determina la modalidad o variante de régimen de bienestar es, quizás, el principal aporte o contribución que Esping-Andersen (1990, 2001 y 2002) ha realizado a la literatura sobre *welfare*.

como pioneros o tipos ideales<sup>2</sup>), el examen de los sistemas de bienestar en los países de América Latina ha ido ganando terreno en la agenda de la política comparada en las últimas tres décadas. La revisión de la literatura politológica y sociológica sobre las experiencias latinoamericanas muestra los asuntos que despiertan el interés de estas disciplinas con relación a este campo de estudio: i) las configuraciones causales que determinaron la génesis de las variantes latinoamericanas en torno a los años cuarenta del siglo pasado y los rasgos distintivos de esas distintas modalidades de sistemas de bienestar (que determinan sus diferentes niveles de cobertura, calidad y equidad), en cotejo, a menudo, con los modelos más robustos de los países más avanzados o industrializados<sup>3</sup>; ii) las reacciones de los sistemas políticos durante las últimas décadas del siglo pasado frente a los intentos de retracción o desmantelamiento de los esquemas de protección social<sup>4</sup>; iii) las reconfiguraciones de los modelos latinoamericanos en los últimos diez a quince años, en un contexto de giro a la izquierda que experimentaron varios sistemas políticos de la región.<sup>5</sup>

Estas experiencias recientes de reconfiguración de los sistemas de protección social han despertado el interés de la política comparada y los especialistas en política social por su entidad política y fiscal, producto de reformas o nuevas políticas públicas que garantizaron el ejercicio de los derechos sociales a estratos que se hallaban al margen de los esquemas de protección social; reformas que determinaron incrementos significativos del gasto público social, ampliación de coberturas y la implementación de una nueva generación de políticas dirigidas a incluir a los sectores más pobres de la sociedad (históricamente asociados a la economía informal) y, en algunos países, a mitigar los efectos de los procesos recesivos y las crisis que cerraron la última década del siglo pasado. Durante la primera década de este siglo se advierte en la mayoría de los

---

<sup>2</sup> Entre otros: Titmus (1958), Esping-Andersen (1990), Skoepol (1995), Skoepol & Amenta (1986), Weir & Skoepol (1993), Offe (1988 y 1990), Korpi (1989), Korpi & Palme (1998), Wilensky (1981), Huber, Ragin & Stephens (1993), Huber & Stephens (2001).

<sup>3</sup> Entre otros: Mesa Lago (1978 y 1991), Gough, et.al. (2004), Huber & Stephens (2005), Filgucira (1998 y 2005), Segura-Ubierno (2007), Haggard & Kaufman (2008), Martínez Franzoni (2006, 2008a y 2008b), Marcel & Rivera, (2009).

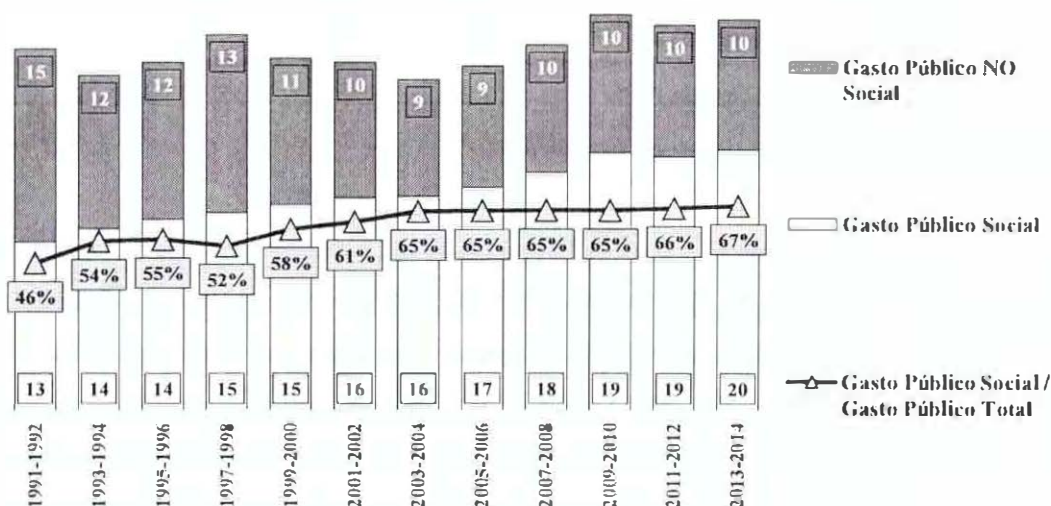
<sup>4</sup> Castiglioni (2005) y Weyland (2002 y 2004).

<sup>5</sup> Entre otros: Levitsky & Roberts (2011), Huber & Stephens (2012) y Pribble (2013).



sistemas políticos de la región una tendencia a incrementar el esfuerzo de bienestar que realizan los Estados y, en muchos países, al avance del Estado en la regulación y provisión de políticas y servicios sociales. En este contexto, signado por la expansión del Estado en el campo social, el incremento del gasto público social (Gráfico 1.1 y Tabla 1.1)<sup>6</sup>, la ampliación de las coberturas de las políticas sociales y los avances en la legislación que regula el acceso a esas prestaciones, se plantean interrogantes sobre las variantes de régimen de bienestar que estarían emergiendo de estos procesos y, en particular, sobre sus determinantes políticos.

**Gráfico 1.1**  
**Gasto Público Social y Gasto Público no Social en América Latina y el Caribe (21 países) [i].**  
**Serie 1990-1991 a 2013-2014. En porcentajes del PIB.**



Fuente: CEPAL (2016: 61-63).

Notas: [i] promedio ponderado por el peso poblacional de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>6</sup> En algunos países de la región (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay) el gasto público social ha llegado en los últimos años a representar una cuarta parte o más del PIB, en tanto el gasto público total ha rozado el 40% del PIB, valores similares a los muchos miembros de la OCDE. Por cierto, en Cuba ambos indicadores asumen valores aún mayores, pero por tratarse de una economía socialista o planificada desde comienzos de los años sesenta hasta mediados de la década pasada, cuando comienzan a insinuarse las primeras señales de apertura o reforma de signo capitalista, donde el peso del Estado en la economía —y, por ende, la magnitud del gasto público en todas sus funciones— es muy elevado, su inclusión en cualquier tipo de comparación con países con economías de mercado puede inducir a conclusiones erróneas.

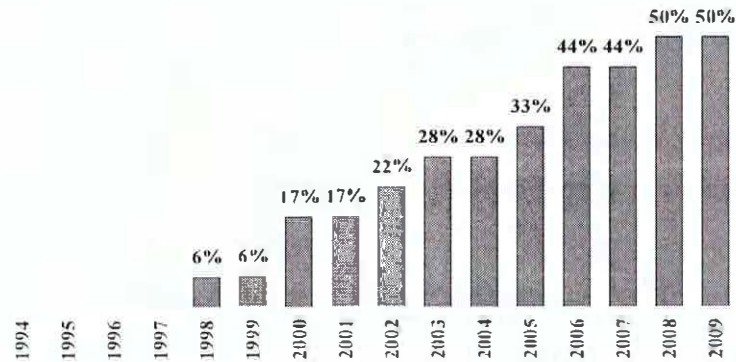
**Tabla 1.1**  
**Gasto Público Social en América Latina y el Caribe (17 países). Entre 1999 y 2012. Porcentajes del PIB.**

	1999/2000	2005/2006	2011/2012
Argentina	18.1	16.6	22.5[i]
Bolivia (Estado Plurinacional de)	11.2	12.1	11.6
Brasil	20.8	22.5	24.6
Chile	14.2	11.9	14.5
Colombia	10.5	11.6	12.7
Costa Rica	16.6	17.1	22.7
Ecuador	2.7	4.2	7.9
Guatemala	6.7	7.7	7.5
Honduras	7.2	9.7	11.8[i]
México	8.5	9.3	11
Nicaragua	6.9	8.6	9.2
Panamá	8.2	8.3	9.5
Paraguay	...	11.1	16.4
Perú	8.8	9.6	9.4
República Dominicana	5.5	7.2	6.8
Uruguay	22.4	20.3	23.5
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	13.9	19.9	22

*Fuente: CEPAL (2016: 79). Nota: [i] corresponde al bienio 2009/2010.*

Algunos de los trabajos más recientes sobre los procesos de transformación de los modelos de bienestar en la región (Levitsky & Roberts 2011, Pribble & Huber 2011, Huber & Stephens 2012 y Pribble 2013) abordan las experiencias que se han desarrollado bajo gobiernos que se identifican o que pueden ser definidos como de centro-izquierda o izquierda; experiencias políticas que fueron ganando terreno desde comienzos de la década pasada y que pueden ser consideradas parte de una categoría general (Gráfico 1.2.), más allá de la diversidad de perfiles ideológicos y de rasgos organizativos que se puede reconocer a su interior.

**Gráfico 1.2**  
**Presidencias en América Latina (18 países<sup>[1]</sup>) que pertenecen a partidos o coaliciones partidarias de izquierda o centro-izquierda. Serie 1994-2009. En porcentaje sobre el total de Presidencias.**



Fuente: Filgueira (2013: 25)

Notas: [1] En los 18 países estudiados, no hay presidencias clasificadas como de izquierda entre 1994 y 1997. Los 18 países estudiados, sobre los que se calcularon los porcentajes, son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los trabajos sobre las experiencias de reconfiguración de los sistemas de bienestar en la región impulsados por gobiernos de izquierda asignan un peso explicativo significativo a variables estrictamente políticas (entre otras, la orientación ideológica de los partidos o coaliciones gobernantes, las estructuras organizativas de estos partidos, las dinámicas de competencia política, los legados de política en las distintas arenas o sectores donde operaron las reformas, el diseño institucional del Estado y las características de los liderazgos presidenciales), marcando así un perfil distintivo con relación a la literatura más clásica que dirigía su atención, desde perspectivas más o menos sociológicas o económicas, a los procesos de industrialización de los países, el grado de desarrollo de sus sociedades o, a lo sumo (aproximándose a un registro más politológico), a los recursos de poder de los actores sociales (en particular, los sindicatos) y a los intereses de las burocracias.

Por otra parte, esta literatura ingresa también en el debate sobre los tipos o modelos de *welfare* que estarían emergiendo en estos países como resultado de las reformas impulsadas en las distintas arenas de política social. Estos trabajos buscan también aportar evidencia sobre las nuevas variantes de régimen de bienestar que estarían emergiendo de estos procesos de transformación:



regímenes que estarían ampliando la cobertura a los servicios en los principales sectores de política social (educación, salud y seguridad social) y mejorando la calidad de las prestaciones, y que podrían admitir o resistir la comparación con algunos de los que fueron construidos durante la segunda mitad del siglo pasado en los países más desarrollados, en particular los edificados por las socialdemocracias tardías o de segunda generación del sur de Europa.

Estas nuevas variantes latinoamericanas –en particular, las que corresponden a los países con sistemas de bienestar más longevos– exhiben, en algún sentido, rasgos “híbridos” en comparación con los tipos ideales propuestos por las taxonomías o clasificaciones más clásicas, ya que al mismo tiempo que conservan o refuerzan patrones de estratificación en algunas áreas de política, en otras desarrollan perfiles que son más propios de los sistemas de bienestar de corte universalista; variantes que si bien han fortalecido las funciones del Estado como financiador, regulador y aun proveedor de protección y bienestar, no han buscado o no han logrado modificar su matriz constitutiva, y se han limitado a adosar a las tradicionales arquitecturas de bienestar nuevos componentes o pilares con el fin de atender a los sectores más pobres o excluidos de las redes de protección vinculadas al mundo del trabajo y la seguridad social. Frente a estos procesos de cambio, resulta pertinente determinar si estas remodelaciones de las arquitecturas de bienestar centenarias, que han pretendido tomar distancia de las prescripciones imperantes en el campo de la política social durante las últimas décadas del siglo pasado, podrían ser consideradas variantes o modalidades específicas de *welfare*, propias de un contexto histórico particular y, por lo tanto, merecedoras de cierta consideración más allá de su ajuste o proximidad a las tipologías de régimen de bienestar más visitadas. La especificidad de estas posibles variantes podría responder a los rasgos distintivos de las economías, sociedades y sistemas políticos en los que se despliegan: economías con menores niveles de desarrollo a los de las economías industriales o centrales; sociedades que se han caracterizado históricamente por tener mayores niveles de desigualdad y exclusión que las de los países más avanzados; sistemas políticos y de partidos con bajos niveles de institucionalización (salvo algunas excepciones, entre las que se destacan Chile y Uruguay). Además, la especificidad de estas experiencias podría estar condicionada también por el tiempo histórico en el que se desarrollan: un período de economías cada vez más interdependientes, donde la capacidad de acción de los Estados –en particular, para regular la economía y extraer recursos– se reduce progresivamente; en suma, un tiempo histórico notoriamente diferente al período en el

que germinaron las primeras experiencias de construcción de los sistemas de bienestar en los países más desarrollados bajo el liderazgo de grandes partidos socialdemócratas o demócrata-cristianos, e incluso distinto a los más cercanos años ochenta del siglo pasado, cuando irrumpieron algunas de las socialdemocracias tardías o de segunda generación en los países del Mediterráneo. Quizás, el intento de ubicar o forzar la clasificación de estas experiencias latinoamericanas dentro de algunas de las taxonomías o tipologías de regímenes de bienestar clásicas dificulte advertir sus rasgos políticos particulares y su especificidad histórica.

En este contexto, las reformas impulsadas por los dos primeros gobiernos del izquierda en Uruguay entre los años 2005 y 2014 (en particular, durante la primera administración de Tabaré Vázquez), en algunos de los pilares de su centenario sistema de bienestar (salud, seguridad social y protección laboral), la expansión incremental en otros campos (educación) y la creación de un nuevo universo de políticas y prestaciones sociales (los programas de atención a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza) revisten particular interés, lo que se ha reflejado en los últimos años en una creciente acumulación de trabajos sobre estos procesos de reforma (Fuentes 2013; Antía 2014; Setaro 2014).

El interés por el caso uruguayo obedece, además, a que su sistema de bienestar es considerado uno de los más desarrollados, y seguramente el más temprano, de la región (Mesa Lago 1991; Filgueira 1998; Gough et.al. 2004; Huber & Stephens 2005; Segura-Ubiergo 2007; Haggard & Kaufman 2008), uno de los más resistentes frente a los intentos de retracción que pautaron, con mayor o menor intensidad, en todos los países de la región la agenda de las políticas sociales durante el último cuarto del siglo pasado (Castiglioni 2005), y a que su sistema de partidos se ubica entre los más institucionalizados del continente (Mainwaring et.al. 2001). A estos rasgos se suma la particularidad del Frente Amplio como partido de izquierda dentro de la región (Lanzaro et.al 2004; Lanzaro 2008 y 2010): un partido con más de treinta años de historia al momento de llegar por primera vez al gobierno nacional, pero constituido por partidos de centenaria trayectoria (socialistas, comunistas y cristianos); un partido cuya base ideológica y programática se nutre de los afluentes constitutivos del pensamiento de izquierda clásico, pero que transita desde hace veinte años al menos hacia posiciones más cercanas a las de un partido de orientación socialdemócrata (Garcé y Yaffé 2004 y 2013; Lanzaro 2008 y 2010); un partido que preserva una

estructura organizativa de base militante (Pribble & Huber 2011, y Pribble 2013) –por oposición a otros partidos o coaliciones partidarias de tipo profesional-electoral o de élites–, pero que convive con espacios de acuerdo y coordinación entre líderes de fracción; un partido, por último, que guarda una estrecha relación con los sindicatos (reunidos desde hace medio siglo en una única central sindical). En suma, el caso uruguayo despierta interés por los rasgos de su régimen de bienestar y por las características del partido de gobierno que impulsa estos procesos de cambio.

Por otra parte, la evidencia indica que las reformas impulsadas en algunos de los sectores o áreas de política social durante los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (salud y asistencia social), junto al fortalecimiento del sistema de seguridad social, la expansión los mecanismos de protección laboral y el incremento de los recursos presupuestales destinados a la educación pública, determinaron al cabo de diez años algunos efectos significativos, que pueden ser resumidos, entre otros, en indicadores de cobertura, gasto y calidad de servicios (Tabla 1.2).

**Tabla 1.2**  
Indicadores de gasto público social, cobertura de prestaciones sociales y brechas de calidad (gasto por usuario) entre prestadores públicos y privados de salud y educación en Uruguay. Años 2004 y 2014.

	2004	2014 [i]
1  Gasto público social / PIB	19.4%	25.2%
2  Cobertura del sistema de seguridad social: prestaciones / población de 65 y más años	82.2%	83.2%
3  Personas ocupadas registradas en la Seguridad Social / total de personas ocupadas	65%	74%
4  Gasto público en salud sobre el PIB	3.2%	6.1%
5  Gasto por usuario en los prestadores estatales de salud / gasto en los prestadores privados	30%	83%
6  Gasto público en educación / PIB	3%	4.6%
7  Gasto por alumno en la educación primaria: pública / privada	54% [ii]	86%
Gasto por alumno en la educación secundaria: pública / privada	37% [iii]	54%
Gasto por alumno en la educación universitaria: pública / privada	40% [iv]	73%
8  Gasto público en transferencias para familias en situación de pobreza / PIB [v]	0.5%	1.1%

Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: para las filas 1, 4 y 6, Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>); para la fila 2, procesamiento de datos del INE; para la fila 3, datos del MIDES sobre personas ocupadas registradas (2014: 34 y 40) y del INE sobre personas ocupadas; fila 5, Fernández Galeano y Benía (2014: 50), en base a datos del MSP; fila 7, INEEd (2014: 291) para el gasto en primaria y media, y cálculos propios para la educación universitaria en base a datos del INEEd sobre gasto (2014: 271, 277-8 y 355) y el MEC sobre matrículas de la UdelAR y las universidades privadas (2016: 35); fila 8: cálculos propios sobre información de Arun, et al. (2009: 16), BPS (2008: 109 y 111), (<http://www.bps.gub.uy>), BID (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/tablas/6882.html?indicator=4>) y Observatorio Social del MIDES.

Notas: [i] 2014 o año previo más reciente (para la fila 1, dato de 2012); [ii] Educación primaria; [iii] Educación Media incluye secundaria y técnico profesional. Como en el caso de esta última no fue posible discriminar entre educación media técnica y media terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos subsectores; [iv] el gasto público corresponde exclusivamente a la Universidad de la República; [v] Incluye Asignaciones Familiares (Régimen Plan de Equidad), Tarjeta Uruguay Social y Pensiones a la Vejez.

Como se puede advertir en la Tabla 1.2., entre 2005 y 2014 se registró en Uruguay un proceso de expansión y fortalecimiento del régimen de bienestar, que se expresa en un fuerte incremento del gasto público social (de su prioridad macroeconómica y fiscal), en la ampliación y flexibilización del acceso a las políticas y las prestaciones, en la reducción de las brechas de calidad entre los servicios provistos por el Estado y los adquiridos en el mercado y, finalmente, en el desarrollo de la legislación social (en particular, en el campo de las relaciones laborales y la seguridad social). Entre 2005 y 2014 el gasto público social creció de 19.4% a 25.2% del PIB (durante una fase de fuerte crecimiento económico, lo que determinó un aumento aún mayor del gasto público social per cápita medido a valores constantes); las tasas de afiliación al sistema de seguridad social entre los ocupados crecieron de 65% a 74%, en tanto la cobertura del sistema de seguridad social con relación a la población de 65 y más años de edad aumentó levemente partiendo de niveles que ya eran altos antes de 2004 (en torno al 80%); el gasto público en educación aumentó de 3% a 4.6% del PIB y el gasto público en salud de 3.2% a 6.1%; el gasto por usuario atendido en las instituciones públicas de salud comparado con el gasto en los proveedores privados pasó de 30% a 83%, en tanto la ratio entre el gasto por estudiante en instituciones públicas e instituciones privadas pasó de 54% a 86% en la educación primaria, de 37% a 54% en la enseñanza media y de 40% a 73% en el nivel universitario; por último, se duplicó la prioridad macroeconómica del gasto público en transferencias monetarias no contributivas dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad (creció de 0.5% a 1.1% del PIB). A estas tendencias se suma la ampliación de la legislación social durante todo el período (medio centenar de leyes en las áreas de asistencia social, salud, educación, protección laboral y seguridad social<sup>7</sup>) y las creaciones institucionales (la constitución de una nueva cartera ministerial y la conformación de ámbitos de coordinación interinstitucional de las políticas sociales). Si bien estas transformaciones podrían no reflejar una transformación estructural en el régimen de bienestar uruguayo, permiten advertir el fortalecimiento de las funciones del Estado en el campo social (financiación, regulación y provisión de políticas y servicios) para cumplir las dos funciones principales de un régimen de bienestar: proteger a los ciudadanos frente a diversas hipótesis de riesgo (a través de la seguridad

---

<sup>7</sup> Ver Anexo IV, Cuadros A.5.2 a A.5.6.



social, la protección laboral, la salud y la asistencia social) y formar capital humano (educación y la salud<sup>8</sup>).

El caso uruguayo podría ser considerado dentro de la región un *leading case* del vínculo entre régimen de bienestar y gobiernos de izquierda o centro-izquierda por varias razones o argumentos. En primer lugar, por las propias características y los impactos de las reformas impulsadas en los últimos diez años en Uruguay: fuerte expansión del gasto público social, ampliación de coberturas en algunas áreas de política social, reducción de brechas de calidad (medida por el gasto por usuario) en la prestación de servicios entre el sector público y los proveedores privados, y desarrollo de la legislación social. En segundo lugar, porque estas reformas se desarrollaron en uno de los regímenes de bienestar más longevos y robustos de la región –un sistema de “alto esfuerzo de bienestar” según Segura-Ubierno (2007: 30)–, que fue construido durante la primera mitad del siglo veinte siguiendo un patrón similar al de varios de los países más avanzados (la combinación de alto desarrollo social, democracia, gobiernos con una orientación ideológica de centro-izquierda y fuerte movimiento sindical<sup>9</sup>), y que logró evitar durante los años ochenta y noventa reformas pro-mercado capaces de alterar de modo significativo su centenaria arquitectura (Castiglioni 2005), rasgo que lo diferencia del caso chileno y, en menor grado, del argentino. Finalmente, la definición de *leading case* también podría ser adoptada por el perfil del sistema político uruguayo (uno de los más institucionalizados de la región) y por los rasgos ideológicos, políticos y organizacionales de su izquierda (programática, de base militante y con fuertes vínculos con un poderoso, autónomo y unificado movimiento sindical, comparable, por lo tanto, con algunos de los ejemplares clásicos y tardíos de la socialdemocracia europea).

El primer propósito que busca abordar esta tesis es establecer en qué grado las reformas e innovaciones impulsadas entre 2005 y 2014 en Uruguay en las principales áreas de política social (asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral) determinaron un viraje o una transformación de carácter estructural en el régimen de bienestar de país, partiendo del perfil o tipo histórico que lo ha caracterizado a lo largo del siglo veinte – “universalismo estratificado”

---

<sup>8</sup> Como se desprende de la Tabla 1.2., el presupuesto estatal destinado a la educación pública y la salud pública –esto es, a la formación de capital humano– pasó de 6.2 % a 10.7 % del PIB entre 2004 y 2014.

<sup>9</sup> Ver el análisis comparativo realizado por Segura-Ubierno (2007: 53).

según Filgueira (1998)– hacia una variante más universalista y menos estratificada de provisión de protección social y bienestar: con prestaciones más uniformes, menores niveles de estratificación en el acceso a los servicios y en su calidad, un acceso basado en el reconocimiento de derechos y una mayor intervención del Estado en la financiación, regulación y provisión de políticas y servicios. Para responder a esta pregunta se examinarán las reformas, las innovaciones y las creaciones institucionales impulsadas durante el período en las siguientes áreas o sectores: asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral. Si bien correspondería sumar al análisis otros sectores de política para contemplar de modo exhaustivo los cambios en el régimen de bienestar (en particular, las políticas de vivienda), se pueden sostener que en estas áreas se encuentran los pilares constitutivos del *welfare* uruguayo (Filgueira y Filgueira 1994): educación, salud, protección laboral y sistema de retiro de la fuerza de trabajo. Asimismo, los sectores que serán examinados en esta tesis reúnen el 92.1% del gasto público social<sup>10</sup>, por lo que las transformaciones operadas en estas áreas necesariamente determinan la evolución de todo el régimen. Por último, han sido estos sectores las arenas de política social en las que se procesaron mayores cambios en los últimos diez años: transformaciones de carácter estructural (salud), creaciones institucionales (asistencia social), expansiones presupuestales (educación y salud) o avances legislativos e institucionales (protección laboral y seguridad social). El análisis de esas transformaciones e innovaciones abordará algunas variables cuyo comportamiento o evolución resulta clave para determinar el grado de avance en cada sector –y del régimen de bienestar en conjunto– hacia mayores grados de universalismo y menores niveles de estratificación: el gasto público social (en particular, su prioridad macroeconómica), la cobertura de las políticas y los servicios, el peso del Estado y el mercado en la provisión de bienestar (medido a través de la distribución entre ambas esferas del gasto social total y de la cobertura en cada sector de política), la brecha de la calidad entre los servicios sociales provistos por el Estado y los adquiridos en el mercado (o el gasto por usuario, como posible variable *proxy*), y el grado de regulación estatal en las distintas áreas (particularmente clave en el campo de la protección laboral).

---

<sup>10</sup> De acuerdo a los datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/indicadores.php#)), la distribución del gasto público social entre sectores al año 2012 era la siguiente: educación recibía el 18.3% del GPS total (que ascendía ese año al 25.2% del PIB), salud el 24.3% y seguridad - asistencia social el 49.5%, en tanto el sector de vivienda y servicios comunitarios recibía el 6.4% del total y los gastos destinados a servicios o programas “no convencionales” el 1.5%.

El segundo propósito que persigue la tesis es responder a la pregunta sobre los factores causales que habrían determinado este conjunto de reformas e innovaciones en política social y, por lo tanto, el posible viraje hacia mayores grados de universalismo y menores niveles de estratificación. La tesis pretende identificar la combinación de factores causales que determinó el *outcome* global de estas reformas e innovaciones: el reforzamiento de los rasgos universalistas del régimen de bienestar, la reducción de los niveles de estratificación y el fortalecimiento del Estado en sus funciones de financiación, regulación y provisión de servicios y prestaciones. En esa dirección, nuestra hipótesis es que el perfil ideológico del partido gobernante (propio de un partido de base laboral con una orientación socialdemócrata) y la disponibilidad de fuertes recursos políticos por parte del gobierno determinaron el *outcome* o resultado observado. La orientación ideológica del Frente Amplio (que se expresa en el campo de las políticas sociales en la apuesta al Estado como actor predominante en la financiación, regulación y provisión de protección y bienestar, y en la preferencia por la protección de los sectores más vulnerables y la distribución equitativa del ingreso sobre otros posibles fines a maximizar) y la disponibilidad de mayorías legislativas, capacidades técnicas y fuerte respaldo sindical explican el perfil y la efectiva implementación de las reformas e innovaciones impulsadas en el período.

Si bien otros trabajos recientes han identificado la orientación política o ideológica del partido gobernante como uno de los factores determinantes del perfil de las políticas, las reformas y los regímenes de bienestar (Allan 2002, Segura-Ubierno 2007, Huber & Stephens 2012 y 2014, Pribble 2013, etc.), esta variable a menudo se presenta asociada o supeditada a otros factores causales (el tipo de partido, los legados de política, los intereses de las coaliciones reformistas, etc.). En este sentido, nuestro trabajo postula un mayor grado de incidencia de la orientación ideológica de los partidos o coaliciones gobernantes, de sus preferencias sustantivas, sobre el perfil de las reformas en regímenes democráticos, altamente institucionalizados y competitivos (como el uruguayo); en el terreno de las políticas sociales posiciones que divergen, conforme la ubicación de los partidos en el eje izquierda-derecha, en torno a la participación que el Estado debe tener en la financiación, regulación y provisión de políticas y servicios sociales, así como respecto a la prioridad que se debe asignar a las políticas sociales para maximizar la distribución y la equidad. Desde luego, identificar la orientación ideológica y política de los partidos como uno de los factores determinantes de las reformas y el tipo de régimen de bienestar que los gobiernos

producen –especialmente, en regímenes democráticos– supone debatir con posiciones dominantes en la literatura sobre *welfare* que sostienen, a partir de la revisión comparativa de casos y de la evidencia cuantitativa, que los partidos tienden a tener comportamientos “oportunistas” con relación al tipo de reformas sociales y regímenes de bienestar que impulsan (Haggard & Kaufman 2008), y que su margen de acción está muy fuertemente acotado por las condiciones económicas en las que deben operar y por los legados que deben enfrentar en cada arena de política (que se expresan en actores o puntos de veto y en particulares distribuciones de recursos de poder entre ellos). En este sentido, nuestro trabajo se inscribe en una línea de acumulación teórica que busca mostrar que las ideas políticas y las preferencias sustantivas de los partidos importan (Boix 1998), sin que ello implique desconocer o subestimar la incidencia de otras variables estrictamente políticas (el tipo de régimen político, el comportamiento estratégico de actores en competencia, los legados de política, el diseño institucional, el peso de las burocracias, etc.) o aun sociales y económicas (el grado de desarrollo social, los niveles de apertura comercial, el tipo de capitalismo, etc.).

## 1.2 Diseño metodológico

Esta primera pregunta nos obligará, por una parte, a reconstruir la trayectoria del régimen de bienestar uruguayo, de sus legados de política, para poder ponderar el grado de transformación operado en los sectores de política seleccionados durante las dos primeras administraciones de izquierda. Si bien esta tesis se inscribe dentro de la perspectiva y tradición de estudios “case-oriented”, por oposición a los estudios “variable-oriented”, tanto en la reconstrucción de la trayectoria histórica del régimen de bienestar uruguayo como en el análisis de su comportamiento en el período de interés (2005-2014) estará presente la comparación –a partir de fuentes secundarias– con otros casos o unidades dentro y fuera de la región, a partir del análisis de datos sobre gasto público, coberturas sociales y peso del Estado como proveedor de bienestar. En este sentido, pese a ser una tesis que aborda en profundidad un único caso especial, la referencia comparativa a otras unidades o casos (países o períodos históricos dentro del propio caso especial) es un componente central de la estrategia analítica a desplegar para sostener inferencias



descriptivas y causales (King, Keohane y Verba 2000).<sup>11</sup> Asimismo, para determinar la validez de la hipótesis explicativa propuesta (por lo tanto, para refutar o corroborar –provisoriamente– la relación causal entre las variables propuestas y el *outcome* de política que se pretende explicar) la tesis se centrará en dos ejercicios de comparación histórica.<sup>12</sup> La primera comparación, más sistemática y con mayor profundidad, se plantea entre dos unidades temporales: el período 2005-2014 (el “ciclo” de izquierda o progresista) y el período 1985-2004 (el ciclo de la doble transición que lideraron los partidos tradicionales, bajo gobiernos de partido o de coalición). La segunda comparación histórica se plantea entre tres momentos clave en la trayectoria del régimen de bienestar uruguayo seleccionados a partir del análisis de la prioridad macroeconómica del gasto público social (considerada como un índice o medida sintética del grado de “esfuerzo de bienestar” del Estado) y de la evaluación de otros indicadores más cualitativos que reflejan la prioridad asignada a las políticas de protección y bienestar por distintos gobiernos (reformas legales, creaciones institucionales, etc.): el período comprendido entre la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911-1915) y fines de la década del veinte (el “primer batllismo”); el período entre 1943y 1958 (a menudo definido como neobatllismo en la historiografía); el último período que abarca las dos primeras administraciones del Frente Amplio. La primera comparación histórica

---

<sup>11</sup> Esta tesis pretende como investigación de corte cualitativo producir inferencias descriptivas y causales a partir del análisis en profundidad de un caso, siguiendo las reglas del método científico para producir inferencias válidas. En ese sentido, descripción y explicación no se contraponen. Como señalan King, Keohane y Verba (2000: 45-46): “En las ciencias sociales, la investigación, ya sea cuantitativa o cualitativa, tiene dos objetivos: describir y explicar. (...) No podemos dar explicaciones causales con sentido sin una buena descripción, y ésta, a su vez, pierde gran parte del interés si no está vinculada a alguna relación causal. (...) Tanto la descripción como la explicación dependen de las reglas de la inferencia científica (...) describir consiste, en parte, en inferir información sobre hechos no observados a partir de hechos que sí se han contemplado (y en) distinguir lo que tienen de sistemático y de no sistemático los hechos observados. (...) Aunque explicar –relacionar causas y efectos– sea el objetivo último, describir resulta determinante en toda explicación (...) Lo que distingue los estudios científicos de otros tipos de investigación no es el enfrentamiento entre descripción y explicación, sino el hecho de que se hagan (o no) inferencias sistemáticas según procedimientos válidos. La inferencia, ya sea descriptiva o causal, cuantitativa o cualitativa, es el objetivo último de toda ciencia social de calidad.”

<sup>12</sup> Sobre las especificidades metodológicas (potencialidades y debilidades) del método comparativo y dentro de éste de la comparación histórica se recomiendan entre otros clásicos: Lijphart (1971 y 1975), Collier (1994), Bartolini (1994) y Panebianco (1994).

nos permitirá realizar una inferencia causal más robusta que la segunda<sup>13</sup> por el análisis con mayor profundidad de los casos o unidades temporales (que determina el conocimiento sobre cómo operaron los vínculos causales entre las variables), la disponibilidad de datos<sup>14</sup> y el mayor número de variables de control.

La estrategia explicativa que elaboramos no pretende determinar con precisión los efectos sobre el régimen de bienestar de cada una de las variables independientes, sino la combinación de factores que operó en estos periodos o unidades temporales. Siguiendo a Ragin & Zaret (1983) y Ragin (1987), podríamos decir que nuestro modelo explicativo no posee un carácter aditivo ya que no intenta explicar el comportamiento de la variable dependiente en función de la acumulación de efectos parciales provocados por cada una de las variables independientes; se basa, en cambio, en un modelo explicativo *genético* o relacional, según el cual el comportamiento de la variable dependiente surge de la combinación histórica particular que se produce entre distintas variables independientes.<sup>15</sup> En suma, la investigación planteada podría encuadrarse dentro de la categoría de “estudio de caso orientado teóricamente” (Panebianco 1994). Con relación a los métodos para contrastar las hipótesis en los dos ejercicios comparativos, en la primera comparación se aplica el clásico y básico “método de la diferencia” –o “método de comparación de máxima semejanza o de sistemas más similares” de acuerdo a la definición de Przeworski y Henry Teune (1970)–, en

---

<sup>13</sup> De todos modos, una “modesta generalización sobre diversidades históricas” (Ragin & Zaret 1983: 741) y no inferencias más potentes como las que surgirían de estudios comparativos con un número mayor de casos o de métodos estadísticos sobre un “n grande”.

<sup>14</sup> La asignación de valores a las unidades temporales más alejadas (los dos “batllismos”) en las variables de interés (la prioridad macroeconómica del gasto público social como índice o medida sintética del “esfuerzo de bienestar” del Estado, la tasa de crecimiento del PIB y más aún las variables de corte más cualitativa: orientación ideológica del partido gobernante o recursos político) se realiza en base a estimaciones –generadas por estudios recientes de historia económica– que, además, no cubren todos los años comprendidos dentro de los ciclos o periodos que constituyen estas unidades.

<sup>15</sup> Sobre este tipo de estrategia comparativa señala Panebianco (1994: 99-100): “La comparación histórica es hija de la tradición weberiana. El objetivo de la investigación es la explicación genética de las diversidades históricas. En esta versión el método comparado... recurre a los cánones lógicos de la semejanza y de la diferencia antes que al de las variaciones concomitantes (en el que se basa el método estadístico). Se trata de una estrategia case-based, centrada sobre los casos, en vez de variable-based. (...) Esta estrategia permite, o debería permitir, la identificación de patterns of invariance (combinaciones de causas y efectos) que dan lugar a recorridos históricos diferenciados.”

tanto la segunda aplica los criterios y procedimientos para la comparación propuestos por Ragin (1987) en su análisis comparativo cualitativo.<sup>16</sup>

Con respecto a las técnicas de recolección y análisis de información recorrimos dos caminos: por una parte, se procesaron datos secundarios de bases en línea (ver Anexo III) a fin de reconstruir la evolución histórica del régimen de bienestar; por otro lado, se realizó revisión de prensa, leyes y documentos (ver Anexo I), entrevistas a informantes calificados (ver Anexo II)<sup>17</sup> y procesamientos de información cuantitativa secundaria (ver Anexo III)<sup>18</sup> para caracterizar las reformas e innovaciones de política impulsadas entre 2005 y 2014.

La tesis está organizada en cinco capítulos que se suman a esta primera sección introductoria: el siguiente capítulo está dedicado a examinar los principales contenciosos teóricos sobre los factores que determinaron la conformación y los diferentes tipos, modelos o variantes de Estado de Bienestar, así como sobre las respuestas o reacciones a los procesos de retracción y los procesos más recientes de reconfiguración. La revisión de esas explicaciones sobre el origen, las variantes y las trayectorias de los sistemas de bienestar –en particular, las corrientes que subrayan la influencia de los factores o variables estrictamente políticas– puede resultar útil inscribir la contribución que pretende realizar este trabajo a la acumulación de conocimiento sobre el vínculo entre regímenes de bienestar y partidos. El tercer capítulo aborda la trayectoria del régimen de

---

<sup>16</sup> En rigor en la comparación entre los tres ciclos históricos de mayor expansión del régimen de bienestar no se aplican todos los pasos o criterios propuestos por Ragin en su QCA (Qualitative Comparative Analysis) si se busca identificar la combinación histórica particular de factores o variables causales que determinó un outcome o resultado similar en la variable dependiente.

<sup>17</sup> Veinte entrevistados entre Ministros, Subsecretarios y Directores de Ministerios de las cuatro áreas de política analizadas, dirigentes sindicales y representantes de cámaras empresariales.

<sup>18</sup> Se reprocesaron las bases de datos de la *Encuesta de Élite* y la base de datos la *Encuesta Panel* (elecciones de 2009) del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, así como bases de algunos años de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. También se procesó información en línea de las siguientes fuentes: BID, Banco Mundial, CEPAL, Corporación Latinobarómetro, Encuesta Mundial de Valores, FMI, OCDE, OIT, Universidad de la República (Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración), Universidad de Salamanca (Observatorio de Élite Parlamentarias) y el Proyecto V-Dem *Varieties of Democracy*.

bienestar en el país desde su constitución a comienzos del siglo pasado hasta los primeros años de este siglo, identificando cuatro períodos o etapas clave: la fase de gestación en las tres primeras décadas del siglo pasado; la fase de expansión de mediados de siglo; el largo período de agotamiento de crisis y moderada retracción del régimen de bienestar; el período desde la restauración democrática en 1985 hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005. El cuarto capítulo examina el contexto político, económico y social que ambientó la implementación de las reformas sociales a partir de 2005 y los cambios operados en cuatro sectores o áreas de política social (asistencia social, salud, educación, protección laboral y seguridad social), así como sus impactos en términos de bienestar y distribución del ingreso. El quinto capítulo analiza la posible incidencia de cada una de las principales variables independientes señaladas en la literatura sobre la conformación y los tipos o variantes de los regímenes de bienestar, y realiza los ejercicios comparativos entre unidades temporales. Por último, la sección de conclusiones resume los principales resultados de la tesis con relación a las preguntas iniciales y la hipótesis propuesta, y señala sus aportes o contribuciones a la literatura sobre regímenes de bienestar y partidos en la región, identificando posibles líneas de indagación a seguir en futuras pesquisas.



## 2. El Estado de Bienestar y sus determinantes: revisión de la literatura

Las principales referencias en la literatura politológica y sociológica sobre el origen y las trayectorias de los distintos tipos o modelos de Estado de Bienestar—casi exclusivamente dedicada a las experiencias de los países desarrollados o más industrializados hasta hace algunas décadas—pueden ser agrupadas en tres corrientes o perspectivas analíticas claramente diferenciadas: en primer término, los enfoques que advierten en los procesos económicos y sociales los factores determinantes de la irrupción, las variantes, las trayectorias y aun las distintas respuestas ante el agotamiento o crisis de los Estados de Bienestar; en segundo lugar, las perspectivas que subrayan el peso explicativo de los conflictos redistributivos y la dotación de recursos de poder de los actores (sindicatos y partidos); por último, los abordajes que dirigen su atención hacia las propias estructuras del Estado, los intereses y las capacidades de sus burocracias, las trayectorias de las políticas y el diseño de las instituciones de gobierno y del aparato estatal.<sup>19</sup>

Estas tres corrientes o aproximaciones teóricas aparecen entrelazadas o hibridadas en algunos trabajos más recientes. Así, Haggard & Kaufman (2008) redefinen la noción de “legado de

---

<sup>19</sup> En esta línea señalan Huber y Stephens (2012: 13-14): “De acuerdo a la teoría del industrialismo, tanto la expansión del Estado de Bienestar como las diferencias entre los países en términos del esfuerzo o robustez del Estado de Bienestar son productos del desarrollo económico y de sus consecuencias demográficas y sociales... Quienes plantean la perspectiva “estadocéntrica” han puesto el foco en el rol de los burócratas en la generación de las políticas (...), en la capacidad del aparato estatal para implementar programas de bienestar, en los efectos de las estructuras del Estado y en la influencia de los legados de las políticas sobre las nuevas iniciativas de política social... Finalmente, los exponentes de las teorías del conflicto político de clases o las teorías de los recursos de poder identifican la distribución de poder entre las organizaciones de trabajadores y los partidos de izquierda, por un lado, y los partidos de centro y centro-derecha, por otro, como los determinantes principales del tamaño y el impacto distributivo de los Estados de Bienestar a lo largo del tiempo y entre países...” Por su parte, Segura-Ubiergo (2007: 31) identifica a las teorías sobre la apertura económica como una variante específica dentro del conjunto de perspectivas que señalan al desarrollo económico como factor determinante de la expansión de los sistemas de bienestar: “Al menos tres set de teorías compiten por explicar la emergencia y el desarrollo de los estados de bienestar en los países industriales avanzados: teorías que enfatizan los efectos del desarrollo económico y la industrialización; teorías que focalizan en la relación entre apertura económica y expansión del Estado de Bienestar; y teorías que traen a la discusión la importancia de los actores de la clase obrera, sindicatos y la representación de los trabajadores por los partidos socialistas de amplia base.” Traducciones propias.

política” como las capacidades y recursos de poder que poseen algunos actores (los beneficiarios de las políticas y las burocracias que las administran), incluidos en algún momento clave del proceso de conformación y expansión de los sistemas de bienestar (coyunturas críticas), para vetar posibles intentos de cambio, ya sea la disminución en cantidad y calidad de las prestaciones que reciben o la inclusión de nuevos beneficiarios que compiten por su asignación. En estas perspectivas se imbrican nociones propias de los enfoques estado-céntricos, como el concepto de “legado de política”, definido inicialmente como la influencia de los “modelos previos de actividad gubernamental” (Weir & Skocpol 1993) en la toma de decisiones, con categorías más próximas a los enfoques sobre los recursos de poder, como podría ser la de actores o puntos de veto. También los enfoques económicos o socio-céntricos han ido redefiniendo su foco de atención: la mirada se dirige más al crecimiento económico como factor coadyuvante para la expansión de los sistemas de bienestar que al desarrollo económico y social, así como a los incentivos y las restricciones que los procesos de apertura comercial o, más ampliamente, la globalización pueden imponer a los tomadores de decisión ante situaciones dilemáticas entre la expansión o el retraimiento de los sistemas de bienestar. Finalmente, los enfoques sobre el Estado devienen progresivamente en miradas más comprehensivas sobre las instituciones: el tipo de régimen político, los diseños institucionales y las reglas.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Haggard & Kaufman (2008: 2-3): “Explorando las distintas trayectorias de los Estados de Bienestar, construimos sobre tres líneas de argumentación teórica que han motivado la literatura sobre los Estado de bienestar avanzados. La primera línea (subraya) la significación de las coaliciones distributivas y de los intereses económicos. Siguiendo la perspectiva teórica de los “recursos de poder”, analizamos el grado en el que las élites políticas incorporan o excluyen a las organizaciones y los partidos políticos que representan a los trabajadores y los sectores pobres rurales. (...) a lo largo del tiempo, los compromisos establecidos a través de esas opciones políticas originales, crearon *stakeholders* y bases electorales que influenciaron el subsecuente curso de la política social. El segundo set de factores que consideramos es económico; incluye tanto el desempeño de la economía como su organización. El desempeño económico ejerce una influencia crucial en la política social, particularmente a través de sus impactos sobre la capacidad fiscal del Estado. El crecimiento económico significativo es al menos una condición que facilita la extensión de los derechos sociales y el incremento del gasto (...) Las instituciones políticas constituyen el tercer clúster de factores que influyen la política social. (...) El tipo del régimen es un componente importante de cualquier explicación de la política social. La dictadura o la democracia determina el grado en el cual los partidos competidores pueden ingresar en la arena electoral, y la libertad de la que gozan los grupos de interés para organizarse y ejercer influencia.” Traducción propia.

## 2.1 Las perspectivas económicas y socio-céntricas

La determinación o el condicionamiento de las instituciones políticas, los partidos, las políticas públicas o el comportamiento electoral por factores económicos y sociales ha sido desde el origen de la ciencia política una de sus principales claves explicativas. Más aún, algunas de las corrientes teóricas que contribuyeron desde la economía y la sociología política (en particular, el marxismo y el estructural-funcionalismo) a la gestación de la ciencia política pretendían explicar –incluso predecir– el comportamiento político como una consecuencia o un efecto directo del desarrollo económico, los conflictos de clase o la posición de los actores en la estructura social. Los análisis sobre la gestación, el desarrollo y los procesos de transformación de los Estados de Bienestar no han sido ajenos a esta tradición; por el contrario, algunos de los estudios que iniciaron esta larga línea de investigación y acumulación teórica intentaron explicar la conformación y las variantes de este nuevo tipo histórico de Estado como el resultado de los procesos de industrialización –por lo tanto, como la consecuencia del desarrollo de las economías capitalistas a comienzos del siglo pasado, de sus requerimientos o demandas para reproducirse y acumular– y de modernización social (Wilensky 1975; Pampel & Williamson 1989).

Si bien estos enfoques están más presentes en los trabajos sobre la conformación de los sistemas de bienestar en las economías más avanzadas que en otras indagaciones, también se puede hallar esta perspectiva, *aggioranda*, en estudios más recientes que dirigen la atención a otras manifestaciones de la influencia de los procesos económicos y sociales sobre las trayectorias de los sistemas de bienestar. Así, algunos trabajos sostienen que el crecimiento económico constituye una condición necesaria para la expansión de los sistemas de bienestar; que los procesos de apertura podrían determinar la expansión de las políticas de protección social (Cameron 1978), como medio para compensar las potenciales pérdidas de algunos actores económicos frente a los nuevos escenarios comerciales; que los procesos de globalización pueden propiciar una mayor influencia de las instituciones financieras internacionales en las decisiones domésticas de los gobiernos sobre el destino de las políticas sociales y de protección laboral, así como facilitar una

circulación de ideas y programas de reforma a través de las redes internacionales de *technopols* o analistas simbólicos (Dominguez 1997; Williamson 1991).<sup>21</sup>

Por cierto, estos enfoques no desconocen o ignoran a las variables estrictamente políticas, pero sí las examinan como el resultado de procesos económicos o sociales que las preceden y determinan. A menudo se ha señalado que la irrupción de los Estados de Bienestar o “regímenes de política social” (Huber & Stephens 2012) en América Latina no fue un producto *per se* del desarrollo económico y social, de la incipiente industrialización y modernización social de los países, sino de factores de corte más político (entre otros, Segura-Ubierno 2007<sup>22</sup> y Haggard & Kaufman 2008), sin que esto implique desconocer que algunos de los sistemas de bienestar de la región más robustos (expandidos entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado) correspondieron, efectivamente, a economías con cierto grado de desarrollo industrial y a sociedades que experimentaban en ese tiempo vigorosos procesos de modernización. Asimismo, descartar estas variables como condición necesaria o factor determinante no implica desconocer la incidencia que el agotamiento de modelo industrialización por sustitución de importaciones tuvo en la crisis y retracción de algunos de estos sistemas de bienestar, o que el crecimiento económico que experimentó la región durante los últimos diez a quince años facilitó la expansión de los sistemas de bienestar, la irrupción de nuevas políticas y transferencias destinadas a segmentos de la población excluidos de las redes de protección social y el crecimiento del gasto público social.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Pribble (2008: 130): “La globalización, o la creciente circulación de bienes, capital, personas e ideas entre los países, ha sido citada por varios autores como un importante factor determinante de la variación en los niveles de gasto social y en el diseño de los sistemas de protección social. (...) El rol de las (instituciones financieras internacionales) durante la era neoliberal ha sido significativo (...) Los préstamos a los países brindaron a las IFI el medio para alentar (o forzar) determinado tipo de reformas... Por esa razón, algunos estudios encontraron que el involucramiento de las IFI tiende a influir la naturaleza de las reformas sociales.” Traducción propia.

<sup>22</sup> “El vínculo entre apertura comercial y Estado de Bienestar en América Latina es muy diferente del observado en las economías capitalistas avanzadas... en la mayoría de los países de América Latina los sistemas de bienestar se expandieron siguiendo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.” (Segura-Ubierno 2007: 36). Traducción propia.

<sup>23</sup> Según Pribble (2013): “... el desempeño económico tiene importantes efectos sobre el alcance de los sistemas de protección social. Adicionalmente, los períodos de crisis económica y austeridad pueden socavar las redes de protección social, en la medida que los gobiernos se ven forzados a recortar gastos. Mientras que el crecimiento



Como señalan Huber et.al. (1993: 723): “Aunque el debate teórico a menudo ha sido planteado en términos de ‘política versus lógica de la industrialización’, aceptar la importancia de las estructuras constitucionales y de la distribución del poder político no supone rechazar... que las variables económicas y sociales también tienen un impacto sobre la formación de los estados de bienestar. Es teóricamente plausible que el creciente bienestar de una sociedad facilite una expansión de los gastos en políticas de bienestar.”<sup>24</sup>

Al examinar las experiencias latinoamericanas desde comienzos de este siglo a los primeros años de esta década, cuando algunas de sus principales economías (Brasil, Argentina y Venezuela) ingresaron en una fase de desaceleración, estancamiento y aun retracción, no se puede desconocer o soslayar que el crecimiento económico facilitó la expansión de la base fiscal de los Estados y el incremento del gasto público social. Asimismo, la región también ha sido influida por la creciente circulación de ideas y modelos o programas de reforma en el campo económico y social que, en algún grado, ambienta o fomenta la globalización. Sin desconocer el peso de estas variables, se podría sostener que el impacto –indirecto– del contexto económico en el diseño de las políticas y las reformas (la transferencia de paradigmas y modelos de política facilitada por la globalización, la interconexión de los Estados, los gobiernos y partidos, la acción de las instituciones financieras internacionales y de otras instancias de cooperación técnica o financiera, el despliegue de redes supranacionales de *expertos*) es de naturaleza más política que estrictamente económica; en otros términos, las cadenas causales están compuestas en mayor grado por factores o variables políticas que por procesos económicos o sociales como los que atendían las clásicas teorías económicas, de la industrialización o de la modernización.

---

económico sólido y estable puede incrementar la probabilidad de que los programas sociales sean expandidos, esto no asegura que esos recursos necesariamente serán gastados en políticas sociales... De este modo, el crecimiento económico no puede ser considerado un determinante directo de hasta qué punto o no los estados latinoamericanos impulsan reformas que mejoran la equidad en las políticas sociales.” Traducción propia.

<sup>24</sup> Traducción propia.

## 2.2. Las teorías del conflicto

La revisión de la literatura más clásica sobre sistemas de bienestar permite identificar un segundo repertorio de teorías o intentos explicativos con relación a su origen, variantes y trayectorias: los enfoques sobre los recursos de poder de los actores (Stephens 1979, Korpi 1983 y 1989, Korpi & Palme 1998, etc.). Estas perspectivas orientan su mirada hacia la dotación de recursos de poder de los actores en conflicto en la puja redistributiva que supone, necesariamente, la construcción, la expansión y, por lo tanto, la financiación de los regímenes de bienestar. En esta perspectiva, la movilización de los sindicatos (en algunos casos, aliados con otros sectores estamentos) y los grandes partidos de izquierda con una orientación reformista (socialdemócratas) para lograr el reconocimiento y la protección de derechos laborales constituyó el factor determinante del origen de los Estados de Bienestar: de sistemas universales de seguridad social, protección laboral, salud y educación.

Si bien la movilización y la capacidad de acción colectiva de los trabajadores han estado presentes en algunas de las experiencias de construcción de los sistemas de bienestar en la región a mediados del siglo pasado –en particular, en algunas de corte populista–, el grueso de la literatura (Filgueira 1998 y 2005, Segura-Ubierno 2007, Haggard & Kaufman 2008, Huber & Stephens 2012, etc.) subraya el carácter *top-down* más que *bottom-up* de estos procesos: “Aunque las presiones de poderosos grupos jugaron un importante rol en el establecimiento inicial de los sistemas de bienestar, y (pese a que) la calidad los esquemas de protección social tendieron a seguir la subyacente distribución del poder potencial (de los actores), no podemos asumir simplemente que las políticas de protección social fueron un resultado pasivo de un grupo de presiones. Más que ser un objeto pasivo de las presiones de las clases sociales, varios Estados latinoamericanos iniciaron “desde arriba” (un conjunto de) políticas sociales como un mecanismo de control (como un modo de cooptación) de los crecientes movimientos de trabajadores y de las clases medias urbanas. Aunque en algunos países (por ejemplo, Chile, Uruguay y Argentina) las presiones “desde abajo” de una creciente masa crítica de trabajadores del sector industrial jugaron un papel sustancial, la

adopción de los primeros esquemas de protección social... fue una respuesta ad hoc de las élites políticas intentando desactivar la agitación de los trabajadores.” (Segura-Ubierno 2007: 27)<sup>25</sup>

Del mismo modo que los enfoques económicos o socio-céntricos han ido transitando desde las primeras versiones sobre la incidencia de los procesos de modernización e industrialización en la construcción y las variantes de los Estados de Bienestar hacia los enfoques más recientes que dirigen la atención al nexo entre apertura económica, globalización, circulación de ideas (diseños de política) y reformas sociales, las perspectivas sobre los recursos de poder han ido incorporando otros actores y arenas institucionales en sus análisis, aproximándose así a un registro más politológico para explicar la trayectoria de los sistemas de bienestar, en particular durante los procesos de retracción y reconfiguración que han experimentado entre el último cuarto del siglo pasado y las primeras décadas de este siglo, tanto en los países más desarrollados como en algunos de América Latina. En este sentido, sostienen Huber & Stephens (2012: 4): “Construimos sobre la base de la teoría de las constelaciones de poder... El primer clúster refiere al balance doméstico o interno entre clases sociales con relación a los recursos de poder, factor central de la explicación de la teoría de los recursos de poder sobre las distintas variantes del Estado de Bienestar en las democracias de los países capitalistas más desarrollados. El segundo clúster refiere a las estructuras del Estado y a la relación entre Estado y sociedad, y el tercero a las estructuras transnacionales de poder...”<sup>26</sup>

### 2.3 Los enfoques estado-céntricos

En las últimas décadas del siglo pasado fueron ganando espacio en la literatura politológica estudios comparativos y de caso que centraban la atención en los propios Estados como factor explicativo de las políticas públicas (Hecklo 1974, Skocpol 1992, Weir & Skocpol 1993, etc.), de los procesos de reforma y, en ese marco, de las distintas respuestas que ofrecían los sistemas políticos de los países más desarrollados ante las presiones por la retracción o incluso el

---

<sup>25</sup> Traducción propia.

<sup>26</sup> Traducción propia.

desmantelamiento de sus generosos y longevos Estados de Bienestar.<sup>27</sup> Así, las capacidades e intereses de las burocracias, los legados en las distintas arenas de políticas y los rasgos institucionales del Estado (entre otros, su carácter unitario o federal y los grados de centralización o descentralización de sus estructuras decisorias) fueron considerados determinantes principales de las trayectorias y las variantes de los sistemas de bienestar; factores causales tanto o más significativos que los procesos económicos identificados por las teorías de la industrialización o que los conflictos entre actores que destacaron las teorías de los recursos de poder.<sup>28</sup>

Si bien las distintas corrientes de la literatura estado-céntrica confluyen en un interés compartido por los recursos, las capacidades, los rasgos institucionales y las trayectorias de los Estados, y toman así distancia de los enfoques económicos y socio-céntricos, se pueden advertir dentro de esta perspectiva algunos acentos o focos particulares. Mientras algunas versiones estado-céntricas conciben al Estado como una estructura cuasi-autónoma frente a la presión de los actores políticos, económicos y sociales<sup>29</sup>, otras se aproximan más a los registros típicamente politológicos, que intentan explicar las políticas públicas y las reformas a partir de la interacción entre dos *clúster* de factores o variables: por un lado, el régimen político, los partidos (sus ideologías, intereses, estructuras y recursos) y la competencia electoral, y, por otro, las burocracias (intereses y capacidades), los legados de política y los rasgos institucionales del Estado.<sup>30</sup> En las próximas páginas se examinarán algunas de las principales variantes de este enfoque.

---

<sup>27</sup> Según Evans (1997: 62): “(la) estatalidad —la centralidad institucional del Estado— varía en forma importante entre países, y el comportamiento político y las instituciones podrían ser comprendidos solamente si el Estado fuese traído de regreso al centro del análisis político.” Traducción propia.

<sup>28</sup> En esta dirección sostiene Hall (1993: 275): “El estudio de la política comparada ha sido fuertemente influido a lo largo de la década pasada por las teorías del Estado (...). Su postulado central es que el Estado... tiene un importante impacto... sobre la naturaleza de las políticas públicas y considerable independencia de los intereses sociales organizados y de las coaliciones electorales...” Traducción propia.

<sup>29</sup> En esta línea, se puede mencionar a Luhmann (1993) y su noción de “autopoiesis” con relación a la acción del Estado como parte del sistema político.

<sup>30</sup> Huber et al. (1993: 719-720) identifican cuatro focos dentro de la literatura estado-céntrica: “La literatura sobre estado de bienestar en la tradición estatista ha cubierto al menos seis fenómenos diferentes (el primero) las actividades de los burócratas en el proceso de elaboración de las políticas, y (el segundo) los efectos de las trayectorias previas de las políticas (...). Un tercer foco (ha sido colocado) sobre los partidos políticos (como) un producto de la interacción



### 2.3.1 Autonomía del Estado y acción de las burocracias

El reconocimiento de la capacidad de acción de las propias burocracias, basada en sus propios intereses (la ampliación de sus recursos y espacios de decisión), como factor explicativo del desarrollo de los Estados y del tipo de políticas y reformas que impulsan, constituye uno de los primeras contribuciones de la literatura estado-céntrica, en particular como contrapeso frente a los enfoques teóricos que explicaban la acción política como una consecuencia directa o lineal de procesos económicos y sociales precedentes (industrialización, modernización, desarrollo, etc.) o, a lo sumo, como el resultado de la movilización y las presiones de actores organizados determinadas por el subyacente conflicto de clases.

La identificación de las burocracias (o en la literatura más reciente, la incidencia de los *technopols* que anidan en las estructuras estatales) como actores clave para comprender el tipo de políticas que los Estados desarrollan y las trayectorias que recorren también supone un balance ante algunas variantes de la teoría democrática que advierten en los partidos los únicos actores relevantes de la acción gubernativa.<sup>31</sup>

Quizás el principal aporte de esta variante de la literatura estado-céntrica, que dirige la mirada hacia las burocracias, es que llama la atención sobre la capacidad de las burocracias para determinar las políticas que los Estados adoptan, en función de sus intereses (con relativa independencia de las preferencias y las estrategias de los partidos y los actores corporativos) y recursos de poder.<sup>32</sup>

---

entre la estructura estatal y los clivajes subyacentes. En cuarto lugar, es frecuente argumentar que la autonomía estatal alienta el desarrollo del estado de bienestar. (Por último dos) rasgos de la propia estructura estatal que aparecen en esta literatura son la capacidad burocrática del estado y el grado de centralización del estado." La traducción y las negritas nos corresponden.

<sup>31</sup> En esta dirección, señala Geddes (1994: 113): "El proceso político es más complicado que lo que plantean las versiones más simplistas de la teoría democrática... no podemos ignorar los actores y los intereses ubicados dentro del Estado." Traducción propia.

<sup>32</sup> Según Weir & Skocpol (1993: 95): "... los Estados pueden ser los lugares de acción autónoma de los funcionarios, no reducibles a ningún grupo de presión social o de preferencias (...) Naturalmente, los funcionarios elegidos o nombrados serán sensibles de distintas maneras a las presiones sociales y al contexto económico en que haya de operar



Advertir la capacidad de acción colectiva que las burocracias pueden desarrollar en algunos espacios de la estructura estatal y en algunas arenas de política, y reconocer su relativa independencia frente a los intereses económicos y sociales (en cierto sentido, el reconocimiento de la “autonomía relativa” del Estado), puede entrañar el riesgo de concebir la producción política (por ejemplo, la construcción y remodelación de los Estados de Bienestar), exclusivamente, a partir de la tensión entre Estado y sociedad, y perder de vista o soslayar la centralidad de los partidos como agentes de representación, agregación y, algunos casos, generación de las demandas sociales, en particular en regímenes democráticos altamente institucionalizados y competitivos.<sup>33</sup>

### 2.3.2 *Path-dependency* y legados de política

Si las teorías sobre la influencia de las burocracias estatales en la definición de las políticas y las reformas contribuyeron a abrir la “caja negra” que constituía el Estado para algunas de las corrientes teóricas principales de la ciencia política y la sociología hasta los años setenta del siglo pasado (a iluminar su supuesta opacidad del aparato estatal), la variante estado-céntrica que se concentra en examinar el peso que tienen la trayectoria del Estado y los legados de las políticas sobre las decisiones del presente permitieron considerar en perspectiva histórica a los procesos de construcción y remodelación de los Estados. Desde esta segunda variante de la literatura estatista, los actores de veto que los gobiernos y los partidos deben enfrentar —o las coaliciones promotoras de cambio en las que se apoyan— al momento de transformar las estructuras estatales, impulsar

---

el Estado. Sin embargo, políticos y funcionarios también se ven envueltos en luchas entre ellos.” La traducción nos pertenece. Con relación a la acción racional de los burócratas para maximizar sus beneficios y expandir sus áreas o espacios de influencia sostiene Arias (1996: 126): “La llamada teoría económica de la burocracia... asume el supuesto básico de que el comportamiento racional del burócrata consiste en tratar de ampliar de un modo constante su área de influencia. Para el burócrata... las posibilidades de obtener ventajas económicas son pequeñas... en tales condiciones la atención preferente a su autointerés le lleva a maximizar influencia, capacidad de decisión política (...) La pauta básica de comportamiento de este sector social toma la forma de maximización presupuestaria...”

<sup>33</sup> En este sentido, alerta Hall (1993: 288-289): “... la dicotomía rígida entre estado y sociedad a menudo planteada por la teoría estadocéntrica debería ser revisada en dirección a asignar un rol significativo al sistema político, definido como el complejo de partidos políticos e intereses intermedios que se ubican en la intersección entre el estado y la sociedad en sistemas democráticos (...) la competencia por el poder puede en sí misma ser un vehículo para el aprendizaje social.” Traducción propia.

reformas en políticas existentes o producir nuevas políticas no son ajenos a la trayectoria previa del propio Estado, ya que sus decisiones y acciones en el pasado han sido, precisamente, las que generaron las restricciones e incentivos que condicionan su acción en el presente.<sup>34</sup>

Las vías a través de las cuales la trayectoria pasada de un Estado de Bienestar condiciona su acción en el presente son diversas. En primer término, el encadenamiento en el tiempo de las decisiones va prefigurando el curso que habrán de recorrer las políticas y reformas, especialmente si esas decisiones refieren a la asignación y ejecución de los presupuestos públicos. En segundo lugar, la trayectoria de las políticas genera aprendizajes y *paradigmas de política* (Hall 1993) que son compartidos por los tomadores de decisión, las burocracias y los destinatarios de las políticas, y que facilitan o dificultan la construcción de legitimidad en torno a nuevas políticas y reformas. Finalmente, la trayectoria del Estado genera legados de política: las decisiones tomadas a lo largo del tiempo –en particular, las que refieren al reconocimiento de derechos sociales, el acceso a las prestaciones y la expansión de la cobertura de las políticas y los servicios– ayudan a constituir y reforzar actores sociales que pueden operar como agentes de veto frente a posibles intentos de cambio o, potencialmente, como promotores de cambios que impliquen una ampliación de sus beneficios (Huber et.al. 1993: 722).<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Según Huber & Stephens (2001: 7): “Una segunda línea de argumentación del enfoque estado céntrico sobre el desarrollo del Estado de Bienestar enfatiza la influencia del legado de políticas sobre la subsecuente legislación... las políticas crean bases de apoyo político para su defensa, los beneficiarios de las políticas...” Traducción propia.

<sup>35</sup> Con relación a las distintas vías por las cuales los legados de política pueden operar, afirman Huber & Stephens (2012: 42-43): “... argumentamos que los regímenes de política social son fuertemente dependientes de las trayectorias pasadas, e identificamos cuatro mecanismos que explican los altos grados de dependencia de esas trayectorias: las limitaciones estructurales... los legados de las políticas, la hegemonía ideológica y los legados del régimen... Por limitaciones estructurales entendemos que las opciones de política están limitadas por las constelaciones de poder en un país en un determinado período. Toda una gama de alternativas de política es descartada por las relaciones de poder dentro de la sociedad. (...) Nosotros empleamos el término “legados de política”... para describir una segunda fuente de determinación histórica. En trabajos anteriores (observamos) cuán difícil le resultaba a gobiernos conservadores dismantelar beneficios introducidos por gobiernos de izquierda... esos gobiernos (conservadores) generalmente aceptaron las reformas luego de haber sido instituidas (porque esas) reformas tenían un amplio apoyo popular, especialmente las políticas de amplia base o cobertura en las áreas de la seguridad social, la educación y la salud... (Los legados o) “efectos del régimen” refieren a las complementariedades entre los regímenes productivos y los regímenes de bienestar. En nuestros análisis de las democracias de las economías capitalistas más avanzadas, este

Haggard & Kaufman introducen la noción de coyuntura crítica asociada a la de legado de política: una coyuntura crítica supone un cambio en un momento histórico clave en el balance de poder entre actores, determinado por la irrupción de nuevos actores o el fortalecimiento de actores preexistentes; actores que se incorporan a la red de prestaciones del régimen de bienestar y que se irán constituyendo en sus defensores y en agentes de veto frente a cualquier intento de retracción o reasignación de las prestaciones. En esta perspectiva, la conformación inicial de los sistemas de bienestar (respondiendo más a un proceso *top-down* que a la movilización “desde abajo” de los trabajadores, los sindicatos y otros agentes sociales<sup>36</sup>) condiciona poderosamente su trayectoria, en tanto determina la distribución de recursos de poder entre actores. Es posible advertir dentro de esta variante de la literatura estado-céntrica algunos puntos de contacto con los enfoques sobre los recursos de poder; la diferencia con las clásicas perspectivas sobre los recursos de poder radica en que es el Estado, en cierto sentido, el que determina o condiciona el poder de los actores, en la medida, que los incorpora (o coopta) a las redes de protección social y, en esa medida, los transforma progresivamente en actores de veto que influyen con su acción en las decisiones y las trayectorias que los Estados podrán adoptar. Se podría afirmar que la perspectiva que ofrecen Haggard & Kaufman (2008) sobre la relación entre coyunturas críticas, legados históricos y poder

---

término refiere a las complementariedades entre las economías de mercado altamente coordinadas y los generosos Estados de Bienestar socialdemócratas y demócrata-cristianos, de un lado, y, del otro, a las complementariedades entre las economías liberales y los mezquinos estados de bienestar liberales (...). Para los países capitalistas más avanzados, (la noción de) “hegemonía ideológica” refiere a cómo los movimientos sociales y políticos conjuntamente con los tres mecanismos anteriores forma las preferencias sobre alternativas de política tanto en las élites como en los sectores masivos de población.” Traducción propia.

<sup>36</sup> Como dice Segura-Ubierno (2007: 27): “Aunque las presiones de poderosos grupos jugaron un importante rol en el establecimiento inicial de los sistemas de bienestar, y (pese a que) la calidad los esquemas de protección social tendieron a seguir la subyacente distribución del poder potencial (de los actores), no podemos asumir simplemente que las políticas de protección social fueron un resultado pasivo de un grupo de presiones. Más que ser un objeto pasivo de las presiones de las eluses sociales, varios Estados latinoamericanos iniciaron “desde arriba” (un conjunto de) políticas sociales como un mecanismo de control (como un modo de cooptación) de los crecientes movimientos de trabajadores y de las clases medias urbanas. Aunque en algunos países (por ejemplo, Chile, Uruguay y Argentina) las presiones “desde abajo” de una creciente masa crítica de trabajadores del sector industrial jugaron un papel sustancial, la adopción de los primeros esquemas de protección social... fue una respuesta ad hoc de las élites políticas intentando desactivar la agitación de los trabajadores.” Traducción propia.

de veto de los actores constituye una versión historicista de la teoría de los recursos de poder.<sup>37</sup> Haggard & Kaufman (2008: 197) contemplan, además de los beneficiarios, a los propios hacedores de política y proveedores de prestaciones y servicios (en algunos casos, privados) como potenciales actores de veto frente a los intentos de reforma o promotores de la reproducción del esquema de protección o del statu quo: “Los grupos insertos dentro del aparato administrativo del sistema de bienestar constituyen un particularmente importante conjunto de *stakeholders*. La reforma institucional requiere normalmente la cooperación de grupos que podrían ser negativamente afectados por dichas reformas: burócratas de nivel medio; líderes políticos y autoridades educativas y de la salud de nivel local; directores de escuelas, hospitales y clínicas; maestros, doctores, etc.”<sup>38</sup>

El concepto de legado de política entendido como la marca o huella que imprime una coyuntura crítica al incorporar a ciertos actores –en detrimento de otros– a los sistemas de bienestar, fortaleciendo sus recursos de poder y su capacidad acción colectiva, no desconoce ni subestima el peso de los partidos pero, en cierto sentido, los define como agentes condicionados, que deben adoptar en forma estratégica decisiones –en particular, en regímenes democráticos y escenarios altamente competitivos– constreñidos por las restricciones que imponen esos actores de veto (las amplios contingentes de beneficiarios de los sistemas de bienestar, las burocracias estatales y los proveedores de servicios), más allá de lo que sus preferencias sustantivas o ideologías dicten. Según Haggard & Kaufman (2008: 197): “La cobertura amplia y generosa provee a amplios

---

<sup>37</sup> Según Haggard & Kaufman (2008: 45-46 y 60): “Nuestra explicación de las diferencias observadas en los sistemas de bienestar es de naturaleza histórica y comienza con los realineamientos críticos que ocurrieron a comienzos y a mitad del siglo veinte. Definimos a los realineamientos críticos una discontinuidad tanto en la composición de la élite política como en el status legal y político de las organizaciones de trabajadores y campesinos y en los partidos políticos. (...) (Ésos) realineamientos políticos dieron a las nuevas élites políticas el control sobre los recursos estatales, incluyendo el aparato coercitivo (...) Las políticas de bienestar que fueron puestas en marcha tras esos realineamientos críticos cimentaron las bases de apoyo político al tiempo que crearon *stakeholders* (...) Los proveedores de servicios sociales fueron también *stakeholders* principales (...) Los sindicatos, otros grupos de interés, y los partidos políticos que fueron habilitados a operar, ganaron fortaleza... mediante la construcción de sus organizaciones. (...) Los grupos excluidos enfrentaron obstáculos para la acción colectiva, incluso en contextos de apertura política.” La traducción y las negritas nos pertenecen.

<sup>38</sup> Traducción propia.



segmentos del público un ancla en los derechos existentes (...) donde la cobertura es amplia, los partidos en competencia tienden a converger en la defensa de los derechos existentes más allá de la identidad (o la ideología) partidaria.”<sup>39</sup> Desde esta perspectiva, la trayectoria del Estado (los legados en cada arena de política) genera diversos incentivos y restricciones que moldean la competencia entre los partidos.<sup>40</sup> En cierto sentido, el enfoque sobre los legados de política ofrece argumentos para explicar la exitosa resistencia de algunos Estados de Bienestar frente a los embates deconstructivos que caracterizaron al período de retracción o desmantelamiento del *welfare* –tanto en los países más desarrollados como en América del Sur–, en un contexto de la crisis de los modelos de desarrollo de inspiración keynesiana.<sup>41</sup>

En sistemas políticos como los latinoamericanos donde la conformación y la primera etapa de expansión de los sistemas de bienestar estuvieron asociadas, salvo algunas excepciones (Chile, Costa Rica y Uruguay), a procesos de incorporación o cooptación de los sectores subalternos desde el Estado, bajo regímenes autoritarios o semidemocráticos, sin competencia política, y con partidos débiles, la trayectoria del propio Estado y la acción de ciertos actores gestados y cobijados por las propias estructuras estatales pueden constituir, efectivamente, las claves para explicar sus distintas variantes y su grado de desarrollo. En cambio, en las experiencias que se desarrollaron en regímenes democráticos, con sistemas partidarios institucionalizados y competitivos, resulta imprescindible considerar las preferencias sustantivas, los intereses, los recursos de poder y los rasgos organizacionales de los partidos para explicar el nivel de desarrollo de los regímenes de bienestar, sus variantes y sus trayectorias.

---

<sup>39</sup> Traducción propia.

<sup>40</sup> Según Pierson (2001: 411): “Las fuentes de la fortaleza política del Estado de Bienestar son diversas, pero (pueden ser agrupadas en) dos tipos básicos: los incentivos electorales asociados (al desarrollo de) programas que mantienen un amplio y profundo respaldo popular, y la “*institutional stickiness*”, la cual restringe aún más las posibilidades de reforma.” Traducción propia.

<sup>41</sup> En esta dirección, sostiene Hacker (2004: 245): “Cortar programas sociales supone costos concentrados a cambio de ganancias dilusas... Aún más importante, los programas tienen respaldo popular, y han creado poderosas *constituencies* bien posicionadas para enfrentar el *retrenchment*. En fin, las chances para el *retrenchment* son – empleando una expresión recurrente en los trabajos más recientes de Pierson– altamente ‘*high dependent*’.” Traducción propia.





### 2.3.3 Diseño institucional del Estado

La revisión de la literatura estado-céntrica permite advertir una tercera aproximación que se concentra en el diseño institucional de los Estados como uno de los factores que determinan las características y el grado de desarrollo de los regímenes de bienestar. El diseño institucional del aparato estatal comprende el carácter unitario o federal del Estado, el balance entre sus poderes (en especial, entre el Ejecutivo y el Legislativo), el grado de centralización o descentralización del poder político y, en un plano más micro, el diseño de las instituciones estatales a cargo de la asignación de los recursos sociales y la provisión de prestaciones y servicios.<sup>42</sup> Para esta perspectiva teórica, el diseño institucional del Estado en todos esos niveles o planos determina las reglas, los incentivos y las restricciones que afectan el grado de desarrollo y el tipo de sistema de bienestar que los países construyen, más allá del peso que puedan tener algunas variables exógenas al dominio político (los factores que abordan las teorías de la industrialización, la modernización y el desarrollo) o los factores estrictamente políticos, desde el conflicto entre actores dotados de ciertos recursos de poder hasta la competencia entre partidos orientados por preferencias e intereses y condicionados por sus capacidades y estructuras.

Desde esta perspectiva, los sistemas de bienestar no obedecen sólo, ni principalmente, a los factores o procesos económicos y sociales que los preceden, a las orientaciones ideológicas de los partidos (socialdemócratas, demócrata-cristianos o liberales), a sus intereses y recursos, o a la presión de actores económicos y sociales antagónicos, sino al propio diseño del aparato estatal que condiciona o prefigura, precisamente, el impacto de todos esos factores. Este enfoque no desconoce la influencia y la capacidad de acción que tienen los partidos o ciertos agentes de veto

---

<sup>42</sup> Señalan Huber et al (1993: 720) con relación a los aportes de Immergut (1992): "... las instituciones políticas determinan decisivamente la habilidad de los diferentes grupos para activar recursos de poder e influir en la elaboración de las políticas de salud. (...) la importancia de la centralización del poder ejecutivo y su aislamiento (ante) las presiones del parlamento y electorales como una precondición para la implementación de reformas que modifiquen en forma significativa el statu quo. Donde el poder está disperso en instituciones representativas, los intereses de grupos relativamente pequeños son capaces de bloquear una reforma legislativa, una situación que favorece en gran medida el mantenimiento del statu quo y que beneficia, como mucho, (la implementación) de reformas incrementales. La percepción de tales oportunidades para vetar (los cambios), a su vez, inducen a los grupos de interés a ser más intransigentes en perseguir sus demandas." Traducción propia.

–incluidas las burocracias– con relación a las variantes y las trayectorias de los Estados de Bienestar, pero sí las considera acotadas o condicionadas por el diseño de las instituciones, por las reglas que ordenan su acción.<sup>43</sup>

#### 2.4 Régimen político, partidos y competencia

Si bien las tres principales corrientes teóricas sobre los factores determinantes de la conformación, las variantes y las trayectorias de los Estados de Bienestar (teorías económicas o socio-céntricas, sobre los recursos de poder y estado-céntricas) reconocen, en algún grado, el papel que los factores estrictamente políticos como el tipo de régimen, el sistema de partidos y la competencia juegan en la construcción de los sistemas de bienestar, le asignan a menudo un peso secundario frente a las variables o procesos que preceden y determinan a la acción política. Empero, en las últimas décadas fueron ganando espacio en el debate teórico enfoques que examinan las cadenas causales que conectan los factores constitutivos del campo político (régimen, partidos y competencia) con el tipo de sistema de bienestar o régimen de política social que los países desarrollan.

Pese a este giro en la discusión teórica, al reconocimiento de los partidos y la competencia como factores clave, el debate sobre la relación entre democracia y Estado de Bienestar dista de estar resuelto o laudado, y sigue siendo dominado por visiones opuestas: desde trabajos inscriptos en la tradición marxista o neo-marxista de análisis político (Offe 1988 y 1990) que postulan una relación de mutua dependencia entre democracia de partidos y sistemas de bienestar, hasta enfoques que señalan que el desarrollo de los Estados de Bienestar no requiere la presencia de un régimen democrático o de fuertes partidos.

---

<sup>43</sup> Frente a este tipo de visiones que subordinan la acción partidaria al diseño de las instituciones, Boix (1998: 2) recupera la centralidad de los partidos como agentes con capacidad de organización e intermediación de intereses: "...la mayoría de la literatura especializada explica los efectos de la política económica como el resultado de un set específico de instituciones... dentro del cual los actores partidarios desempeñan un rol un tanto marginal... una visión diferente... sostiene que los partidos políticos, como organizadores de amplias coaliciones de intereses e ideas, han desempeñado un rol clave en el proceso de elaboración de la política económica." Traducción propia.

Por su parte, los análisis empíricos (tanto los ejercicios más cuantitativos en base a indicadores de democracia, partidos y “esfuerzo de bienestar” –Segura-Ubierno 2007– como los estudios comparativos) tampoco arriban a resultados convergentes acerca del vínculo entre democracia y Estado de Bienestar. En particular, algunos trabajos recientes que han examinado la conformación y las trayectorias de los sistemas de bienestar en América Latina (Haggard & Kaufman 2008; Segura-Ubierno 2007) desestiman que la democracia haya sido un factor determinante en su desarrollo y en las variantes de estos regímenes; sostienen que mientras algunos países latinoamericanos fueron capaces de construir entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado sistemas de bienestar relativamente amplios y robustos bajo regímenes autoritarios o, a lo sumo, semidemocráticos (Argentina quizás sea el ejemplo paradigmático), otros levantaron sus arquitecturas de bienestar, de similar o mayor envergadura, durante extensos períodos democráticos y con sistemas de partidos institucionalizados y competitivos (Chile, Costa Rica y, en particular, Uruguay).

Estos trabajos cuestionan también la relación entre la orientación ideológica de los partidos y el grado de desarrollo y las variantes de los Estados de Bienestar: “La evidencia con respecto al peso de los partidos (en la política social) está lejos de ser obvia... Comparando a través de las regiones, parece claro que los partidos de trabajadores y de izquierda tienen muy diferentes intereses, determinados tanto por los legados históricos y las condiciones económicas, como por los clivajes sociales y las ideologías. Igualmente importante, hemos encontrado comportamientos oportunistas en partidos conservadores; más que un claro eje izquierda-derecha operando sobre la política social, encontramos sólida evidencia que muestra que partidos de todo el espectro político responden en forma relativamente limitada ante condiciones económicas y legados de política comunes.” (Haggard & Kaufman 2008: 361)<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Por el contrario, Boix (1998: 4-5) concluye, tras comparar las administraciones de los socialistas españoles y los conservadores británicos durante los años ochenta, que las ideologías partidarias condicionan los *outputs* políticos: “... los partidos de izquierda o socialdemócratas, sin dejar de estar preocupados por maximizar el crecimiento, cuidan especialmente el bienestar de los y de los sectores sociales menos aventajados, y la igualdad en general. Por otro lado, los partidos de derecha o conservadores cuidan el crecimiento económico per se más allá de sus efectos distributivos.” Traducción propia.

Frente a las perspectivas que relativizan o desestiman la incidencia del tipo de régimen y de los partidos en el desarrollo de los Estados de Bienestar, otros trabajos afirman que existe una fuerte asociación entre democracia y partidos de izquierda y el grado de desarrollo de los sistemas de bienestar; más aún, sostienen que la democracia constituye el eslabón inicial de la cadena causal que explica su conformación y el grado de desarrollo que logran: "... la democracia es uno de los más importantes determinantes de la política social redistributiva. Un mecanismo por el cual la democracia promueve políticas sociales equitativas es que (constituye) una precondition para el desarrollo de los partidos de izquierda y para su acceso al poder gubernamental (...) La democracia tuvo una fuerte influencia directa sobre (el) gasto en salud, educación y seguridad social y bienestar, sobre la pobreza y sobre la desigualdad (...) La democracia hizo posible la movilización política de la izquierda y la fortaleza política de ésta tuvo importantes efectos sobre la desigualdad y también sobre el gasto en educación y sobre la pobreza." (Huber & Stephens 2012: 7)<sup>45</sup>

El régimen democrático en esta segunda visión constituye un factor clave, en la medida que habilita el surgimiento y crecimiento de los partidos de izquierda y los sindicatos, el fortalecimiento de su capacidad de representación e intermediación de intereses y, especialmente, la conformación de gobiernos de partido cuya producción política reposa en la articulación de ideas, intereses y recursos: "Desde nuestra perspectiva, los tres mundos del bienestar de Esping-Andersen fueron el producto de gobiernos de larga duración de partidos socialdemócratas, demócrata-cristianos o de partidos centro o de derecha secularizados. Tanto los gobiernos socialdemócratas como los demócrata-cristianos derivaron en generosos Estados de Bienestar aunque bajo distintos tipos o modalidades: los primeros más universalistas y equitativos tanto con relación a las clases sociales como al género, y los segundos con beneficios asociados a la ocupación y menos igualitarios entre clases sociales..." (Huber & Stephens 2012: 18)<sup>46</sup>

Desde esta perspectiva, los partidos políticos actúan orientados por los corpus ideológicos a los que adhieren, pero también buscando maximizar su desempeño en la competencia electoral. La democracia es relevante para la construcción de los regímenes de bienestar en tanto habilita la

---

<sup>45</sup> Traducción propia.

<sup>46</sup> Traducción propia.



organización colectiva de intereses y permite su representación y ordenamiento a través de los partidos, pero son éstos con sus ideologías (socialdemócratas o de izquierda, demócrata-cristianos y liberales), intereses, recursos y estructuras (partidos de masas o movilizados, profesionales-electorales o de élites) los que producen los tipos específicos de régimen de bienestar.

Para esta perspectiva político-céntrica y partido-céntrica las ideologías partidarias constituyen un factor clave en el diseño de las arquitecturas de bienestar, incluso una variable que permite anticipar el tipo o la variante de *welfare* que los gobiernos de partido serán capaces de producir, en la medida dispongan del tiempo y los recursos políticos necesarios para construirlas. Según Huber et.al. (1993: 716-717) la sistemas de bienestar impulsados por los gobiernos socialdemócratas en los países más desarrollados se basaron en el progresivo reconocimiento de derechos sociales con carácter universal, en des-mercantilizar la provisión de bienes y servicios, en expandir el gasto público social y el gasto público total, en fortalecer al sector público y en ampliar la base fiscal: “La composición del sistema de partidos y la relativa fortaleza de los partidos con diferentes bases electorales y (orientaciones globales) moldean profundamente la naturaleza de la intervención estatal y de sus políticas económicas y sociales (...) La robustez de los partidos de izquierda, particularmente de los partidos socialdemócratas aliados con fuertes movimientos obreros... tiene un impacto positivo sobre el gasto de los estados de bienestar, principalmente en bienes y servicios (que es) consistente con la conocida tendencia de los estados de bienestar socialdemócratas a (buscar vías alternativas) al mercado, precisamente, para contrarrestar las inequidades que provienen de las posición en el mercado laboral. (...) La expansión de una oferta subsidiada de bienes y servicios por fuera del mercado laboral requiere una expansión de la fuerza de trabajo en el sector público, y, de ese modo, del gasto global del sector público. Más aún, los partidos socialdemócratas y los movimientos obreros buscan moldear el propio mercado laboral para mantener el pleno empleo, lo cual podría conducir a una adicional expansión del gasto público. A su vez, el crecimiento del gasto público demandaría un incremento de la presión impositiva...”

La literatura partido-céntrica advierte en las ideas de los partidos--en particular, en su orientación con respecto a la igualdad y la distribución-- una de las variables determinantes del tipo de régimen



de bienestar que los gobiernos partidarios impulsan: del grado universalidad que tienen las políticas y de la equidad en el acceso a las prestaciones y los servicios así como en su calidad.<sup>47</sup>

El peso de las ideas y orientaciones partidarias sobre el tipo de política social que los gobiernos impulsan, lejos de diluirse o desaparecer tras las crisis del capitalismo industrial keynesiano (y del antagonismo entre economía de mercado y economía planificada o socialista), emerge para algunos autores con mayor claridad al comparar las opciones de política que adoptan los gobiernos socialdemócratas, demócrata-cristianos, liberales y conservadores.<sup>48</sup> Las diferencias entre esos tipos de política social, en un contexto histórico de relativa convergencia, reflejan las preferencias de los partidos en torno a la igualdad, la intervención del Estado en los asuntos económicos, la libertad de mercado, el crecimiento e incluso el rol de las familias como proveedoras primarias de protección.

Un último punto de controversia que emerge de la literatura comparativa sobre sistemas de bienestar en América Latina refiere a si es posible aplicar en el análisis de las experiencias latinoamericanas las categorías teóricas sobre partidos y las hipótesis acerca de su influencia en el campo de la política social que fueron formuladas para los casos europeos. A menudo se señala que mientras los partidos socialdemócratas europeos representaron los intereses de amplias alianzas o coaliciones de clase y promovieron esquemas universales de protección social, los

---

<sup>47</sup> Según Huber et al. (1993: 740): "... el gobierno socialdemócrata por extensos periodos de tiempo abre la posibilidad a una mayor intervención en la economía y la sociedad a través de una expansión del sector público (...) El compromiso de la socialdemocracia con la corrección de las desigualdades creadas a través del mercado busca ser reflejado en un sector público expandido. (...) El gobierno de izquierda (que en la práctica significa gobierno socialdemócrata) muestra una correlación significativa con medidas de distribución y redistribución del ingreso, con la des-mercantilización y con atributos (propios) de regímenes socialistas... la medida de des-mercantilización combina la generosidad de los beneficios mínimos y estándar con las condiciones para recibir esos beneficios... el estado de bienestar socialdemócrata busca proteger a la mayor porción posible de la población con amplios beneficios para los sectores de bajos y medianos ingresos." Traducción propia.

<sup>48</sup> En esta línea, sostiene Boix (1998: 3-4): "... la creciente globalización de la economía, que ha determinado la convergencia de las políticas macroeconómicas de las naciones... (ha) magnificado el rol de las estrategias económicas competitivas e intensificado la importancia de los partidos y la acción partidaria en la selección de esas políticas." Traducción propia.

partidos o movimientos de izquierda latinoamericanos no fueron protagonistas de la construcción de los regímenes de bienestar a lo largo del siglo veinte y cuando alcanzaron el gobierno tendieron a reproducir o mantener los legados de política precedentes (modelos de bienestar estratificados). Polemizando con estas visiones, algunos trabajos recientes (Huber & Stephens 2012 y Pribble 2013) afirman que es posible trasladar las categorías teóricas más clásicas, empleadas en el estudio de los casos europeos, a las experiencias latinoamericanas y, consecuentemente, que es posible considerar a los gobiernos de partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda como promotores de procesos de transformación de los regímenes de bienestar: **“Contrariamente a las afirmaciones de algunos especialistas en partidos en América Latina, sostenemos que las (hipótesis) sobre las preferencias de los partidos de izquierda, que se derivan de los trabajos sobre política social en Europa, pueden ser trasladadas relativamente bien a América Latina.** Generalmente, estos partidos favorecen programas sociales que son redistributivos y benefician a la amplia mayoría de los ciudadanos menos privilegiados. (Quienes critican a) los partidos de izquierda han argumentado que estos partidos han estado o están estrechamente ligados a las organizaciones de trabajadores, y que, por ello, han defendido o defienden los intereses de la aristocracia sindical, porque los trabajadores organizados han generalmente constituido un comparativamente bajo porcentaje de la fuerza laboral, que en varios países pertenecen al tercio superior de los perceptores de ingresos. Esto es parcialmente cierto para el período previo a la década de 1980, y es por lo general incorrecto para el último cuarto de siglo.” (Huber & Stephens 2012: 32)<sup>49</sup>

El análisis del papel que los partidos desempeñan en la construcción de los sistemas de bienestar contempla, además de sus corpus ideológicos y preferencias u orientaciones<sup>50</sup>, otras dimensiones clave como los intereses que persiguen en escenarios de competencia política, los recursos de poder con los que cuentan para producir políticas y los tipos de organización partidaria. Los

---

<sup>49</sup> Las negritas y la traducción nos corresponden.

<sup>50</sup> Se ha señalado cierta relación que existe entre el perfil ideológico de los partidos que lideraron la construcción y expansión de los Estados de Bienestar en los países europeos (socialdemócratas y demócrata-cristianos) y el tipo de arquitectura de bienestar construida. Así los partidos socialdemócratas habrían tendido a construir Estados de Bienestar de corte más distributivo (modelos socialdemócratas o “puños” para emplear las categorías de Esping-Andersen) en tanto los partidos cristianos habrían generado modelos “corporativos” o “familísticos”.

partidos se enfrentan, además, a los límites o restricciones que les imponen otros agentes, que defienden sus propios intereses y también buscan maximizar beneficios; agentes que cuentan con cierta capacidad de acción colectiva condicionada por la distribución de recursos en el sistema político y, en particular, en cada arena de política.<sup>51</sup> En este sentido, el tipo de relación que se establece entre los partidos y sus bases electorales constituye una de las claves explicativas del tipo de política social y de sistema de bienestar que producen: sistemas con mayor o menor presencia del Estado en la financiación, la regulación y la provisión de servicios; sistemas que buscan un acceso universal de los ciudadanos a políticas y prestaciones de similar calidad (basado en el reconocimiento legal de sus derechos), o sistemas que generan un acceso diferenciado por estratos o segmentos; sistemas en los que se accede a las prestaciones por vías formales y transparentes, o sistemas que las asignan de modo discrecional.

Por último, los trabajos que reconocen la centralidad de los partidos en la construcción de los sistemas de bienestar, y que advierten cierta asociación entre sus ideologías y la variante o el tipo sistema de bienestar que impulsan, no desconocen que los partidos deben regular y moderar – incluso, postergar u abandonar– esas preferencias como parte de una estrategia orientada a maximizar su respaldo electoral y, por lo tanto, los recursos de poder para impulsar cualquier tipo de política. Por esa razón, los partidos que tienen una convocatoria amplia tienen fuertes incentivos –en particular, en escenarios de competencia bipartidista orientada al centro del electorado– para moderar sus posibles posiciones ideológicas extremas con relación a los sistemas (ya sean favorables a la estatización o a la mercantilización y liberalización), y a promover políticas y reformas con amplias coberturas, que tienen que incorporar a los sectores o estratos medios necesariamente en cualquier alianza o composición policlasista. Así, no resulta extraño que

---

<sup>51</sup> Según Pribble (2013): "... la organización de los partidos políticos, esto es la forma de relacionamiento mediante la cual los partidos se vinculan con sus bases electorales, combinada con la ideología partidaria, tiene un profundo efecto en el *timing* y el contenido de las reformas sociales (...) Cada tipo de *'linkage'* distribuye el poder de manera diferente entre los distintos sectores del partido, e influye las reformas mediante el empoderamiento de algunos grupos y el debilitamiento de otros... El diseño de las políticas precedentes, o los legados de las políticas, influyen en la naturaleza de las reformas de las políticas sociales. Esto es así porque los legados de las políticas moldean la distribución de poder y los intereses al interior de las distintas áreas de política. Esta distribución, a su vez, determina (la estructura de) costos y beneficios que los políticos enfrentan cuando procuran reformar los programas existentes, y, por lo tanto, el contenido de las iniciativas en materia de política social."

partidos liberales o conservadores no puedan promover –no sólo en campaña electoral sino especialmente en el gobierno– la retracción de las prestaciones o la mercantilización de su provisión, más allá de lo que sus preferencias dicten, o que los partidos socialdemócratas deban moderar la presión y progresividad los sistemas impositivos.<sup>52</sup> En este sentido, los incentivos electorales y también los legados de política –el peso político y electoral que algunos sectores beneficiados por las políticas a lo largo del tiempo, tanto sus directos beneficiarios como las burocracias a su cargo– condicionan o limitan la acción de los partidos, más allá de lo que sus preferencias sustantivas les indicarían. En suma, las preferencias partidarias resultan un factor determinante del tipo de *welfare* que los Estados desarrollan. Esta afirmación no implica subestimar, y menos negar, que los partidos operan en escenarios de competencia electoral buscando maximizar sus beneficios, y que esa competencia, a menudo, los obliga a moderar sus aspiraciones. Asimismo, afirmar la incidencia que las ideas o preferencias de los partidos tienen en la construcción de los regímenes de bienestar, no implica desconocer la influencia de otros factores clave: la acción de los agentes económicos y sociales y la trayectoria previa del Estado en las distintas arenas de política.

---

<sup>52</sup> Precisamente sobre los incentivos que generan las democracias para preservar o conservar los sistemas de bienestar de amplio alcance, señala Geddes (1994: 109): “La liberalización será costosa al menos en el corto plazo para los sectores populares urbanos, especialmente para los trabajadores organizados. Los trabajadores responderán con huelgas, manifestaciones y con sus votos (los) políticos no querrán asumir el riesgo de iniciar políticas impopulares, o, si lo hacen, perderán la elección siguiente y estas políticas serán revertidas. En suma, las democracias no realizarán ajustes (...) los gobiernos autoritarios serán más proclives a liberalizar porque no dependen para su supervivencia de elecciones competitivas y (porque) pueden reprimir otras manifestaciones de descontento.” En este punto, resulta interesante destacar una coincidencia entre los argumentos de Pierson, Geddes, Hacker y Haggard & Kaufman con las hipótesis –y consecuentes recomendaciones– que planteaban algunos de los autores neoconservadores tres o cuatro décadas atrás en el contexto de las crisis políticas e institucionales de los países de América del Sur. Las resistencias populares a los inevitables ajustes de los modelos ISI constituían para estos últimos la causa de la inestabilidad política de la región. En esta dirección, Samuel Huntington subrayaba en la década setenta la existencia de una suerte de incompatibilidad en América Latina entre participación democrática, estabilidad institucional y gobernabilidad. Traducción propia.



## 2.5 El ciclo progresista y las nuevas variantes socialdemócratas en América del Sur

Al contencioso teórico sobre los factores que han determinado el comportamiento de los regímenes de bienestar en las distintas fases de su evolución (durante su conformación en la primera mitad del siglo veinte, su expansión y consolidación con el florecimiento de las ideas keynesianas o en los procesos de *retrenchment* de las últimas décadas) se suma en algunos de los sistemas políticos de América del Sur, que han sido gobernados en los primeros años de este siglo —o aún lo son— por partidos o coaliciones de centro-izquierda, otra controversia clave para la acumulación teórica de la disciplina: la validez de aplicar en estos contextos la categoría de partido socialdemócrata para describir y analizar las recientes experiencias de reforma de los regímenes de bienestar (y más en general), y también —y aún más relevante— si estos partidos y coaliciones, y sus gobiernos, podrían considerarse una expresión histórica particular —con rasgos propios— de socialdemocracia; más aún, si podrían ser definidos como una tercera generación (un tanto *sui generis* por el tiempo histórico y las características de los sistemas políticos donde emerge) luego de la primera camada de la primera mitad del siglo pasado (los grandes partidos socialdemócratas del norte de Europa y los países escandinavos<sup>53</sup>) y de la segunda que tuvo su apogeo en el último cuarto del siglo en los países del Mediterráneo.

Uno de los desafíos principales en este sentido es caracterizar a estas socialdemocracias de la región, distinguiéndolas de los ejemplares clásicos o más tardíos de los sistemas políticos europeos. Para ello es clave poder identificar los rasgos principales que han caracterizado a esas experiencias iniciales. En este sentido, resulta útil la modelización propuesta por Stammers<sup>54</sup> que plantea una serie de rasgos que perfilan a las socialdemocracias, entre ellos: en primer término, la

---

<sup>53</sup> Esta primera camada de gobiernos liderados por partidos socialdemócratas (los casos más tempranos y paradigmáticos son los de Suecia y Noruega, con un claro predominio socialdemócrata desde los años treinta o cuarenta hasta los sesenta o setenta) se caracterizó, entre otros rasgos, el desarrollo de un sector público extenso, en particular en las áreas de los servicios o provisión de bienes públicos (educación y salud), y la fuerte intervención estatal en el campo económico (nacionalización o estatización de compañías). La intervención del Estado en materia económica busca, en particular en los países escandinavos, dinamizar el desarrollo de las economías mediante el apoyo al sector productivo a competir en el comercio internacional en base a la inversión en capital humano e innovación, lo que reeditaría en altos niveles salariales (Esping-Andersen 2001 y Paramio 2009).

<sup>54</sup> Citado por De Armas y Fuentes (2012).



aceptación del régimen democrático (en cierto sentido, la renuncia al horizonte revolucionario que todos los grandes partidos socialdemócratas abrazaron en sus orígenes y durante muchas décadas) como un sistema deseable y también propicio para procesar el tipo de reformas que la socialdemocracia persigue; en segundo lugar, el reconocimiento de la economía de mercado capitalista como el sistema económico en el que esas reformas deben ser procesadas y, a la vez, como un sistema dinámico que puede ser regulado y moldeado por la acción estatal; en tercer lugar, la confianza en la intervención del Estado –a través de la regulación de los mercados y la acción en el terreno de las políticas sociales– para corregir las desigualdades que inevitablemente producirá el capitalismo. Cabría sumar a estos tres rasgos y definiciones –a los que Stammers agrega la inclinación estatista de las socialdemocracias clásicas y cierta visión elitista del ejercicio de la acción política– otros dos rasgos que caracterizan a los grandes partidos socialdemócratas: por un lado, el vínculo con las organizaciones sindicales –una relación de hermandad o aún de imbricación– y el tipo de organización partidaria que construyeron: partidos burocráticos de masas con complejas y pesadas estructuras, y con un perfil movimentista que los aleja tanto de los iniciales partidos de élites como de los contemporáneos partidos de profesionales.

Entre los partidos o coaliciones partidarias de la región que podrían ser clasificados dentro de un universo o inspiración socialdemócrata (con independencia de si se reconocen en esta categoría que ha gozado de mala prensa en las izquierdas de la región por estar identificada con algunos partidos de centro y aun centro-derecha), probablemente sea el Frente Amplio –un ejemplar que, como diría Lanzaro (2004), hizo la transición desde una “coalición de partidos” a un “partido de coalición”– el único que reúne los rasgos señalados propios de las socialdemocracias clásicas o tardías (algunos con la aceptación unánime de todos sus componentes y otros por abrumadora o amplia mayoría): la adhesión al régimen democrático liberal y, por lo tanto, el abandono del propósito de suplantarlos por otras formas de organización política; la aceptación de la economía de mercado en la medida que se considera un sistema dinámico que puede ser reformado y moldeado a través de la intervención del Estado; la apuesta a la regulación estatal de la relación capital-trabajo y a las políticas sociales como instrumentos para corregir las desigualdades que el capitalismo genera; el estrecho vínculo entre el partido y el movimiento sindical (por definición su principal *constituency*); la construcción de una organización partidaria de masas con estructuras

burocráticas que ordenan los procesos de toma de decisión, garantizan la reproducción de la estructura partidaria y aseguran la disciplina interna.

Desde luego, además de los rasgos propios de estas socialdemocracias de tercera generación, impuestos por las características y las trayectorias de los sistemas políticos de los que forman parte, es necesario anotar los perfiles propios que determinan el escenario económico y político en el que emergen. El contexto económico y político en el que estas nuevas socialdemocracias deben operar difiere significativamente del escenario en el que actuaron las primeras (el período de entreguerras posterior a la “gran crisis” de 1929 o el apogeo del keynesianismo en los primeros años de postguerra y en el despuntar de la “guerra fría” con el “socialismo real” como alternativa al capitalismo), e incluso del terreno en el que se movieron los grandes partidos socialdemócratas de sur de Europa desde fines de los años setenta hasta comienzos de los noventa (la transición entre un mundo bipolar y pre-globalizado a uno unipolar –o multipolar–, postindustrial y plenamente globalizado). Incluso el propio Estado-nación, considerado la plataforma principal para la acción reformista en materia económica y social de las socialdemocracias, está en entredicho en el momento en que estas socialdemocracias de tercera generación o partidos de izquierda y centro-izquierda arriban al gobierno.<sup>55</sup>

Resulta de interés para delimitar la originalidad o especificidad de los ejemplares socialdemócratas de la región, identificar las diferencias con sus antecedentes más cercanos en el tiempo y más próximos por grado de desarrollo de las economías y tradiciones de sus sistemas políticos: los

---

<sup>55</sup> Estas diferencias no son menores ya que condicionan la acción del Estado, en particular en el terreno fiscal, lo que afecta sus posibilidades de intervenir en la economía o en la provisión de políticas de bienestar para el universo de los ciudadanos. Las condiciones bajo las que se desplegaron esas primeras experiencias socialdemócratas difícilmente se podrían replicar o reproducir en el presente, y en particular en economías históricamente periféricas a las economías centrales o más desarrolladas donde esas experiencias nacieron. En particular, cabe señalar que la construcción de este tipo de Estado operó en un marco de flujos económicos y comerciales acotado, de economías cerradas y de acumulación endógena. En ese escenario, autonomía relativa y los márgenes de acción estatal eran mayores. Asimismo, el predominio de las ideas keynesianas ambientaba y legitimaba la fuerte intervención del Estado en la economía (Isuani 1991). En ese marco, los Estados podían intervenir a través del empleo, los servicios públicos, las transferencias y, obviamente, el sistema tributario para corregir las desigualdades de origen generadas por la economía de mercado capitalista (uno de los rasgos, como y se señaló, que define ideológicamente a la socialdemocracia).

partidos socialdemócratas de los países del Mediterráneo. Esos partidos que llegaron al gobierno entre la segunda mitad de los años setenta y los primeros ochenta, operaron en condiciones que si bien eran diferentes a las de las socialdemocracias clásicas (de entreguerras o de postguerra), no dejaban de ser ventajosas o auspiciosas para la expansión del Estado en el campo económico y social. Tras los largos procesos autoritarios que esos sistemas políticos sufrieron (que los aproximan o asemejan a los casos de América del Sur), el apoyo de la comunidad europea (en un contexto aún dominado por la bipolaridad entre el bloque capitalista y el socialista, y con economías que aún conservaban rasgos de la era industrial y keynesiana) les permitió a sus socialdemocracias desplegar una batería de políticas emparentada con la acción de las clásicas socialdemocracias: expansión del empleo, desarrollo de los servicios públicos (educación y salud), ampliación de las prestaciones de la seguridad social, aumento del gasto público total y social y, por ende, de la presión fiscal. En ese marco, esos partidos –en sus orígenes de raíz marxista y revolucionarios– vivieron procesos de reconversión hacia el reformismo socialdemócrata más típico; procesos que, décadas más tarde, reproducirían algunos de los grandes partidos o coaliciones de centro-izquierda de América del Sur.

A diferencia de estos ejemplares previos de socialdemocracia, los grandes partidos o coaliciones de izquierda y centro-izquierda del Cono Sur han debido operar en sistemas políticos que procesaron, con distintas intensidades y rasgos, bajo los regímenes autoritarios –años setenta y ochenta– y en las primeras etapas posteriores a la restauración democrática –los ochenta y noventa– procesos de apertura comercial, liberalización económica y retracción de los regímenes de bienestar. Se trata, además, de economías con una base productiva caracterizada por bajos niveles de industrialización y por un peso significativo del sector informal, que heredan, en algunos casos, legados de política de muy largo aliento que operan como barreras u obstáculos a un programa socialdemócrata en el terreno de las políticas de bienestar. Dentro de este tercer contingente de experiencias socialdemócratas se destacan los siguientes casos: los gobiernos de la Concertación chilena liderados por Lagos y Bachelet, las administraciones del Partido de los Trabajadores en Brasil y los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay. Según Lanzaro (2010: 46): “La ‘tercera ola’ de las izquierdas latinoamericanas, que se inicia en 1999, está jalonada por manifestaciones del populismo o del nacionalismo popular, que tienen rasgos novedosos... pero son variedades de un fenómeno político recurrente en la región y se inscriben en el viejo tronco

del populismo, que es... recurrente en América Latina (...) Al mismo tiempo, esta temporada registra... el estreno de gobiernos de tipo social democrático en Brasil, con los dos periodos de Lula da Silva (2003-2007, 2007-2011), Chile, con la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) y Uruguay...” Entre los rasgos que caracterizan a estas nuevas experiencias, y que se observan con nitidez en el Frente Amplio, destaca Lanzaro (2010: 48-51): “... los gobiernos social democráticos son aquellos formados por partidos de izquierda institucionalizados, con estrechos vínculos con el movimiento sindical y de filiación socialista (aunque no necesariamente de tal nombre), que han atravesado por procesos de cambio político y llegaron a reemplazar sus ideologías revolucionarias o radicales por un reformismo moderado, pero efectivo, como resultado de las orientaciones políticas y las estrategias electorales que adoptan, actuando en democracias competitivas, en el marco de sistemas de partidos plurales, más o menos institucionalizados. (...) partidos *catch-all* (que han dejado) de lado las pretensiones de una transformación en profundidad de la sociedad capitalista y acuden a un reformismo que será la marca de su alternativa social democrática (...). partidos (que) preservan el enlace con los sindicatos y las organizaciones sociales afines, (pero) van detrás de una audiencia más amplia y diversificada.”

Las orientaciones o los perfiles de las reformas sociales que estos partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda de América del Sur, que podrían ser agrupadas dentro de esta categoría de socialdemocracias de tercera generación (por oposición a los ejemplares clásicos o tardíos de las economías centrales o más industrializadas), producen responde a una serie de variables que los caracterizan y diferencian entre sí. Si bien la literatura comparativa que aborda este nuevo perfil de partidos y el tipo de políticas o reformas sociales que producen es relativamente reciente (Lanzaro 2006, 2008 y 2010, Luna 2007, Pribble & Huber 2011, Huber & Stephens 2012, Pribble 2013, etc.), es posible identificar algunas de los rasgos o variables que operarían como factores determinantes de las reformas. Mientras que algunos trabajos resaltan el peso de los recursos políticos<sup>56</sup>, otros abordan o hacen mayor énfasis en las restricciones que

---

<sup>56</sup> En esta dirección señala Lanzaro (2010: 54): “... el potencial social democrático depende... de los recursos políticos de cada gobierno... a) los legados institucionales y los patrones de políticas públicas heredados; b) el coeficiente de poder del gobierno y del partido de gobierno... c) el poder del partido de izquierda en relación al gobierno y al presidente... d) las características del movimiento obrero y el tipo de relación de los sindicatos con el gobierno y el



plantean y las oportunidades que ofrecen los legados de política y en el tipo de organización de los partidos que lideran estas nuevas experiencias socialdemócratas (Pribble 2013: 26).<sup>57</sup>

Si bien todas estas variables resultan clave para entender las experiencias de gobierno de esta tercera generación de partidos socialdemócratas (los recursos políticos del gobierno y del partido de gobierno, el poder del factor sindical y, consecuentemente, el tipo de relación que guarda con el partido y el gobierno, los legados institucionales y de política, y, desde luego, los rasgos organizacionales del partido) la consideración de sus orientaciones ideológicas, de sus preferencias y de los modelos de política merece un capítulo especial, en especial, si se pretende explicar diferencias en los *outcomes* de política producidos por partidos o coaliciones de centro o centro-derecha que, en algunos de estos sistemas políticos, exhiben o podrían exhibir algunos rasgos similares a los partidos de centro-izquierda pero que difieren en el terreno de las orientaciones ideológicas y programáticas.

Dirigir la mirada hacia las preferencias u orientaciones ideológicas de los partidos no implica descartar las otras variables explicativas propuestas en la literatura más reciente sobre las experiencias socialdemócratas de la región, pero sí recuperar una clásica perspectiva de análisis de la ciencia política para entender y explicar el accionar de todos los partidos, en particular, de

---

partido de gobierno; e) relación del gobierno y del partido de gobierno con la población ubicada en las franjas de pobreza, con los desocupados y con los trabajadores informales, no organizados u organizados por fuera de los circuitos sindicales corrientes.”

<sup>57</sup> “La primera trayectoria, ejemplificada por las reformas realizadas durante los cuatro gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010), puede ser mejor caracterizada como ‘universalismo desde arriba’, (que) involucró a élites tecnocráticas, motivadas en forma primaria por las restricciones fiscales y un compromiso con la equidad, trabajando en forma aislada de las demandas políticas para crear un sistema de protección social más eficiente y equitativo. Esta trayectoria fue posible por el legado de políticas en Chile (con) grupos de intereses fragmentados, y porque la estructura de partido “profesional-electoral” de la (coalición) de centro-izquierda (la Concertación) permitió a los líderes políticos eludir las demandas de sus bases electorales. (...) En Uruguay, la trayectoria hacia un mayor universalismo involucró un proceso ‘*bottom-up*’ de construcción de coalición, lo que demandó difíciles negociaciones entre varios grupos sociales. Esta trayectoria, si bien resulta más desafiante (y compleja) políticamente que la estrategia de reforma ‘desde arriba’, fue seguida debido al tipo de legados de política del (sistema político uruguayo), los cuales empoderan a los grupos de interés organizados, y debido al carácter orgánico-militante del partido de centroizquierda uruguayo, el Frente Amplio.”

los partidos programáticos, como son los grandes y longevos partidos de izquierda y centro-izquierda, entre ellos, y muy particularmente, el Frente Amplio.

### 3 Trayectoria del *welfare* en Uruguay: una arquitectura construida por partidos

#### 3.1 La génesis política del más temprano régimen de bienestar de la región

La literatura sobre *welfare* en América Latina –en particular, los trabajos de corte comparativo– permite advertir distintos intentos por modelizar y clasificar los diferentes tipos de régimen de bienestar que los países han construido durante el siglo pasado, así como por explicar los factores que determinaron estas variantes. Si bien estos ejercicios han optado por distintas aproximaciones analíticas y metodológicas para identificar los diversos tipos de régimen de bienestar –Mesa Lago (1978), Filgueira (1998), Gough (2004), Huber & Stephens (2005 y 2012), Segura-Ubiergo (2007) y Martínez (2008b)–, sus resultados son convergentes al momento de discernir entre los países con relación al grado de desarrollo de sus sistemas de protección social y de ordenarlos por su robustez y cobertura.

*“Lo que entendemos nosotros es que la sociedad (...) debe asegurar a cada uno de sus miembros los medios necesarios de subsistencia (...). El Partido Colorado se ha preocupado vivamente en los últimos tres lustros de realizar este ideal, y su lucha con todas las fuerzas retardatarias de la sociedad, concentradas contra él (...) no le ha impedido crear leyes benefactoras que, reforzadas con otras en proyecto, llegarán a mejorar mucho la situación de la clase proletaria.”*

*José Baille y Ordóñez (1917): “Cuestiones Sociales”, En El Día, Montevideo, 17 de junio*

Estos ejercicios suelen identificar un primer clúster compuesto por los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y Costa Rica: países que habrían sido capaces de construir durante la mayor parte del siglo veinte Estados de Bienestar relativamente desarrollados, con amplias coberturas y aceptable calidad de prestaciones sociales, sustentados en niveles de esfuerzo fiscal significativos (al menos en comparación con el resto de los países del continente), sin que ello implique desconocer ni subestimar la estratificación en la cobertura y la calidad de esas políticas y servicios. Este primer grupo de países se distingue del resto de los países de la región –y parcialmente se asemeja a los países más desarrollados o industrializados– por la prioridad macroeconómica y fiscal asignada al gasto público social y por los niveles de cobertura de sus

prestaciones sociales<sup>58</sup>, así como por la temprana implantación de los pilares constitutivos del régimen de bienestar: seguridad social, protección laboral, salud y educación.<sup>59</sup>

A ese primer grupo de países le sigue un segundo clúster intermedio –cuya composición difiere de acuerdo a los autores– que se caracteriza por menores niveles de cobertura y de calidad; Filgueira (1998) considera a Brasil y México los exponentes arquetípicos de esta segunda categoría que se destaca por el carácter “dual” de la protección social: relativamente desarrollada y de calidad para los sectores urbanos incorporados a la economía formal, y muy débil, o inexistente, para el resto de la población. Cabe destacar que algunas de estas clasificaciones (Segura-Ubierno 2007 y Huber & Stephens 2012) tienden a ubicar a Brasil –especialmente a partir de los años setenta del siglo pasado, cuando comienza la progresiva expansión de sus redes de protección (seguridad social y salud) entre los sectores rurales e informales– dentro del primer grupo, el de los países con “alto esfuerzo de bienestar” o con “estados de bienestar potenciales”.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Segura-Ubierno (2007: 30-31) utiliza para clasificar a los países de la región en términos del “esfuerzo de bienestar” estas variables o indicadores: “Los países latinoamericanos pueden ser inequívocamente divididos en dos grupos dependiendo de sus niveles de ‘esfuerzo de bienestar’. El primer grupo... incluye a Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil. Dentro de este grupo, el promedio de gasto social per cápita en el período 1973-2000 fue alrededor de 532 U\$S, mientras que como porcentaje del PIB y como porcentaje del presupuesto, el gasto social alcanzó a 12.6 y 51.6%, respectivamente. Además, aproximadamente entre el 50 y 75% de la población es cubierta por un sistema de seguridad social y por la salud pública. No es sorprendente que el índice de esfuerzo de bienestar dentro de este grupo esté también sobre la media, desde 138.9 (Brasil) a 230 (Uruguay).”

<sup>59</sup> Este es el caso de Mesa Lago quien considera como una variable clave el momento de conformación o gestación de los Estados de Bienestar, que lo lleva a clasificarlos como “pioneros” o “tempranos”, por un lado, y “tardíos”, por otro. Según Filgueira (1997: 6-7): “Los países pioneros se caracterizan... por una cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso de estos, un rango directamente estratificado de servicios para la población, y situación de masificación y déficit estructural en materia de recursos y gastos. En el otro extremo, los países tardíos presentan una baja cobertura poblacional, un limitadísimo menú de opciones en materia de servicios, y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos.” En este sentido, corresponde destacar el caso de Cuba, ya que se trata de una de las experiencias que ha sido señalada como “temprana” en la literatura comparada (Mesa Lago 1978) y por el peso significativo que tiene en este país el gasto público social (en torno al 30% del PIB de acuerdo a CEPAL). Empero, por tratarse de una experiencia de *welfare* desarrollada en la única economía planificada o socialista de la región, resulta inusual su incorporación en ejercicios de política comparada junto al resto de los países de la región.

<sup>60</sup> Precisamente sobre el carácter limítrofe entre grupos o categorías de países que presenta Brasil, señalan Huber &



Finalmente, el último conjunto está compuesto por los países que no fueron capaces de desarrollar sistemas de protección social mínimamente reconocibles como tales o que, a lo sumo, construyeron sistemas “residuales”, donde la protección de la mayor parte de la población ante las diversas hipótesis de riesgo (el desempleo, los accidentes, las enfermedades, la vejez, el embarazo y la discapacidad) descansa en la familia, las redes comunitarias y el “mercado”, con escasa o nula regulación del Estado.

Más allá de los debates sobre la pertinencia teórica y el rendimiento empírico de las variables y las ponderaciones empleadas en estas tipologías autóctonas (frecuentemente, adaptaciones de taxonomías elaboradas para los países más desarrollados), parece claro que Uruguay junto a sus vecinos del Cono Sur y Costa Rica forman parte del único subconjunto de países que lograron desarrollar durante el siglo pasado regímenes de bienestar de cierto porte (Cuadro 3.1.), asimilables a los de las economías más desarrolladas.<sup>61</sup>

---

Stephens (2012: 77-79): “El grupo... de regímenes de política social más avanzados (está compuesto por) Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Entre los especialistas en política social en América Latina existe casi unanimidad con respecto a que Argentina, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay pertenecen a este primer grupo... (De acuerdo) a nuestro índice (de clasificación de regímenes de política social), Brasil parecería estar claramente en (este grupo superior), principalmente por sus altos niveles de cobertura. Los indicadores de cobertura de Brasil crecieron dramáticamente en 1971 porque una ley aprobada por el régimen militar extendió la cobertura a los trabajadores rurales. No obstante, los beneficios de los trabajadores rurales fueron mínimos... En los hechos, el gasto social total es estable en Brasil desde 1970 al retorno de la democracia en 1985, momento a partir del cual el gasto social se duplicará en diez años. Incluso tras ese significativo aumento del gasto (...) Filgueira... ubica a Brasil junto a México en una categoría específica porque los beneficios sociales están profundamente estratificados por la ocupación (de los trabajadores). Esto se corresponde con... que la desigualdad y la pobreza son muchos mayores en Brasil, así como en México, que en el grupo de los otros cuatro países con regímenes avanzados de política social... Nuestro segundo grupo (integrado por) México, Venezuela y Panamá... está cualitativamente por debajo del primer grupo. Se podría argumentar que Brasil pertenece a este grupo en el primer período (de desarrollo de los regímenes de política social), pero converge con el grupo más avanzado luego del retorno a la democracia...”

<sup>61</sup> Marcell y Rivera (2008: 175) identifican, luego de agrupar algunas de las combinaciones teóricas que emergen de su ejercicio, nueve regímenes de bienestar diferentes, ampliando el rango de variación de las tipologías clásicas: “... la tipología propuesta arroja nueve regímenes de bienestar posibles: *socialdemócrata*, *liberal*, *conservador corporativista*, *conservador familiarista*, *conservador*, *potencial Estado de bienestar*, *dual e informal desestatizado*.” Aplicando la técnica de análisis de clúster con un amplio set de indicadores referidos a la provisión de bienestar en los países de la región a través de las cinco esferas consignadas, los autores advierten que la región se divide en cinco

**Cuadro 3.1**  
**Tipologías de regímenes de bienestar aplicadas en países de América Latina y el Caribe.**

<b>Mesa Lago (1991)</b>	<b>Estados “tempranos o pioneros”</b>	<b>Estados de implantación “acelerada”</b>	<b>Estados “tardíos”</b>
	Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay	Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú	Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela
<b>Filgueira (1998)</b>	Regímenes de bienestar de “universalismo estratificado”	Regímenes “duales”	Regímenes excluyentes
	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Brasil y México	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
<b>Gough (2004)</b>	<b>“Estados potenciales de bienestar”</b>	<b>“Sistemas informales de seguridad”</b>	
	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela	
<b>Huber &amp; Stephens (2005)</b>	<b>“Estados de Bienestar exitosos”</b>		
	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Brasil y México	Bolivia, Ecuador, Guatemala, El Perú, Colombia y Venezuela
<b>Segura-Ubiergo (2007)</b>	<b>Países con “Alto esfuerzo de bienestar”</b>	<b>Países con “Bajo esfuerzo de bienestar”</b>	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela	
<b>Martínez Franzoni (2008b)</b>	<b>Régimen “estatal-productivista”</b>	<b>Régimen “estatal-proteccionista”</b>	<b>Régimen “informal familiarista”</b>
	Argentina y Chile	Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela
<b>Marcel y Rivera (2008)</b>	<b>“Estados potenciales de bienestar”</b>	<b>Regímenes conservador y conservador-familiarista</b>	<b>Régimen dual</b>
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	México, Ecuador y Venezuela	Bolivia, Colombia y Panamá
			<b>Régimen informal-desestatizado</b>
			El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú

*Fuente: elaboración propia a partir de la literatura citada.*

Los países que desarrollaron en forma temprana sus regímenes de bienestar (algunos de ellos contemporáneos, o aun precedentes, a los más avanzados) alcanzaron hacia las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado niveles de cobertura cuasi-universales o muy amplios en las áreas de la seguridad social, la salud y la educación básica, aunque sobre la base de un acceso estratificado de la población a estas políticas. En este sentido, señala Filgueira (1998: 8-9): “La primera dimensión

bloques de regímenes de bienestar. El primero se integra por cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) que construyeron sistemas que podrían ser definidos como de “potencial Estado de bienestar”.

central que caracteriza (a los países que desarrollaron el modelo de “universalismo estratificado”) es que hacia 1970... protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social y de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria... a toda la población. En otras palabras todos ellos ofrecían extendidos niveles de “desmercantilización” tanto en la prestación de servicios fuera del mercado como en la provisión de beneficios monetarios para diversas situaciones de imposibilidad laboral. La otra característica central de estos sistemas la constituye una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso.”<sup>62</sup>

Si bien los países que constituyen ese primer clúster de países de “alto esfuerzo de bienestar” (Argentina, Brasil, Chile, Segura-Ubiergo 2007) siguieron trayectorias diferentes hacia la consolidación y expansión de sus sistemas de bienestar (una ruta “democrática”, caracterizada por la presencia de partidos de izquierda y fuertes sindicatos, y una ruta *top-down*, pautada por la construcción del sistemas de bienestar desde el Estado con el propósito de incorporar —y cooptar— a los sectores populares emergentes), en todos se advierte en mayor o menor grado la presencia de los factores causales o determinantes que las distintas corrientes teóricas sobre *welfare* han destacado, entre otros: cierto grado de desarrollo de los países (industrialización, urbanización, etc.); la presencia de amplios sectores de trabajadores urbanos y fuertes o incipientes sindicatos; regímenes democráticos en construcción y, en ese marco, partidos de izquierda o centro-izquierda (o de partidos liberales-seculares) portadores de agendas pro-*welfare*.

---

<sup>62</sup> En contraste con este primer grupo más avanzado de países “(los) regímenes (de Brasil y México) presentaban hasta la década de los setenta un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante aunque estratificado grado de cobertura en salud. En lo relativo a la seguridad social la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros sin la cobertura universalizada de los regímenes de universalismo estratificado. En estos países es donde el problema de la heterogeneidad territorial puede observarse con mayor claridad (...) Una importante heterogeneidad regional en los niveles de desarrollo económico y social, evidenciado y reproducido en estructura con un comparativamente alto contenido federalista.” (Filgueira 1998: 10)

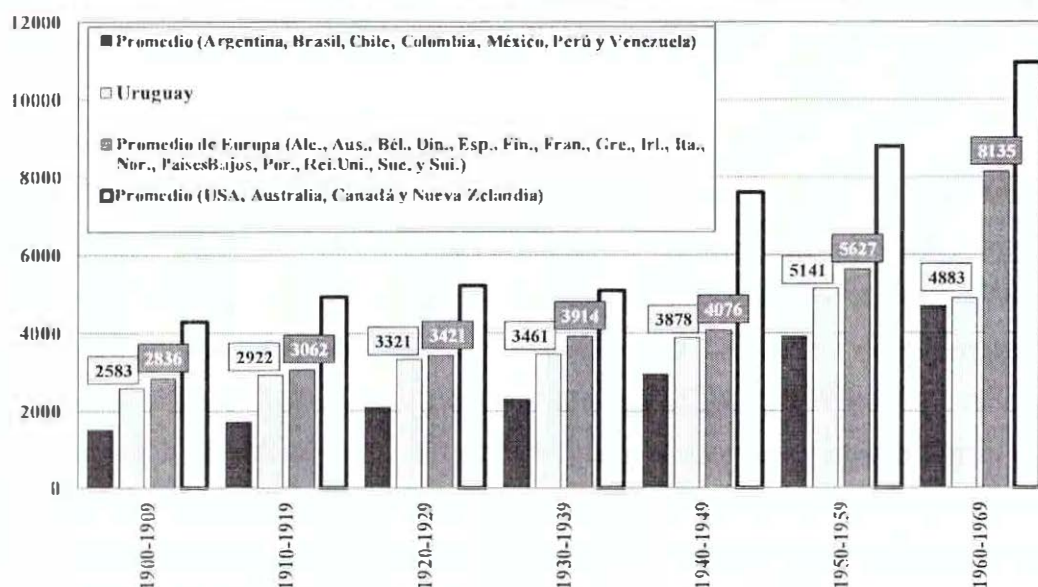
El caso uruguayo, que suele ser destacado como un *leading case* entre las experiencias latinoamericanas por el grado de desarrollo de su régimen de bienestar, ha sido producto de la combinación desde comienzos del siglo pasado de algunos de los factores causales identificados por las distintas corrientes teóricas: cierto nivel de desarrollo económico y social; un régimen democrático institucionalizado y estable; un sistema de partidos competitivo y fracciones partidarias portadoras de una agenda *pro-welfare*, asimilable a la de los clásicos partidos socialdemócratas o laboristas de los países más desarrollados; sindicatos autónomos con ciertos recursos de poder y capacidad de demanda y movilización; legados de política en distintas arenas de política social.

Como se señaló en el capítulo anterior, la teoría de la industrialización y los enfoques teóricos socio-céntricos consideran al ingreso per cápita de los países, la participación de la industria en la economía y el grado de urbanización como algunos de los indicadores clave para determinar el nivel de desarrollo de los países. Al examinar los valores que registraban algunos de esos indicadores en Uruguay durante las primeras décadas del siglo pasado, se advierte que el país presentaba tempranamente una serie de rasgos o perfiles que facilitaban o propiciaban la emergencia y expansión del régimen de bienestar: un alto nivel de urbanización –que el resto de los países de la región recién alcanzó hacia mediados del siglo veinte, o aún más tarde–, cierto peso de la mano-factura en la economía y un nivel de ingreso por habitante similar al promedio de las economías industrializadas; factores que desde esta perspectiva teórica ambientaron en los países más avanzados el surgimiento de los movimientos de trabajadores y los partidos de socialdemócratas o laboristas que bregaron por conformar los primeros y más generosos sistemas de bienestar. Durante la primera mitad del siglo pasado –en particular, en las primeras décadas– Uruguay se distinguió con claridad del promedio de los países de la región, presentando rasgos solamente asimilables a los de Argentina y, en algunas dimensiones, Chile. Como se puede apreciar en el gráfico 3.1, durante la primera mitad del siglo veinte el PIB per cápita de Uruguay era similar –apenas inferior– al promedio de los países europeos (con leves oscilaciones, entre 91% y 97% desde la primera década hasta los años cincuenta inclusive), al tiempo que superaba claramente al promedio de los países de América Latina (entre 70% y 59% superior durante las



primeras tres décadas del siglo pasado).<sup>63</sup> Asimismo, los datos presentados en la Tabla 3.1 muestran que Uruguay era ya en 1910 un país básicamente urbano, con una tasa de urbanización de 76%, un registro que recién alcanzó Argentina –y al que se aproximó Chile– medio siglo más tarde, en los años sesenta.

**Gráfico 3.1**  
**PIB por habitante (promedio decenal) en países seleccionados. Promedios decenales para regiones seleccionados entre 1900 y 1969. En miles de USD (1990 International Geary-Khamis dollars).**



Fuente: De Armas (2009: 33).

<sup>63</sup> La distancia entre los valores de Uruguay y el promedio de los países de América Latina sería mayor aún si se excluyese en el cálculo del promedio latinoamericano al caso argentino, ya que Argentina se asemejaba –de hecho, superó en varios decenios– a Uruguay; en consecuencia, una comparación más justa entre Uruguay y los restantes países de la región –incluido Chile–, que presentaban menores niveles de desarrollo durante la primera mitad del siglo pasado, permitiría apreciar distancias o brechas más significativas.

**Tabla 3.1**  
**Tasa de urbanización en países seleccionados de América Latina y el Caribe, ordenados en forma descendente por su valor en 1960. Años seleccionados entre 1910 y 1960.**

	1910	1920	1930	1940	1950	1960
<b>Uruguay</b>	<b>76</b> [i]	<b>79</b> [ii]	<b>81</b>	<b>82</b> [iii]	<b>80</b> [iv]	<b>80</b>
Argentina	...	...	...	...	56	74
Chile	...	...	...	...	...	68
Venezuela	...	17	24	32	43	62
Cuba	...	...	...	51	...	58
México	...	...	...	...	43	51
Perú	...	...	...	35	0	47
Brasil	...	...	...	...	36	46
Colombia	...	...	...	...	43	45
Panamá	...	...	...	...	36	41
El Salvador	...	...	...	...	37	38
Bolivia	...	...	...	...	34	37
Paraguay	...	...	...	...	35	36
Costa Rica	...	...	...	...	34	34
Ecuador	...	...	...	...	29	34
Guatemala	...	...	...	...	25	31
República Dominicana	...	...	...	...	24	30

*Fuente: para todos los países, excepto Uruguay, hasta 1950 Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base para la información sobre población total del país hasta 1999 (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>) y para 1960 Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>); para Uruguay hasta 1950 Nahum (2007: 12) y para 1960 Banco Mundial.*

*Notas: [i] 1908; [ii] 1916; [iii] 1937; [iv] 1951; [v] sin dato.*

El grado de desarrollo económico y social que Uruguay exhibía en las primeras décadas del siglo pasado, en los años en que se edificaron los pilares constitutivos de su régimen de bienestar (Filgueira y Filgueira 1994), correspondía al de una economía en la que la mano-factura (medianas y pequeñas industrias, artesanos, etc.) tenía un peso relativamente significativo, similar al que se observa en esos años en Argentina y Chile (Tabla 3.2). A mediados del siglo pasado, en el apogeo de la construcción de los sistemas de bienestar en la región, el 28% de la población económica activa en Uruguay correspondía al sector de la mano-factura, seis y ocho puntos porcentuales sobre Argentina y Chile (los países más próximos a Uruguay en este indicador), más del doble que los registros de Brasil y México, y casi el triple del valor venezolano. Asimismo, en esta comparación sobresale la distancia entre Uruguay (24%) y el resto de los países de la región —a excepción de Argentina (25%) y Chile (33%)—, con relación a la proporción de la población económicamente activa correspondiente a la agricultura, que oscila entre 42% (Venezuela) y 66% (México).

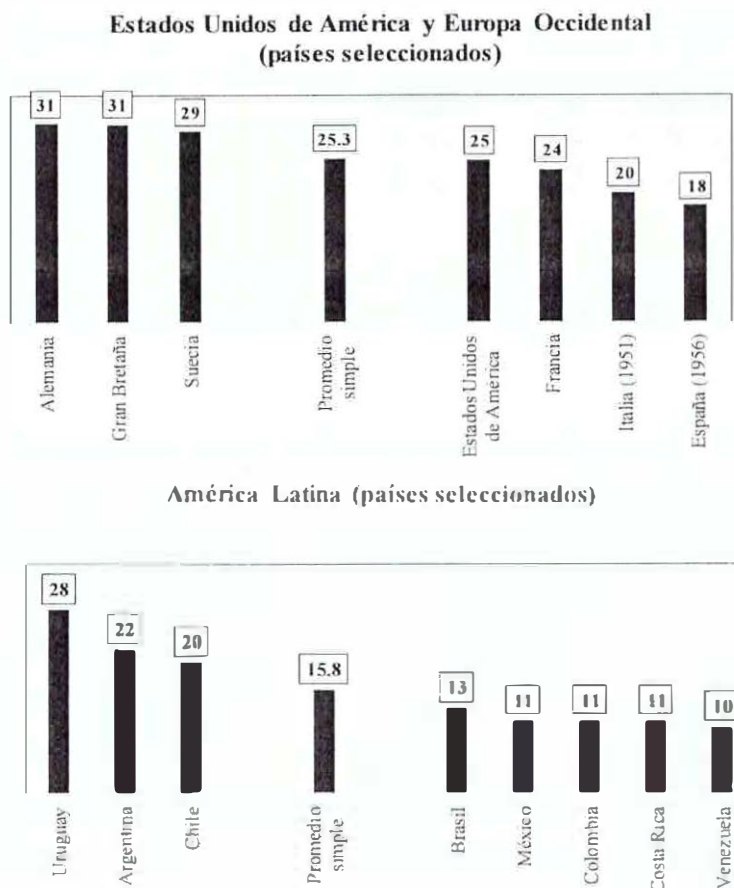
**Tabla 3.2**  
**Composición de la PEA en países de América Latina y el Caribe por sectores.**  
**Años seleccionados entre 1910 y 1960. En porcentaje.**

		1910	1920	1930	1940	1950	1960
Argentina	Agricultura	35	36	36	34	25	20
	<b>Mano factura</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>25</b>
	Otros sectores	45	43	43	43	53	55
Brasil	Agricultura	...	...	...	67	60	53
	<b>Mano factura</b>	...	...	...	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
	Otros sectores	...	...	...	23	27	33
Chile	Agricultura	37	36	38	36	33	30
	<b>Mano factura</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>18</b>
	Otros sectores	47	48	46	47	47	52
Costa Rica	Agricultura	...	...	...	...	57	51
	<b>Mano factura</b>	...	...	...	...	<b>11</b>	<b>11</b>
	Otros sectores	...	...	...	...	32	38
Colombia	Agricultura	...	...	...	73	53	48
	<b>Mano factura</b>	...	...	...	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
	Otros sectores	...	...	...	17	36	41
México	Agricultura	67	71	70	65	66	55
	<b>Mano factura</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>15</b>
	Otros sectores	23	20	19	26	22	30
Panamá	Agricultura	...	...	...	52	56	51
	<b>Mano factura</b>	...	...	...	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
	Otros sectores	...	...	...	41	35	41
Perú	Agricultura	...	...	...	62	58	52
	<b>Mano factura</b>	...	...	...	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
	Otros sectores	...	...	...	23	24	30
Uruguay	Agricultura	26	...	...	...	24	21
	<b>Mano factura</b>	<b>16</b>	...	...	...	<b>28</b>	<b>29</b>
	Otros sectores	58	...	...	...	48	50
Venezuela	Agricultura	...	...	58	51	42	32
	<b>Mano factura</b>	...	...	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>12</b>
	Otros sectores	...	...	32	39	48	56

*Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>), excepto para el dato de Uruguay para el año 1910, el cual fue calculado a partir de información extraída de Nahum (2007: 42).*

La distribución de la población económicamente activa entre sectores que se registraba en Uruguay a mediados del siglo pasado no difería a la observada en las economías industriales más avanzadas. Como se puede advertir en el Gráfico 3.2, el valor registrado en Uruguay a mediados del siglo pasado (28%) era similar al promedio de las principales economías del mundo industrializado (Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Suecia), y levemente superior al registro de los países más desarrollados de América del Sur y al de los del Mediterráneo (en ambos casos, en torno a 20%).

**Gráfico 3.2**  
**Porcentaje de empleados que trabajan en el sector de la mano-factura sobre el total de empleados en Estados Unidos de América y países seleccionados de Europa Occidental y América Latina. Circa 1950.**



*Fuente: para los países de América Latina de Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base para la información sobre población total del país hasta 1999 (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>) y para el resto University of Groningen (<http://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>).*

La similar distribución sectorial de la PEA que se advierte al cotejar el caso uruguayo con algunos de los países más desarrollados (de Europa y América del Norte), no implica necesariamente un grado equivalente o semejante de desarrollo económico y, menos aún, de industrialización, pero sí da cuenta de algunos rasgos compartidos con relación a las bases sociales que presionaron por la expansión de los sistemas de bienestar: sistemas orientados inicialmente a proteger los derechos laborales y sociales de los sectores de trabajadores urbanos.

El incipiente desarrollo económico y social de Uruguay durante las primeras décadas del siglo pasado contribuyó a la temprana construcción de su régimen de bienestar, tanto en comparación



con sus vecinos de la región como en cotejo con los países más avanzados. Empero, como muestran buena parte de los estudios de caso sobre Uruguay y la literatura comparativa (entre otros, Papadópulos 1992, Filgueira y Filgueira 1994, Filgueira 1998, Huber & Stephens 2005 y 2012, Segura-Ubiergo 2007, Haggard & Kaufman 2008, etc.) no fue el grado de desarrollo del país el factor clave en la temprana expansión del régimen de bienestar, sino una combinación histórica particular de factores, entre los que se destaca el proyecto político del primer batllismo: su ideología, sus recursos de poder y sus liderazgos, en un marco de competencia política con el Partido Nacional y de antagonismo ideológico con las fracciones más conservadoras del coloradismo.

La comparación entre Uruguay y los restantes países de la región –incluso aquellos que lograron construir regímenes de “alto esfuerzo de bienestar” (Segura-Ubiergo 2007)– permite advertir el carácter temprano del caso uruguayo. Como se puede apreciar en el Cuadro 3.2, los primeros avances en el campo de los derechos laborales, la conformación de un sistema de seguridad social con prestaciones contributivas y no contributivas, la paulatina constitución de un campo dual de instituciones prestadoras de salud y la expansión de la educación básica gratuita provista por instituciones públicas datan de las primeras dos décadas del siglo pasado, tres décadas antes que los restantes países de la región emprendiesen la primera fase de construcción de sus sistemas de bienestar, incluso aquellos que a comienzos del siglo veinte se asemejaban a Uruguay en términos de desarrollo económico y social.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Precisamente sobre la temprana conformación de los pilares o cimientos del régimen de bienestar en Uruguay, no sólo en perspectiva comparada con los países de la región sino también con los países más desarrollados, sostienen Huber & Stephens (2012: 74): “Los dos países que tempranamente innovaron en política social fueron Uruguay y Chile. Batlle en Uruguay fue un pionero en el establecimiento de esquemas de política social de amplia base, no solamente en el contexto de América Latina sino también en el contexto global. Para los primeros años de la década del veinte del siglo pasado, Uruguay tenía un sistema de jubilaciones para los funcionarios públicos y para los empleados de empresas privadas o públicas proveedoras de servicios públicos (trenes, telégrafo, teléfono, gas, electricidad, etc.), así como pensiones no contributivas para las personas indigentes, por discapacidad y por vejez, programas de atención médica materna y un sistema amplio de hospitales públicos...” Traducción propia. Las negritas nos corresponden.

Cuadro 3.2

“Realineaciones críticas” en la evolución de los regímenes de bienestar en América Latina entre 1900 y 1950.

Países	Gobiernos	Iniciativas en política social
Uruguay	José Batlle y Ordóñez (1903-07 y 1911-15).	Sistemas de salud y de pensión impulsados por Batlle; legislación laboral (jornada de ocho horas); educación (primaria) universal y obligatoria, y primera fase de expansión de la educación secundaria durante la segunda administración de José Batlle.
Argentina	Junta militar (1943-45); Juan Perón (1946-55).	1943: expansión significativa de las pensiones y sistema de salud bajo el gobierno de Perón.
Brasil	Getulio Vargas (1930-45).	1934-36: legislación sobre salud y pensiones.
Chile	Arturo Alessandri (1920-24); Carlos Ibáñez (1925-31).	1924: legislación sobre salud y pensiones bajo Alessandri, ratificada bajo Ibáñez.
Colombia	Allonso López (1934-38 y 1942-45).	1936: legislación sobre salud durante el primero periodo de López; 1943: legislación sobre pensiones durante el segundo periodo de López.
Costa Rica	Calderón Guardia (1941-48); José Figueres (1948-50).	1941: Calderón establece fondo de protección social y salud, ratificado bajo Figueres.
México	Lázaro Cárdenas (1934-40); Manuel Ávila Camacho (1940-46).	1943: fondos de pensiones y salud establecidos bajo Ávila Camacho.
Perú	José Luis Bustamante (1945-48).	1936: fondos de salud y de pensiones establecidos por el gobierno conservador.
Venezuela	Eleazar López Contreras (1935-41); Isaías Medina (1941-45); Rómulo Betancourt (1945-48).	1936: legislación sobre salud y pensiones durante el gobierno “conservador – modernizador” de López Contreras.

Fuente: elaboración propia a partir de Haggard & Kaufman (2008: 48-9)<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Traducción propia.

El “primer batllismo” (considerado como el período histórico de casi tres décadas comprendido entre el primer gobierno de Batlle y Ordóñez y los primeros años treinta, durante el cual su liderazgo logró conducir desde el gobierno u orientar desde el partido la faena reformista) representa, como señalan Haggard & Kaufman (2008), la “coyuntura crítica” en la que se sentaron las bases del régimen de bienestar uruguayo, los pilares de su arquitectura institucional y política; el realineamiento histórico que produjo los legados que coadyuvaron, a lo largo del siglo pasado –en particular, en los períodos de crecimiento económico–, a extender prestaciones y coberturas, y a mantenerlas frente a los intentos de retracción o desmantelamiento de los esquemas de protección social, desde la temprana crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones durante la segunda mitad de los años cincuenta, pasando por el ascenso autoritario en tiempos de implantación de los “régimenes burocráticos militares”, hasta la fase de liberalización y apertura económica de las últimas dos décadas del siglo pasado.

La significación de ese primer período se aprecia con claridad en algunas áreas o sectores de política social. En particular, la rápida ampliación de la cobertura de la seguridad social, bajo un “modelo bismarekiano” (con notorios rasgos de estratificación, pero también con algunas tempranas prestaciones no contributivas destinadas a universalizar la cobertura de la seguridad social), distingue al caso uruguayo de sus pares de la región; incluso –como ya se señaló–, lo diferencia de aquellos que exhibían a comienzos del siglo veinte niveles semejantes de desarrollo. En parte, esa temprana construcción fue ambientada o facilitada por legados de política o una trayectoria antecedente que se remontaba al siglo diecinueve, cuando el dominio militar del Estado

**Cuadro 3.3**  
**Reformas legales y de política en el área social en Uruguay entre 1903 y 1924.**

- **1904: Creación de la *Caja de Jubilaciones Civiles*.**
- **1911: Ley de creación de los Liceos Departamentales.**
- **1912: creación de la Sección femenina de la Enseñanza Secundaria y Preparatoria.**
- **1914: Ley sobre indemnización por despido.**
- **1915: Ley de ocho horas** (prohibición del trabajo de menores de 13 años, restricción del trabajo entre 13 y 18; descanso para las mujeres durante el embarazo; descanso semanal obligatorio, etc.); el primer proyecto oficialista data de 1906.
- **1916: Ley de exoneración del pago de matrícula en la Educación Secundaria.**
- **1918: Ley de restricción al trabajo nocturno;**
- **1918: Ley de descanso para las mujeres en los lugares de trabajo** (“Ley de la silla”).
- **1919: Creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para los empleados y obreros del servicio público.**
- **1919: Ley sobre pensiones a la vejez.**
- **1920: Ley de prevención de accidentes de trabajo.**
- **1920: Ley de descanso semanal obligatorio.**
- **1923: Ley de Salario Mínimo para el Peón Rural.**

*Fuente: Nahum (2011).*

sobre el territorio aún no se había logrado en plenitud y cuando sus estructuras burocráticas todavía eran incipientes.<sup>66</sup>

Entre 1918<sup>67</sup> y 1933 (apenas quince años) se registra un aumento de poco más de mil jubilaciones a más de noventa mil (incluyendo pensiones a la vejez), lo que implicó que la mayor parte de las personas de todas las categorías de ocupación tuviesen cobertura de seguridad social a mediados de los años treinta. Si se considera, exclusivamente, a la población de varones que tenían sesenta o más años de edad en 1933<sup>68</sup>, se podría sostener que a mediados de esa década el universo de las

---

<sup>66</sup> “En Uruguay, la primera legislación que ofrecía pensiones para los miembros de las fuerzas armadas (por invalidez y por supervivientes), pagadas de rentas generales, fue aprobada en 1829. Los funcionarios públicos tuvieron derecho a recibir pensiones en 1838. En 1884 el beneficio de las pensiones por vejez fue sumado al esquema (existente) para los militares, y en 1892 le fueron reconocidos los mismos derechos a los policías y bomberos. En 1896 el primer fondo de pensiones fue establecido para maestros y otros empleados del sistema educativo. Este fue el primer esquema con contribuciones obligatorias de los empleados y del Estado como empleador. (...) En 1904, Batlle estableció un fondo de pensión para los empleados públicos, dejando de hecho el fondo para los maestros como una entidad separada. Originalmente, sólo los empleados permanentes pagados por rentas generales eran cubiertos por este fondo, pero en los siguientes veinte años más y más categorías de empleados públicos fueron incorporadas. (...) Los rasgos básicos del sistema de seguridad social fueron completados con el establecimiento en 1919 de un fondo de pensión para los trabajadores de empresas proveedoras de servicios públicos, tanto estatales como privadas (...) Finalmente, en 1925 un fondo de pensión para los trabajadores de la banca fue establecido.” (Haggard & Kaufman 2012: 85-86) Traducción propia.

<sup>67</sup> Como se señaló en el Cuadro 3.3, 1919 representa un año clave en la periodización de la evolución del sistema de seguridad social durante las primeras décadas del siglo pasado, porque se introdujeron nuevas prestaciones (entre otras, las pensiones) que implicaron la expansión de la cobertura a colectivos hasta ese momento desprotegidos. En consecuencia, resulta ilustrativo tomar el año 1918 como posible línea de base para examinar la aceleración en el proceso de ampliación de la seguridad social durante los primeros decenios del siglo pasado.

<sup>68</sup> Se debe tener en cuenta que durante las primeras décadas del siglo pasado la participación de las mujeres en la PEA era muy baja. Asumiendo que las personas que tenían sesenta o más años de edad en 1933 (población en edad de retiro de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, beneficiaria teóricamente de las prestaciones contributivas y no contributivas para retirados) tenían en 1908 entre 35 y 49 años de edad, correspondería analizar la composición por género de este último grupo a efectos de establecer qué población debería ser cubierta por el sistema de retiro un cuarto del siglo más tarde para alcanzar niveles universales de cobertura. Nueve de cada diez personas que formaban parte de la PEA en 1908 y tenían entre 35 y 49 años de edad eran varones (<http://www.iecon.eccc.edu.uy/base-de-datos-arca-de-historia-economica/contenido/32/es/>). En consecuencia, para determinar el grado de cobertura de las jubilaciones y pensiones, lo más apropiado sería dividir el número total de estas prestaciones por la población masculina en edad de recibir tales



personas en edad teórica de retiro recibía prestaciones de la seguridad social (Gráfico 3.3), un registro atípico dentro de la región –incluso entre los países más avanzados o pioneros en la construcción de regímenes de bienestar– y comparable con los datos de cobertura de seguridad social de los países más avanzados.

**Gráfico 3.3**  
Evolución del número de jubilaciones y pensiones a la vejez, y de las poblaciones en los grupos de edad de referencia en Uruguay. Serie 1903-1933. En miles.

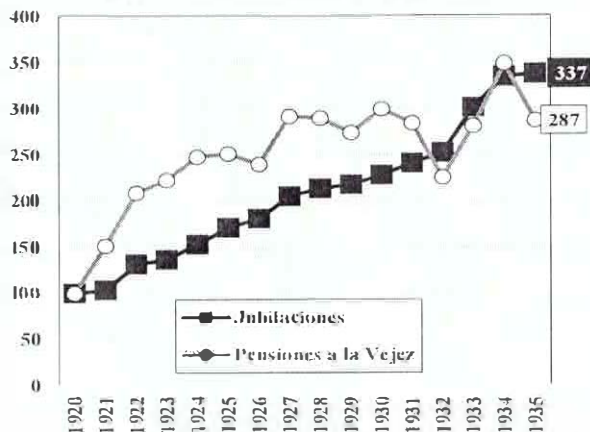


Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre la evolución de las jubilaciones y las pensiones de Nahum (2007) y sobre población de la misma fuente y de C.F.L.A.D.E. (<http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>).

prestaciones (Gráfico 3.3). Con respecto a los niveles de participación laboral de mujeres y varones en las primeras décadas del siglo pasado y la composición de la PEA se puede consultar: Fleitas y Román (2010: 45).

A fin de valorar la magnitud de la ampliación del régimen de bienestar social en Uruguay, se debería sumar a la expansión del número de prestaciones (jubilaciones y pensiones) el incremento de su valor real. Entre 1920 y 1935, al mismo tiempo que el número total de jubilaciones y pensiones pasaba de veinte a más de noventa mil, el poder adquisitivo de las jubilaciones crecía de 100 a 337 y el de las pensiones a la vejez de 100 a 287 (Gráfico 3.4), lo que determinó un salto significativo en la prioridad macroeconómica del gasto público en seguridad social.

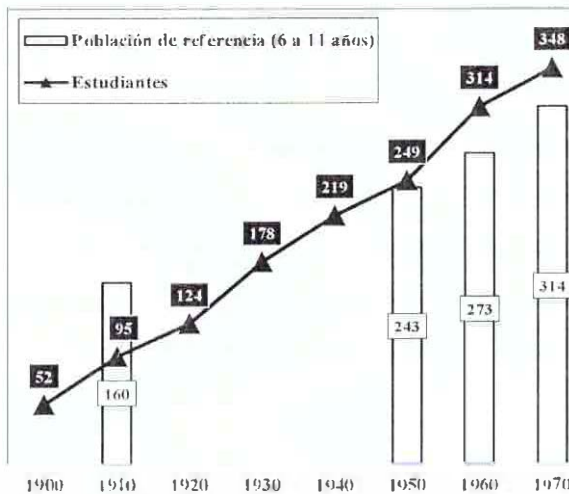
**Gráfico 3.4.**  
Valor promedio mensual de jubilaciones y pensiones a la vejez, medido a precios constantes (pesos de 2010). Serie 1920-1935 (1920 = base 100).



Fuente: elaboración propia a partir de: Instituto de Economía de la Universidad (<http://www.tecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>).

Al tiempo que la seguridad social se expandía hasta lograr niveles próximos a la universalización, la educación primaria o básica se tornaba progresivamente universal. Como se advierte en el Gráfico 3.5, Uruguay quintuplicó en medio siglo la matrícula de educación primaria (pasó de 52 mil alumnos entre escuelas públicas y privadas en 1900 a casi un cuarto de millón en 1950), logrando a mitad del siglo veinte una tasa bruta de matriculación en educación primaria levemente superior al 100%, similar a la de Argentina y a la Chile, y aproximadamente cuarenta puntos superior a la tasa promedio de la región (Tabla 3.3).

**Gráfico 3.5**  
Matrícula de educación primaria (pública y privada) en Uruguay y población en las edades correspondientes, entre 1900 y 1950. En miles.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Cuctano y De Armas (2014) sobre matrícula y de Nahum (Coord.) (2007) sobre población, excepto para el año 1950 cuyo dato corresponde a C.E.L.A.D.E. (<http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largoplazo-1950-2100>).

También en el campo de la salud las primeras décadas del siglo pasado fueron escenario de una rápida expansión de ofertas y coberturas, lo que permitió consolidar uno de los cuatro pilares del régimen de bienestar uruguayo (Filgueira y Filgueira 1994). Como se aprecia en el Gráfico 3.6, entre 1910 y 1935 el gasto público total en salud aumentó de casi 0.4% a 1.3% del PIB.

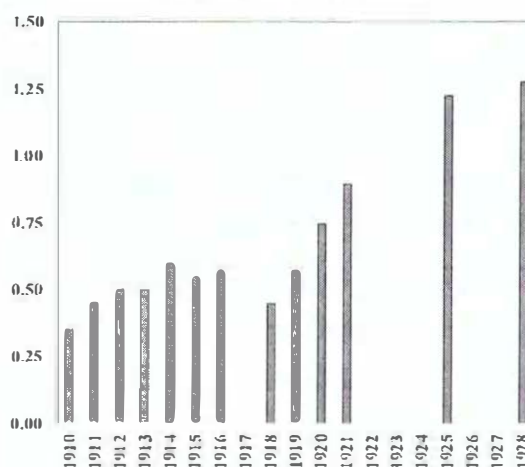
**Tabla 3.3:**  
Tasa bruta de escolarización en Primaria en países de América Latina y el Caribe. Circa 1950.

1. Argentina	112	10. México	66
2. Uruguay	106	11. Venezuela	66
3. Chile	97	12. Rep. Dom.	57
4. Perú	89	13. Brasil	54
5. Panamá	89	14. Honduras	48
6. Costa Rica	83	15. Bolivia	46
7. Paraguay	77	16. Colombia	45
8. Cuba	72	17. Nicaragua	44
9. Ecuador	71	18. El Salvador	43
<b>Promedio</b>	<b>68</b>	19. Guatemala	34

Fuente: Caetano y De Armas (2014: 12)

Si bien no abunda la información cuantitativa que permita dimensionar de manera precisa la magnitud y el ritmo de la ampliación de la protección laboral durante las primeras décadas del siglo pasado en Uruguay (el cuarto pilar de su régimen de bienestar), un indicador *proxy* para tal fin podría ser el salario real, ya que el crecimiento en la capacidad de compra de los salarios podría ser interpretado como un producto de la priorización del trabajo en la distribución del ingreso y, más concretamente, como un resultado de políticas económicas y laborales orientadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.<sup>69</sup>

**Gráfico 3.6**  
Gasto Público en Salud en Uruguay.  
En porcentaje del PIB. Serie 1910-1935.



Fuente: Udelar – MIDES (2007: 66).

<sup>69</sup> En los quince años comprendidos entre 1920 y 1934 el PIB per cápita, medido en pesos constantes, tuvo un crecimiento total acumulado de 24% (cálculos a partir de las series de historia económica del Instituto de Economía de la Universidad de la República: <http://www.iecon.eccc.edu.uy/base-de-datos-arcade-historia-economica/contenido/32/es/>). Entre 1943 y 1957 (un período de idéntica extensión) el PIB per cápita en pesos constantes tuvo un crecimiento acumulado de 90%. Esta comparación entre los dos periodos de apogeo del batllismo clásico muestra que el primero no se caracterizó por un fuerte crecimiento de la economía, lo que resalta aún más el crecimiento real de los salarios, así como el aumento en el gasto público social medido como porcentaje del PIB.

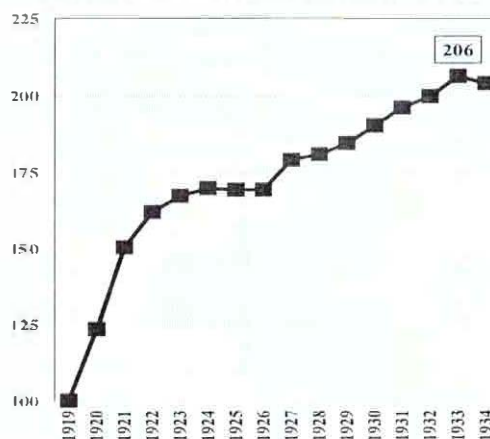
Como se puede advertir en el Gráfico 3.7, entre 1919 y 1934 (período que comprende los primeros años posteriores a la gran crisis mundial de 1929), el salario real en el país se duplicó.

En suma, durante las tres primeras décadas del siglo veinte el Estado uruguayo procesó la construcción y temprana expansión de los cuatro pilares que definen los rasgos o el perfil de su régimen de bienestar; un sistema que pretendía alcanzar coberturas universales en esos pilares, aunque con ciertos niveles de

estratificación en el acceso y –de facto– en la calidad de las prestaciones o servicios y las transferencias; un régimen que lograba hacia los años treinta y cuarenta del siglo pasado cuatro resultados que lo distinguían dentro y fuera de la región: i) la universalización de la seguridad social para los retirados (en ese entonces, fundamentalmente, varones); ii) la generalización la cobertura de salud a través de un sistema dual (con prestadores mutuales o corporativos para los trabajadores formales y sus familias –los sectores o estratos medios de la población– y prestadores estatales para el conjunto de la población); iii) la implantación de una legislación laboral de avanzada y la promoción del empleo con niveles próximos al pleno empleo a través de los sectores secundario y terciario de la economía y, en gran medida también, del empleo público; iv) la universalización de la educación primaria a través de escuelas estatales gratuitas y laicas/seculares, que representaban más del 80% de la matrícula total.

El realineamiento histórico que representó el primer batllismo moldeó no solo los rasgos del régimen de bienestar –su pretensión de cobertura universal y, al mismo tiempo, su carácter estratificado o segmentado (Filgueira 1997)–, sino también las bases sociales y políticas que lo sustentaron a lo largo del siglo veinte: población urbana, estratos socioeconómicos medios, trabajadores formales empleados en la pequeña y mediana industria y, principalmente, en los servicios, empleados públicos y beneficiarios de la seguridad social estatal (jubilados y

**Gráfico 3.7**  
Salario Real en Uruguay. Serie 1920-1934.



Fuente: elaboración propia a partir de: Instituto de Economía de la Universidad (<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>).



pensionistas). Por cierto, el repaso exhaustivo de esas bases sociales permite advertir con relativa facilidad la magnitud de los sectores que quedaban fuera de esas redes de inclusión (de todas formas, a la que se podía observar en el resto de los países de la región)<sup>70</sup>: los sectores que eran ajenos a esas prestaciones y transferencias o que, a lo sumo, eran destinatarios de una protección de menor calidad.

La construcción y la expansión del régimen de bienestar en Uruguay en las primeras cuatro o cinco décadas del siglo veinte fue posible a partir de un modelo de desarrollo basado en una economía agroexportadora, que se benefició con ciertas oscilaciones de los términos de intercambio positivos durante ese largo período –en particular, desde comienzos de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta– y que permitió al Estado redistribuir una creciente renta hacia los sectores urbanos, mediante la promoción de un sector industrial orientado a un pequeño y protegido mercado interno y la expansión del empleo público y las prestaciones de la seguridad social.<sup>71</sup> Por cierto, esas variables o factores generaron condiciones favorables para la gestación y la reproducción del régimen de bienestar pero no operaron como condiciones suficientes; más aún, esas condiciones económicas o estructurales favorables no son destacadas por la literatura como los factores más relevantes o determinantes en el caso uruguayo; son, en cambio, factores estrictamente políticos los que la literatura destaca como componentes principales de la combinación histórica particular que determinó el *outcome* uruguayo: la solidez y estabilidad de su régimen democrático; una

---

<sup>70</sup> En esta misma línea, comentan Haggard & Kaufman (2008: 79): “Los sistemas estratificados de bienestar de los países de América latina reflejaron las bases urbanas de las coaliciones políticas que desafiaron a los regímenes oligárquicos. (...) Los Estados de bienestar más ‘avanzados’, como los de Uruguay, Chile, Costa Rica y Argentina, brindaron beneficios más amplios –aun cuando desiguales– que los de otros países de la región, tales como Perú, Colombia o México.” Traducción propia.

<sup>71</sup> Según Filgueira (1998: 9): “Los casos de Argentina y Uruguay presentaron un modelo de sustitución de importaciones anclado en exportaciones de bienes primarios con muy baja demanda de mano de obra y con alta rentabilidad internacional. Fuertes procesos migratorios a los centros urbanos crearon presión para la incorporación de sectores subalternos. El Estado apoyó esta incorporación mediante la captación de empleo público y el apoyo a la industria doméstica. El poder del Estado sobre los capitales domésticos sumado a la temprana sindicalización de los sectores subordinados, permitió negociar e implementar extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social y unilateral (estatal) en el caso de educación y para ciertas áreas de salud.”

vigorosa competencia electoral entre dos partidos *catch-all* signada por apelaciones a los sectores populares; la orientación ideológica de corte socialdemócrata o liberal-social del “primer batllismo”; el activo liderazgo reformista de Batlle y Ordóñez; la relativa fortaleza –al menos en el contexto regional– de los movimientos de trabajadores, y el tipo de vínculo que entablaron con los partidos y el aparato estatal; la trayectoria política del propio Estado y los legados en las distintas arenas de política.

La preeminencia de factores estrictamente políticos en la conformación inicial o constitución del régimen de bienestar uruguayo –la presencia de un régimen democrático estable, un sistema de partidos altamente institucionalizado y competitivo, corpus ideológicos de corte socialdemócrata (aun en partidos que no podrían ser definidos como tales<sup>72</sup>) y movimientos de trabajadores relativamente autónomos frente al Estado– caracteriza la ruta que transitó el país en la construcción de su modelo de *welfare*. En esta línea, sostienen Huber & Stephens (2012: 81): “Hubo dos patrones en la construcción temprana de estos estados de bienestar más avanzados: **un patrón democrático / con fuertes partidos de izquierda en Chile, Costa Rica y Uruguay**, y uno caracterizado por el autoritarismo y la cooptación por las élites of una amplia clase trabajadora urbana, representada por Argentina y Brasil.” Asimismo, señalan (2012: 100-101): “**La evidencia es clara con respecto a la importancia de la democracia en la expansión de los esquemas de seguridad social en Chile, Costa Rica y Uruguay**. La expansión de la protección social en Argentina y Brasil ocurrió bajo regímenes no democráticos (...) **Los partidos de centro-izquierda fueron directamente y en el largo plazo involucrados en la formación y expansión de los esquemas de seguridad social en Uruguay y en Costa Rica**. En Chile, estos partidos solamente lograron influencia directa luego de 1970 (...) Sobre el rol de las organizaciones de

---

<sup>72</sup> Ninguno de los tres partidos, fracciones partidarias o movimientos políticos que lideraron las tres fases de conformación o expansión del régimen de bienestar en Uruguay (el “primer batllismo” durante las primeras décadas del siglo pasado, el “neo-batllismo” desde comienzos de los años cuarenta hasta fines de los cincuenta, y el Frente Amplio a partir de 2005) se definió ideológicamente como socialdemócrata, más allá de afirmaciones en tal sentido de algunas de sus vertientes o líderes; empero, sus programas o plataformas en el campo de las políticas sociales podrían ser asimilables sin mayor debate –en particular, en el caso del Frente Amplio– a las de los clásicos partidos socialdemócratas.

trabajadores, no se puede afirmar que los fondos de seguridad social fueron establecidos en respuesta a las demandas articuladas por el movimiento obrero en ninguno de estos cinco países (...) Sin embargo, **resulta también claro que la seguridad social fue vista por el sector reformista de las élites políticas como un instrumento para acordar con un fuertemente militante movimiento obrero (...)** Por lo tanto, la presencia de este movimiento obrero fue importante.<sup>73</sup>

Al comparar la experiencia uruguaya con otras de la región, y aun con países más desarrollados que fueron pioneros en la construcción de los modernos Estados de Bienestar, sobresale ya a comienzos del siglo pasado la consolidación de su régimen democrático, en todas sus dimensiones estructurales (democracia electoral, liberal, participativa, etc.).

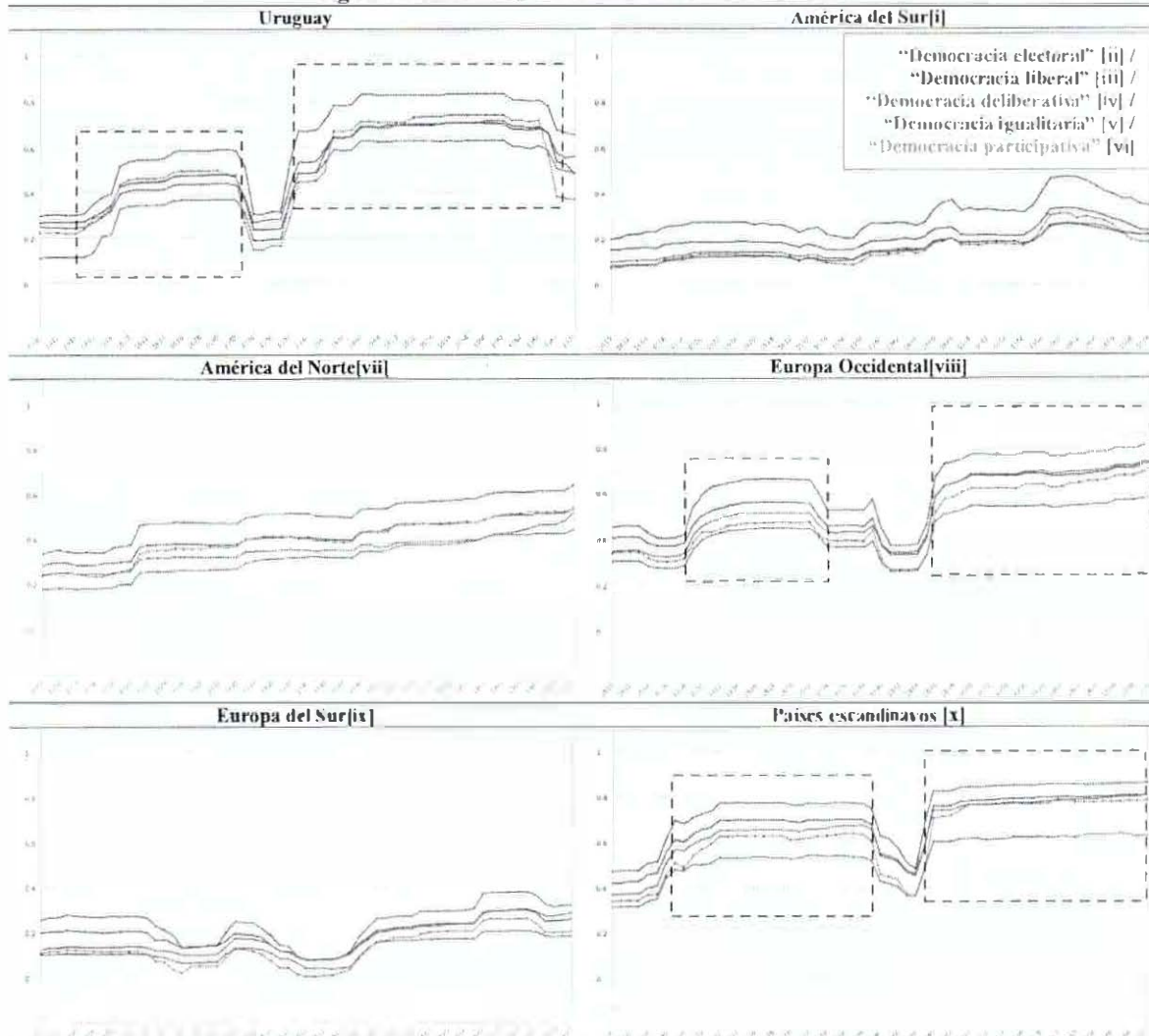
Uruguay logró construir y asentar entre los años veinte y treinta del siglo veinte una poliarquía relativamente madura, claramente diferenciada de los regímenes de sus vecinos de la región. En cinco dimensiones del régimen democrático (la democracia “electoral”, “liberal”, “deliberativa”, “igualitaria” y “participativa”). Uruguay registra en esos primeros decenios valores superiores a los promedios de América del Sur, América del Norte y Europa del Sur, similares a los promedios de Europa continental y levemente inferiores a los de los países escandinavos (Gráfico 3.8). El carácter temprano del desarrollo del régimen democrático en Uruguay (contemporáneo a la primera fase de construcción de su régimen de bienestar), resulta aún más evidente cuando se compara al país con sus vecinos de la región (Gráfico 3.9), incluso aquellos con los que comparte un patrón democrático en el proceso de construcción de los sistemas de bienestar (Chile y Costa Rica).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Traducción propia. Las negritas nos corresponden.

<sup>74</sup> Una combinación histórica particular de democracia, partidos de centro-izquierda (con posiciones socialdemócratas o pro-welfare) y movimientos de trabajadores o sindicatos relativamente desarrollados y autónomos.

**Gráfico 3.8**  
**Índices de Democracia “Electoral”, “Liberal”, “Deliberativa”, “Igualitaria” y “Participativa” en Uruguay y**  
**regiones del mundo seleccionadas. Serie 1910-1970.**

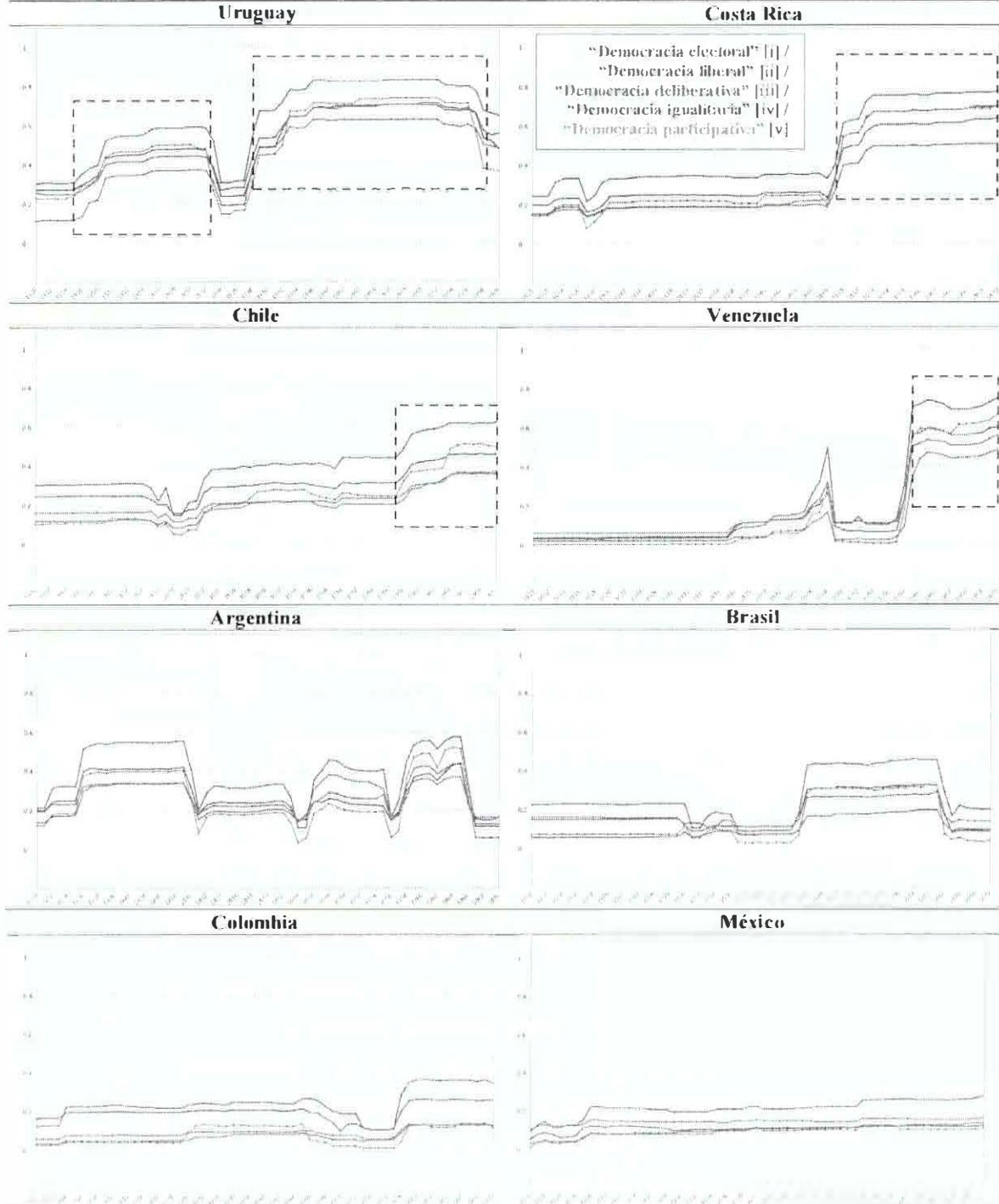


Fuente: V-Dem Varieties of Democracy (<https://v-dem.net/DemoComp/en>) Notas: [i] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; [ii] ¿En qué medida es el ideal de la democracia electoral en su sentido máximo alcanzado? (Este índice) hace énfasis en el valor fundamental de que los competidores sean receptivos a los ciudadanos mediante la competencia electoral en un marco de sufragio universal, con organizaciones políticas y sociales que pueden operar libremente, elecciones que son limpias y no están viciadas por el fraude o irregularidades sistemáticas, y donde éstas determinan la composición del Ejecutivo; [iii] ¿En qué medida el ideal de democracia liberal es alcanzado? (este índice) hace énfasis en la importancia de proteger los derechos individuales y de las minorías contra la tiranía del Estado y de las mayorías. (...) Esto se logra mediante la protección constitucional de las libertades civiles, un fuerte “Estado de Derecho”, una justicia independiente y un sistema efectivo de controles y balances; [iv] ¿En qué medida el ideal de democracia deliberativa es alcanzado? (este índice) hace énfasis en los procesos por los cuales las decisiones políticas son alcanzadas. Un proceso deliberativo existe cuando el debate público está orientado por la búsqueda del bien común, en contraste con demandas emocionales, intereses locales y prácticas cuervitivas. (...) Es necesario que la democracia promueva un diálogo respetuoso en todos los niveles de formación de opiniones para alcanzar una decisión final entre participantes informados y competentes, que están abiertos a la argumentación y la persuasión; [v] ¿En qué medida el ideal de democracia igualitaria es alcanzado? (este índice) hace énfasis en que la garantía formal de los derechos políticos y de las libertades civiles no siempre es suficiente para lograr la igualdad política. Idealmente, todos los grupos deberían tener iguales oportunidades de participar, ser representados, intervenir en la agenda, tener protección legal e influir en el proceso de elaboración e implementación de políticas. Si tal igualdad no existe, el Estado debería tratar de redistribuir los recursos (para alcanzar ese objetivo); [vi] ¿En qué medida el ideal de democracia participativa es alcanzado? El principio de democracia participativa hace énfasis en la activa participación de los ciudadanos en todos los procesos políticos, electorales y no electorales. (...) asumiendo el sufragio como garantizado, (este índice) hace énfasis en el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, en el ejercicio de la democracia directa y en la participación electoral a nivel sub-nacional; [vii] Canadá y México; [viii] Alemania, Bélgica, Países Bajos y Suiza; [ix] España y Portugal; [x] Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.



Gráfico 3.9

Índices de Democracia “Electoral”, “Liberal”, “Deliberativa”, “Igualitaria” y “Participativa” en países de América Latina seleccionados, ordenados en forma decreciente por sus valores en los índices. Serie 1910-1970.



Fuente: V-Dem Varieties of Democracy (<https://v-dem.net/DemoComp/en>).

Notas: para las definiciones de [i], [ii], [iii], [iv] y [v] ver, respectivamente, las notas [ii], [iii], [iv], [v] y [vi] Gráfico 3.8.

Mientras los restantes países de la región desarrollaron sus sistemas de bienestar bajo regímenes democráticos que recién alcanzaron su consolidación sobre mitad del siglo veinte (Chile, Costa Rica y Venezuela), democracias inestables u oscilantes (Argentina y Brasil) o regímenes semidemocráticos con sistemas partidarios hegemónicos (México), Uruguay logró sentar las bases de su régimen de bienestar en un contexto de incipiente –y anticipatorio– desarrollo democrático.<sup>75</sup> En este sentido, y como ya ha sido señalado (Barrán y Nahum 1985, Panizza 1990 y Castellano 1996), la conformación del Estado social en Uruguay fue producto de dos procesos sociopolíticos que pese a ser diferentes convergieron durante esas tres primeras décadas del siglo veinte: la “tardía” institucionalización de su poder estatal y la “temprana” democratización de su sociedad (y del aparato estatal).

Si bien Uruguay compartió con algunos otros países de la región –Chile y Costa Rica– un patrón democrático en el proceso de conformación y expansión del régimen de bienestar a lo largo del siglo veinte –según Huber & Stephens (2012), la combinación de régimen democrático, gobiernos con orientaciones de centro-izquierda y cierto peso sindical<sup>76</sup>, o de acuerdo a Segura-Ubiergo

---

<sup>75</sup> El carácter temprano del desarrollo y la consolidación de la poliarquía uruguaya, especialmente en comparación con los restantes países de la región, ha sido advertido por historiadores y por la política comparada. En este marco, vale la pena recordar el siguiente pasaje de Hobsbawm (1995: 118): “... durante todo el período entreguerras (...) el continente americano... no relegaba un avance general de las instituciones democráticas. La lista de estados sólidamente constitucionales del hemisferio occidental era pequeña: Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y la ahora olvidada ‘Suiza de América del Sur’, y su **única democracia real, Uruguay.**” Historia del Siglo XX. Barcelona: Editorial Crítica. Las negritas nos corresponden.

<sup>76</sup> Con relación a la incidencia del movimiento obrero en la configuración inicial del régimen de bienestar en Uruguay, sostienen Huber & Stephens (2012: 86-87): “La constitución de 1917 estableció la libertad irrestricta de asociación... no había límites a la negociación colectiva y al derecho de huelga, lo cual permitió la consolidación de sindicatos independientes (del poder político).” Asimismo, señalan marcando el contencioso entre los estudiosos del caso uruguayo con relación al peso efectivo que los sindicatos tuvieron en ese período, en tanto potenciales actores de presión: “Hay desacuerdo (entre los especialistas) sobre hasta qué punto los sindicatos presionaron o no por la expansión de los esquemas de seguridad social. Mesa-Lago argumenta que la militancia obrera aumentó significativamente entre 1916 y 1920 y que esta militancia conjuntamente con las presiones por la expansión de la cobertura bajo los sistemas de pensiones existentes provocó respuestas positivas del gobierno colorado. Por otro lado, Papadópulos cita evidencia de... artículos de la prensa comunista de 1924 que demuestra que ese medio y los líderes anarquistas de la más poderosa organización sindical explícitamente se oponían a la creación de un fondo nacional de

(2007: 53), la combinación de alto nivel de desarrollo económico y social, bajos niveles de apertura comercial, democracia y gobiernos con plataformas de izquierda o fuertes sindicatos<sup>77</sup>—, el peso del factor partidario, de los programas reformistas de inspiración socializante o socialdemócrata y de ciertos liderazgos de vanguardia aparece especialmente destacado en la literatura comparativa y en los estudios de caso cuando se examina la experiencia uruguaya, en particular cuando se aborda esa fase inicial de construcción del régimen de bienestar: **“Hay sólo dos casos en América Latina donde partidos de centro-izquierda fueron capaces de moldear las características iniciales de Estados de Bienestar y, así, dejar su huella: Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, en Uruguay en el período**

*“Aquí no hay gran industria, ni masa obrera, ni burguesía acaudalada (...) Nuestro país no es otra cosa que una pobre y oscura republiquita (...) Y siendo así, ¿qué significa la racha anticapitalista que sopla en las alturas oficiales? A nuestro juicio no tiene fundamento legítimo...”[\*]*

*Artículo publicado en el diario nacionalista La Democracia, dirigido por Luis Alberto de Herrera y Carlos Roxlo*

*“El país necesita productores, pero productores que sean ciudadanos (...) Y todos los que quieran que el país tenga ciudadanos capaces de... defender sus derechos... deben dar toda su simpatía a la jornada uniforme de ocho horas (...) Seremos una pobre y oscura republiquita, pero tendremos leyecitas adelantadas.” [\*]*

*José Batlle y Ordóñez,  
artículo en respuesta publicado en El Día.  
[\*] Citado por Nahum (2011: 34).*

constitutivo (del Estado de Bienestar), fue menos un partido ideológicamente de izquierda el que diseñó los programas iniciales de protección social que un Presidente, José Batlle y Ordóñez,

---

pensión sobre la base de que esto estaba siendo promovido con fines electorales y podía, potencialmente, cooptar a la clase obrera y hacerla perder su capacidad de lucha contra la injusticia del sistema capitalista.”(Ibidem). La traducción y las negritas nos pertenecen. Más allá de estos debates, y reconociendo desde ya que el peso del movimiento obrero en los países de la región —incluso en los más desarrollados— resultaba a comienzos del siglo pasado menor al que se podía observar en las economías centrales o industrializadas, no se puede desconocer, empleando una categoría weberiana, cierta “afinidad electiva” entre los sectores políticos reformistas y los incipientes movimientos de trabajadores urbanos, conformados o alimentados por las oleadas o camadas de inmigrantes europeos.

<sup>77</sup> En esta misma dirección afirman Marcel y Rivera (2008: 192) “... se observa en el grupo de países que han sido caracterizados como *potenciales Estados de bienestar* una continuidad democrática mayor que la del promedio de América Latina, una solidez institucional, un proceso de industrialización temprana y la presencia de un movimiento sindical relativamente independiente, acompañados o sustituidos por partidos de corte socialdemócrata.”

fuertemente comprometido con la construcción de la nación, la democracia, la educación y la justicia social.” (Haber & Stephens 2012: 73).<sup>78</sup>

Si bien el impulso reformista y fundacional del primer batllismo, del que formó parte la construcción inicial del régimen de bienestar uruguayo, se detuvo o ralentizó en los años treinta con el ocaso del liderazgo de Batlle y Ordóñez, el quiebre institucional de 1933, el predominio de las fracciones conservadoras en ambos partidos tradicionales y el escenario global de recesión producto de la crisis bursátil de 1929, no se advierte en esos años un desmantelamiento o retroceso en los pilares constitutivos de la arquitectura de bienestar; más aún, si se examina con detenimiento la evolución de los indicadores de cobertura y gasto social en esos años se advertirá que la expansión del *welfare* continúa a un ritmo menor, en un escenario político —particularmente en la región— que no se caracterizaba, precisamente, por el cuestionamiento del Estado, de su intervención en la economía y la sociedad. De hecho, si se compara el peso que tenía el gasto público total en el PIB en los años veinte con la participación que alcanzó en los años treinta (aproximadamente, de 12% a 17%<sup>79</sup>) se podrá advertir la magnitud del avance del Estado. Asimismo, durante esos años el número de prestaciones brindadas por el sistema de seguridad social y la matrícula pública de educación primaria siguieron aumentando. De todos modos, es en los años cuarenta y en la primera mitad de los cincuenta que se registra la segunda fase de expansión del régimen de bienestar en el país, en un contexto muy favorable para la economía uruguaya (durante un período de inédita bonanza producto de la creciente demanda por las exportaciones domésticas y la mejora de sus términos de intercambio) y en el marco del ascenso del batllismo, con una renovada agenda laboralista, pro-industria y de expansión de derechos sociales.

---

<sup>78</sup> Traducción propia. Las negritas nos corresponden.

<sup>79</sup> Cálculos a partir de las Series Históricas de la Base de Datos en línea del Instituto de Economía de la Universidad de la República (<http://www.icecon.eccc.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es/>). Si bien este aumento porcentual podría ser explicado por la reducción del PIB a comienzos de la década del treinta (el PIB sufrió fuertes caídas entre 1929 y 1934), y no por un aumento significativo del gasto público, la magnitud del crecimiento del porcentaje del gasto en el PIB (como se señaló, de 12% a 17%) se explica también por un incremento en términos reales del gasto social y en otras funciones del Estado.



### 3.2 La segunda expansión del régimen de bienestar en tiempos keynesianos

Mientras la mayor parte de los países de la región que construyeron regímenes de alto o mediano “esfuerzo de bienestar” experimentaba entre los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado la primera gran ampliación de los programas de seguridad social y salud, y de los mecanismos de protección laboral<sup>80</sup>, Uruguay transitaba por una segunda etapa de expansión de su sistema

de bienestar (ver Anexo: Cuadro A.3.1), que no representaba en rigor un quiebre o punto de inflexión con respecto al pasado (como sí sucedió en Argentina con Perón o en Brasil con Vargas), una coyuntura crítica o realineamiento histórico (Haggard & Kaufman 2008) que implicase la irrupción de nuevos actores o una redistribución significativa de recursos de poder entre grupos sociales.

Desde comienzos de los años cuarenta hasta fines de los cincuenta el régimen de bienestar experimentó una segunda etapa de expansión. Si bien el peso del gasto público total en el PIB no varió en forma significativa en ese período (osciló entre 16% y 19%), sí se produjo un aumento de la prioridad macroeconómica del gasto público social (de 6% del PIB hacia mediados de los años treinta a 10% en la segunda mitad de los cincuenta).<sup>81</sup> Por otra parte, el empleo público experimenta un fuerte crecimiento que puede ser considerado el resultado de los mecanismos de legitimación

*“Si hay algo que hace en estos instantes a favor de la economía, es, precisamente, luchar por la economía dirigida; y es lo que (...) va salvando a la gente pobre, porque si el Estado no tuviera la preocupación de dirigir la economía, los beneficiarios sólo serían los poderosos y la víctima sería la inmensa multitud.”*

*Luis Batlle Berres, citado en Pereira (1988: s/d).*

---

<sup>80</sup> Esta afirmación debe ser matizada en los casos de Chile y Argentina. En el primero porque ya en los años veinte con Alessandri e Ibáñez se opera el primer impulso de expansión de su régimen de bienestar en los campos de la salud y las pensiones. Con respecto al caso argentino, y sin desconocer que el primer gran impulso hacia la construcción de un amplio y generoso sistema de bienestar se dio con el primer peronismo (1945-1955), no se pueden desconocer o minimizar los primeros antecedentes durante los gobiernos radicales en los años veinte. Además de estas consideraciones, se debe tener presente que la expansión de la educación primaria gratuita, provista por escuelas públicas o estatales (uno de los pilares constitutivos de los regímenes de bienestar de la región), se remonta en algunos países de la región –en particular, Argentina– al último cuarto del siglo diecinueve.

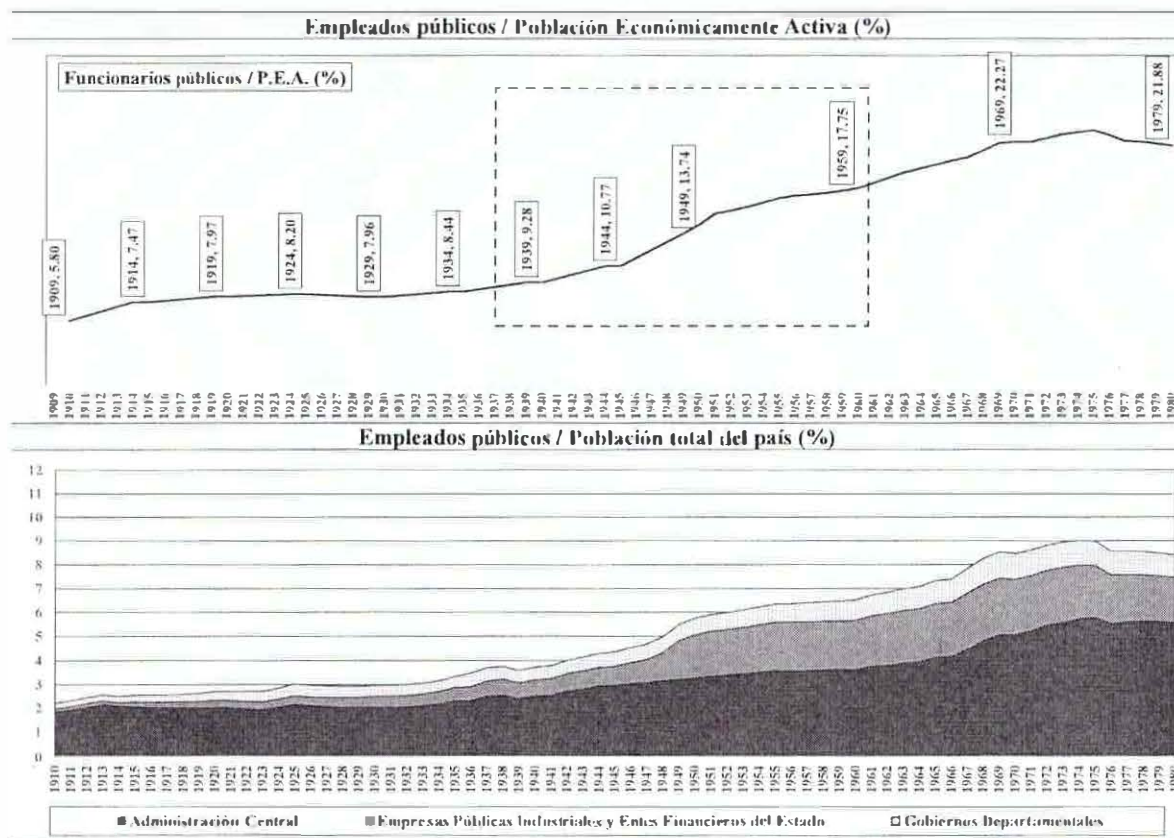
<sup>81</sup> Ver Anexo IV, Gráfico A.3.2.

particularista o clientelar, pero también –aunque seguramente sin responder a una planificación– como una forma de redistribución de renta en la sociedad. Entre 1939 y 1959 (Gráfico 3.10) el peso del empleo público en la PEA prácticamente se duplica (pasa de 9.28% a 17.75%), luego de un cuarto de siglo (1914 a 1939) que fluctuó entre 7.47% y 9.28%.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Como se aprecia en el Gráfico 3.10, el crecimiento del empleo público con relación a la PEA registrado entre finales de los años treinta y fines de los cincuenta se explica, en gran medida, por la expansión del empleo en las empresas públicas –especialmente, en los años cincuenta–, amén del aumento sostenido –aunque menos pronunciado– en la Administración Central. Estos datos revelan que la expansión del empleo público no respondió, necesariamente, a una causa principal ni obedeció a una estrategia; en parte, fue el resultado del fortalecimiento de las empresas públicas en un contexto de estatización de algunos servicios, de la expansión del empleo en algunas áreas o sectores del aparato estatal muy intensivos en fuerza de trabajo (en particular, la educación), y de un flujo de ingresos al Estado determinado por las extendidas prácticas clientelares, tanto en el gobierno central como en los gobiernos departamentales. En cualquier caso, estos movimientos no se asocian –salvo la expansión del empleo en la educación pública– a un fortalecimiento y ampliación del régimen de bienestar.

**Gráfico 3.10**  
Indicadores del peso del empleo público en Uruguay. Años seleccionados de 1910 a 1980.



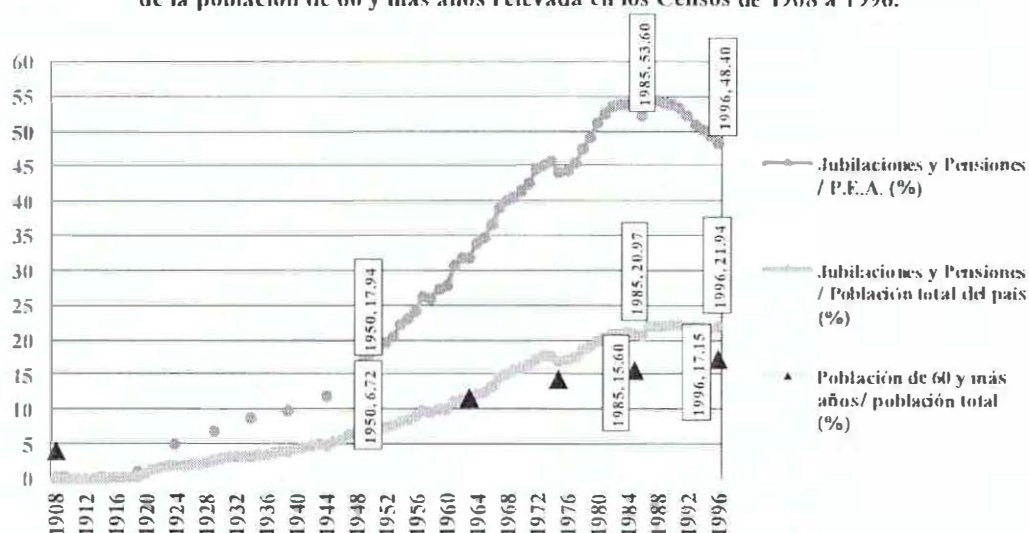
Fuente: elaboración propia a partir de: a) Series Históricas de la Base de Datos en línea del Instituto de Economía de la Universidad de la República (<http://www.iecon.cce.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es/>) para la información sobre número de funcionarios públicos; b) Fleitas y Román (2010: 63) para la información sobre la PEA entre 1909 y 1996 (el dato de 2010 fue extraído de las bases en línea del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay: <http://www.ine.gub.uy/>); c) Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base para la información sobre población total del país hasta 1999 (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>) y de la base de datos en línea del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>) para la información desde el año 2000.

Con relación a la generación de nuevas prestaciones y ampliación de la cobertura de la seguridad social en este período se destaca la creación del régimen de Asignaciones Familiares y por maternidad en 1943. En 1954 se extiende la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores de industria y comercio, y se extiende el sistema de seguridad social a los trabajadores rurales.<sup>83</sup> Si bien el sistema de seguridad social ya había experimentado en las décadas previas un

<sup>83</sup> Según Huber & Stephens (2012: 87): "Tras un corto interludio de autoritarismo moderado de 1933 a 1942, los 'colorados' reasumieron su rol de liderazgo en la expansión de la cobertura y del rango de beneficios de la seguridad

fuerte aumento en términos absolutos (como ya se señaló, de poco más de dos mil a más de noventa mil prestaciones entre 1918 y 1933), hasta alcanzar en los años treinta niveles de universalización entre los varones mayores de sesenta años, desde comienzos de los años cuarenta a mediados de los sesenta se registra un crecimiento en términos absolutos y relativos que termina de convertir a la seguridad social en un sistema de alcance universal, más allá de su carácter estratificado, fragmentado y, en cierta medida también, inequitativo. Entre 1940 y 1970 el número total de jubilaciones y pensiones servidas por el sistema de seguridad social pasa de representar el 10% de la PEA a más del 40%, al tiempo que su peso con relación a la población total del país crece de 5% a más 15%, superando en 1970 por algunos puntos el porcentaje que representaban las personas de 60 o más años de edad en la población total del país (Gráfico 3.11).

**Gráfico 3.11**  
**Jubilaciones y pensiones en Uruguay expresadas como porcentaje de la PEA, de la población total del país y de la población de 60 y más años relevada en los Censos de 1908 a 1996.**



Fuente: elaboración propia a partir de: Instituto de Economía de la Universidad (<http://www.iccon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>) para los datos sobre jubilaciones y pensiones; Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>) para la información sobre población total del país entre 1908 y 1999

social. Tres fondos de pensiones adicionales fueron establecidos: una caja notarial en 1941, una para los trabajadores rurales en 1943 y otra para los profesionales universitarios en 1954. Finalmente, en 1954 una ley incluyó a todos los trabajadores del sector privado en la seguridad social. En 1943 las 'Asignaciones Familiares' fueron introducidas para todos los empleados de industria y comercio y en 1958 fueron extendidas a los desempleados. (...) De este modo, Uruguay había alcanzado virtualmente la cobertura universal de un sistema de seguridad social basado en el empleo (contributivo), (con) una pequeña red no contributiva de seguridad social para finales de los años 1950." Traducción propia.



Como resultado de la expansión del sistema de seguridad social entre comienzos de los años cuarenta y fines de los sesenta (que prosigue la tendencia iniciada a comienzos de los años veinte), su cobertura se tornó cuasi universal. En este sentido, señalan Huber & Stephens (2012: 75-76): **“Para mediados de la década del setenta del siglo pasado los esquemas de seguridad social en Argentina cubrían cerca del 70% de la población económicamente activa, el 85% en Brasil, aproximadamente el 75% en Chile y más del 90% en Uruguay (...) La estructura de los esquemas de seguridad social se asemejaba a los esquemas bismarckianos o al tipo corporativista conservador que prevalecía en la Europa continental. A consecuencia de su desarrollo histórico, nuevos esquemas fueron desarrollados para incorporar nuevos grupos mientras los primeros generosos esquemas de seguridad social para grupos estratégicos o privilegiados fueron mantenidos, (tornando) al sistema de seguridad social como conjunto en estratificado, fragmentado y regresivo (...) Hacia los años setenta, en la mayoría de los países, el sector informal y el sector rural permanecían excluidos de la protección social. Una clara excepción fue Uruguay, donde los trabajadores rurales fueron incluidos en el Sistema de seguridad social en 1943 y donde las pensiones no contributivas para personas en situación de indigencia y para otros grupos habían sido establecidas en 1919.”**<sup>84</sup>

Como resultado de la expansión económica que Uruguay experimentó desde comienzos de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta (uno de los períodos de mayor incremento del PIB per cápita<sup>85</sup>), y en el marco de una economía que lograba niveles de pleno empleo y del desarrollo del mercado interno, la sociedad uruguaya alcanzó a mediados del siglo pasado y hasta bien entrada la década del sesenta niveles de bienestar y equidad que la asemejaban a las sociedades de los países más desarrollados, sólo comparables dentro de la región con los que exhibía la sociedad argentina. Como se aprecia en el Gráfico 3.12, en los años sesenta Uruguay y Argentina tenían niveles de ingreso per cápita significativamente mayores a los de sus vecinos de la región que lograron desarrollar regímenes de bienestar de cierto porte, así como bajos niveles de pobreza (entre 5% y 9% de los hogares) y también bajos niveles de concentración del ingreso (valores de Gini en torno a 0.36).

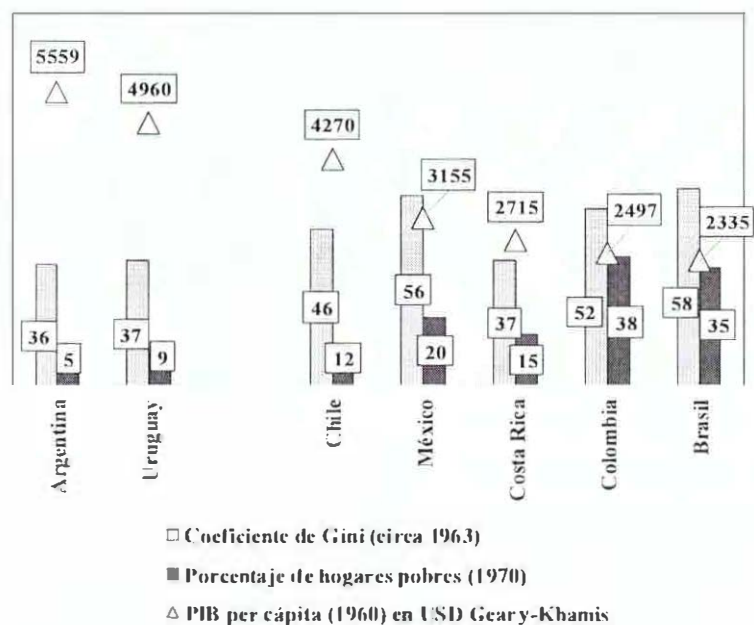
---

<sup>84</sup> Traducción propia; las negritas nos corresponden.

<sup>85</sup> Entre 1942 y 1954 el PIB per cápita en términos reales creció en forma sostenida, alcanzando en algunos de esos años una tasa de crecimiento en torno al 10%. Ver Anexo IV, Gráfico A.5.1.

Gráfico 3.12

Indicadores de desarrollo (PIB per cápita, incidencia de la pobreza en hogares urbanos y desigualdad en la distribución del ingreso) en países de América Latina seleccionados. Círculo 1960-1970.



Fuente: elaboración propia a partir de: Maddison Project (<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>) para los datos sobre PIB; Altimir (1979: 63) para los datos de pobreza, excepto en el caso de Uruguay cuyo dato corresponde a Melgar (1981); Deininger y Squire (1996) para los datos sobre Gini.

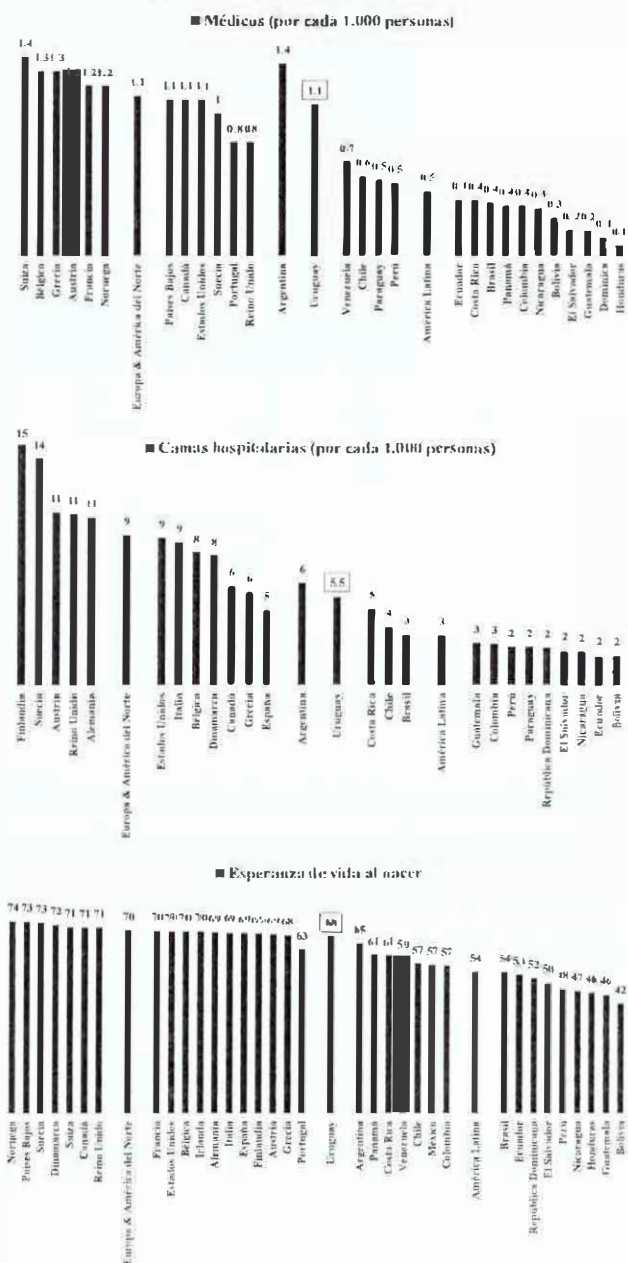
Además de registrar bajos niveles de pobreza y de desigualdad (dos variables sobre las que impacta o podría impactar la acción del régimen de bienestar), Uruguay exhibía a mediados del siglo pasado indicadores relativamente próximos a los de las economías más desarrolladas en el campo de la salud y la educación, tanto indicadores que miden la cobertura y la calidad de los servicios y las prestaciones brindadas por el Estado en estas áreas como sus resultados.

Nuevamente, Uruguay y Argentina contaban a comienzos de los años sesenta con una dotación de recursos profesionales en el campo de la salud y una infraestructura sanitaria similares a las de los

países de Europa Occidental y América del Norte, y claramente mayores a las de los restantes países latinoamericanos; ordenamiento que se reproduce al examinar algunos de los indicadores más básicos de desarrollo y estado de salud de la población.

Como se puede apreciar en el Gráfico 3.13, en 1960 el sistema de salud de Uruguay presentaba ratios de médicos y camas hospitalarias cada mil habitantes (dos indicadores básicos para medir el grado de desarrollo de los sistemas sanitarios) idénticos o similares a los promedios de los países más desarrollados: 1.1 médicos cada mil habitantes tanto en Uruguay como en los países más desarrollados, y 5.5 y 9 camas cada mil habitantes respectivamente. Los registros de Uruguay superan ampliamente a los de los restantes países de la región (a excepción de Argentina, que presenta valores ligeramente superiores a los de Uruguay), incluso a los de Chile que había logrado desarrollar durante la primera mitad del siglo pasado un sistema sanitario relativamente fuerte y de amplia cobertura, al menos dentro del cuadro latinoamericano.

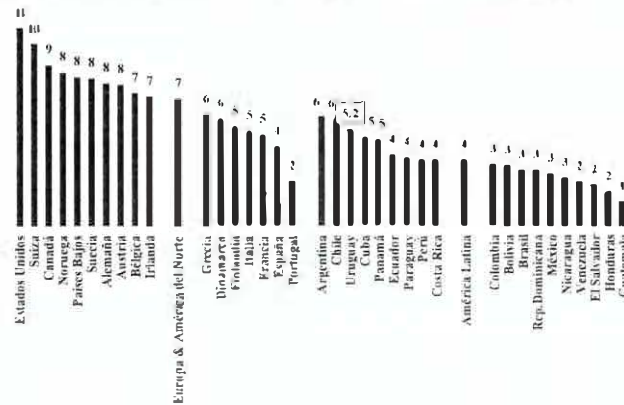
**Gráfico 3.13**  
Indicadores de desarrollo y de resultado de los sistemas de salud en países de América Latina, América del Norte y Europa Occidental. Circa 1960.



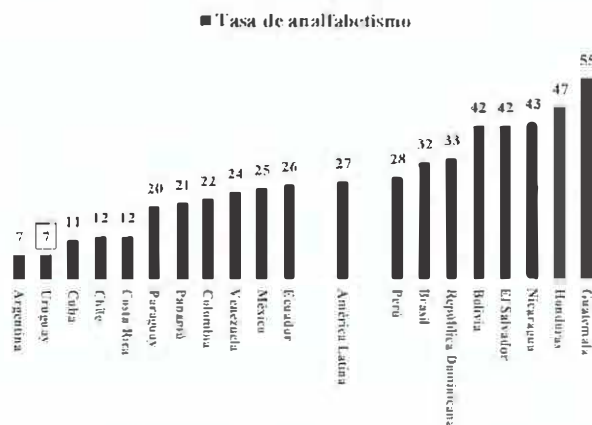
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectiva/riables.aspx?source=world-development-indicators#>).

La trayectoria de las políticas de salud en Uruguay durante los años sesenta y setenta, en un contexto de agotamiento y revisión del modelo de desarrollo, muestra un mantenimiento de la tendencia a expandir las coberturas y las prestaciones, consolidando los rasgos de una matriz original caracterizada por la fragmentación de la oferta, la estratificación en el acceso a los servicios y en su calidad. Como ejemplo de la ampliación de coberturas, la protección de salud se transforma en obligatoria en 1970 para todos los trabajadores del sector público y privado, y el Ministerio de Salud incrementa los servicios destinados a la población de bajos ingresos. Al igual que en otras áreas de política social, en el campo de la salud los sectores más excluidos de la población fueron incorporados a la red de servicios en forma tardía, luego de la inclusión de los sectores de población vinculados al mercado formal o al propio Estado, siguiendo así una pauta de incorporación en etapas de los distintos colectivos de población hasta lograr niveles de cobertura cuasi-universales.<sup>86</sup> Sin desconocer los rasgos de compartimentación o

**Gráfico 3.14**  
Años de educación (desde primaria a terciaria) promedio en personas que tenían 25 o más años de edad en 1970 en países de América Latina, América del Norte y Europa Occidental.



**Tasa de analfabetismo en países de América Latina en 1970.**



Fuente: para el primer gráfico, elaboración propia a partir de proyecciones de Barro & Lee (2016), extraídas de la base de datos en línea del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>); para el segundo, Base de Datos Montevideo-Oxford de América Latina <http://mxslad-staging.herokuapp.com/home/es/> ().

<sup>86</sup> Una pauta de ampliación que estuvo signada por los distintos “tiempos de llegada” a la red de protección social y, en alguna medida también, por las asimetrías en la calidad de los servicios (por ejemplo, entre las instituciones mutuales de salud, financiadas parcialmente por la seguridad social, y los prestadores sanitarios del Estado) y las transferencias (por ejemplo, entre las prestaciones de seguridad social contributivas y las no contributivas).



fragmentación de la oferta así como las disparidades o asimetrías en la calidad de los servicios y prestaciones brindados a distintos colectivos de población, no se puede minimizar que el régimen de bienestar uruguayo presentaba en los años sesenta niveles de cobertura y calidad de servicios (personal, infraestructura y equipamiento), así como de resultados, que lo ubicaban junto al sistema sanitario argentino al tope de la región y lo asimilaban –al menos en estas dimensiones e indicadores– a los de los países más desarrollados.

Finalmente, con relación al pilar educativo del régimen de bienestar uruguayo, el comportamiento del país en algunos de los indicadores (por ejemplo, el promedio de años de escolarización de la población adulta, o de la fuerza de trabajo) refleja el impacto de la expansión de la educación pública –en particular, de la enseñanza primaria– desde comienzos del siglo veinte. En 1970 las personas de 25 o más años de edad (quienes por sus edades asistieron a la educación primaria y media durante la primera mitad del siglo veinte) tenían, en promedio, 5.2 años de escolaridad formal; un promedio ligeramente inferior al de sus coetáneos de Argentina y Chile, similar o mayor a los promedios de España, Finlandia, Francia e Italia, y relativamente próximo al promedio de los países de Europa Occidental y América del Norte (7 años). La expansión de la educación primaria pública durante la primera mitad del siglo veinte permitió alcanzar no solo un promedio de años de escolaridad semejante al de los países más desarrollados, sino también reducir a un dígito la tasa de analfabetismo en ese período colocando a Uruguay en la cima de la región junto a Argentina.<sup>87</sup>

En suma, hacia los años sesenta el régimen de bienestar uruguayo, luego de cinco décadas de expansión de sus pilares constitutivos (seguridad social, protección laboral, salud y educación),

---

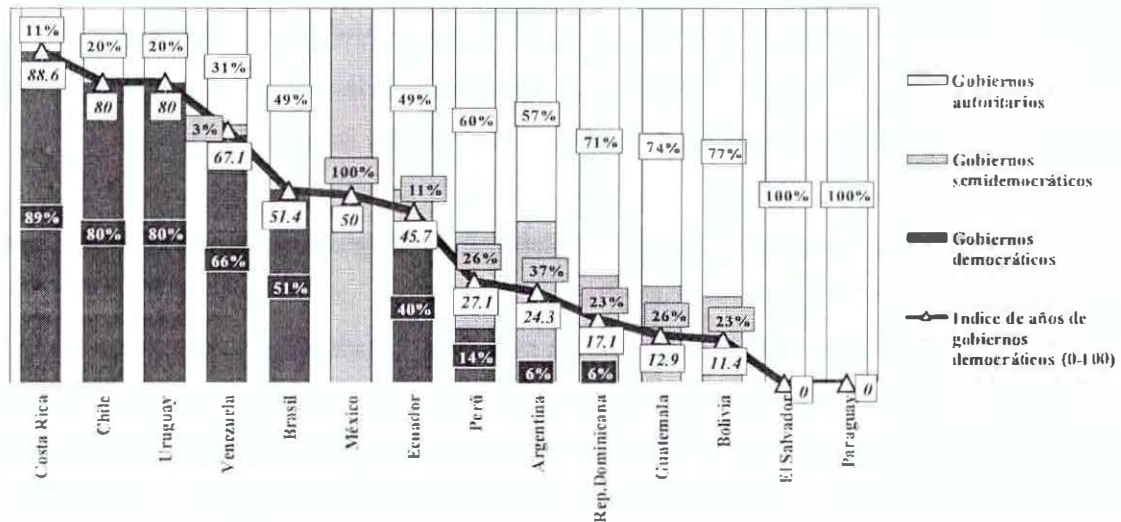
<sup>87</sup> Si bien el promedio de años de escolarización expresa el grado de desarrollo educativo de los países y podría reflejar en qué medida el Estado a través de sus políticas y servicios de educación logra incrementar el capital humano del conjunto de la población (y, por lo tanto, la eficacia del régimen de bienestar), por ser una medida de tendencia central es muy sensible a los valores extremos, por lo que un promedio alto podría ser el producto de –o estar jalonado por– altos niveles de escolarización de los sectores con mayor educación, de las élites. En cambio, en el porcentaje de población adulta que sabe leer y escribir, o la tasa de analfabetismo, refleja la capacidad que los países tienen –sus Estados y sus regímenes de bienestar– para lograr que el universo de sus ciudadanos accedan a niveles básicos de educación. En cualquier caso, la combinación de ambos indicadores resulta óptima para medir el impacto de los Estados en el campo educativo.

había alcanzado resultados que lo distinguían de sus pares de la región y lo acercaban a los registros de los países más desarrollados en los dos objetivos o propósitos principales de los Estados de Bienestar: a) la protección de los ciudadanos, a través de la seguridad social y la salud, frente a las diversas situaciones de riesgo que el mercado puede determinar (desempleo, accidentes, enfermedades, etc.) y ante los eventos o procesos asociados al ciclo de vida (vejez, embarazo, etc.); b) la producción y acumulación de capital humano a través de la educación y la salud.

Esta segunda fase de expansión del régimen de bienestar en Uruguay se desarrolló, al igual que la primera etapa de conformación de sus pilares constitutivos, en un escenario de estabilidad democrática y de alta competencia política entre partidos y fracciones, y nuevamente impulsada por el batllismo bajo una orientación socialdemócrata o laborista. Asimismo, durante esta segunda fase de expansión de los sistemas de bienestar –alentada por un contexto global dominado por el keynesianismo en los países más desarrollados y por el “desarrollismo cepalino” en la región– se pueden observar algunos rasgos similares al comparar los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay, en particular, su patrón democrático de construcción y expansión de los esquemas de protección social. Al comparar entre sí a los países que conforman el grupo que lograron desarrollar o consolidar entre los años cuarenta y sesenta regímenes de “alto esfuerzo de bienestar” (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), se pueden identificar con cierta nitidez dos grupos de acuerdo a la fortaleza, la longevidad y la estabilidad de sus regímenes democráticos. Mientras Chile, Costa Rica y Uruguay vivieron más del 80% del período comprendido entre 1945 y 1979 bajo regímenes democráticos plenos, Argentina transitó casi todo el período bajo regímenes semidemocráticos o autoritarios (94%) y Brasil la mitad del ciclo bajo regímenes autoritarios (Gráfico 3.15).

Gráfico 3.15

Años de gobiernos democráticos, semidemocráticos y autoritarios entre 1945 y 1979 e “índice de años de gobierno democrático” [1] para el período, en países de América Latina y el Caribe seleccionados, ordenados en forma descendente por su valor en dicho índice.



Fuente: elaboración propia en base a Mainwaring et.al (2001: 15).

Notas: [1] El rango de variación teórica del índice es 0-100, donde "0" sería el valor correspondiente a un país que tuvo gobiernos autoritarios durante todo el período (es decir, en cada uno de los 35 años) y "100" a uno que tuvo gobiernos democráticos, y los valores intermedios a todas las otras posibles combinaciones. Su forma de cálculo es bien simple:  $x = 100 * ((n1 * 1) + (n2 * 0.5) + (n3 * 0)) / (N * 1)$ , donde "n1" son los años de gobiernos democráticos, "n2" los años de gobiernos semidemocráticos, "n3" los años de gobiernos autoritarios y "N" el total de años. Este índice busca valorar de una forma no dicotómica a los tres tipos de gobierno, para lo cual emplea los siguientes ponderadores: 1 para los años de gobierno democrático, 0.5 para los de gobierno semidemocrático y 0 para los de gobierno autoritario. Así, por ejemplo, un sistema político que hubiese tenido 35 años de gobiernos semidemocráticos alcanzaría en el índice un valor de 50/100 y uno que hubiese tenido 35 años de gobiernos autoritarios el valor 0/100, cuando ambos serían exactamente idénticos con respecto al porcentaje de años de gobiernos democráticos durante el período (0%); en otras palabras, este índice busca valorar al gobierno semidemocrático como un tipo de gobierno intermedio entre el autoritario y el democrático, por lo que mejora el desempeño y, por lo tanto, la ubicación en un ranking de aquellos países que han tenido varios años de gobiernos semidemocráticos, en tanto su cálculo no modifica el desempeño de los que solo tuvieron gobiernos democráticos y/o autoritarios.

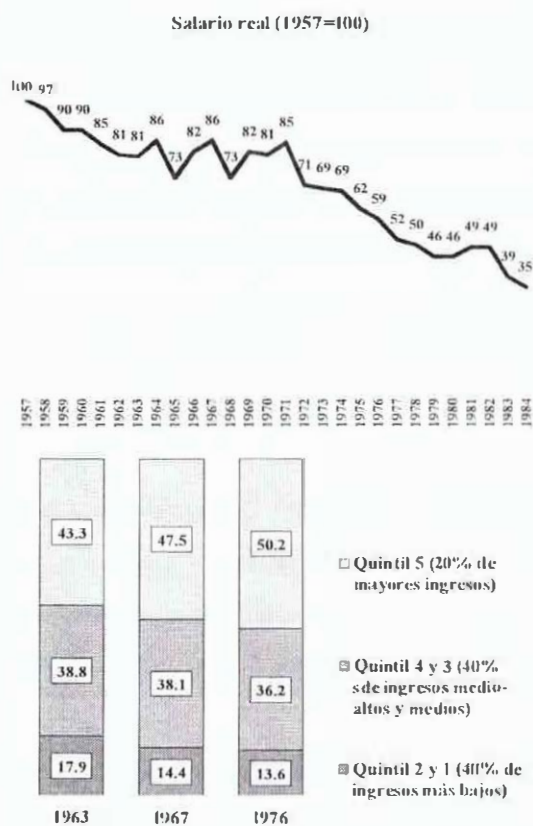
Esta segunda etapa de expansión del régimen de bienestar uruguayo, liderada o impulsada por el neobatllismo, afirmó la ruta o el patrón democrático, consistente en la combinación de cuatro factores causales: a) un proceso de desarrollo económico y social que ambienta o propicia el surgimiento o la expansión de los esquemas protección social; b) un régimen democrático que estimula la competencia partidaria y el desarrollo de políticas y servicios de amplia cobertura; c) una ideología liberal-social o socialdemócrata que promueve una activa participación del Estado en el mercado y la provisión de políticas sociales; d) sindicatos con cierta capacidad de movilización y demanda, que son autónomos frente al Estado o que, al menos, no forman parte de un engranaje corporativista montado desde la cúpula estatal. El mantenimiento o aun

profundización de este patrón consolidó algunos de los rasgos o perfiles del régimen de bienestar uruguayo, y contribuyó a la reproducción de sus legados de política.

### 3.3 La deriva del régimen de bienestar durante el “largo adiós al país modelo”<sup>88</sup>

Cerrando la segunda fase de expansión del régimen de bienestar, la economía uruguaya comenzó a registrar a mediados de los años cincuenta –en forma más temprana que otros países de la región– los primeros signos de agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Tras más de diez años de fuerte expansión económica (entre 1944 y 1955 el PIB per cápita, medido a precios constantes, creció en promedio 3.9% por año), que fueron producto de una fuerte demanda y de la apreciación de los bienes de exportación del país, la economía uruguaya ingresó en los últimos años de la década del cincuenta en una larga fase de estancamiento que se prolongó con algunas leves oscilaciones hasta los primeros años setenta (entre 1956 y 1972 el PIB registró una variación anual promedio de 0.7%<sup>89</sup>). En ese mismo período las economías regionales siguieron transitado por la senda del crecimiento y los países europeos iniciaron un ciclo de fuerte crecimiento, marcado por los programas de reconstrucción de la segunda postguerra. Es en ese período que comienza la disminución del valor real de los salarios

**Gráfico 3.16**  
Índice Medio de Salarios y distribución del ingreso entre hogares ordenados por quintiles en Uruguay. Años seleccionados entre 1957 y 1984.



*Fuente:* para el primer gráfico, elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay; para el segundo, elaboración propia en base a Favaro, y Bensión (1993:198)

<sup>88</sup> Nos permitimos tomar esta gráfica expresión perteneciente al título del trabajo publicado por Carlos y Fernando Filgueira en 1994.

<sup>89</sup> Ver Anexo IV, Gráfico A.5.1.



en Uruguay (Gráfico 3.16), y la divergencia en algunos sectores de política social –claramente en la educación– entre la vacilante evolución del gasto público y la creciente demanda de servicios y prestaciones.

En ese período se produce (probablemente, por primera vez en varias décadas) un aumento significativo de la desigualdad en la distribución de la renta. Entre 1963 y 1976 la porción del ingreso nacional captado por el quintil más rico de la población creció de 43.3% a 50.2%, en tanto la porción captada por los sectores medios (los dos quintiles siguientes) disminuyó de 38.8% a 36.2% y la acaparada por el quintil más pobre de 17.9% a 13.6% (Gráfico 3.16). Este incremento en los niveles de la desigualdad que se extiende hasta mediados de los años ochenta<sup>90</sup> se produjo en forma paralela a la depreciación de los salarios (el índice medio de salarios sufrió una contracción del 65% entre 1957 y 1984, como se aprecia en el Gráfico 3.16) y también de las prestaciones brindadas por el sistema de seguridad social, la otra fuente principal de ingresos para las familias de los estratos económicos medios y bajos: entre 1956 y 1984 el valor mensual promedio de las jubilaciones, medidas a precios constantes, pasó de 100 a 37 y el de las “pensiones a la vejez” disminuyó a la mitad.<sup>91</sup>

Si bien en las décadas que siguieron a la segunda fase de expansión del régimen de bienestar uruguayo no se advierten –al menos en forma inequívoca– signos o indicios de un proceso de *retrenchment* como el que experimentaron algunos de los regímenes de bienestar de los países más desarrollados y algunos de sus sucedáneos latinoamericanos<sup>92</sup> (entre otros, la disminución del gasto

---

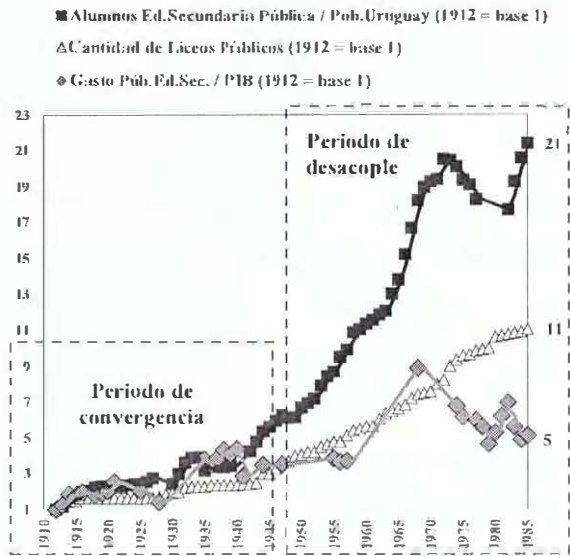
<sup>90</sup> De acuerdo a la estimación realizada por Bértola (2005) de los valores del Coeficiente de Gini en base a información secundaria, entre 1958 y 1982 la sociedad uruguaya habría experimentado un muy fuerte incremento de los niveles de desigualdad: de 0.28 en 1958 a 0.42 en 1982. Ver Lanzaro y De Armas (2012: 13).

<sup>91</sup> Estimaciones propias en base a datos de las series de historia económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (<http://www.icecon.ceece.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>).

<sup>92</sup> Según Pierson (1994: 17): “*Retrenchment*... es uno de esos (conceptos) en los cuales identificar qué se quiere explicar es casi tan difícil como formular una explicación persuasiva del mismo. Los recortes del gasto no agotan (por sí mismos) la definición; (es necesario) también considerar las reformas estructurales que conducen al Estado de Bienestar hacia un rol más “residual”, en el cual el gobierno hace poco por modificar la distribución del ingreso y la (prestación) de servicios en una dirección progresiva. (El concepto de) *retrenchment* describe de ese modo los

público social con relación al PIB, los recortes en las políticas y los programas sociales –tanto de sus coberturas como de la amplitud de sus prestaciones–, la transferencia al mercado de la gestión de los servicios sociales, y la desregulación de algunas sectores clave de la economía y la política social<sup>93</sup>), es posible observar una suerte de precarización, deterioro paulatino o empobrecimiento de la calidad de los servicios sociales gestionados por el Estado, producto de la divergencia entre un fuerte y sostenido aumento de la demanda social por esas prestaciones y un crecimiento moderado o modesto –o incluso un estancamiento o una contracción– de los recursos destinados a satisfacerla, proceso que se aprecia con claridad en el caso uruguayo en el campo de la educación (Gráfico 3.17).<sup>94</sup>

**Gráfico 3.17**  
**Alumnos de educación secundaria pública, liceos públicos y gasto público en enseñanza secundaria. Circa 1915 a 1985.**



Fuente: De Armas y Retamoso (2010)

“cambios de política que recortan el gasto social (y) reestructuran programas del Estado de Bienestar para conformar (un modelo) más próximo al de ‘Estado de bienestar residual’.” Traducción propia.

<sup>93</sup> El proceso de *retrenchment* puede ser analizado, desde una perspectiva neomarxista, como la manifestación en el campo de las instituciones y las políticas de bienestar de la agudización de la tensión estructural entre dos tendencias opuestas: por un lado, la tendencia al aumento de la regulación estatal y a la des-mercantilización (movimientos que delinieron al periodo de predominio del keynesianismo); por otro, la tendencia a la desregulación y la reprivatización: la tensión, en última instancia, entre el Estado y el mercado, entre los ‘principios organizativos’ de ambas esferas. En el momento que la regulación del mercado –característica del ‘Estado de Bienestar Keynesiano’, tal como lo define Offe (1988)– se convierte o amenaza en convertirse en ‘sobre-regulación’, el mercado o la ‘esfera de intercambio’ alienta la re-mercantilización de las relaciones económicas y sociales, como forma de preservar –utilizando una categoría habermasiana (1973)– los ‘principios de organización’ del ‘capitalismo liberal’. En este sentido, señala Offe (1990: 59): “A fin de poder mantener su posición dominante, la esfera de intercambio necesita ser salvaguardada mediante principios reguladores externos cuya expansión –especialmente en casos de ‘sobre regulación’ o ‘sobredosis de terapia’– amenazan la supervivencia de tal esfera. En consecuencia, las tendencias corporativistas orientadas a la reprivatización tropiezan continuamente con las tendencias estatal-capitalistas orientadas a la ‘regulación global’.”

<sup>94</sup> Mientras el peso del alumnado de la educación secundaria pública en la población total del país se multiplicó por

En el campo de la seguridad social se advierten algunos intentos por racionalizar la gestión de las prestaciones. Pese a que Uruguay había logrado expandir las prestaciones en forma significativa desde comienzos de los años veinte, el carácter fragmentado del sistema (con una diversidad de cajas paraestatales e instituciones) y la persistencia de prácticas informales de acceso a las prestaciones representaban obstáculos para una gestión más racional de los recursos que asegurase la sustentabilidad del sistema. En ese marco, se crea el Banco de Previsión Social en 1966 buscando, precisamente, concentrar en una institución la administración de los recursos. Empero no fue posible incorporar en esta nueva institucionalidad a las cajas paraestatales, por lo que el intento de racionalizar la administración de los recursos de la seguridad social y avanzar hacia un sistema más integral se alcanzó sólo parcialmente.

El régimen autoritario que se instaló –formalmente– tras la disolución de las cámaras legislativas el 27 de junio de 1973 avanzó en sus primeros años en el proceso de liberalización y apertura económica que se había iniciado, en forma moderada y gradual, años antes con el inicio del desmantelamiento del –otrora pujante– modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. El libreto seguido por el régimen autoritario durante su primera fase “comisarial”, empleando la gráfica expresión de González (1993: 83), venía pautado por el *Plan Nacional de Desarrollo* que había elaborado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República en 1972 y aprobado la cúpula cívico militar a comienzos de 1973.

---

veinte o más entre 1912 y 1985, el número de establecimientos de educación secundaria pública se multiplicó por once y el gasto público en educación secundaria, medido como porcentaje del PIB, por cinco. Hasta mediados del siglo pasado esas tres variables habían guardado un comportamiento similar, lo que indicaba que el aumento de los recursos presupuestales y físicos dedicados a la educación secundaria pública era adecuado a las necesidades determinadas por la expansión de su alumnado y, por lo tanto, permitía garantizar el mantenimiento de ciertos estándares de calidad de los servicios. Desde ese entonces y hasta los primeros años de este siglo se advierte un desacople o la divergencia entre esas tres variables, lo que evidencia que el sistema educativo no estuvo en condiciones desde fines de los años cincuenta o comienzos de los sesenta del siglo pasado de hacer frente al crecimiento de la matrícula. En ese marco de restricción o de escaso crecimiento presupuestal, la variable de ajuste para hacer posible la incorporación de esa demanda creciente fue la calidad de los servicios: la masificación de la cobertura se pagó con pauperización del servicio, en un contexto de empobrecimiento de uno de los pilares constitutivos del centenario *welfare* uruguayo.

pocos meses antes de la disolución de las cámaras legislativas, consistente en una política monetaria restrictiva, la contención de la masa salarial, la apertura comercial basada en un tipo de cambio orientado a favorecer las exportaciones, la reducción del déficit fiscal y la contracción del gasto público.<sup>95</sup> En ese contexto de profundización de la agenda liberal en materia económica, resulta llamativo que no se hayan tramitado o planteado durante ese período reformas de cierto porte en los pilares del régimen de bienestar. A grandes trazos, se puede sostener que la etapa autoritaria constituyó una fase de mantenimiento y a la vez pauperización (buscada o *by default*) del régimen de bienestar (Castiglioni 2005), en particular en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social.

Desde luego, en el campo de las políticas de protección laboral (mucho más estrechamente vinculadas con el comportamiento de la economía, y asociadas al conflicto entre capital y trabajo, que las restantes políticas sociales) sí se pueden advertir en ese período fuertes retrocesos institucionales, en un contexto de extrema persecución del movimiento sindical y de significativa disminución de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso, así como de deterioro generalizado de sus niveles de bienestar.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Este período podría ser considerado como el segundo gran empuje o impulso en la aplicación de un libreto liberal tras el agotamiento del modelo industrializador orientado al mercado interno. En esta línea, señala Yaffé (201: 10-11): "... en Uruguay puede reconocerse un giro muy significativo en la orientación general de las políticas económicas, como expresión de un cambio en el paradigma político-económico dominante, hacia 1959. En sendas retrospectivas de la política y de la economía uruguayas en el siglo XX se ha coincidido en este señalamiento del año 1959 como punto de inflexión, identificándose concretamente a la Reforma Monetaria y Cambiaria (RMC) de ese año como un hito relevante. Ante el agotamiento de las posibilidades de crecimiento en el contexto del modelo anterior -basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), el dirigismo estatal y el desarrollo del mercado interno-, la RMC aprobada en diciembre de 1959 habría inaugurado la transición hacia otra configuración económico-social, basada en la liberalización (el repliegue del dirigismo estatal), la apertura comercial y financiera, y el crecimiento exportador. En esa secuencia histórica más larga, el período autoritario habría sido un segundo momento dentro del proceso de reorientación y reestructura de la economía uruguaya tras la crisis de la ISI y bajo un nuevo paradigma que doctrinariamente se inspiró en los postulados liberales. (...) La dictadura instaurada en 1973 no habría representado entonces el momento de implantación de un nuevo paradigma sino una fase de profundización autoritaria del que se venía implementando desde fines de 1959."

<sup>96</sup> Como se puede apreciar en el Gráfico 3.16, entre 1973 y 1984 el índice medio de salarios disminuyó casi a la mitad.



La valoración justa sobre el grado de ruptura que representó el régimen autoritario en Uruguay con respecto a los legados y la trayectoria previa en el campo de las políticas sociales conduce inevitablemente a la comparación con Chile, al menos por dos razones: en primer término, porque son los únicos dos países del clúster de Estados de “alto esfuerzo de bienestar” que recorrieron una ruta “democrática” en su proceso de conformación o construcción (el tercero fue Costa Rica) que experimentaron en los años setenta y ochenta regímenes autoritarios; en segundo lugar, porque los regímenes de bienestar de ambos países transitaron trayectorias muy diferentes durante esa fase autoritaria, porque experimentaron procesos de cambio o transformación muy disímiles, incluso divergentes. Mientras el régimen autoritario chileno impulsó reformas de orientación liberal radical u ortodoxa –más aún, reformas que sentaron las bases de la ortodoxia liberal, al menos para los países de la región<sup>97</sup>– en el campo de la seguridad social, la salud y la educación, su par uruguayo aplicó con cierta parsimonia –o simplemente se limitó a seguir– un libreto de “mantenimiento” o conservación en estas arenas de política social. Finalmente entre 1973 y 1985 se advierte una moderada contracción de los recursos públicos destinados a las políticas sociales: el gasto público social cae del 15.8% del PIB en 1974 al 14.2% en 1984. Esta reducción se concentró en dos áreas o sectores de política: educación (de 2.8% a 2.1%) y seguridad social (de 10.4% a 9.5%).<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Según Haggard & Kaufman (2008: 109-110): “El ‘modelo chileno’ se transformó en un importante punto de referencia en los debates sobre política social en América Latina (...) Las reformas demostraron a los defensores de las políticas pro mercado que podían brindar efectivamente protección social. Los efectos redistributivos y en términos de bienestar de dichas reformas fueron, sin embargo, en gran medida problemáticos. La mayor parte de los trabajadores de bajos ingresos e independientes quedó fuera de los sistemas de pensión privatizados (...) Los nuevos sistemas de educación y salud tendieron a reproducir y aun exacerbar las desigualdades de la estructura social de Chile.” Traducción propia.

<sup>98</sup> El gasto público en salud creció levemente entre esos años, aunque con oscilaciones: de 1.5% a 1.9% del PIB. Cabe acotar con respecto a la caída del gasto público en seguridad social con relación al PIB (de 10.4% en 1974 a 9.5% en 1984), que entre 1972 y 1984 el número total de jubilaciones y pensiones aumentó de 477 mil a 630 mil (32% de crecimiento), lo que implicó una fuerte contracción en el valor real de las prestaciones. Los datos de gasto público social corresponden a Azar et.al. (2009: 355 y ss.), y los datos sobre el número de jubilaciones y pensiones a las bases de datos del área de historia económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (<http://www.iecon.ceec.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>).

### 3.4 Restauraciones, impulsos reformistas y frenos en los primeros veinte años de democracia

Tras el período autoritario, la gestión del primer gobierno democrático en el campo de las políticas sociales se caracterizó más por el desarrollo de acciones tendientes a restaurar los rasgos del sistema, tras más de una década de autoritarismo, que por fuertes impulsos reformistas. En particular, en el área de la educación pública el gobierno adoptó decisiones destinadas a restaurar el orden institucional que había sido alterado por el régimen autoritario: la reintegración de los funcionarios destituidos y la recomposición de sus carreras funcionariales; la sanción de una ley de “emergencia” en 1985 que, entre otros aspectos, reinstalaba las instituciones y los mecanismos de gobernanza democrática del sistema educativo. En el campo de la seguridad social, el gobierno buscó introducir algunos ajustes con el objetivo de asegurar la sustentabilidad financiera del sistema (estimular la postergación del retiro, reevaluar los topes de las prestaciones, etc.), pero sin plantear una reforma de carácter estructural, como si ocurriría a mediados de la década siguiente (Rossel 2016: 110).<sup>99</sup> En este período el Poder Ejecutivo vuelve a convocar a los Consejos de Salarios, e impulsa bajo el liderazgo de un activo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una estrategia de acercamiento y negociación con el movimiento sindical: con una central de trabajadores que había salido fortalecida del proceso autoritario, en particular por su capacidad de movilización contra el régimen dictatorial.<sup>100</sup> Finalmente, a partir de la restauración democrática se observa un aumento

*“(…) el Partido Colorado, a injunjos del Batllismo, es hoy un partido profundamente liberal en lo político y socialdemócrata en lo económico y social.*

*Este segundo rasgo surge claramente (...) de esa voluntad reformista y de esa jerarquización del Estado que no puede ser, desde nuestro punto de vista, ni el ‘ogro filantrópico’ de las dictaduras más o menos totalitarias, ni el mero árbitro de la contienda social (...) como querrían los liberales en materia económica.”*

*Enrique Tarigo (1986): “Un partido liberal y socialdemócrata”. En Reflexiones del Batllismo N°2. Montevideo: (s/d), febrero.*

<sup>99</sup> Ley 15900 de octubre de 1987 (<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2033624.htm>).

<sup>100</sup> El Plenario Intersindical de Trabajadores fue uno de los actores con mayor capacidad de movilización popular contra la dictadura en sus dos últimos años. En particular, cabe recordar la primera gran concentración de masas convocada por el renaciente movimiento sindical el 1º de mayo de 1983, en conmemoración del día de los trabajadores. Luego del retorno a la vida política, desde el exilio o la cárcel, de los dirigentes de la Central Nacional

tendencial del gasto público en educación, así como en el sector de la salud y, muy fuertemente, en el campo de la seguridad social.

El primer período democrático representó, con relación a la trayectoria del régimen de bienestar, una fase de restauración o recomposición de sus rasgos principales, de sus legados de política; un período en el que no se procesaron reformas estructurales ni se introdujeron mayores innovaciones o novedades, en gran medida porque la agenda del gobierno se vio reducida a dos únicas –y casi excluyentes– prioridades: en primer lugar, la consolidación democrática y la tramitación judicial y política de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares durante la dictadura; en segundo término, la reactivación de la economía uruguaya –aún bajo los efectos de la crisis de 1982– y la estabilización de sus variables macro (en particular, el control de los altos niveles de inflación). La agenda política y la agenda económica –en ese orden– dejaron poco o ningún espacio a otras posibles agendas: en particular, para una posible agenda reformista en materia social, incluso si hubiese existido en los elencos de gobierno el propósito de reformar el centenario régimen de bienestar uruguayo, hipótesis poco probable –al menos en ese entonces– en varios de los sectores de la fracción mayoritaria del partido de gobierno<sup>101</sup>, conducida por dos figuras (el Presidente Sanguinetti y el Vicepresidente Tarigo) que rescataban la tradición en el campo de las políticas e instituciones de bienestar (seguridad social, salud y educación) del batllismo.

---

de Trabajadores (CNT) que habían sido perseguidos por el régimen autoritario y la reunificación del movimiento sindical (con la constitución del PIT-CNT), el movimiento sindical pasa a experimentar un período de fuerte expansión de sus bases militantes y de fortalecimiento institucional, ayudado en gran medida por la restitución de la negociación colectiva, y en un clima de movilización política y social tras más de diez años de represión.

<sup>101</sup> Nos referimos a los líderes o figuras de la histórica Lista 15 que, a esa altura, adherían en mayor medida, o eran más leales, al Presidente Sanguinetti que al Senador Jorge Batlle (líder de la fracción desde mediados los años sesenta hasta los primeros años ochenta), pero también a la Lista 85 del Vicepresidente Tarigo y a la novel “Corriente Batllista Independiente” (Lista 89) del Senador Manuel Flores Silva, quienes rendían tributo a la histórica línea batllista, tomaban en forma explícita distancia de las posiciones liberales (ya en boga en esos años) y se presentaban como la expresión doméstica del pensamiento socialdemócrata, en tiempos que la mayoría de las fracciones Frente Amplio cuestionaba duramente al reformismo socialdemócrata.

Durante los tres gobiernos que siguieron al primer período democrático (el de Lacalle entre 1990 y 1995, el segundo de Sanguinetti entre 1995 y 2000, y el de Batlle entre 2000 y 2005) el régimen de bienestar recorrió trayectorias diversas –incluso divergentes en sus orientaciones ideológicas– en los distintos sectores o áreas de política, en buena medida como resultado de la capacidad de veto de los actores de oposición (la izquierda y los sindicatos) y fruto de la transacción en un sistema político altamente competitivo entre los tres principales partidos, y entre los dos bloques o campos partidarios que se iban configurando (los partidos tradicionales y la izquierda).

Este período se abre en 1990 con la aplicación de la reforma constitucional aprobada en el plebiscito que se celebró junto a las elecciones nacionales de noviembre de 1989 (que llevaron nuevamente al gobierno al Partido Nacional liderado por Lacalle), por la cual los “ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión” no podrían “ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios”, lo que determinó durante esa década un tendencial incremento del gasto en estas transferencias y, en ese marco, de la asistencia financiera del gobierno nacional al sistema de seguridad social para cubrir su creciente déficit. Si bien la reforma constitucional de 1989 no podría ser interpretada como una reforma estructural y, menos aún, como parte de un cambio sistemático en la seguridad social, implicó una mayor erogación del Estado para solventar la seguridad social y, por lo tanto, podría ser considerada como un factor que coadyuvó a fortalecer el papel del Estado en este campo o sector de política.

Si bien en el gobierno del Partido Nacional no se procesó una reforma estructural de orientación pro-mercado en los pilares del régimen de bienestar (más allá de posibles propuestas en discusión), sí operaron algunos cambios de entidad en el terreno laboral. Luego de la restitución de la negociación colectiva durante el primer gobierno de Sanguinetti, el gobierno de Partido Nacional abandonó este instrumento y alentó la flexibilización y desregulación en el campo laboral, en un contexto regional donde la negociación tripartita y la participación activa del Estado en las relaciones laborales eran cuestionadas, en tanto se entendía que rigidizaban el mercado laboral y alentaban niveles de indexación salarial que conspiraban contra las metas de reducción de la inflación y estabilidad macroeconómica.



Tras el gobierno del Partido Nacional, la segunda administración Sanguinetti se propone desde el comienzo de su gestión reformar el sistema de seguridad social, con el propósito de asegurar su sustentabilidad financiera en un contexto de sostenido aumento del déficit de la seguridad social y, por lo tanto, de crecimiento de la asistencia financiera del Estado al sistema previsional. Esta segunda reforma introdujo un pilar de ahorro individual, que conviviría con el pilar solidario administrado por el BPS. La reforma fue presentada por la coalición gobernante (Partido Colorado y Nacional) como una reforma mixta y moderada, en tanto conservaba un amplio espacio para el sistema solidario público (gestionado por el BPS), al tiempo que introducía un componente de ahorro individual que sería gestionado por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP); una reforma que lucía heterodoxa frente a otras reformas tramitadas en algunos países de la región en esa década o en los años ochenta (Busquets 2005). Más allá del carácter mixto y moderado de la reforma de 1996, no se puede desconocer que implicó un cambio estructural en uno de los pilares históricos y constitutivos del régimen de bienestar uruguayo: una reforma que introdujo una cuña de inspiración liberal en un sistema que hasta ese momento había sido estatal, más allá de su fragmentación (expresada, entre otros rasgos, por la presencia de cajas paraestatales), estratificación e inequidad. La reforma hizo más exigentes los requisitos para acceder a las prestaciones: aumentó los años de actividad de hombres y mujeres, y elevó la edad de retiro de éstas; asimismo, redujo las tasas de reemplazo y los montos de las prestaciones servidas por el BPS (Rossel 2016; Rodríguez y Rossel 2009).

Al tiempo que se procesaron dos reformas en los años noventa dos reformas en el campo de la seguridad social (en alguna medida contrapuestas en sus orientaciones<sup>102</sup>), en el campo de la salud no fue posible, más allá de algunos intentos (en particular, en el segundo gobierno del Partido Colorado), procesar un cambio de magnitud.<sup>103</sup>

En el terreno de la educación, a diferencia del campo de la salud, resulta posible advertir durante los quince años previos al arribo del Frente Amplio al gobierno nacional un intento sistemático de

---

<sup>102</sup> La primera tiende a socializar, a través del Estado, el “costo” de mantener el valor real de las prestaciones brindadas por el sistema, y la segunda tiende a privatizar –a transferir a los individuos– la responsabilidad por la cuantía de las prestaciones que recibirán.

<sup>103</sup> Sobre este punto se recomienda: Filgueira y Moraes (2000).

reforma en la enseñanza pre-terciaria a partir de 1995, y algunas transformaciones en el nivel universitario que tuvieron su inicio en las postrimerías del régimen autoritario. En cierto sentido, como en el campo de la seguridad social, las orientaciones de estos cambios –en términos de reasignación de pesos entre el Estado y el mercado en la provisión de servicios– no fueron uniformes u homogéneas, ya que mientras en el área de la educación pre-terciaria y la formación docente los cambios implicaron, en forma inequívoca, un fortalecimiento del Estado en todas las funciones (regulación, financiación y provisión de servicios), en la educación universitaria contribuyeron a crear, expandir y consolidar un pilar privado.<sup>104</sup>

La reforma de la educación pre-terciaria a cargo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), iniciada en 1995 por la segunda administración de Sanguinetti constituyó una de las principales iniciativas de su agenda, y le permitió con su impronta y contenidos estatistas y pro-equidad (universalización del acceso a la educación inicial a través de la expansión de la oferta pública, creación de escuelas públicas de tiempo completo en los contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica, expansión y descentralización territorial de la oferta pública de formación docente, etc.) contrarrestar los perfiles privatistas que tuvieron, más allá de su moderación y gradualidad, las reformas impulsadas en otros ámbitos (en particular, la de la seguridad social) o el mantenimiento de la tendencia a la flexibilización y desregulación de las relaciones laborales.<sup>105</sup> La reforma de la educación pública pre-universitaria (que reúne a casi el 90% de todo el alumnado de la educación pública y representa tres cuartas partes de todo el gasto público en educación) fue en los veinte años que siguieron al retorno a la democracia el ejemplo más claro de afirmación del rol del Estado en el campo de las políticas sociales (de hecho, supuso

---

<sup>104</sup> Entre 1849, año de inicio –efectivo– de los cursos de formación superior en la Universidad de la República, y 1984, año en que se crea la segunda universidad en la historia del país (la Universidad Católica del Uruguay – Dámaso Antonio Larrañaga), el Estado fue el único proveedor de la enseñanza universitaria a través de esa primera casa de estudios. Este rasgo resulta atípico en la región, y más aún en la comparación con los países más desarrollados (incluso países pequeños como Uruguay), y soslayarlo lleva a minimizar o subestimar la magnitud del cambio que supuso la irrupción de las universidades privadas en el país y la lenta, pero sostenida, consolidación de un pilar privado de prestadores de servicios educativos en este nivel de enseñanza.

<sup>105</sup> Sobre los rasgos más salientes de la reforma educativa impulsada por el segundo gobierno de Sanguinetti y, en particular, sobre su ubicación en el eje Estado-Mercado o en el eje ortodoxia-heterodoxia se pueden consultar: Bentaneur (2008), De Armas (2004), De Armas y Garcé (2004), Lanzaro (2004) y Mancebo (2002).

una suerte de “des-mercantilización” de la educación, en la medida que el Estado avanzó como rector de las políticas educativas, financiador y proveedor); una reforma que se diferenció claramente de otras experiencias de reforma que la región conoció durante los años noventa bajo regímenes democráticos.<sup>106</sup> La implementación de la reforma de la educación pre-terciaria durante el segundo gobierno de Sanguinetti le permitió al Partido Colorado reafirmar el sesgo pro-estado en el área social, característico del batllismo histórico, compensando en cierto sentido el rechazo u oposición del Partido Colorado a la propuesta que impulsaron durante 1994 los sindicatos de la enseñanza, los gremios estudiantiles y el Frente Amplio para reformar la Constitución a fin de establecer un mínimo de asignación de recursos presupuestales para la educación pública (27% del presupuesto nacional), la que fue acompañada sólo por un tercio del electorado en el plebiscito celebrado junto a las elecciones nacionales de noviembre de 1994.<sup>107</sup>

Finalmente, en las dos primeras décadas tras la restauración democrática –en particular, desde comienzos de los años noventa– se advierte un quinto movimiento en el campo de las políticas sociales, que se suma a los intentos de reforma exitosos o fallidos (la reforma de la seguridad social, la desregulación y flexibilización de las relaciones laborales, la reforma de la enseñanza pre-terciaria y los prospectos frustráneos en el terreno de la salud): la creación desde la Presidencia de la República de pequeños programas destinados a apoyar transformaciones de diversos porte en las sectoriales de política social (educación, vivienda, salud, etc.) o a promover acciones destinadas a las poblaciones más pobres o en situación de mayor vulnerabilidad social.

Un inventario más o menos exhaustivo de los programas de nueva generación en el campo de las políticas sociales debería incluir al Programa de Inversión Social (PRIS) creado por la

---

<sup>106</sup> Según Castiglioni (2005: 82): “En educación, la reforma (uruguaya) expande el sistema público y no despliega ninguno de los modelos de las reformas orientadas al mercado de la región...”

<sup>107</sup> Sobre este punto señala Moreira (2004: 111-112): “... con las elecciones nacionales de noviembre de 1994 se plebiscita (una iniciativa popular) impulsada por el movimiento sindical, especialmente el sindicalismo público de la enseñanza, que recibe un tímido acompañamiento de la izquierda, pretende introducir una modificación constitucional que establezca que el Presupuesto Nacional debe destinar un mínimo del 27% para el gasto en educación (se agregaban incisos a los artículos 214, 215 y 220 de la Constitución referidos a los presupuestos de la enseñanza estatal). Esta iniciativa fue muy discutida, habida cuenta del impacto económico que habría de tener, y finalmente, no fue aprobada.”

administración Lacalle, el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) puesto en marcha hacia el final de ese mandato, pero desarrollado principalmente durante el segundo gobierno de Sanguinetti, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) lanzado en 1999 y el Programa Infancia y Familia (INFAMILIA) iniciado entre 2001 y 2002 en el contexto de la agudización de la recesión que la economía venía padeciendo desde fines de los años noventa. Esta nueva camada o generación de iniciativas debería ser ubicada, más allá de la especificidad de cada uno de sus ejemplares, dentro del universo de programas que alentaron las instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) en los países de la región a partir de los años ochenta, y que formaron parte de una agenda más amplia de reforma social que pretendía generar políticas o programas de reducción de la pobreza más eficaces y eficientes que las tradicionales políticas sociales orientadas a ese propósito: mecanismos y programas focalizados exclusivamente en los sectores de población más carenciada: en los pobres extremos, los habitantes de asentamientos urbanos irregulares, las familias en situación de especial vulnerabilidad, etcétera.<sup>108</sup>

Este quinto movimiento o novedad en el terreno de las políticas sociales que comenzó a experimentar el Estado uruguayo a partir de los años noventa, respondía –de modo más o menos explícito– al supuesto de que las instituciones y las políticas sociales creadas en la primera mitad del siglo veinte impedían o dificultaban una llegada directa, efectiva y eficiente a los sectores más pobres de la población, y que favorecían desvíos regresivos de los recursos destinados a las políticas sociales hacia las capas medias y medias-altas de la población.<sup>109</sup> La revisión de los

---

<sup>108</sup> Sobre este tipo de programas, señala Draibe (2009: 466-467): “Inaugurada con la radical reforma social chilena de inicios de la década de 1980, el nuevo enfoque de enfrentamiento de la pobreza, como era de esperar, se implementó en varios países de la región. (...) Se inaugura allí también ‘el modo aislado’, vale decir en que (el) fondo (social de emergencia) y red están inscritos en un circuito propio y autónomo de la máquina pública, generalmente centralizada en el más alto nivel de decisiones del país (Presidencia de la República) y operando a través de reglas excepcionales, casi siempre justificadas por la emergencia. Apoyada financieramente por el BID y por el Banco Mundial... la iniciativa se multiplicó rápidamente por la región que, una década después, contaba ya con ‘fondos...’”

<sup>109</sup> La emergencia de este tipo de programas estuvo asociada en varios países de la región a una visión más amplia de cuestionamiento del rol del Estado en el campo social, y por tanto de promoción de reformas orientadas a reducir su peso (fiscal, regulatorio y de proveedor directo de servicios). En este sentido, sostienen Mareel y Rivera (2008: 153): “(de acuerdo a la) perspectiva neoliberal... (la) intervención del Estado es vista como una interferencia sobre el buen



objetivos de estos programas permite apreciar una pretensión de sortear, eludir o rodear las tramas burocráticas que se presumían opacas y abigarradas. Así, estos programas podrían ser considerados como mecanismos de *by-pass* generados para canalizar, a través de vías paralelas o alternativas a la burocracia estatal, las reformas (Midaglia 1997); vías que eran consideradas por los tomadores de decisión como más ágiles, eficientes y efectivas para alcanzar a los sectores destinatarios de las intervenciones que las que ofrecían las instituciones regulares del Estado.

En el caso uruguayo estos programas no deberían ser catalogados como iniciativas aisladas, en la medida que algunos tuvieron alta visibilidad política (al menos entre los tomadores de decisión), abordaron prioridades de las agendas de los Presidentes (vivienda, educación, pobreza, salud, etc.) y fueron capaces de perdurar durante cuatro administraciones de distinto signo político (de hecho, algunos de estos programas prosiguieron durante las administraciones frentistas, demostrando cierta capacidad de adaptación política). Tampoco se debería sobreestimar su relevancia en el panorama de las políticas y reformas sociales impulsadas durante los primeros veinte años de democracia, ya que su peso—en términos de recursos presupuestales, humanos y prestaciones— fue absolutamente marginal en comparación con los poderosos y centenarios sectores de política social: la seguridad social, la salud y la educación. Por otra parte, la significación política o el peso de este tipo de programas o iniciativas (muy extendidas en la región durante las últimas dos décadas del siglo pasado, como lo fueron en la siguiente los Programas de Transferencias Condicionadas<sup>110</sup>) debería ser evaluada en función del grado de desarrollo o robustez de los sistemas de bienestar en los que se insertaron; así, mientras en países como Uruguay fueron cuñas o injertos en añosas y resistentes estructuras estatales, en otros países de la región, con regímenes de bienestar débiles o “residuales”, ocuparon espacios centrales en la producción de políticas.<sup>111</sup>

---

funcionamiento del mercado, distorsionando los incentivos a trabajar, ahorrar y producir de los agentes económicos (...). Los países en desarrollo deberían mantener entonces Estados pequeños para evitar tanto estas distorsiones como los costos de una alta carga tributaria sobre el potencial del crecimiento. Una carga tributaria baja sería necesaria para mantener los incentivos al trabajo, el ahorro y la inversión, con la expectativa que la generación de empleo y los subsidios estatales focalizados sean suficientes para asegurar la participación de los más pobres en los beneficios del crecimiento.”

<sup>110</sup> Ejemplares de una segunda generación de la tendencia a la transferencia de modelos de política entre países, o *policy transfer*, facilitada por las instituciones financieras internacionales y otras agencias de cooperación multilateral

<sup>111</sup> En algunos sistemas políticos de la región la puesta en marcha de este tipo iniciativas se inscribe en la irrupción de

La evolución del régimen de bienestar en Uruguay durante los veinte años de democracia que precedieron la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005 muestra la tensión entre tendencias en alguna medida divergentes. En este período convivieron reformas e innovaciones de signo diverso: algunas afirmaron rasgos históricos del régimen de bienestar uruguayo (por ejemplo, la reforma de la educación pública pre-terciaria desarrollada entre 1995 y 1999); otras fueron moderadamente privatizadores o pro-mercado (la reforma de la seguridad social de 1996 o la liberalización de la negociación entre empresas y trabajadores); otras consistieron en la introducción de programas de nueva generación (focalizados en las poblaciones en situación de riesgo social), propios de la agenda social que dominó la región durante los años ochenta y noventa. En este período, y como resultado de la movilización de “actores de veto”, se procesaron también algunas reformas (la indexación de las jubilaciones y pensiones incorporada a la Constitución en 1989) que determinaron un fortalecimiento del Estado en el campo social.

La extendida presencia del Estado como regulador, financiador y también proveedor directo de servicios, prestaciones y transferencias sociales, así como su centralidad en la economía como empleador y propietario de las principales empresas del país, fueron gestando durante el siglo pasado poderosas bases sociales y políticas que aseguraron la defensa del régimen de bienestar ante cualquier posible embate reformista y la reproducción de sus principales rasgos. Desde luego,

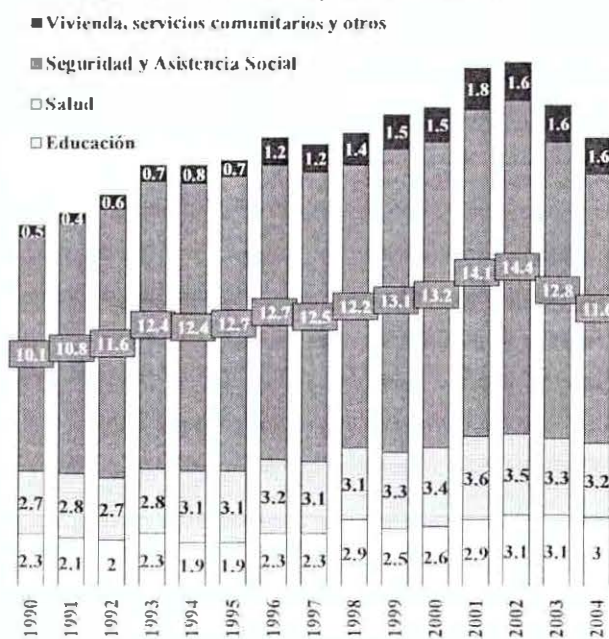
---

liderazgos presidenciales neo-populistas, que buscaron arropar al centro presidencial con programas o instituciones que permitieron, por una parte, disponer de recursos políticos que pudiesen ser gestionados con altas dosis de discrecionalidad, pero también que facilitaron una llegada más directa –sin intermediación de otras instituciones u actores– a las poblaciones más carenciadas, lo que permitía, precisamente, afirmar las bases de legitimidad de liderazgos de corte populista. De acuerdo a Weyland (2001, 2002, 2003 y 2004), estos liderazgos como “neo populistas” exhibieron algunos rasgos similares a los de sus antecesores de las décadas del treinta al cincuenta del siglo pasado. Estos liderazgos estuvieron apoyados en coaliciones heterogénea y poli-clasistas, apelaron a “procesos *top-down* de movilización política”, eludieron “las formas o mecanismos institucionalizados de mediación”, postularon una “ideología ecléctica” e impulsaron un “proyecto económico (basado en) métodos clientelares” de redistribución de recursos. En esta dirección, sostiene Weyland (2003: 1098): “(los líderes) neo populistas y neoliberales (coincidieron) considerablemente en su relacionamiento con los principales actores sociales y políticos. (Mantuvieron) distancia con respecto a los sindicatos, las asociaciones empresariales e incluso varios grupos empresariales, (en tanto eran vistos) como trabas u obstáculos a su autonomía y poder, y condenados por los expertos neoliberales por ser buscadores de beneficios o intereses particulares que buscan interferir en el funcionamiento del mercado.”

durante los períodos democráticos –en particular, en los contextos de alta competencia política– esas bases alcanzaron su mayor capacidad de presión e influencia, pero incluso en los años de deterioro de la democracia y en la etapa autoritaria tuvieron ciertos márgenes de acción, y el peso político, económico, social y cultural del Estado –una suerte de asentada estatalidad– siguió contribuyendo a limitar o morigerar cualquier prospecto reformista. Precisamente en esta dirección y sobre el caso uruguayo sostienen Haggard & Kaufman (2008: 12): “Los derechos de bienestar crearon bases electorales y grupos de interés; en general, cuanto más amplia era la cobertura y cuanto más eficaces eran los servicios sociales proporcionados, más difícil era para los reformadores liberales alterar el statu quo de la política social (...) Donde la cobertura fue amplia, como en Uruguay y Costa Rica, los esfuerzos por reformar el sistema de protección social enfrentaron serios obstáculos. Donde la cobertura había sido limitada y desigual, los reformadores pro mercado ganaron mayor incidencia sobre la agenda de política social.”<sup>112</sup>

Tras un período que estuvo signado por una dinámica competencia electoral entre los partidos (que fue configurando el nuevo bipartidismo que las elecciones nacionales de 2004 finalmente consagrarían), y por la tensión entre intentos de reforma de signo liberal moderado y gradualista (impulsados desde los partidos tradicionales) y prospectos estatistas promovidos por la izquierda y el movimiento sindical, el régimen de bienestar uruguayo muestra, en mayor medida, signos de continuidad que de cambio o transformación. De hecho, a diferencia de lo que se observa en otros países de la región, en este período

Gráfico 3.18  
Gasto público social por sectores en Uruguay.  
Serie 1990-2004. En porcentajes del PIB.



Fuente: Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>)

<sup>112</sup> Traducción propia.

aumenta el peso del gasto público total y el gasto público social en el PIB. Como se puede apreciar en el Gráfico 3.18, mientras el gasto público social total ascendía a 14.2% del PIB en 1984 (ver Anexo IV, Gráfico A.3.2), llegó a 15.6% en 1990, 18.4% en 1995, 20.7% en 2000 y 22.6% en 2002, tras lo cual cayó por dos años consecutivos luego de casi veinte años de crecimiento sostenido (19.4% en 2004).

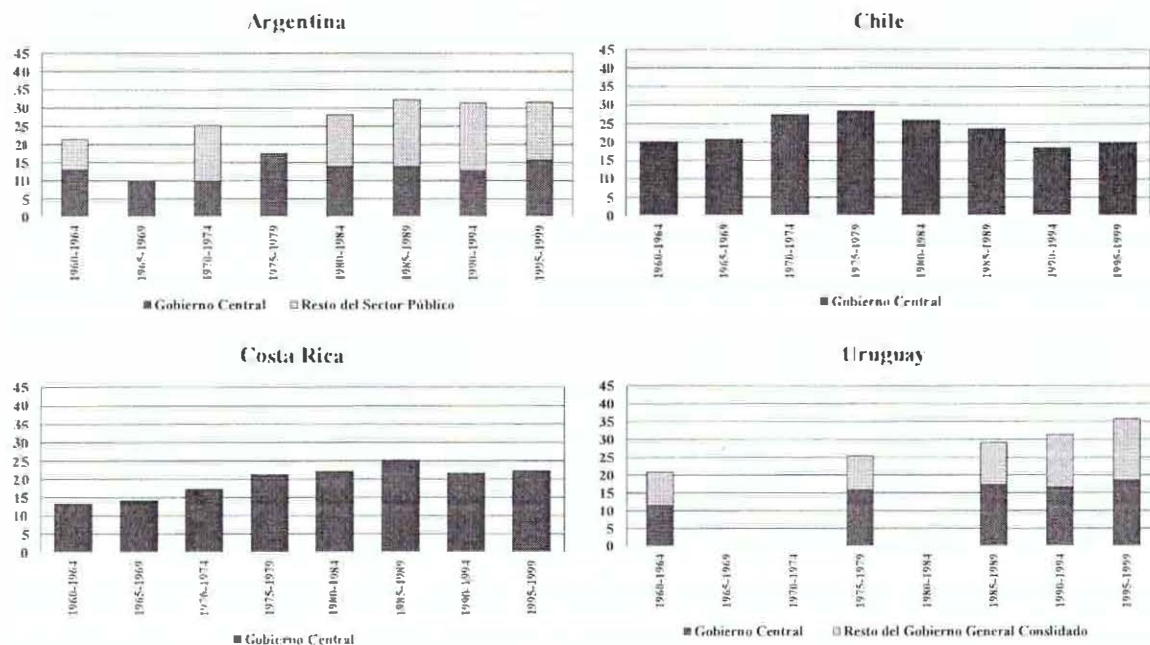
La comparación entre Uruguay y los otros países de la región que lograron alcanzar durante el siglo pasado Estados de alto “esfuerzo de bienestar” (los del Cono Sur y Costa Rica) permite apreciar hasta qué punto el aparato estatal uruguayo y, en particular, sus instituciones y políticas de bienestar no experimentaron transformaciones estructurales significativas, tomando como indicador la participación del gasto público total en el PIB.<sup>113</sup> Como se puede apreciar en el Gráfico 3.19, mientras en los años ochenta y noventa el peso en el PIB del gasto público cayó en forma sostenida en Chile (de 30% a 20%, aproximadamente) y se mantuvo en Argentina en torno a 30%, en Uruguay registró un moderado crecimiento de 30% a 35%. Aún más clara resulta la comparación cuando se cotejan solamente Chile y Uruguay (Gráfico 3.20): los dos casos que siguieron un “patrón democrático” en la construcción de sus regímenes de bienestar hasta los años sesenta, y que experimentaron en las décadas siguientes regímenes autoritarios que impulsaron, con mayor o menor virulencia, reformas de signo liberal.

---

<sup>113</sup> Si bien el peso del gasto público total en el PIB no necesariamente expresa o refleja la prioridad macroeconómica del gasto público social, existe una cierta correlación entre ambos indicadores: en general, los países que destinan una mayor proporción del PIB al gasto público social suelen ser los que registran mayores niveles de gasto público total con relación al PIB. Por otra parte, en la medida que la distribución del gasto público entre las funciones sociales y las restantes funciones suele ser relativamente rígida —o no cambia significativamente en periodos cortos—, la evolución del gasto público total medido como porcentaje del PIB puede ser un buen *proxy* de la evolución del gasto público social medido como porcentaje del PIB.

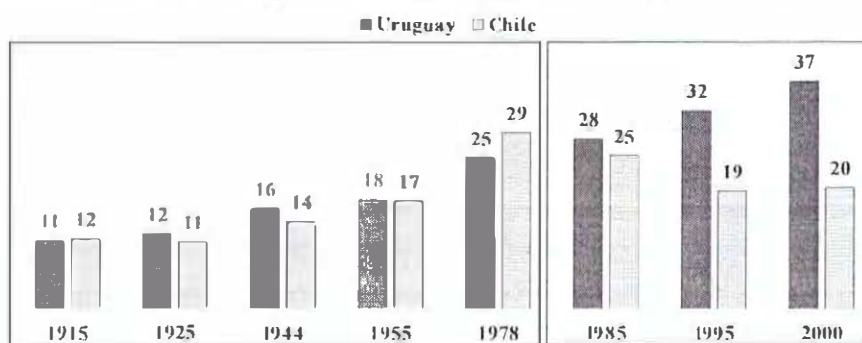


**Gráfico 3.19**  
**Gasto Público de Gobierno Central y Gobierno General Consolidado en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay en el siglo veinte. Promedios por quinquenio entre 1960 y 1999. En porcentaje del PIB.**



Fuente: elaboración propia en base a las siguientes fuentes para cada uno de los cuatro países, para Argentina, todos los datos sobre el gasto del Gobierno Central corresponden a Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>), los datos sobre el resto del gasto público para los quinquenios 1950-54, 1960-64 y 1970-74 a Throp (1998: 181) y para los quinquenios de 1980 a 1999 a Lavigne y Bove (2014: 58); para Chile Larrañaga (2010: 3); para Costa Rica todos los datos corresponde a Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base (<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>); para Uruguay todos los datos sobre Gobierno Central y resto del Gobierno Central Consolidado (Seguridad Social) corresponden al Instituto de Economía de la Universidad de la República – Base de Datos/Series Históricas (<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es/>) y los datos sobre el gasto de los Gobiernos Departamentales a Azar, et al. (2009: 208).

**Gráfico 3.20**  
**Gasto público total en Chile y Uruguay. Años seleccionados entre 1915 y 2000. En porcentaje del PIB.**



Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: para Uruguay, Azar, et al. (2009); para Chile, Larrañaga (2010: 3).

Si bien el régimen de bienestar no experimentó reformas estructurales, es posible reconocer transformaciones de otra naturaleza que lo fueron alejando, de facto, de sus objetivos o propósitos

de universalidad, y que determinaron un lento deterioro en la calidad de sus servicios y prestaciones. Como señalan Filgueira et.al (2005), el régimen de bienestar uruguayo correspondió –y fue funcional– a lo largo del siglo pasado a un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones (caracterizado por un mercado laboral con altos niveles de empleo y formalidad), que comenzó a mostrar sus primeras señales de agotamiento, tempranamente en comparación con otros países de la región, hacia mediados de los años cincuenta, así como a un tipo de estructura social –asentada en el modelo de “*male-breadwinner family*” (Filgueira 2005)– donde una porción significativa de las funciones de cuidado o protección de las personas, que en los regímenes de bienestar más avanzados son gestionadas a través de servicios sociales (el cuidado de niños pequeños, adultos mayores y enfermos), era cubierta por las familias (por mujeres que en su mayoría aún no se habían incorporado al mercado laboral). Durante ese período de expansión y apogeo del régimen de bienestar el nivel de gasto público social, aunque ostensiblemente inferior al actual y al que se registró en promedio en los primeros veinte años de democracia (ver Anexo IV, Gráfico A.3.2), permitía cubrir en forma adecuada la demanda de servicios y, por lo tanto, aseguraba niveles adecuados de calidad.

Con la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la paulatina apertura y desregulación de la economía, y con las transformaciones en la estructura social (la diversificación de los tipos de familia y la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral), esos esquemas de protección social se revelaron insuficientes para cubrir en forma adecuada a toda la población. Además, si bien el gasto público social aumentó en esas últimas décadas del siglo pasado, tanto en términos absolutos como relativos, el incremento no fue suficiente para cubrir la creciente demanda por servicios, al menos en algunas áreas, determinando un deterioro o empobrecimiento en la calidad de las prestaciones (claramente en educación<sup>114</sup>).

Pese a que el centenario régimen de bienestar uruguayo no sufrió cambios significativos en los primeros veinte años tras la recuperación democrática, que implicaran una retirada del Estado en el campo de las políticas sociales o una mercantilización en la provisión de bienestar, el diseño de sus instituciones y políticas resultó en muchas áreas crecientemente inadecuado o inapropiado para

---

<sup>114</sup> Ver, nuevamente, Gráfico 3.17.

cubrir la nueva “estructura de riesgo social” (Filgueira et.al., 2005), al tiempo que la calidad de algunas prestaciones experimentó un paulatino pero sostenido deterioro (educación y salud pública) pese al crecimiento del gasto público social.

### 3.5 La plausible hipótesis de una tercera fase de expansión del régimen de bienestar

La configuración causal que determinó la temprana construcción del régimen de bienestar uruguayo y su trayectoria durante el siglo pasado (cierto grado de desarrollo económico y social, una democracia institucionalizada, estable y altamente competitiva, fracciones y liderazgos partidarios portadores de ideas pro-*welfare* próximas a las posturas típicas de la socialdemocracia, y sindicatos relativamente autónomos y con cierta capacidad de movilización) aproxima el caso uruguayo a algunos de los países desarrollados que fueron capaces de construir arquetípicos estados de bienestar.

Tras un siglo de desarrollo del régimen de bienestar, los legados en las distintas arenas de política se fueron convirtiendo en otro de los factores determinantes de la reproducción y extensión del régimen de bienestar. Ese “patrón democrático” que siguió Uruguay, al igual que Chile (Segura-Ubiergo 2007 y Huber & Stephens 2012), en la conformación de su régimen de bienestar a lo largo del siglo veinte y la supervivencia hasta comienzos de este siglo de su matriz original, pese a los intentos reformistas de signo liberal que tuvieron lugar durante el período de “*retrenchment*” (en lo que sí se distingue de Chile), hacen del caso uruguayo uno de los pocos ejemplares de la región donde se podría esperar una experiencia de expansión del régimen de bienestar conducida por un partido de base laborista con orientaciones socialdemócratas; una experiencia que se podría asimilar a las de algunos países más desarrollados que vivieron en forma tardía procesos de construcción o ampliación de sus sistemas de bienestar, bajo liderazgos de partidos socialistas o de izquierda (ideológicos, burocráticos y movilizados) de amplia base electoral y social.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Esta comparación no implica desconocer o subestimar las notorias asimetrías que distinguen a los países de América del Sur de los más desarrollados, ni las brechas que se han abierto entre ambas regiones durante la segunda mitad del siglo pasado en términos de desarrollo capitalista e inserción en la economía global, pero sí rescata algunas líneas que pueden aproximar entre sí a estas experiencias.

#### **4 Reformas sociales y reorientación del *welfare* en los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (2005-2015)**

##### **4.1 La llegada del Frente Amplio al gobierno en el contexto del “giro a la izquierda” de la región**

La asunción del gobierno nacional por parte del Frente Amplio en marzo de 2005 puede ser considerada la culminación de un período histórico que se inició veinte años antes, en marzo de 1985, con la retorno a la democracia. En esas dos décadas el sistema político uruguayo procesó algunas transformaciones institucionales y políticas significativas: atravesó durante la segunda mitad de los años ochenta la restauración y consolidación de la democracia luego de once años de régimen autoritario; impulsó desde inicios de los años noventa un proceso gradual y contenido de apertura y liberalización económica; desarrolló en la segunda mitad de esa última década algunas reformas sociales de cierta magnitud (la de la seguridad social y la educativa).

Al tiempo que el sistema político uruguayo experimentaba esas transformaciones, su sistema de partidos asistía a un cambio estructural: la transición desde el pluralismo moderado que había emergido de las elecciones nacionales de 1971, y que habían ratificado los comicios de 1984 (conformado por blancos, colorados y frentistas), hacia un nuevo bipartidismo o pluralismo moderado de dinámica bipolar, constituido por el Frente Amplio y el bloque compuesto por blancos y colorados. Esta segunda transformación –quizás la más significativa del período y factor determinante del triunfo electoral de la izquierda y de su permanencia durante tres períodos en el gobierno– fue producto de cambios sostenidos e incrementales en las preferencias y lealtades del electorado.<sup>116</sup>

Finalmente, este período que precedió a la “era progresista” (Garcé y Yaffé 2004), se inició con la sinuosa recuperación de la economía uruguayo tras la crisis de 1982 (la crisis del régimen cambiario, la “crisis de la tablita”), que precipitó el fin del autoritarismo, y se cerró –luego de casi catorce años de crecimiento sostenido entre 1985 y 1998– con la profunda recesión que

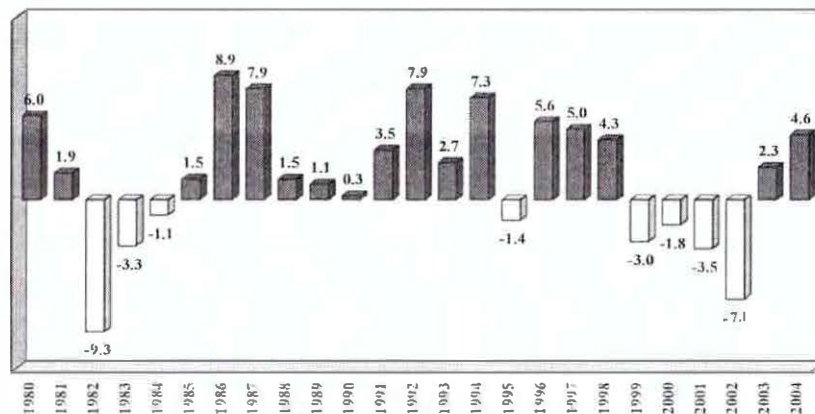
---

<sup>116</sup> Sobre este punto se pueden consultar, entre otros: Buquet (2005), Buquet y De Armas (2004), Canzani (2005), Lanzaro(2004), González y Queirolo (2000), y Moreira (2004).



experimentó entre 1999 y 2002<sup>117</sup>, una de las tres mayores recesiones de toda su historia moderna (Gráfico 4.1).

**Gráfico 4.1**  
Variación del PIB (medido en pesos uruguayos, a precios constantes) en Uruguay.  
Porcentajes. Serie 1980-2004.



Fuente. International Monetary Fund, World Economic Outlook Database. Abril de 2014. (<http://www.imf.org/external/data.htm>).

Las reformas e innovaciones que el primer gobierno del Frente Amplio introdujo en el área social no pueden ser analizadas adecuadamente sin considerar el contexto recesivo que aún afectaba a la economía nacional (pese a que ya había retomado la senda del crecimiento en 2003) y, en particular, sin contemplar como uno de los factores que facilitaron esas reformas la crisis social desatada tras el quiebre del sistema bancario en agosto de 2002.

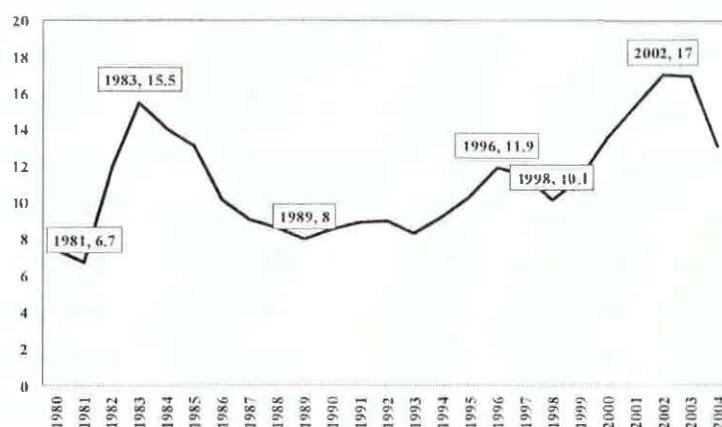
<sup>117</sup> Un periodo que comienza con un marcado incremento de los niveles de pobreza (de 21% en 1981 a 51% en 1984), y que finaliza, luego de una significativa caída de la pobreza hasta alcanzar valores en torno a 15% en 1995, con un nuevo salto (de 15% en 1999 a 32% en 2004). Estos datos corresponden a la estimación de la incidencia de la pobreza en la población urbana (residente en localidades de 5000 o más habitantes), utilizando la Línea de Pobreza (metodología 2002) del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. Si se utilizara la Línea de Pobreza (metodología 2006) vigente, cuyos umbrales son más altos o exigentes que los de la metodología 2002, el salto de comienzos de este siglo habría sido de 21% en 1999 a 40% en 2004. Las estimaciones correspondientes a la Metodología 2002 fueron extraídas de cálculos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y del *Observatorio Social* del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/indicadores.php?tipofiltro=tercercod&filtro=123&titulo=Ingresos](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/indicadores.php?tipofiltro=tercercod&filtro=123&titulo=Ingresos)), en tanto las estimaciones con la metodología 2006 fueron extraídas de los informes sobre pobreza por ingreso del INE (<http://www.ine.gub.uy/>).

Si bien el crecimiento electoral del Frente Amplio se había iniciado varias décadas antes de la recesión que la economía uruguaya experimentó en el cambio de siglo, y pese a que la transformación del sistema de partidos obedeció en mayor medida a procesos políticos y estructurales de largo aliento que a coyunturas económicas o escenarios de corto plazo<sup>118</sup>, el pésimo desempeño de la economía durante la mayor parte del último gobierno de los partidos tradicionales, el crecimiento del desempleo (Gráfico 4.2.) y la consecuente reducción del ingreso de los estratos medios y bajos probablemente hayan coadyuvado al desgaste electoral de los partidos tradicionales (como mínimo, a la erosión de las bases electorales del Partido Colorado) y al triunfo en primera vuelta del Frente Amplio, al tiempo que permitían justificar o legitimar algunas de las reformas o innovaciones en el campo de las políticas sociales que la izquierda pretendía impulsar desde el gobierno.

---

<sup>118</sup> Si bien la vasta literatura que se ha desarrollado en los últimos años sobre los factores determinantes del crecimiento electoral de la izquierda ya ha sido referenciada páginas atrás (ver, entre otras, los trabajos citados en la nota a pie Nº116), se pueden destacar cuatro aproximaciones: los trabajos que identifican como factor explicativo la moderación ideológica y la “nacionalización” de la izquierda (Garcé y Yaffé 2004 y Lanzaro 2004); los que hacen énfasis en la renovación demográfica del electorado y la mayor capacidad de transmisión intergeneracional de voto en las familias identificadas con la izquierda (Canzani 2000; Moneslier 1999); los que refieren al corrimiento hacia la izquierda del electorado (Moreira 2004); y, finalmente, los que intentan integrar la explicación basada en la moderación ideológica de la izquierda y la hipótesis sobre la incidencia de la renovación demográfica del electorado y la afinidad de los nuevos votantes hacia la izquierda (Buquet y De Armas 2004; De Armas 2009).

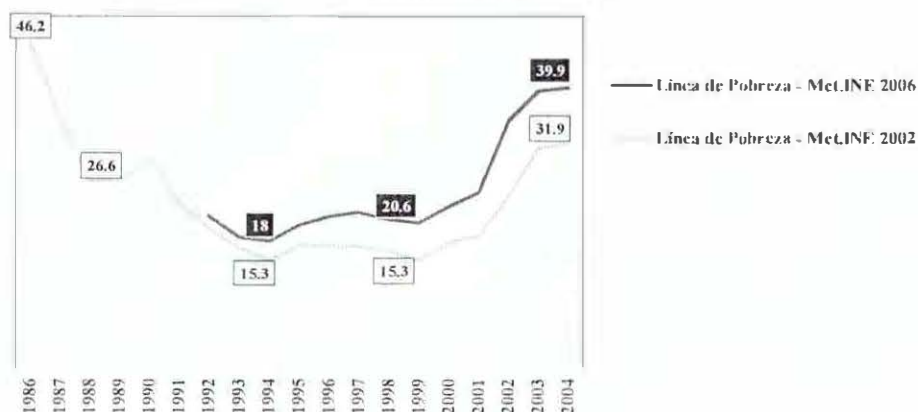
**Gráfico 4.2**  
Tasa de desempleo en Uruguay (áreas urbanas). Serie 1980-2004.



Fuente: elaboración propia a partir de información en las bases en línea de la CEPAL, con información revisada al 08/MAR/2010 ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/ESTADISTICASIndicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/ESTADISTICASIndicadores.asp)).

En la segunda mitad del gobierno de Batlle, y luego de tres años de caída del PIB, se acelera el aumento de la pobreza y la indigencia. Tras el feriado bancario de agosto de 2002 y la devaluación de la moneda nacional, la inflación se disparó determinando conjuntamente con al crecimiento del desempleo (17%) una contracción del poder adquisitivo de los hogares de bajos y medianos ingresos y, por lo tanto, un marcado aumento del porcentaje de población bajo línea de pobreza (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3**  
Población bajo la Línea de Pobreza (Mét.2002 y 2006) en Uruguay (áreas urbanas). Serie 1986-2004. En porcentajes.



Fuentes: las estimaciones de incidencia de pobreza con la Metodología 2006 fueron extraídas de los informes sobre pobreza por ingreso del INE (<http://www.ine.gub.uy/>), en tanto las estimaciones correspondientes a la Metodología 2002 fueron extraídas del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/indicadores.php?tipoFiltro=temcod&filtro=123&titulo=Ingresos](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/indicadores.php?tipoFiltro=temcod&filtro=123&titulo=Ingresos)).

Entre 2001 y 2003, y básicamente como producto de la agudización de la crisis económica durante 2002, el porcentaje de población en situación de pobreza creció de 18.8 a 31.3 (conforme la metodología de línea de pobreza de 2002) o de 25 a 39.4 (conforme la metodología de 2006).<sup>119</sup> Si bien los niveles de pobreza de 2003 (31.3% o 39.4% según la metodología empleada) eran inferiores a los que el país había conocido a mediados de los años ochenta, tras crisis económica de 1982 (51% en 1984 y 46% en 1986), representaban un retroceso con relación a los niveles de bienestar que el país había logrado hacia fines de los años noventa luego de catorce años de crecimiento.

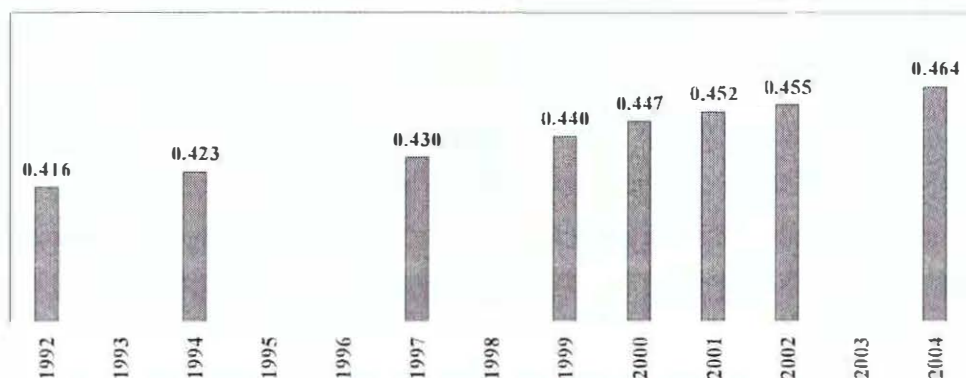
Luego de los dos primeros gobiernos post-autoritarios (el primero de Sanguinetti y el de Lacalle) en los que la pobreza había caído en forma pronunciada –de 46% en 1986 a 15% en 1994–, producto del crecimiento económico consignado y de la recuperación del poder adquisitivo de salarios y las prestaciones de la seguridad social, y del tercero (la segunda presidencia de Sanguinetti) durante el cual la pobreza se mantuvo estable en torno al 15%, el aumento de la pobreza durante el gobierno de Batlle constituyó un claro retroceso en términos de bienestar para los estratos de ingresos bajos y medios. Estos incrementos de los niveles de desempleo y de pobreza se sumaron a una tendencia de más largo aliento: el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Gráfico 4.4).

---

<sup>119</sup> Estas últimas estimaciones (que surgen de aplicar la metodología 2006) son las que deben ser utilizadas – y los que se utilizaran en otras secciones de este trabajo– para la comparación con los datos de pobreza durante los gobiernos del Frente Amplio.



**Gráfico 4.4**  
**Concentración del ingreso (Coeficiente de Gini) en Uruguay (áreas urbanas).**  
**Años seleccionados entre 1992 y 2004.**



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base on line de CEPAL, ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)).

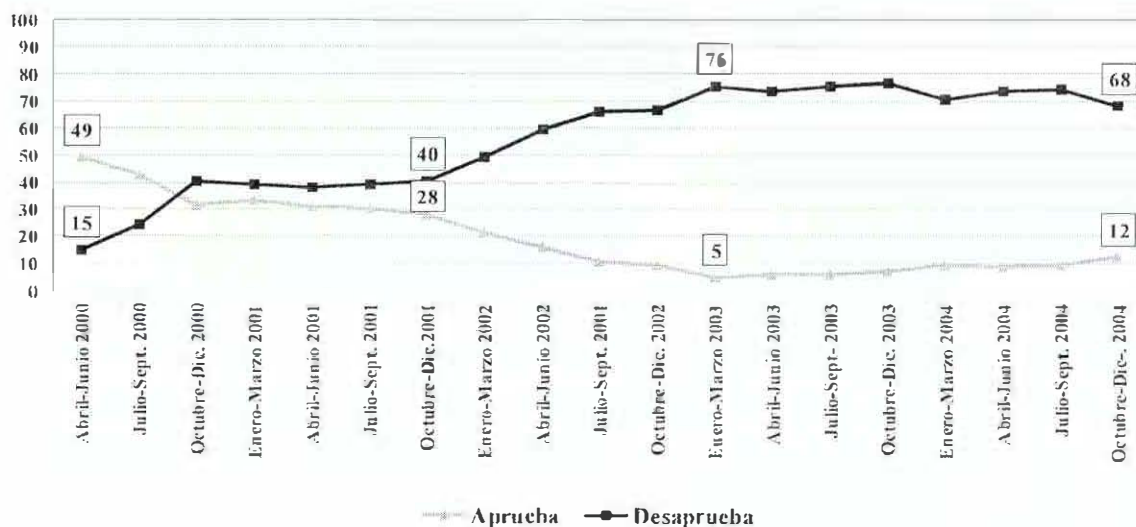
Aunque Uruguay no experimentó un aumento significativo de la desigualdad en la distribución del ingreso desde comienzos de la década del noventa a fines de la década pasada (ni siquiera durante el período recesivo), como sí ocurrió en otros países de la región (por ejemplo, en Argentina donde el coeficiente de Gini saltó de 0.482 en 1992 a 0.544 en 2000 –un año antes de la crisis económica– y a 0.578 en 2002<sup>120</sup>), los datos permiten advertir con facilidad una sostenida tendencia de aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, que se extendió por lo menos hasta 2006.

El crecimiento del desempleo (que rozó el 20% en la segunda mitad de 2002), el rebrote inflacionario tras la crisis bancaria de 2002, la retención de depósitos bancarios que afectó a los sectores medios y altos de la población y, desde luego, la pauperización de los sectores de más bajos ingresos (expresada en el incremento de los niveles de pobreza y de indigencia) determinaron, junto a otros factores causales, que se precipitaran los niveles de aprobación de la gestión del gobierno y, en particular, el deterioro de la imagen del Presidente entre los votantes, así como una fuerte reducción de la intención de voto por el Partido Colorado. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.5, entre el primer trimestre de 2002 y el primero de 2003 el porcentaje de desaprobación de la gestión de Batlle aumentó en forma significativa (de 40% a 76%), al tiempo que el porcentaje de aprobación cayó de 28% a 5%. En tan solo un año la evaluación de la

<sup>120</sup> CEPALSTAT – Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL, ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp)).

gestión del Presidente Batlle pasó de un saldo neto (la sustracción entre porcentajes de aprobación y de desaprobación) levemente negativo (-12%) a uno extremadamente desfavorable (-71%); a comienzos de 2003 sólo uno de cada veinte votantes evaluaba positivamente la gestión del Presidente, una porcentaje casi once veces menor a la votación que había obtenido en noviembre de 1999 (54.1%), cuando venció en el balotaje al candidato presidencial del Frente Amplio, Tabaré Vázquez.

**Gráfico 4.5**  
**Nivel de aprobación y de desaprobación de la gestión de la Administración Batlle en la opinión pública.**  
**Serie 2000-2004. En porcentajes.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

La crisis de 2002 parece haber afectado en forma negativa sólo al Partido Colorado, en tanto titular del Ejecutivo. La intención de voto por el Partido Nacional, el principal apoyo y su único socio dentro de la coalición de gobierno estrenada en marzo de 2000, no registró mayores variaciones durante el año 2002. Por su parte, el Frente Amplio capitalizó políticamente, desde su rol de frontal opositor al gobierno, el malestar de los votantes con la situación económica y

social del país, y su fuerte desaprobación de la gestión gubernativa. Como se puede observar en la Tabla 4.1., entre el último trimestre de 2001 (cuando ya habían transcurrido dos años desde el inicio de la recesión) y septiembre de 2002, la intención de voto por el Partido Colorado cayó de 22% a 15% (menos de la mitad del respaldo electoral –de su votación sobre el total de votos emitidos– que había obtenido en la primera vuelta presidencial de octubre de 1999), en tanto la intención de voto por el Frente Amplio aumentó de 42% a 52%; de hecho, en ese momento, a mitad del período de gobierno, la intención de voto por la coalición de izquierda superaba en más de veinte puntos porcentuales la intención de voto por los dos partidos tradicionales sumados.

En esos años se multiplicaron las instancias de movilización sindical, los reclamos de las cámaras empresariales y las demandas de otros actores con menor capacidad de presión (entre ellos, las organizaciones no gubernamentales), pujando por medidas que atendieran la emergencia social y contribuyeran a reactivar la economía. En ese marco, entre el segundo semestre de 2001 y la primera mitad de 2002 se fue constituyendo una suerte de alianza entre algunas organizaciones empresariales –mayoritariamente del sector agropecuario–, la central sindical y algunos actores de la sociedad civil, denominada “Concertación por el Crecimiento”, alentada también por el Frente Amplio.

**Tabla 4.1.**  
**Votación de los tres principales partidos de Uruguay en la elección legislativa/primer vuelta presidencial de 1999[i] e intención de voto por los mismos entre 2000 y 2002[ii].**  
**En porcentaje.**

	Oct 1999	Ago-Nov 2000	Abril 2001	Oct-Nov 2001	Julio 2002	Sep. 2002
Frente Amplio	39	42	42	42	47	52
P.Colorado	32	25	24	22	20	15
P.Nacional	22	16	15	17	14	15
Sub:total PP TT.	54	41	39	39	34	30

*Fuente: datos de la empresa Factum recopilados por el Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/intencion-de-voto-a-partidos-en-elecciones-nacionales/>).*

*Notas: [i] porcentajes calculados sobre el total de votos emitidos (incluidos, por lo tanto, los votos en anulados y en blanco); [ii] porcentajes calculados sobre el total de respuestas (incluidos, las respuestas “no contesta” y “no sabe”); el cálculo de los porcentajes –de votación e intención de voto– sobre estos universos permite la comparabilidad entre los datos de 1999 y los de los años siguientes.*

En 2002 el Frente Amplio presentó al Poder Ejecutivo una propuesta de plan para atender la emergencia social (la primera versión había sido elaborada para la campaña electoral de 1999), que se sumaba a otras iniciativas o contribuciones (mesas de diálogo, propuestas, estudios o diagnósticos sobre la situación social del país y el impacto de la crisis) que algunas organizaciones de la sociedad civil, agencias multilaterales de cooperación para el desarrollo e instituciones académicas realizaron durante todo ese período de gobierno.<sup>121</sup> De esta forma, fue ganando terreno en la agenda política la noción de “emergencia social” y la necesidad de implementar algún tipo de plan o estrategia de amplio alcance para atender sus manifestaciones más críticas y las consecuencias de la crisis económica que el país padecía.

Desde la presidencia del Frente Amplio y la coordinación de su comisión de programas se fueron activando en los años previos a la elección de 2004 diversos ámbitos con el fin de producir ideas y propuestas en los distintos campos de política pública, en particular de política social: un circuito que incluía a la *unidad de compromiso social* dependiente de la comisión programática de la coalición y a otros grupos ad hoc que se caracterizaban por tener una convocatoria más abierta; grupos que involucraron a dirigentes de la coalición, referentes sindicales, investigadores académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales para producir diagnósticos y propuestas de política, y que contaron con el apoyo logístico y técnico de la Oficina en Uruguay de la socialdemócrata fundación alemana *Friedrich Ebert* (FESUR).<sup>122</sup> Con relación a ese proceso,

---

<sup>121</sup> Entre otros antecedentes, cabe mencionar los seminarios públicos y las publicaciones generadas sobre temas clave de la política nacional (energía, producción, política social, etc.) por el *Centro de Estudios Estratégicos 1815*, conducido por el histórico líder del Frente Amplio, el Gral. Liber Seregni, la creación del *Observatorio Social* desde la Intendencia Municipal de Montevideo, los *Informes de Desarrollo Humano* de la Oficina en Uruguay del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los estudios del Instituto de Economía de la Universidad de la República sobre pobreza y desigualdad, los estudios realizados por el Instituto de investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay, los *Informes de Coyuntura* del Observatorio del Instituto de Ciencia Política y la serie de diálogos sobre política social impulsados por el Instituto de Educación Popular “El Abrojo”.

<sup>122</sup> Con relación a la contribución de FESUR a la conformación de esos espacios de diálogo y elaboración de propuestas de política, y a su permanencia, señala uno de los entrevistados: “Lo más importante que tuvo (el apoyo de FESUR) fue ese espacio de reflexión, que se ha mantenido para diferentes cosas a lo largo de los años, estos diez años también; es que nunca nada de lo que allí se ha debatido ha salido al público, porque la publicidad del debate



señala uno de los entrevistados: “... *la unidad de compromiso social, que era una sub comisión de la comisión de programa y que ahí confluían salud, educación, protección social, pobreza, trabajo, todo (...) durante meses y meses se discutió política (...) la comisión de programa no dejó de funcionar nunca entre 1999 y 2004; fueron cuatro o cinco años en los que nosotros nos reunimos varias veces por mes en equipos de distintos organismos, con gente de la universidad, gente de debate...*” [ICG]

Durante 2004 el comando electoral del candidato frentista promovió la elaboración y difusión pública de una serie de documentos que contendrían los principales lineamientos programáticos del lema “Encuentro Progresista- Frente Amplio-Nueva Mayoría” hacia los comicios de octubre. Esos documentos deberían recoger la elaboración programática que la coalición venía desarrollando en sus propias estructuras partidarias y los aportes de otros actores políticos y técnicos próximos al comando electoral. Los seis documentos que fueron producidos a partir de una flexible interface entre el comando electoral que rodeaba a Tabaré Vázquez, las estructuras del Frente Amplio y los núcleos promovidos por FESUR (el *Uruguay Productivo*, el *Uruguay Social*, el *Uruguay Innovador*, el *Uruguay Democrático*, el *Uruguay Integrado* y el *Uruguay Cultural*<sup>123</sup>) fueron presentados entre el 20 de julio y el 4 de octubre de 2004 en eventos públicos (uno por cada uno de los seis documentos), con la participación de dirigentes del Frente Amplio, académicos y especialistas en distintas áreas de política pública, dirigentes sindicales, líderes empresariales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de gobiernos progresistas de la región afines a la izquierda uruguaya (Argentina, Brasil y Chile).<sup>124</sup> Esos

---

*termina invalidando el debate. Lo que vos debatís termina después en un debate público y, además, congelándose la opinión: cuando allí la gente fue variando de opinión, fuimos variando.*” [ICG]

<sup>123</sup> Inicialmente se había previsto realizar presentaciones públicas sobre cinco ejes (el Uruguay Productivo, Social, Innovador, Democrático e Integrado); finalmente, se sumó un sexto documento y su correspondiente presentación: el “Uruguay Cultural”. Pese a este documento final, a menudo los actores que intervinieron en este proceso hacen referencia a los documentos y presentaciones como los “cinco Uruguay”.

<sup>124</sup> El “Uruguay Social” fue presentado por Tabaré Vázquez en una actividad organizada por el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, con el auspicio de FESUR, los días 6 y 7 de septiembre de 2004. En esa actividad participaron como oradores el Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil, Romulo Paes de Sousa, el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, Ricardo Solari, y la Directora de la Fundación Chile 21, Clarisa Chardy. Asimismo, participaron dirigentes políticos y técnicos frentistas que ocuparían algunas de las principales

lanzamientos fueron, de algún modo, ideados para pautar y dominar desde la candidatura frentista la agenda de la campaña electoral en los tres meses previos a la primera vuelta presidencial, pero también para adelantar públicamente las innovaciones en materia de política pública que impulsaría el Frente Amplio en caso de acceder al gobierno, entre otras, la implementación de un amplio plan para atender la “emergencia social”. Los seis documentos recogían, en gran medida, los resultados de los intercambios que se desarrollaron en los espacios convocados desde FESUR.<sup>125</sup> Precisamente, algunas de las secciones del *Uruguay Social* pueden ser consideradas un esbozo de la tercera y definitiva versión del plan de emergencia, más allá que buena parte de sus principales definiciones serían decididas entre la elección de octubre y la asunción del gobierno en marzo del año siguiente, y que la formulación precisa de sus programas e intervenciones se realizaría durante los primeros meses de gestión.<sup>126</sup> En la presentación realizada por Vázquez se señala: “La primera medida que adoptará (el) gobierno progresista será el plan nacional para la emergencia social acotado en el tiempo y con objetivos precisos... que apunta a: 1. Garantizar un nivel básico de alimentación al conjunto de la población que hoy no lo alcanza. 2. Brindar una cobertura asistencial e integral a través de un sistema de atención a la salud básico a sectores

---

posiciones del futuro gobierno en las áreas de desarrollo social, salud y seguridad social (Ana Olivera, Miguel Fernández Galeano, Ernesto Murro, Christian Mirza, Julio Bango, Mariela Mazzoti, Bertha Sanseverino y Leonor Soria), e investigadores en ciencias económicas y sociales de la Universidad de la República (Gustavo De Armas, Carmen Midaglia, Carmen Terra y Andrea Vigorito).

<sup>125</sup> En esta línea comenta uno de los entrevistados: “... el *“Uruguay Social”* y el *“Uruguay Productivo”* es un poco (resultado) de ese ámbito... y financiaba los estudios, invitamos gente de afuera de la región y se hacían seminarios y talleres, y se contrataba incluso a investigadores y a académicos uruguayos. (...) era una iniciativa de FESUR y después hubo un acuerdo de cómo pautar, de con qué prioridad, con qué frecuencia...” [ICG]

<sup>126</sup> Sobre este punto sostiene un entrevistado: “(en) el *Uruguay Social*, allí, hay listado cuáles serían los principales ejes del Plan de Emergencia a llevar adelante.” [ICG] Con relación al trabajo sostenido del Frente Amplio entre 1999 y 2004 para formular un plan de emergencia, y al peso que en este proceso tuvo la experiencia de gestión en la Intendencia de Montevideo, señala uno de los entrevistados: “El primer planteo (con) respecto al Plan de Emergencia es del año noventa y nueve, frente a un no reconocimiento de que había una situación de emergencia .. Y se vuelve a plantear en el año 2002 (...) También es importante (recordar) cómo desde el gobierno departamental de Montevideo se retoma esa idea y se dice nosotros proponemos al gobierno nacional llevar adelante el Plan de Emergencia.” [ICG] En la misma dirección sostiene otro de los entrevistados: “...el Plan de Emergencia tiene tres versiones (...) Había una (de 1999), después la que le presentamos a Batlle (en 2002) y después la que finalmente resultó, que es la que se aplicó, (que) tiene algunas variaciones con respecto a la versión del compromiso social.” [ICG]

actualmente excluidos del mismo. 3. Dar respuesta efectiva y permanente a nuestros compatriotas en situación de indigencia (aproximadamente 100.000, de los cuales más de la mitad son niños).<sup>127</sup>

Además de la propuesta de un plan para atender la emergencia social, la plataforma electoral de la coalición de izquierda presentada por Vázquez a través del “Uruguay Social” incluía, entre otras propuestas: i] “(aprobar) un nuevo marco jurídico que apunte a la configuración de un sistema nacional de educación, (lo que supone) establecer estrategias de diálogo social y político que consoliden una auténtica política pública en la materia”; ii] “aumentar significativamente los recursos destinados a la educación (pocas veces superiores al 3% del PIB durante los últimos veinte años)”; iii] “(construir) un Sistema Nacional de Salud con un Seguro Nacional de Salud con amplia participación de los trabajadores y usuarios...”; iv] “extender (los) beneficios (de la seguridad social) a los sectores más carenciados que aún no los reciben: niños sin asignación familiar, desocupados desprovistos de la cobertura de seguro de paro, ancianos en situación de mayor desamparo, etc.”<sup>128</sup> A estas propuestas, se sumaba al igual en la campaña electoral de 1999 la reforma tributaria basada en la introducción de un impuesto directo a la renta de las personas. Pese a que algunas de estas propuestas sectoriales implicaban obviamente esfuerzos fiscales mayores a los que se afirmaba demandaría la puesta en marcha de un plan de emergencia, el contexto de crisis social –que era permanentemente referenciado en los discursos y en las piezas comunicacionales de la candidatura frentista– hacía del plan de emergencia social el centro, o al menos uno de los principales componentes, del “Uruguay Social”.

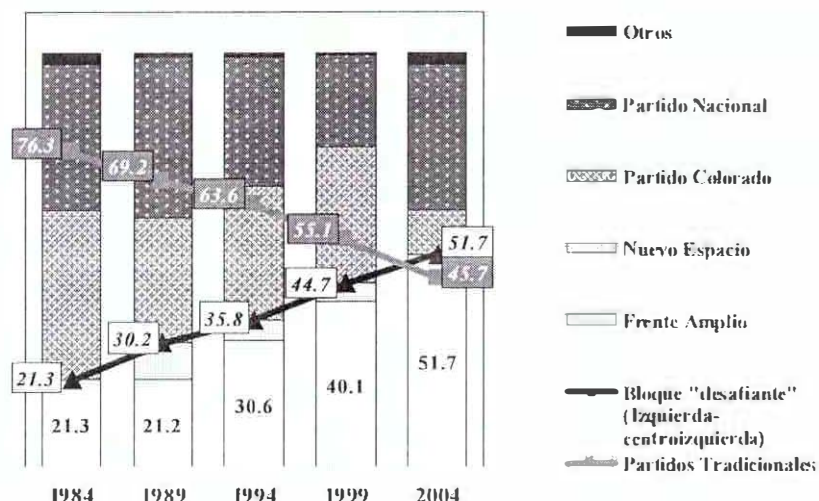
En este escenario, y sobre la base de tendencias de cambio de más largo aliento (el crecimiento sostenido de la izquierda y la incesante caída del contingente electoral de los partidos tradicionales), el Frente Amplio ganó las elecciones en primera vuelta con el 50.45% de los votos emitidos (51.7% de los votos válidos), y obtuvo así mayorías absolutas en ambas cámaras, un respaldo legislativo que ningún partido había obtenido desde las elecciones de 1966 (Gráfico 4.6).

---

<sup>127</sup> Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (s/d: 20).

<sup>128</sup> Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (s/d: 21-23).

**Gráfico 4.6**  
**Resultados de las elecciones nacionales en Uruguay de 1984 a 2004. Votos válidos por partidos expresados en porcentajes sobre el total de votos válidos.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República (<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

Las mayorías alcanzadas le permitirían al nuevo gobierno aprobar el presupuesto quinquenal (la ley principal para cualquier gobierno en Uruguay) y las leyes que fuesen necesarias para implementar los cambios institucionales, los planes y las reformas que el Frente Amplio propuso a los votantes durante la campaña electoral, sin la necesidad de recurrir al apoyo de la oposición y, por lo tanto, de construir acuerdos con otros partidos, fracciones o legisladores que pudiesen comprometer de algún modo el programa de la coalición.

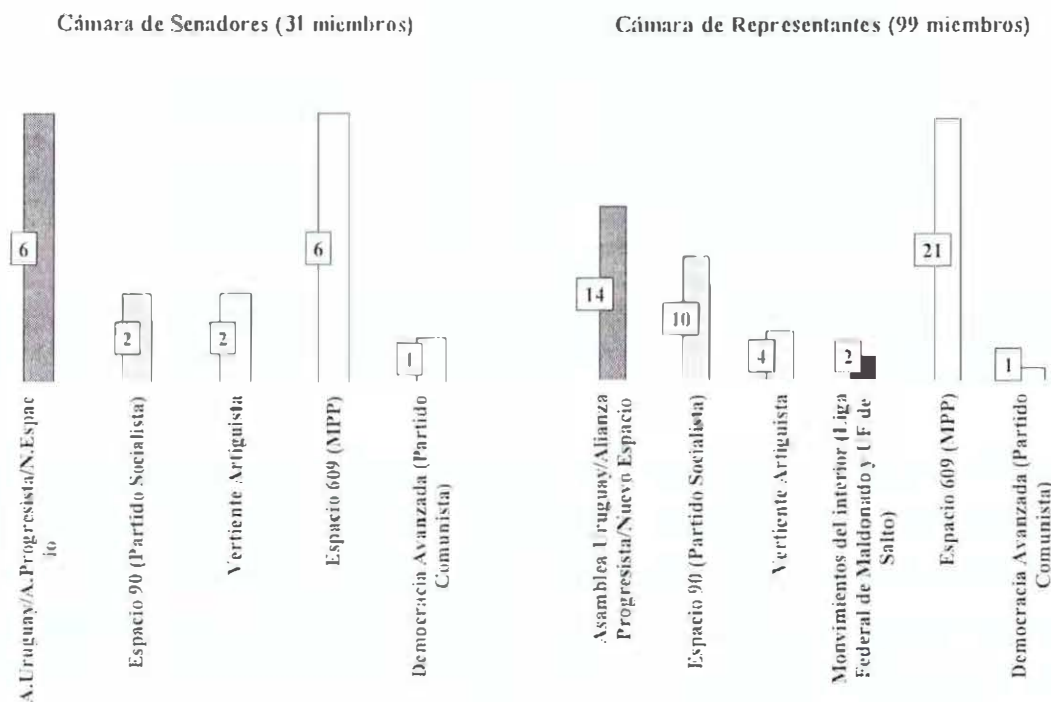
Si bien el presidente dispondría de esos recursos políticos y de un amplio respaldo en la opinión pública (la aprobación de la gestión de Vázquez en sus primeros meses de gobierno osciló entre el 67% y 70%, contrastando con el 12% que recibió Batlle durante el último trimestre de 2004), y pese a que era considerado en ese momento líder de todo el partido (más allá de su inicial filiación socialista), la composición de la bancada oficialista que emergió de las elecciones obligaba al Poder Ejecutivo a construir consensos y contemplar posturas divergentes en varios asuntos. Las elecciones parlamentarias de octubre determinaron un escenario dominado por dos grandes polos, que podrían tensionar la interna oficialista: uno más próximo o cercano a posiciones de centro-izquierda o socialdemócratas (el sector liderado por Danilo Astori, anunciado como Ministro de



Economía por Vázquez en julio de 2004, y otras fracciones aliadas), y otro sector con posiciones de izquierda más tradicional dominado por el Movimiento de Participación Popular bajo el liderazgo emergente de José Mujica (Gráfico 4.7).

**Gráfico 4.7**

**Composición de las bancadas del “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría” en las cámaras de senadores y representantes en la legislatura 2005-2010, discriminadas por fracción con sus correspondientes. En números absolutos.**



*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).*

Sin desconocer la pluralidad y diversidad de corrientes ideológicas y doctrinarias que conviven en el Frente Amplio desde su origen, ni pretender reducirlas a una dicotomía simple o a un esquema binario<sup>129</sup>, la bipolaridad que se comenzó a gestar a comienzos de la década pasada puede ser considerada una de las claves explicativas del comportamiento de los dos primeros gobiernos frentistas en las distintas áreas de política. Esta bipolaridad se expresaría a partir de 2005 en dos

<sup>129</sup> Principalmente, las ideas de raíz marxista y leninista de los socialistas y los comunistas, la doctrina social de la democracia cristiana, y el ballismo y el nacionalismo popular de los colorados y blancos que fundaron el Frente Amplio. Sobre este punto, se puede consultar: De Armas, Garcé y Yaffé (2001).

macro visiones que a menudo difieren acerca del Estado en materia económica y en el campo de las políticas sociales. La presencia de estas dos macro visiones<sup>130</sup> ha impreso en la coalición algunos rasgos ideológicos particulares, que la distinguen con claridad de los otros ejemplares del universo socialdemócrata de la región –las izquierdas y centro-izquierdas de Brasil y Chile–, pero en particular de su par chileno (Pribble 2013) y, desde luego, de las izquierdas de corte populista o nacional-popular.<sup>131</sup> La tensión competitiva y cooperativa entre estas dos macro visiones estará presente en las negociaciones y debates al interior del gobierno y del Frente Amplio en torno a las reformas de los pilares del régimen de bienestar.

#### 4.2 Planes, políticas y nueva institucionalidad de asistencia social: un nuevo pilar en la centenaria arquitectura de bienestar

El triunfo electoral del Frente Amplio en octubre de 2004 se produjo cuando la economía uruguaya comenzaba a mostrar las primeras señales de reactivación, tras la recesión que había azotado al país por cuatro años, pero aún bajo los efectos generados por la agudización de la crisis bancaria del segundo semestre de 2002. Las secuelas económicas y sociales de ese período de contracción del PIB (en particular, el aumento del desempleo, la disminución del poder adquisitivo de los estratos de más bajos ingresos y la duplicación de los porcentajes de pobreza) plantearon al novel gobierno una serie de desafíos acuciantes, especialmente en el terreno de las políticas sociales y laborales.

Durante la campaña electoral de 2004 el entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez indicó en distintos foros que la atención a la “emergencia social” constituiría una de sus principales prioridades en caso de ser electo. En los años previos a la crisis de 2002, pero ya en un contexto de recesión, el Frente Amplio había presentado al gobierno de Batlle una versión de plan de emergencia social, que retomaba los contenidos de la propuesta elaborada para la campaña

---

<sup>130</sup> Una más próxima o asimilable a las actuales socialdemocracias que tienen una agenda aperturista en materia comercial y que buscan maximizar el crecimiento con redistribución del ingreso, y otra de base laboral con una impronta más clásica o tradicional y, a la vez, con una agenda neo-desarrollista.

<sup>131</sup> Empleando con cierta libertad una categoría de la literatura comparativa sobre partidos, esta síntesis ideológica permitiría definir al Frente Amplio como un *labor-based social democratic party*.

electoral de 1999.<sup>132</sup> Tras la victoria electoral, el FA se abocó durante cuatro meses a adoptar las decisiones necesarias para poner en marcha el nuevo gobierno: la definición de los futuros ministros, subsecretarios y directores ministeriales, y la formulación de las primeras medidas que adoptaría el gobierno a partir de marzo de 2005. En ese período, el futuro Presidente y su equipo más cercano asumieron dos decisiones de crucial relevancia para el área de las políticas sociales: la creación de una nueva cartera ministerial –el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)– y el inicio a partir de marzo de 2005 del “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” (PANES), el cual atendería durante dos años a una población de aproximadamente cien mil personas en situación de indigencia, con una asignación de recursos adicionales equivalente a cien millones dólares<sup>133</sup>, a través de una serie de programas e intervenciones: una transferencia monetaria condicionada que se denominaría “Ingreso Ciudadano”, programas de atención sanitaria, educación y capacitación laboral, y otras medidas orientadas a la población en situación de indigencia o pobreza extrema.

Las secuelas de la crisis de 2002 y la centralidad que la crisis había adquirido en la agenda política y en la opinión pública determinaron que la futura administración definiese al PANES como el

---

<sup>132</sup> En esa campaña electoral el Frente Amplio propuso por primera vez la puesta en marcha de un amplio programa o plan para atender la situación de la población en situación de pobreza extrema o mayor vulnerabilidad social, en un momento en que, pese a la devaluación monetaria adoptada por el gobierno de Brasil (en ese entonces, uno de los principales destinos de las exportaciones uruguayas), no se avizoraba una prolongada recesión como la que se estaba iniciando, y menos una crisis bancaria tan virulenta como la que azotaría a la economía uruguaya en tan solo tres años.

<sup>133</sup> La ejecución anual de los cien millones de dólares que se dedicarían al Plan (en principio, durante dos años) equivalía, aproximadamente, 0,3% del PIB de 2005 y 2006 (en caso que estos recursos adicionales se distribuyeron en forma pareja entre los dos años). Desde luego, en la medida que estos recursos adicionales se sumarían a otros ya comprometidos (por ejemplo, los créditos presupuestales correspondientes a la contraparte nacional de los préstamos contraídos con el BID para la implementación de dos programas en marcha desde comienzos de esa década, orientados a poblaciones en situación de especial vulnerabilidad: el PIAI y el Programa INFAMILIA), el presupuesto total del futuro plan de atención a la emergencia excedería ese centenar de millones de dólares estimado en 2004. A su vez, la cobertura que finalmente tendría el plan de emergencia –superior a las estimaciones realizadas en 2004– determinaría que el monto de recursos adicionales fuese, finalmente, mayor al inicialmente previsto. En consecuencia, el presupuesto total utilizado en el plan de emergencia –entre recursos adicionales y recursos ya comprometidos que se le imputarían– excedería esa cifra original. Cálculos propios en base a datos del FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>).

“buque insignia” de su gestión, como la principal prioridad en materia de política social para el año 2005, en un contexto dominado por el alto nivel de endeudamiento externo y por las restricciones fiscales que acotaban los márgenes de maniobra del gobierno.<sup>134</sup> En ese escenario, el gobierno debía enfrentar en el campo de las políticas sociales, al menos, dos grandes retos u órdenes de desafíos: por un lado, paliar o morigerar las secuelas de la crisis económica; por otro, iniciar la reversión de algunas tendencias o transformaciones que venían operando en la sociedad uruguaya desde hacía más de dos décadas: la emergencia de nuevas manifestaciones o expresiones de exclusión social, los procesos de segregación residencial en Montevideo y las capitales departamentales de mayor porte y el sostenido aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>135</sup>

A tan solo tres semanas de la asunción del nuevo gobierno, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 17.866 por la que se creaba el MIDES. Como expresión de la prioridad asignada por la nueva administración a la creación de este ministerio, corresponde señalar que el proyecto de ley fue remitido al Legislativo a dos días de su asunción con carácter de urgente consideración; proyecto

---

<sup>134</sup> Cabe recordar que en Uruguay durante el primer año de gobierno la administración debe operar con el mismo presupuesto del año precedente (el último de la administración pasada), mientras se elabora y aprueba a lo largo de todo el año el presupuesto para el período gubernamental, que en rigor comienza en el segundo año de su gestión. Si bien esta “herencia” puede ser considerada un límite o una restricción a la capacidad de acción de los gobiernos durante el primer año de gestión, en tanto los obliga a postergar por un año el inicio efectivo de sus innovaciones o creaciones institucionales y de política, cumple la función de evitar que los gobiernos incrementen durante el último año de su gestión en forma desmedida el presupuesto con fines electorales, comprometiendo la capacidad de acción de la próxima administración.

<sup>135</sup> En particular, la concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes—tema que fue ganando espacio en la agenda política en los años previos a la campaña electoral de 2004— pasó a ocupar un lugar principal en la agenda de gobierno. Entre 1999 y 2004 prácticamente se duplicó la incidencia de la pobreza entre los niños y adolescentes, alcanzando entre los menores de 6 años niveles similares a los de mediados de los años ochenta (más de 60%). El espacio creciente que este tema fue ganando en el debate público entre fines de los años noventa y mediados de la década pasada respondió, naturalmente, al impacto que la última crisis tuvo sobre las familias de menores recursos (en su mayoría familias con niños y adolescentes), pero también —y quizás más relevante aún— a la acumulación de diagnósticos, estudios e investigaciones en torno al tema que generaron diversas instituciones académicas, agencias internacionales de cooperación y organizaciones no gubernamentales.



que fue muy rápidamente examinado por ambas cámaras y aprobado en forma unánime por todos los Senadores presentes.<sup>136</sup>

La creación del MIDES y la puesta en marcha del PANES pueden ser inscriptas dentro de un cuadro regional caracterizado por la creación de secretarías o ministerios de desarrollo social y la implementación de programas de atención a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la introducción de nueva una modalidad de intervención, que ha estado presente en todos los países de la región: los denominados programas de transferencias condicionadas (manifestación regional de los *Cash Transfer Programs* diseminados por las instituciones financieras internacionales en prácticamente todos los países del mundo de bajo o mediano desarrollo). En particular, la creación del MIDES ubicaba a Uruguay dentro de una tendencia que se inició en la región hacia finales del siglo pasado con la creación de secretarías presidenciales o ministerios abocados al desarrollo social o la atención de la pobreza, que por su misión institucional y política asumen un carácter intersectorial y, en muchos casos también, un radio de intervención focalizado en algunos segmentos de la población.<sup>137</sup> Como se puede apreciar en el Cuadro 4.1, casi dos tercios de los países de la región conformaron entre 1998 y 2013 ministerios de desarrollo social o inclusión, en tanto el resto gestó secretarías específicas o ámbitos de coordinación más próximos al centro presidencial.

---

<sup>136</sup> Datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

<sup>137</sup> En este sentido, señalan Midaglia y Castillo (2010: 170) sobre la creación del MIDES: “La característica esencial de estas nuevas secretarías que se inscriben en el campo político social radica en que su operativa trasciende... la típica sectorialidad en que se estructura la esfera estatal. La transversalidad de las acciones pasa a ser su rasgo distintivo, ya sea porque tiene a cargo la ejecución de iniciativas públicas que involucren a grupos de población o regiones específicas, a la vez que se le adjudica la original tarea institucional de articular y coordinar la provisión social que se dirige a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable.”

**Cuadro 4.1**  
**Ministerio de Desarrollo Social o instancia equivalente en países de América Latina y el Caribe (18 países)**  
**según su año de creación. Circa 2014.**

Argentina: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social	1999
Bolivia (Estado Plurinacional de): <b>Ministerio</b> de Planificación del Desarrollo	2009
Brasil: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	2004
Chile: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social	2011
Colombia: Departamento para la Prosperidad Social	2001
Costa Rica: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Humano e Inclusión Social / Instituto Mixto de Ayuda Social	2007
Ecuador: <b>Ministerio</b> de Inclusión Económica y Social	2013
El Salvador: Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República	2012
Guatemala: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social	2012
Honduras: Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010
México: Secretaría de Desarrollo Social	2012
Nicaragua: <b>Ministerio</b> de la Familia, Adolescencia y Niñez	1998
Panamá: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social	2005
Paraguay: Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	1995
Perú: <b>Ministerio</b> de Desarrollo e Inclusión Social	2011
República Dominicana: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	2004
Uruguay: <b>Ministerio</b> de Desarrollo Social	2005
Venezuela (Rep.Bol.de): Segunda Vicepresidencia para el Área Social de la Presidencia de la República	2013

*Fuente: CEPAL, (2015: 107 y 113-115): Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.*

La instalación del MIDES no estuvo exenta de polémicas al interior del Frente Amplio; de hecho, en los últimos años del gobierno de Batlle –y todavía en los meses previos a la asunción del nuevo gobierno– estuvo planteado el debate dentro de los organismos internos de la coalición en torno a dos posibles alternativas de radicación o asiento institucional para los programas de atención a la emergencia social y otras iniciativas del gobierno dirigidas a la población más vulnerable: la creación de un nuevo ministerio o la conformación de una oficina o secretaría afincada en la Presidencia de la República. En esta dirección, señala uno de los entrevistados: *“La comisión de programa (del Frente Amplio), vinculada con las políticas sociales, siempre contó con mucha gente... Dentro de la (comisión de) política social, (había) subcomisiones. En el último período, durante los dos últimos años (2003 y 2004), pero con el consentimiento de quienes dirigen el área de políticas sociales de la comisión de programa del FA, se trabaja en (el) debate de si tenía que haber un Ministerio (de Desarrollo Social) o si no tenía que haber Ministerio; es ahí donde termina de delinearse eso que fue el Uruguay Social.”*[ICG]

La primera propuesta se fundamentaba en la necesidad de contar con un organismo que, por su carácter, pudiese dialogar políticamente con los otros ministerios del área social como par. La

segunda alternativa era promovida con el argumento de que sólo desde la Presidencia de la República (eventualmente, desde su Oficina de Planeamiento y Presupuesto) se podía ejercer un rol de liderazgo y coordinación de todos los ministerios y organismos sectoriales del área social. Frente a este argumento, los defensores de la creación de una nueva cartera ministerial señalaban que el asiento en la Presidencia de un programa de atención a la emergencia remitía a la modalidad o el tipo de programas que se venía empleando desde comienzos de los años noventa (entre otros, PRIS, FAS, PIAI e INFAMILIA), en línea con los paradigmas de política que habían dominado el campo social en América Latina durante la última década del siglo pasado. Asimismo, quienes cuestionaban la creación de una secretaría u organismo especializado dentro de la Presidencia sostenían que esta alternativa podía limitar desde su inicio la sustentabilidad del futuro programa de atención a la emergencia social; desde esta perspectiva, sólo una nueva cartera ministerial podía garantizar la institucionalización de las nuevas prestaciones y programas que se dirigirían a la población en situación de emergencia.

El contencioso en torno a esas dos alternativas no fue menor, más allá de su escasa visibilidad pública. Este debate fue, en última instancia, laudado por el futuro Presidente y sus principales asesores: *“En realidad, al único debate que Tabaré saldó por propia decisión –aparte, todo el mundo sopesaba y no terminaba de definirse– (fue) si (debía ser) un ministerio o una oficina dependiente de la Presidencia. Y, en realidad, desde el punto de vista del rol operativo, del rol (de) articulador, se consideró por parte de Tabaré y de Gonzalo (Fernández) que tenía que ser un Ministerio para poder dialogar entre pares y no una oficina, al revés de lo que la gente pensaba...”*[ICG].

Si bien la creación del MIDES concitó el apoyo de los partidos de oposición (de hecho, la Ley 17.866 que creó el ministerio fue votada por los 29 Senadores en sala, prácticamente la totalidad del cuerpo), desde el inicio fue cuestionada por algunos de los principales dirigentes de la oposición en tanto consideraban esta creación una concesión al Partido Comunista, ya que su principal dirigente, Marina Arismendi, asumiría la titularidad de la cartera. Además, el MIDES era cuestionado por algunos dirigentes de oposición como respuesta a cierta impronta rupturista o fundacional que emergía en el discurso de algunos actores del gobierno. En este sentido, sostenía con respecto al MIDES, a pocos meses de su creación, el Senador y ex Presidente Luis Alberto

Lacalle: “(es) una *secretaría de Estado nueva y confeccionada como traje de medida. Las características del pensamiento marxista lucen con perfil propio dentro de la estructura gubernativa (...) es parte esencial de ese pensamiento el considerar que todo lo que antecede a su gestión es inútil o inservible. Todo lo actuado anteriormente se deja de lado para comenzar a fojas cero.*”<sup>138</sup> Más allá del debate sobre las razones de carácter estrictamente político (amén de las consideraciones institucionales) que pudieron haber determinado la creación del MIDES, parece claro que la composición del primer gabinete ministerial con la presencia de los líderes de las principales fracciones del Frente Amplio contribuyó a fortalecer la –ya fuerte– disciplina partidaria de la coalición de izquierda y asegurar mediante la presencia de todos los sectores en ese ámbito una interface fluida entre el Ejecutivo y la bancada oficialista en el Legislativo.<sup>139</sup>

Desde su génesis legal, esta nueva cartera ministerial tendría un doble mandato, amén de otros cometidos o propósitos que la ley le asignó: por un lado, implementar y coordinar los programas orientados a la población en situación de indigencia o pobreza extrema, así como las políticas, las estrategias y los planes dirigidos a colectivos específicos que requieren acciones afirmativas desde las políticas públicas para reducir brechas de inequidad (los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores y las personas con discapacidad), sin perjuicio de las competencias conferidas a otros ministerios y organismos estatales; por otro lado, coordinar las acciones, los planes y los programas de carácter intersectorial destinados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales (Cuadro 4.2). Mientras que el primer mandato refería a la implementación o coordinación de acciones destinadas a segmentos específicos de la población –algunos de gran magnitud, como las mujeres o los adultos mayores–, el segundo remitía a una función de coordinación intersectorial, a un rol de *primus inter pares* entre todos los organismos estatales del área social.

---

<sup>138</sup> Editorial del Semanario Patria citado por el Diario Últimas Noticias en su edición del sábado 27 de agosto de 2005, Montevideo, pág.6.

<sup>139</sup> En esta línea señalan Buquet, Daniel y Luján, Diego (2011: 185): “(la) estrategia de Vázquez... consistió en ubicar a los principales líderes de fracción en el gabinete, y en reservar una proporción importante de ministerios para sus hombres de confianza política y técnica...”



**Cuadro 4.2**  
**Cometidos del MIDES establecidos en la “Ley 17.866: Creación del Ministerio de Desarrollo Social”.**

“Artículo 9°.- Al Ministerio de Desarrollo Social le compete:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.
- B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.
- C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.
- D) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.
- E) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales (...).
- F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social.
- G) Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza.
- H) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos.
- I) (...) atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como la celebración y complementación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras.
- J) La regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados (...)
- K) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios (...)
- L) Cumplir todos los cometidos que las distintas normas establecieron de cargo de los Institutos que por esta ley se trasladan a su órbita de competencia (...)
- L.L) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.

Fuente: Poder Legislativo.

El doble carácter del ministerio, expresado con claridad su ley de creación (organismo que no solo ejecuta “programas de atención a la emergencia social... de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza”, sino también que coordina las “acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales”), permite comprender por qué el gobierno se decantó por la alternativa de crear una cartera ministerial, descartando la creación de una unidad dentro de la Presidencia. Sobre este punto, señalaba en una entrevista de prensa el Director del Programa INFAMILIA, una de las principales usinas de acción del novel ministerio: “No hubiera sido necesario crear un Ministerio de Desarrollo Social si la idea fuera solamente llevar adelante un plan de emergencia y algunos programas. El gran cometido del Ministerio es tener una estrategia de articulación de las políticas

*sociales, lo que no supone que las ejecute él mismo, ya que muchas cosas seguirán ejecutándose autónomamente –por ejemplo, la educación pública con su autonomía... – y otras acciones las hará el propio Ministerio. La idea es que el Ministerio juegue de pivot en torno a los que hacen las grandes políticas sociales, y el gabinete social (sea) el organismo donde se articula esa estrategia de desarrollo a cumplir desde las estructuras sectoriales.” (Julio Bango, Director del Programa INFAMILIA-MIDES entre 2005 y 2009)<sup>140</sup>*

La conformación del MIDES, así como el diseño del PANES, se valió de las experiencias y los conocimientos acumulados por algunos cuadros políticos y técnicos del Frente Amplio durante quince años al frente de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2005), una estructura que supera a la de varios ministerios, tanto en presupuesto como en dotación de recursos humanos, complejidad orgánica y diversidad de competencias asignadas. En este sentido, se debe señalar que tres de cada diez ministros y subsecretarios designados por Vázquez durante su primer mandato habían desempeñado entre 1990 y 2005 funciones de mayor o menor responsabilidad en la intendencia capitalina, varios de ellos en áreas similares a las que les tocaría cubrir en ese primer gobierno nacional de la izquierda: las ministras de Defensa (Azucena Berrutti) y de Salud Pública (María Julia Muñoz), el Ministro de Transporte y Obras Públicas (Victor Rossi), las Subsecretarias de Desarrollo Social (Ana Olivera), de Relaciones Exteriores (Belela Herrera) y de Turismo (Liliam Kechichián), y el Subsecretario de Salud Pública (Miguel Fernández Galeano), a quienes se sumó como primer Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana (Intendente de Montevideo por dos períodos consecutivos entre 1995 y 2005).<sup>141/142</sup> La experiencia acumulada por el Frente Amplio en la Intendencia de Montevideo en la gestión de

---

<sup>140</sup> Entrevista publicada por el Diario El País en su edición del lunes 8 de agosto de 2005, Montevideo, pág.8.

<sup>141</sup> A esta lista corresponde sumar a Carlos Colacec, quien reemplazó en 2008 a Mariano Arana en el Ministerio de Vivienda. Colacec había ocupado cargos técnicos en la Intendencia de Montevideo a comienzos de los años noventa durante la primera gestión de Vázquez. El hecho que nueve ex jerarcas de la Intendencia hayan ocupado la primera o segunda posición de responsabilidad en alguna de las trece carteras ministeriales (33% de esos 26 cargos) revela hasta qué punto Vázquez confió en la experiencia acumulada en la intendencia capitalina por los cuadros políticos del Frente Amplio al momento de conformar su primer gabinete.

<sup>142</sup> El MIDES recibió además el aporte de dos ex jerarcas municipales que cumplieron funciones clave durante la primera administración frentista: el socialista Julio Bango (Director del Programa Infancia y Familia) y Mariela Mazzotti (Directora Nacional de Desarrollo Ciudadano)

programas dirigidos a poblaciones específicas (género, juventud y primera infancia) y provisión de algunos servicios locales (en particular, de salud), así como en el desarrollo de sistemas de monitoreo de indicadores sociales (el *Observatorio Social* de Montevideo), es a menudo señalada por algunos de los actores que ocuparon cargos de responsabilidad en el MIDES como antecedentes o base de las políticas y programas que se desarrollaron desde el ministerio, más allá de las notorias diferencias de escala que existen entre un gobierno municipal (incluso el de Montevideo) y el gobierno nacional.<sup>143</sup>

Al mismo tiempo que el Poder Ejecutivo remitía al Legislativo el proyecto de ley de creación del MIDES y redistribuía recursos para dotar a la nueva cartera de una mínima estructura que le permitiera comenzar a operar, los futuros jefes avanzaban en un diseño más preciso del plan, lo que implicaba delimitar la población objetivo de sus intervenciones –en particular, de la transferencia de ingresos que se implementaría–, la construcción de un amplio registro de beneficiarios a partir de la recopilación de información sobre las características de los hogares en terreno (a través de los denominados “desembarcos”), y la construcción de una medida sintética (basada en una serie de indicadores sobre las características, vulnerabilidades y necesidades de los hogares en situación de indigencia o pobreza extrema) que permitiera determinar en forma objetiva (no de modo cualitativo y menos aún discrecional) los hogares que recibirían la transferencia monetaria.

En este proceso las autoridades y los técnicos del ministerio se enfrentaron a una serie de obstáculos. En primer lugar, la cartera ministerial que llevaría adelante el PANES se estaba conformando al mismo tiempo que sus autoridades y técnicos debían formular los objetivos, los programas y los instrumentos de intervención del plan, y no contaba, necesariamente, con la dotación de recursos óptima para desarrollar estas tareas, en un escenario complejo ya que el

---

<sup>143</sup> Precisamente, algunos entrevistados señalaron que la formulación del PANES recogió parte de la experiencia desarrollada por el Frente Amplio en los años previos de gestión municipal: “Después que superamos el primer período, el de Tabaré Intendente, ya habíamos demostrado que podíamos gobernar.... Entonces, nos dedicábamos a desarrollar nuestro proyecto: ese proyecto descentralizador. (En el documento del gobierno departamental de Montevideo, las bases programáticas, ... dice por qué las políticas sociales son un componente sustantivo del gobierno departamental.”[CG]

gobierno repetía, por ser el primer año de su gestión, el último ejercicio presupuestal de la anterior administración (que no contemplaba obviamente la creación de un nuevo ministerio ni la puesta en marcha de un amplio plan de emergencia social de escala nacional), en un contexto –además– de férreas restricciones fiscales producto de la última crisis económica, cuyas secuelas aún padecía la economía. En segundo lugar, y pese a la experiencia de gestión que algunos de los cuadros políticos y técnicos del ministerio traían de su paso por la Intendencia de Montevideo entre 1990 y 2005, los responsables de formular, negociar (dentro del gobierno y en alguna medida con la oposición representada en el parlamento) e implementar el plan, se enfrentaban por primera vez a estas tareas a nivel nacional. En tercer lugar, el plan propuesto contemplaba algunas innovaciones para cuyo diseño e implementación no existían antecedentes en el país: la construcción de un registro ad hoc de beneficiarios, la definición de un criterio objetivo para la selección de aquellos que recibirían una nueva transferencia monetaria no contributiva, y la solución de problemas asociados a la logística de distribución de esta y otras prestaciones.<sup>144</sup> Finalmente, el principal programa del plan de emergencia (el que tenía la mayor asignación de recursos, mayor visibilidad política y despertaba, al mismo tiempo, más adhesiones y reparos), el programa de “Ingreso Ciudadano”, podía generar cierto rechazo en algunos actores políticos y tensionar una tradición de régimen de bienestar basada principalmente en transferencias contributivas para los trabajadores formales y sus familias.

Al igual que en otros sistemas políticos de la región (en particular, los países que habían atravesado profundas crisis, como Argentina a fines de 2001, o que tenían amplios segmentos de población asociados al sector informal sin acceso a las redes de protección social, como Brasil) que pasaron a ser gobernados por partidos o coaliciones partidarias de izquierda o progresistas, en Uruguay la implementación de un programa de transferencias condicionadas fue una de las principales prioridades del gobierno –sino la principal– en el campo de las políticas sociales, contando con un fuerte respaldo desde la propia Presidencia y del equipo económico. De algún modo ese respaldo permitió paliar o enfrentar los obstáculos reseñados, en particular, la simultaneidad entre la instalación de un nuevo ministerio (que sería el principal responsable por la implementación del

---

<sup>144</sup> Esto obligó a recurrir a la cooperación de equipos técnicos externos al ministerio y a la experiencia de otros gobiernos –también de izquierda o centro-izquierda– de la región que ya habían implementado planes o programas de este tipo.



plan) y la formulación precisa y puesta en marcha de los nuevos programas e intervenciones. En este sentido, el gobierno priorizó especialmente la asignación de recursos al PANES durante sus primeros meses de gestión en el marco de las negociaciones con los equipos técnicos del FMI, en un contexto pautado por dos restricciones principales: la repetición de la ejecución presupuestal del último año de la anterior administración por ser el primer año de gobierno, y la necesidad de hacer frente a los compromisos del Estado frente a sus acreedores.<sup>145</sup> En esta línea, comenta uno de los entrevistados: *“En el 2005... el gobierno estableció como única prioridad el Plan de Emergencia, era la primera y única prioridad. Es más, fue lo único en las negociaciones que teníamos sobre el resultado fiscal global con el Fondo Monetario... programar con el Fondo Monetario fue muy duro porque la situación financiera del país era bastante angustiante, (y) el gobierno entrante puso sobre la mesa que el Plan de Emergencia era innegociable. (...) Y eso marca un hito porque básicamente era lo único para lo que había plata, no había plata para más nada.”* [ICG]<sup>146</sup>

El fuerte respaldo del propio Presidente a la puesta en marcha del plan (que había formado parte de su plataforma programática en las campañas de 1999 y 2004) y el involucramiento del equipo económico en la planificación de su financiación son dos de las claves que explican la puesta en marcha del nuevo plan pese a los obstáculos reseñados. Desde luego, el contexto de crisis que aún dominaba la agenda política y la fuerte legitimidad del gobierno, que había recibido pocos meses antes más de la mitad de los votos emitidos, y los recursos políticos con los que contaba (17 de 32 miembros de la Cámara de Senadores, y 52 de 99 miembros de la Cámara de Representantes) completan el cuadro de factores que permitieron poner en marcha el PANES. Un plan que representaba una novedad en el panorama de las políticas sociales, que suponía definir, delimitar y seleccionar una población beneficiaria ad hoc, aplicar una política de transferencias monetarias condicionadas (no contributivas) que tenía pocos antecedentes en el país, y desarrollar programas de trabajo subsidiado y capacitación laboral para la población en situación de “extrema pobreza”.

---

<sup>145</sup> La deuda bruta del gobierno llegó a representar 112% con relación al PIB en 2003; en 2004 había bajado a 94% y al término de la primera administración de Vázquez había descendido a 63%, valor en torno al cual se mantuvo con leves fluctuaciones durante el segundo gobierno frentista. Fuente: IMI (<http://www.imi.org/external/pubs/fi/wco/2016/02/wco/oddata/index.aspx>).

<sup>146</sup> Las negritas nos corresponden.

Del mismo modo que con la creación del MIDES, el Poder Ejecutivo recurrió a un proyecto de ley de urgente consideración para institucionalizar el plan: la Ley 17.869 “Plan de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano”.<sup>147</sup> El plan se desarrollaría por un lapso de dos años, contados desde la promulgación de la ley, a través de siete programas o componentes, entre los que sobresalía el Programa de Ingreso Ciudadano.<sup>148</sup>

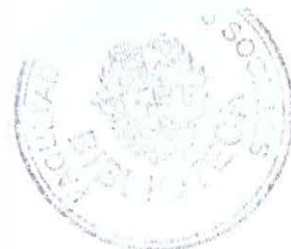
Aunque el diseño del PANES fue resultado de la elaboración al interior del Frente Amplio y las experiencias acumuladas en el gobierno de Montevideo o en organizaciones no gubernamentales<sup>149</sup>, podría ser inscripto dentro de una tendencia que trascendía al país, en un contexto regional donde los programas de atención a la pobreza extrema habían ganado terreno (en particular, los programas de transferencias condicionadas). Como se puede apreciar en la Tabla 4.2, a mediados de la década pasada casi todos los países de la región tenían en marcha programas de este tipo.

---

<sup>147</sup>[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?l\\_y\\_Nro=17869&l\\_y\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&l\\_y\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&temas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?l_y_Nro=17869&l_y_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&l_y_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&temas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=)

<sup>148</sup> Plan Alimentario Nacional (PAN); Plan Emergencia Sanitaria; Programa de Ingreso Ciudadano; Programa Educación en Contextos Críticos; Programa Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones; Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

<sup>149</sup> Según uno de los entrevistados: “No podemos perder de vista, sobre todo para las políticas sectoriales, el rol de las organizaciones sociales previo a nosotros como gobierno. En las políticas de género, no tengas ninguna duda (...) O sea, que (hubo) muchos lugares... las definiciones programáticas tienen ese componente, que siempre estuvieron nutridas también desde diferentes (espacios).” [ICG]



**Tabla 4.2**  
**Cobertura y gasto de los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina. Circa 2006.**

	Población beneficiaria/ pob. tot. (en %) (A)	Población indigente (en %) (B)	Pob. Beneficiaria /pob. ind. (A/B)	Gasto (en % del PIB)	Gasto anual (mill. US D corr.)	Gasto mensual (USD corr.)/ indigente(i)	Gasto mensual (USD corr.)/ beneficiario(i)	Línea de Indigencia urbana (USD corr.)	GPS/ PIB (%)	PTC/ GPS (%)
Arg.	2.6	7.2	0.36	0.12	257.1	7.6	21.1	45.1	19.4	0.6
Bol.	12.5	32.4	0.39	0.28	36.7	1.0	2.5	29.6	18.6	1.5
Bra.	22.2	9	2.47	0.43	4684.4	22.8	9.2	39.4	22	2.0
Chi.	6.5	3.2	2.02	0.10	118.2	18.9	9.4	44.6	13.1	0.8
Col.	4.2	20.2	0.21	0.30	486.4	4.4	21.2	44.4	13.4	2.2
C. Rica	1.1	8.2	0.14	0.02	4.0	0.9	6.9	43.9	17.5	0.1
Ecu.	8.9	16.1	0.55	0.49	204.6	7.9	14.3	39.8	6.3	7.8
E. Salv.	1.7	19	0.09	0.02	4.3	0.3	3.0	38.1	5.5	0.4
Hon.	8.6	49.3	0.17	0.02	2.4	0.1	0.3	46	11.6	0.2
Méx.	25	11.7	2.14	0.44	4113.6	27.8	13.0	80.5	10.2	4.3
Nic.	2.7	42.4	0.06	0.28	11.5	0.4	6.5	29.1	10.8	2.2
Par.	0.7	32.1	0.02	0.003	0.2	0.0	0.5	57	7.9	0.0
Per.	3.6	16.1	0.22	0.11	105.3	2.0	8.8	..	8.9	1.3
R. Dom.	8.0	22	3.64	0.04	9.3	0.4	0.1	45.8	7.1	0.6
<b>Uru.</b>	<b>9.5</b>	<b>4.1</b>	<b>2.31</b>	<b>0.39</b>	<b>76.1</b>	<b>46.5</b>	<b>20.2</b>	<b>50.8(ii)</b>	<b>17.7</b>	<b>2.2</b>

Fuente: para las primeras cuatro columnas, León (2008: 165); para las siguientes columnas, elaboración propia con base a dicha información y datos de CEPAL ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstati/WEB\\_CEPAL/STAT/estadisticas/indicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstati/WEB_CEPAL/STAT/estadisticas/indicadores.asp?idioma=e))

Notas: (i) las cifras surgen de dividir el gasto total anual en dichos programas en cada uno de los países por la población con ingresos inferiores a la Línea de Indigencia o por la Población efectivamente atendida por los mismos. En consecuencia, las cifras presentadas no tienen necesariamente que coincidir con los valores de las asignaciones que fueron determinados por las autoridades respectivas; (ii) estimación propia con base en información del INF (2008: 11).

Al examinar el alcance o cobertura que tuvo el “Ingreso Ciudadano” en Uruguay, así como los recursos que se le asignaron, se advierte con facilidad que no fue una respuesta acotada o una típica política focalizada de asistencia social dirigida a la población en situación de pobreza. Como se puede apreciar en la Tabla 4.2, la cobertura del “Ingreso Ciudadano” (9.5% de toda la población, esto es, poco más de trescientas mil personas pertenecientes a unos setenta y cinco mil hogares<sup>150</sup>) lo ubicaba entre los programas de mayor alcance de la región (detrás, entre otros, de los emblemáticos *Bolsa Familia* de Brasil y *Oportunidades* de México), pese a que Uruguay tenía

<sup>150</sup> Sobre el escalamiento del programa, señalan Arim y Vigorito (2007: 19): “El ingreso ciudadano es una prestación monetaria que forma parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Esta prestación fija de 1360\$ mensuales comenzó a pagarse en mayo de 2005 a aproximadamente 8.000 hogares pero la incorporación al programa fue creciendo a lo largo del tiempo. Hacia enero de 2006 podría decirse que la pertenencia al programa se estabilizó en 83.000 hogares, de los cuales 74.500 cobran ingreso ciudadano.”

bajos niveles de pobreza extrema o indigencia (incluso durante el apogeo de la última crisis económica). Dado que el porcentaje de población en situación de indigencia o pobreza extrema rondaba en Uruguay el 4% antes de la puesta en marcha del programa, su cobertura final (9.5% de toda la población) fue más del doble de la población en situación de indigencia. Por otra parte, los recursos asignados al programa medidos con relación al PIB (0.39%) colocaba a Uruguay dentro del grupo de países de la región que asignaban más recursos presupuestales a las transferencias condicionales: Brasil (0.43%), Ecuador (0.49%) y México (0.44%). Además, al tener Uruguay un porcentaje de indigencia o pobreza extrema relativamente bajo en comparación con el resto de los países de la región, los recursos destinados al programa le permitían al país, si hubiese focalizado la transferencia exclusivamente en ese 4% (unas 130 mil personas), brindar una prestación por persona casi equivalente al total de la línea de indigencia o valor de la canasta básica de alimentos (algo que ningún otro país de la región podría haber logrado por la alta incidencia de la pobreza extrema). Incluso atendiendo a una población significativamente mayor, como la que finalmente cubrió el programa “Ingreso Ciudadano”, el valor mensual de la transferencia por persona atendida estaba entre los más altos de la región.

Más allá de la cobertura del Programa “Ingreso Ciudadano” y de su peso en términos macroeconómicos y fiscales, algunos aspectos de su diseño (La construcción de un catastro y la selección de beneficiarios con base en criterios objetivos) expresan o revelan el intento de implementarlo siguiendo criterios formales y reglas, y no a través de mecanismos discrecionales y flexibles como en otras experiencias de la región que dieron lugar a prácticas clientelares. En este sentido, resulta ilustrativa la aseveración de uno de los entrevistados: *“Nosotros necesitábamos que (la implementación del plan) fuera transparente, porque otra definición programática (del plan) era la de la transparencia. ¿Quiénes aseguran la transparencia? Por un lado, las personas que iban a realizar las entrevistas; el llevar adelante un formulario que después otros lo iban a ingresar; el tener una definición objetiva, que fue el límite de carencias críticas del Instituto de Economía; que eso, a su vez, pasaba por un sistema informático que existía en el Banco de Previsión Social... La estructura estatal tenía capacidades y lo que requería era de decisiones políticas... la voluntad política estuvo.”*[ICG]<sup>151</sup>

<sup>151</sup> Las negritas nos corresponden. En la misma dirección, otro entrevistado establece la comparación entre la



El acceso a las prestaciones a través de criterios y mecanismos institucionales y no mediante vías o contactos informales y locales no resulta un rasgo menor, ya que refleja el carácter del régimen de bienestar en el que el programa se inserta, y el tipo de vínculo que se establece entre el destinatario de las transferencias y las instituciones proveedoras.

La revisión del proceso de construcción del MIDES e implementación del PANES (adopción de marcos legales, construcción de instituciones y adopción de protocolos y procedimientos), así como la revisión de la evidencia más cualitativa en torno al proceso (en particular, las entrevistas a los actores directamente involucrados en la toma de decisiones), da cuenta de la centralidad que tuvo la burocracia estatal –y las capacidades estatales– en la implementación del plan. La participación de las principales instituciones estatales del área social en la puesta en marcha de algunos de los componentes del PANES –en particular, del Programa “Ingreso Ciudadano”–, como el BPS o el sector salud, es en tal sentido resaltada por los entrevistados: “(El) MIDES era un ministerio que no existía. Sin (las instituciones de) salud y sin el BPS no habiéríamos tenido Plan de Emergencia. Antes de que pudiéramos nombrar nuestros referentes en cada uno de los departamentos, los referentes que tuvimos para el Plan de Emergencia en cada uno de los departamentos, con el apoyo de la Universidad de la República, fueron los responsables departamentales de salud. Y en segundo lugar, el primer lugar donde nos instalamos fue el BPS.”[ICG]

La articulación entre el MIDES y los otros ministerios o instituciones estatales del área social es una de las claves del proceso de diseño del plan y, fundamentalmente, de su implementación. La creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales a través del Decreto N° 236/005 buscó institucionalizar esa coordinación interministerial a través de dos

---

experiencia uruguaya, donde el gobierno apeló a recursos y capacidades estatales existentes, que aseguraban una tramitación regulada y transparente del acceso a las prestaciones, y otros países de la región en los que se construyeron estructuras “ad hoc”, por la debilidad del Estado o por la expresa decisión política de eludir sus tramas burocráticas: “A diferencia de otros países donde, por ejemplo, (para gestionar las) políticas de combate a la pobreza y la indigencia (se) crearon organismos (específicos), el haber hecho (en Uruguay) que las gestionara el BPS genera, entre otras cosas, ciudadanía, genera democracia. O sea, gente pobre va al mismo lugar que los no pobres a gestionar (sus prestaciones). Esto es lo que yo llamo la construcción de un sistema, (lo) que para mí es la gran reforma.”[ICG]

espacios presididos por el MIDES (el Gabinete por la titular del MIDES y la Comisión por el Director de Políticas Sociales de la cartera), que contarían con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas. Precisamente con relación a la creación del Gabinete Social y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales señalaba en una entrevista de prensa la primera Subsecretaria de Desarrollo, Ana Olivera: “(uno de los principales logros del MIDES en 2006 fue que) *instaló el Gabinete Social, que es la reunión de todos los ministros del área y el Congreso de Intendentes. Luego está la parte operativa de este gabinete que es el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, que está formado por integrantes de los distintos ministerios y por representantes de otras áreas, como son los organismos de la enseñanza, el INAU (y) el Banco de Previsión Social. El correlato territorial de estos órganos en lo departamental son las mesas interinstitucionales, que reúnen a las intendencias con las distintas instituciones departamentales.*”<sup>152</sup>

El diálogo y la alianza entre los representantes del MIDES y sus pares del MEF parece haber sido clave al momento de diseñar dentro de estos ámbitos de coordinación interministerial algunas de las innovaciones, así como para blindarlas políticamente, tanto en la primera etapa que corresponde a la formulación e implementación del PANES entre 2005 y 2006, como en la fase que se abre en 2007 con el diseño y puesta en marcha de algunas de las reformas sectoriales que se agruparían bajo el Plan de Equidad. En esta dirección, sostiene uno de los entrevistados: “... *la discusión, el debate estratégico, programático, normativo, presupuestal, fiscal, (...) todo pasó por el Consejo Nacional (Coordinador) de Políticas Sociales, más algunos ámbitos en asociación claramente con el MEF...*”<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Entrevista publicada por el Diario *La República* en su edición del miércoles 10 de enero de 2007, Montevideo, pág.10.

<sup>153</sup> Tanto las autoridades y técnicos que participaron en estos ámbitos en representación de los ministerios del área social, como quienes lo hicieron en representación del área económica, consideran que allí se discutieron y negociaron, afectivamente, las principales reformas del área social, más allá de otras instancias bilaterales de negociación y ajuste definitivo de las propuestas. En este sentido, resulta ilustrativo el siguiente comentario de lo uno de los entrevistados: “... *ese (año 2007) fue el período más rico y más denso de (...) política del Consejo... ahí se cocinaba todo, nadie quería estar afuera, nadie: del Ministerio de Economía y Finanzas iban dos o tres (representantes), del Ministerio de Salud Pública, etc.*” [CCG]

La creación de estos espacios de coordinación interministerial del área social (que forma parte de un movimiento más amplio de conformación de gabinetes sectoriales, a través de Decretos del Ejecutivo, como el Gabinete Productivo y el de la Innovación) puede ser inscripta, del mismo modo que la constitución del MIDES y la implementación de un programa de transferencia condicionada de amplia escala, dentro de una tendencia a la conformación de comisiones o mesas de concertación intersectorial que se advertía por esos años en varios de los sistemas políticos de la región. Si los años noventa se caracterizaron por la instalación dentro de las oficinas presidenciales de agencias o secretarías implementadoras de programas sociales multisectoriales, focalizados en poblaciones o regiones en situación de especial vulnerabilidad, que actuaban bajo una pronunciada apropiación de los propios mandatarios –y también con amplios márgenes de flexibilidad y discrecionalidad–, la tendencia en la primera década de este siglo fue a la institucionalización (en algunos casos proliferación) de ámbitos o comisiones intersectoriales para desarrollar planes o estrategias integrales de amplio alcance.<sup>154</sup>

Si bien todos o una amplia mayoría de los sistemas políticos de la región han compartido en los últimos años esta tendencia a constituir comisiones o mesas intersectoriales, la identificación de las agencias gubernamentales que tienen la responsabilidad de coordinar, convocar o presidir estos espacios en los países de la región permite advertir distintos patrones que podrían responder o estar asociados al grado de desarrollo e institucionalización de sus regímenes de bienestar. Como se puede observar en el Cuadro 4.3, casi todos los países de la región que cuentan con regímenes de bienestar relativamente desarrollados y que suelen ser agrupados en las tipologías sobre *welfare* construidas para la región (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) asignaron a los ministerios de desarrollo social la función de coordinación de las entidades colegiadas intersectoriales, en tanto los restantes países (la mayoría dentro de la región), que cuentan con regímenes menos desarrollados o con menor “esfuerzo de bienestar”, encomiendan esta tarea a una “autoridad designada por la Presidencia o la Vicepresidencia”.

---

<sup>154</sup> En esta línea señalan Midaglia y Setaro (2010: 171): “(En la región) también se ha recurrido a la formación de ámbitos de coordinación de nivel intermedio, los llamados Consejos de Políticas Sociales, en los que se convoca a mandos públicos de rango medio –directores de servicios, de programas, entre otros–, en pos de complementar los servicios y programas que tienen a cargo.”

**Cuadro 4.3**  
**Autoridad que preside / coordina la entidad colegiada intersectorial del área social en América Latina y el Caribe (18 países). Circa 2014.**

	Autoridad designada por la Presidencia o la Vicepresidencia	Ministerio de Desarrollo o de Inclusión Social	Entorno familiar o conyugal del Poder Ejecutivo	Ministerio de otra cartera social	Ministerio coordinador de lo social
Argentina					
Bolivia (Est. Plurinacional)					
Brasil					
Chile					
Colombia					
Costa Rica					
Ecuador [i]					
El Salvador					
Guatemala					
Honduras					
México					
Nicaragua [ii]					
Panamá					
Paraguay					
Perú					
República Dominicana					
Uruguay					
Venezuela (Rep. Bol. de)					

Fuente: CEPAL (2015: 101).

Notas: [i] en este caso sería posible también clasificar a la autoridad que preside/coordina la instancia como ministerio sectorial de desarrollo o inclusión social; empero, los autores optaron por asignarlo a una categoría exclusiva ya que el ministerio tiene por función la coordinación del área social; [ii] el Poder Ejecutivo designa a la persona encargada de coordinar la instancia intersectorial (Consejo de Comunicación y Ciudadanía de la Presidencia del Poder Ciudadano).

El Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales fue el ámbito en el que se gestó durante 2007 la estrategia para la transición entre el PANES (que debía finalizar de acuerdo a su marco legal –Ley 17.869– el 20 de mayo de ese año) y algunos servicios y prestaciones del repertorio regular de las políticas sociales que pudiesen cubrir a su población beneficiaria (casi setenta y cinco mil hogares y trescientas mil personas). En ese marco se elaboró una propuesta multisectorial de reformas y nuevos programas que sería denominada “Plan de Equidad”. En este plan se agruparían algunas de las reformas en proceso de elaboración –por ejemplo, la de la salud– y reformas ad hoc de otras políticas de largo aliento, como la creación de un nuevo régimen de Asignaciones Familiares.<sup>155</sup> El Plan de Equidad, que implicaba coberturas mayores que las del

<sup>155</sup> La creación de un nuevo Régimen de Asignaciones Familiares profundizaba un proceso de transformación iniciado a mediados de los años noventa, en dirección a desligar la prestación del vínculo de los adultos con el mercado de trabajo, transformándola en forma progresiva en una política de transferencia de ingresos.



PANES y reformar prestaciones o servicios que formaban parte de la oferta regular del régimen de bienestar, fue el resultado de un proceso de formulación y estrecha negociación entre el las autoridades y técnicos del área social y sus pares del equipo económico, un rasgo que ya había caracterizado el diseño del plan de emergencia a comienzos de 2005. Sobre este punto comenta uno de los entrevistados: *“El Plan de Equidad lo (consolida) el Consejo Nacional de Política Social... porque... el consejo empezó magro, flaco, porque además, nadie entendía para qué era. Sin embargo, cuando (se elaboró) el Plan de Equidad (el Consejo fue) tomando forma... y (el Plan de Equidad) se va sustanciando desde el punto de vista presupuestal, nada menos, en las propias sesiones del consejo. (Mientras que) teníamos al principio siete u ocho participantes, luego hubo algunas sesiones de hasta veinte, veinticinco, treinta participantes, y nosotros teníamos que filtrar y establecer una nómina, con nombre y apellido y con la autorización del ministro (para participar del Consejo), porque la participación suponía capacidad de decisión. En ese consejo se decidió el formato final y la asignación presupuestal final.”* [ICG]<sup>156</sup>

El Plan de Equidad (algunos de cuyos componentes serán analizados en las próximas secciones como parte de las reformas sectoriales emprendidas por el gobierno) sintetiza, en cierto sentido, la impronta de los cambios operados e innovaciones impulsadas por la primera administración frentista en el área social: la combinación de algunas iniciativas innovadoras –inéditas o con escasos antecedentes en la trayectoria de las políticas sociales en el país, como los programas de transferencias no contributivas–, con otras medidas de tono restaurador y, por último, otras acciones tendientes a conservar y fortalecer rasgos históricos en algunas arenas de política. En esta dirección, apuntan Midaglia y Antía (2007: 142-143): “En líneas generales, es pertinente afirmar que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación con la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas. Las medidas restauradoras básicas se localizan en el ámbito

---

<sup>156</sup> En la misma dirección señala otro de los entrevistados: *“Con el MIDES se trabajó muy estrechamente esos años, de hecho era la prioridad presupuestal en ese período (...) Hubo un trabajo a nivel técnico muy bueno en la (elaboración) del Plan de Equidad, con el BPS y con el MIDES; (un) trabajo técnico-político, convalidado en el Consejo de Políticas Sociales.”* [ICG]

laboral (...) Las medidas innovadoras se centran en distintas áreas sociales y las mismas adquieren un significado político particular. En este marco, puede ubicarse la esfera de la pobreza y vulnerabilidad (...) En el marco de la conducta política cautelosa se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social, en particular, las jubilaciones y pensiones.”

Desde la creación del MIDES y la puesta en marcha del PANES, pasando por la conformación del Gabinete Social y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (especialmente activos durante la primera administración frentista), hasta la elaboración del Plan de Equidad (que supuso agrupar en una estrategia global algunas reformas sectoriales ya planteadas y algunas innovaciones ad hoc como el nuevo régimen de asignaciones familiares), se advierten en el centenario y resiliente régimen de bienestar uruguayo dos novedades significativas: por un lado, la creación de un nuevo polo de prestaciones y servicios (con un fuerte peso de las transferencias monetarias condicionadas) destinado a sectores de población en situación de pobreza o vulnerabilidad (un nuevo polo que podría reforzar el carácter universalista-estratificado del régimen de bienestar del país); por otro, la constitución de una nueva institucionalidad (el MIDES, el Gabinete Social y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales) que podría y debería fortalecer el carácter sistémico del régimen de bienestar, de un régimen diseñado institucionalmente en base a fuertes e independientes sectores de política (educación, salud, seguridad social y protección laboral). Si bien el primer movimiento de cambio puede ser leído como una afirmación del carácter estratificado del universalismo que ha caracterizado al régimen de bienestar del país (Filgucira 1998), también puede ser considerado una expresión de fortalecimiento del Estado en el área social como responsable por la formulación de políticas, financiador y principal proveedor.<sup>157</sup> En este sentido, habría que recordar que hasta la creación de esta nueva institucionalidad (el MIDES), la

---

<sup>157</sup> Este nuevo polo de políticas sociales que se comienza a gestar e en 2005 (sin desconocer la presencia desde mucho antes de algunas instituciones y transferencias que fueron subsumidas o integradas bajo el paraguas del MIDES, como podría ser el Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay, hasta 2004 Instituto Nacional del Menor) no tiene un peso presupuestal poco significativo o menor, pese a que no supera el 10% de todo el gasto público social. Si a los presupuestos del MIDES y el INAU se suman los recursos destinados al nuevo régimen de asignaciones familiares (ejecutadas desde el BPS, pero gestadas dentro del Plan de Equidad en alguna medida como sustituto a la transferencia del “Ingreso Ciudadano”), los recursos destinados a este universo de instituciones, políticas y prestaciones rondan 1.5% del PIB (un porcentaje relativamente similar al que se asignaba en los primeros años posteriores a la restauración democrática a toda la educación pública).

población al margen de las prestaciones y servicios del régimen de bienestar (en especial, de salud y seguridad social) formaba parte de los estratos o segmentos sin cobertura pública efectiva de ningún tipo, o era asistida y protegida a través de servicios “residuales” (Midaglia 2000), ubicados en la periferia o en los márgenes de las instituciones estatales del área social. Pese al acotado presupuesto y limitada dotación de recursos humanos del MIDES, en comparación con los principales organismos estatales que tienen a su cargo la provisión directa de servicios y prestaciones sociales (la ANEP, la ASSE y el BPS), la comparación con los otros ministerios que desarrollan en forma exclusiva o principalmente funciones en el campo social (MEC, MSP, MTSS y MVOTMA) indica que es una cartera con cierto peso.<sup>158</sup> La evaluación sobre la relevancia y el peso del MIDES dentro del ecosistema de organismos estatales del área social no debería basarse en la contraposición con los principales organismos proveedores de educación (ANEP y UdelaR), salud (ASSE) o seguridad social y protección laboral (BPS), sino en la comparación con otras carteras ministeriales que también tienen por ley mandatos o competencias asociados en mayor medida a la rectoría o el diseño de políticas que a la prestación de servicios.<sup>159</sup>

Si bien la constitución de este nuevo polo de políticas sociales constituye un avance evidente del Estado en el campo de las políticas sociales (como responsable, financiador y proveedor directo de servicios y prestaciones), que implica una contracción de la esfera familiar y comunitaria como proveedora de protección social y también, la tensión entre los dos mandatos con los que nació esta nueva institucionalidad subsiste.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup>De acuerdo al Presupuesto de la Administración Central ejecutado en 2015, el MIDES tuvo una ejecución de 170: USD, equivalente a 0.3% del PIB, en tanto el MEC ejecutó 144: USD (0.3% del PIB), el MSP 59: USD (0.1% del PIB), el MTSS 71.2: USD (0.1% del PIB) y el MVOTMA 234: USD (0.4% del PIB). Fuente: datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>159</sup> En este sentido, se podría sostener que uno de los rasgos de larga data del diseño institucional del Estado uruguayo en el campo de las políticas sociales es la separación entre las carteras ministeriales que son responsables por las políticas y las agencias estatales autónomas y de gobierno colegiado encargadas de definir los lineamientos de las políticas y, fundamentalmente, de proveer los servicios y las prestaciones (claramente, los vínculos entre el MEC y la ANEP y entre el MSP y ASSE).

<sup>160</sup> Midaglia y Setaro (2010: 186): “... se abren dos escenarios potenciales en relación al lugar y al perfil que tendría que tener el MIDES en el sistema de protección nacional (El primero) la reducción de su papel a un organismo especializado únicamente en las situaciones de pobreza e indigencia. El otro, de mayor proyección, lo ubicaría como

#### 4.3 La reforma de la salud: entre la des-mercantilización y los legados de estratificación

A diferencia del campo de las políticas de asistencia dirigidas a la población en situación de pobreza o exclusión social, las instituciones y los servicios de salud constituyen uno de los pilares básicos del régimen de bienestar uruguayo, junto a la seguridad social, la protección laboral y la educación pública (Filgueira y Filgueira 1994). En ese sentido, reformar el sistema de salud representa un movimiento significativo dentro de la matriz de bienestar del país.

Como ha sido ya señalado (Filgueira y Filgueira 1994, Papadópulos 1992 y Midaglia 1997), el pilar del régimen de bienestar que conforman las instituciones y proveedores de salud se caracterizó desde su temprana constitución a comienzos del siglo pasado por aspirar a una cobertura universal, pero presentando al mismo tiempo un carácter dual: por un lado, la cobertura brindada por prestadores privados sin fines de lucro (instituciones de “socorros mutuos” constituidas por las comunidades de inmigrantes que llegaron masivamente al país entre la segunda mitad del siglo diecinueve y primeras décadas del veinte), parcialmente financiados a través de la seguridad social y orientados a los estratos socioeconómicos medios, a los trabajadores formales y sus familias, y, por otro, prestadores estatales –la asistencia sanitaria pública, basada en la vieja impronta de “hospitales de la caridad”– destinada a los estratos de más bajos recursos; un sistema que ofrecía prestaciones de muy distinta calidad y alcance de acuerdo al tipo de servicio en el cual los usuarios tuviesen su cobertura, determinando una brecha en detrimento de los segmentos de población de menores ingresos. Hasta la reforma el sistema de salud uruguayo exhibía diferencias significativas entre los distintos subsistemas de atención (prestadores estatales, mutuales y privados) con respecto al gasto por persona atendida y, consecuentemente, con relación a la calidad de los servicios. En 2004 el gasto mensual por beneficiario de las IAMC (que cubrían en ese momento al 47.6% de los usuarios) prácticamente triplicaba el valor registrado entre los prestadores estatales, los que atendían al 50.5% de la población: respectivamente, USD 30.3 y 11.9 (datos del MSP). El gasto per cápita de los prestadores estrictamente privados (seguros integrales de salud) superaba ampliamente al de los prestadores públicos y mutuales. En consecuencia, hasta

---

una entidad que si bien aborda las complejas problemáticas de insuficiencia económica, a la vez atiende modernas demandas vinculadas a la subordinación de grupos de población (asuntos de género, étnico-raciales, etarios, etc.)...”



la reforma el sistema de salud uruguayo podía ser definido como un sistema de cobertura cuasi universal, pero con muy elevados niveles de estratificación en la cobertura y la calidad de los servicios y las prestaciones, compuesto por proveedores estatales (encargados de atender a la población con escasa o nula capacidad de pago), instituciones mutuales y seguros privados.

Pese a su segmentación y aun fragmentación, el sistema de instituciones y servicios que se fue constituyendo en el país durante la primera mitad del siglo pasado permitió alcanzar en los años cincuenta un grado destacable de protección de la salud de la población, al menos en perspectiva comparada con el resto de los países de la región, que determinó que el país se ubicara al tope de la región en algunos de los indicadores más convencionales de desarrollo (expectativa de vida o mortalidad). Sin perjuicio del desarrollo del sistema de salud desde comienzos del siglo veinte, en los años setenta y ochenta todavía un segmento significativo de la población manifestaba no tener ningún tipo de cobertura de salud, más allá de que la salud pública asegurase formalmente el acceso a toda la población. Según Fernández Galeano y Bennia (2014: 46): “En Montevideo, en el año 1971 la cobertura mostraba (que) un 16.5% no tenía cobertura formal en salud (*Encuesta de hogares: demanda de asistencia médica en Montevideo de 1971*). La encuesta realizada por el MSP en 1982 mostraba que... 42.8% (de la población era cubierta por) las IAMC, el 24.3% (estaba) a cargo del MSP (y que) otras instituciones cubrían el 13% y un 19.9% permanecía sin cobertura (MSP [1982]: *Encuesta Familiar de Salud*. Montevideo: MSP).”

Un rasgo o característica de contexto en común entre el subsistema de políticas y servicios para la población en situación de pobreza y el sistema de salud, es que ambos debían enfrentar a mediados de la década pasada un contexto de crisis. En el caso de las políticas de asistencia social la crisis social (o las consecuencias sociales de la recesión que el país atravesó entre 1999 y 2003, y, en particular, de la crisis de 2002) el incremento del desempleo, la pobreza y la indigencia suele ser señalado como un factor determinante –legitimador y facilitador– para la puesta en marcha de nuevas políticas y prestaciones enmarcadas en un plan nacional de emergencia, así como para la constitución de una nueva institucionalidad (el MIDES, el Gabinete Social y el CNCPS). En el campo de la salud, el factor “crisis”, considerado como uno de los desencadenantes del proceso de reforma, refiere más a la crisis del sistema (de alguno de sus principales componentes u oferentes), que a la percepción de una crisis sanitaria o el deterioro agudo de indicadores de salud, más allá

que algunos de estos indicadores hayan registrado en esos años algunos retrocesos atribuibles, en parte, a los impactos o secuelas sociales de la crisis económica. En el campo de la salud, la “crisis” refiere al colapso financiero del sistema en medio de la crisis económica, a la clausura de un significativo número de instituciones privadas de salud por causas de coyuntura y más estructurales, y a la incertidumbre sobre la sustentabilidad del sistema. En esta dirección señalan Fernández Galeano y Bennia (2014: 26): “El contexto de falta de sostenibilidad institucional generaba vulnerabilidad de los servicios tanto públicos como privados; entre 1985 y 2002 cerraron dieciséis instituciones, cuatro de ellas desplomadas en la crisis del 2002, afectando a más de 170.000 usuarios.”<sup>161</sup>

En los años previos a la elección de 2004 y la llegada al gobierno del Frente Amplio predominaba la percepción de crisis con relación al sistema de salud, lo que indicaba que el sistema requería algún tipo de reforma –en particular, de los mecanismos de financiación– para poder subsistir. En esta línea, comenta uno de los entrevistados: “(En) *el tema sanitario era tal la crisis estructural que tenía el sistema, que era inmanejable sin una reforma... hubiera sido ésta, una no tan buena o una mejor. Me parece que naturalmente teníamos condiciones objetivas en la crisis económica de los primeros años de la década del 2000*”; (esas condiciones) *no solamente posibilitaron el avance (electoral de la izquierda) y que ganara el Frente Amplio, sino que (fuera) imprescindible hacer una serie de reformas, que se iban a hacer, no como determinismo histórico, pero se iban a hacer sí o sí.*” [ICG]<sup>162</sup>

En ese contexto de crisis las estructuras internas del Frente Amplio debatieron en los años previos a la elección de 2004 posibles propuestas de reforma del sistema, que fueron laudadas por un

---

<sup>161</sup> Según Fernández Galeano y Bennia (2014: 26): “Entre 1985 y 2002 cerraron las siguientes instituciones: Círculo Napolitano, Asociación Fraternidad, UDEM, Mutualista Batlle, Mutualista Pasteur, Mutual Batlle–Pasteur, Asociación Empleados Cíviles, Sociedad Italiana, Partido Nacional, Parma de Beisso, OMA, Frigorífico Nacional, Central Médica, Uruguay España, CEMECO, Sanatorio Panamericano, MIDU, CIMA- España, OCA Larghero, COMAEC.”

<sup>162</sup> En la misma dirección señala otro de los entrevistados: “*La crisis también fue partera de la transformación, porque vos tenías el cierre de (dieciséis) instituciones desde el año 90 al 2004. Algunas eran pequeños prestadores... La percepción de crisis en general era total.*” [ICG]

acuerdo interno, sellado en su Congreso de 2003, que establecía la necesidad de implementar una reforma integral del sistema de salud y definiciones clave con respecto a las principales características de la reforma. De hecho, durante la campaña electoral –y en el marco del lanzamiento del documento “Uruguay Social”– el candidato frentista había presentado un esbozo del sistema integrado de salud que el Frente Amplio impulsaría desde el gobierno; una propuesta que recogía los acuerdos alcanzados en las Convenciones Médicas por los profesionales de la salud, pero también por los trabajadores del sistema (tanto privados como públicos). En tal sentido, expresa un entrevistado: “(La reforma) *sanitaria no podemos verla sin lo que fue la acción de los profesionales de la salud del Uruguay antes de la reforma, con un Sindicato Médico (que hizo) el diseño fino de la reforma... en la 8ª Convención Médica Nacional*<sup>63</sup>. (En) *esa convención se diseñaron los grandes ejes de la reforma (de la salud), que el Frente Amplio toma y luego el Gobierno (tomó).*” [ICG]

La capacidad de los profesionales de la salud para elaborar y promover propuestas de política y de reforma es un rasgo que es destacado por los entrevistados como característico de esta arena de política. En ese sentido, se podría afirmar que la activa participación de los profesionales de la salud desde las primeras décadas del siglo pasado en el *policy making process*, tanto como promotores de coaliciones reformistas como actores de veto, es uno de los legados que definen esta arena de política, participación que según los principales tomadores de decisión fue clave en los años previos a la elección de 2004 en un contexto de crisis del sistema y de colapso de varios proveedores mutuales: “...*la presencia desde hace más de un siglo de actores sanitarios, sobre todo, (de) médicos, pero secundados por la salud pública, es muy característico del Uruguay. (...) Antes de la dictadura, el aporte programático (de los profesionales de la salud) fue muy alto, en un momento de gran efervescencia social, y a la salida de la Dictadura, con la CONAPRO, también fue muy fuerte. Y ahí se sentaron las bases de lo que luego se retoma. (Esos aportes) se sintetizan, desde los años ochenta hasta que el Frente Amplio llega (al gobierno en 2005), en una acumulación que (permitió) que llegásemos al momento de la crisis estructural (de la salud con) una propuesta armada.*” [ICG]

---

<sup>63</sup> La Octava Convención Médica Nacional se desarrolla entre los meses de diciembre de 2003, cuando se inicia la elaboración de los documentos de análisis, y agosto de 2004, cuando se realizan las reuniones plenarias de la Convención. Este proceso coincidió con el periodo preelectoral hacia los comicios de octubre de 2004.

El acuerdo en torno a la reforma de la salud construido entre 2003 y 2004 fue el resultado de una estrecha interacción entre el ámbito sindical y las estructuras de gobierno de la coalición; buena parte de los actores que intervinieron en la elaboración de las propuestas o los esbozos de reforma integraban ambas estructuras (las sindicales, gremiales o corporativas y las partidarias). En ambos espacios –particularmente, en las estructuras de gobierno del Frente Amplio– se laudó o definió uno de los contenidos clave en torno a la futura reforma: la alternativa entre un sistema integrado de salud exclusivamente público, donde los prestadores estatales tuviesen el monopolio de la provisión de los servicios de salud (o un amplio predominio), y un sistema mixto que incorporase a los efectores privados a través de un sistema de financiación único (un fondo nacional de salud) y un nuevo esquema de gobernanza que las supervisara. En esta línea afirma Setaro (2010: 210): “Ese Congreso del Frente Amplio es un hito de particular importancia, porque empieza a cobrar fuerza la idea de un sistema mixto de salud. Esto es, la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud, que articule de manera armónica a las dos patas fundamentales del sistema: la red de prestadores públicos y el sistema de prestadores privados sociales. Esto tenía el valor de combinar dos visiones fundamentales dentro de la izquierda: el papel protagónico del Estado en la atención de la salud y la tradición solidaria y autogestionaria de las mutuales y cooperativas médicas. El Estado tendría un rol fundamental en la conducción y financiación de las políticas de salud, pero también mantendría un papel relevante en la provisión de servicios, de manera articulada con el sector privado social.”<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Con relación a los otros rasgos que definen a la reforma, sostiene Setaro (2010: 209-210): “El IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, realizado en 2003, sentó las bases programáticas de la propuesta electoral. Dentro de los principales lineamientos partidarios para el sector salud se proponen cambios en el modelo asistencial, de financiamiento y de gestión. En el plan asistencial se apunta al desarrollo de una estrategia de atención primaria de la salud. En el modelo de financiación se busca avanzar en la equidad y la solidaridad a través de un Seguro Nacional. Finalmente, en el nuevo modelo de gestión se apuesta a la democratización y la participación social más amplia (...) Esta propuesta de reforma del gobierno se alimentaba de los diversos aportes generados desde la sociedad civil, por lo menos desde la salida de la dictadura. Resultan fundamentales las elaboraciones programáticas del Sindicato Médico del Uruguay y de la Central de Trabajadores (PII-CNT), en particular de las agremiaciones del sector salud (FUS).”



Este modelo de reforma suponía, en cierto sentido, una transacción entre dos visiones –con ecos o resonancias ideológicas– que convivían dentro de la izquierda política y sindical-profesional sobre las características del sistema de salud. Según uno de los entrevistados: *“La base ideológica (de la reforma de la salud) está en toda la acumulación sobre la necesidad de un sistema de salud único, defendido por la izquierda históricamente, pero más en clave de salud pública, de sistema único, de servicio de salud. La idea de un modelo que combinara pragmáticamente servicio de salud con seguridad social es más una construcción de finales de los años noventa con las Convenciones Médicas Nacionales.”*[ICG] Esta transacción suponía afirmar la estatalidad o el carácter público del sistema en el fondo obligatorio que lo financiaría, más que en el carácter estatal o privado de los proveedores de servicios. Como afirma uno de los entrevistados: *“El Frente Amplio... tuvo un Congreso en 2003 en el cual se... aprobó un sistema nacional integrado de salud, un fondo público obligatorio y (una) junta nacional de salud, tres años antes del gobierno. (Hubo) sectores vinculados a la izquierda del MPP –no todo el MPP, pero (sí) algunos sectores– y sectores de la Federación de Funcionarios de Salud Pública que estaban en contra de crear un sistema integrado de salud... (Pero) convertir todo el sistema (en) público era inaplicable y hubiera sido una catástrofe. El elemento fundamental fue la idea de que el objetivo principal no era (definir) quiénes (serían) los prestadores –que ya estaban–; era (definir) cómo cambiar la relación entre las personas y los prestadores, y la manera de cambiar ese vínculo era relacionándolos con un fondo público obligatorio.”*

Las posiciones asumidas por algunas de las fracciones del Frente Amplio tenían su correlato en el movimiento sindical, fundamentalmente, entre los funcionarios no profesionales del subsistema público; el contencioso sobre si el sistema debía estar constituido exclusiva o predominantemente por proveedores estatales o si debía tener un carácter mixto se planteó en los dos escenarios: en las organizaciones sindicales y profesionales, y en las estructuras partidarias. Al examinar las posiciones asumidas por los actores en estos espacios –algunos de los cuales intervenían al mismo tiempo en ambas arenas– se pueden advertir convergencias entre algunas fracciones del Frente Amplio y algunos sectores del movimiento sindical. En esta línea, comenta uno de los entrevistados: *“El movimiento sindical siempre tuvo una propuesta más estatista (...), sobre todo en la prestación de salud pública, no así los que trabajan a nivel privado (...). La propuesta mayoritaria... planteaba generar un sistema único de salud en ese momento, (y que)*

*disminuyéramos las diferencias (entre público y privado).” [ICG] Finalmente en ambos espacios prevaleció tanto por consideraciones sustantivas (la valoración del papel que históricamente cumplieron o desempeñaron las IAMC en el campo de la salud) como por cálculos más estratégicos, o simple pragmatismo, la propuesta de construir el sistema aprovechando la capacidad institucional y los recursos de las instituciones privadas, y también su legitimidad frente a los usuarios.<sup>165</sup>*

Desde la instalación del gobierno en marzo de 2005, la nueva cúpula ministerial, conformada por la Ministra Muñoz y el Subsecretario Fernández Galeano (dos cuadros políticos formados como gestores públicos en los gobiernos municipales del Frente Amplio), se abocó a la formulación de la reforma del sistema de salud, tomando como base los lineamientos que habían sido acordados en los años previos a la elección y presentados, a grandes trazos, durante la campaña electoral en el marco del lanzamiento del “Uruguay Social”. La puesta en marcha de la reforma implicaba, al mismo tiempo, afrontar dos tareas complejas: por una parte, elaborar, tramitar y aprobar algunos proyectos de ley estructurantes de la reforma, que la dotarían del marco legal e institucional que requería; por otro, acordar y programar con las autoridades del área económica los recursos para su implementación, en un escenario signado por severas restricciones fiscales. La asignación de recursos para la implementación de la reforma debía, en cierto sentido, competir con otros objetivos clave del nuevo gobierno: en particular, la puesta en marcha de un exigente, inédito y complejo plan de emergencia social (presentado como el “buque insignia” de la novel administración) y el incremento del gasto público en educación (otro de los compromisos asumidos en la campaña electoral de 2004) hasta alcanzar el 4.5% del PIB, un reclamo histórico de los sindicatos docentes y los gremios estudiantiles que se remontaba, por lo menos, a comienzos de los años noventa.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Según uno de los entrevistados: *“El legado histórico de las IAMC... es valorado por la sociedad; la sociedad valora un sistema con una raíz solidaria, único en la región también.” [ICG] En esa misma dirección sostiene otro informante calificado: “Sería muy difícil pensar en la reforma que pudo hacer Uruguay sin la preexistencia de las IAMC, un modelo de seguridad social basado en las cajas de auxilio que generó el movimiento sindical con sus empresas.” [ICG]*

<sup>166</sup> En esta dirección, comenta uno de los entrevistados: *“(La negociación de la reforma de la salud) fue un proceso muy complicado, por los números que estaban en juego; o sea, (porque) cuestionaba un poco la política fiscal, en el*

Como primer paso hacia la definición de la reforma de la salud y la construcción de acuerdos con los distintos actores involucrados (proveedores privados, profesionales médicos, sindicatos, etc.), el Poder Ejecutivo decidió impulsar, al igual que en otras áreas de política donde se planteaban reformas o nuevos marcos legales (educación, seguridad social, sistema tributario, etc.), un proceso de diálogo y concertación.<sup>167</sup> En ese marco, se constituyó un Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud conformado, entre otros actores, por representantes de los prestadores privados, de los distintos colectivos de profesionales del área de la salud, de los trabajadores y de los propios usuarios.<sup>168</sup>

Al mismo tiempo, desde la Dirección General de Secretaría del MSP, a cargo del economista Daniel Olesker, se comenzó a conformar un área de economía de la salud que jugaría un rol clave en la definición de algunos dispositivos de la reforma y en la contraposición de visiones, negociación y finalmente concertación con las autoridades y los equipos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas. En este sentido, subraya Setaro (2010: 211): “Un paso previo (a la formulación del SNIS), de especial relevancia en este proceso, fue la conformación de los equipos técnicos necesarios para diseñar la reforma. Debe recordarse que el MSP carecía de un área económica especializada, por lo cual había dependido históricamente del Ministerio de Economía en la fijación de precios del sector salud... De allí que la constitución de un área de Economía de la Salud fue un hito de particular importancia, porque permitió que la formulación de una política sanitaria ministerial se fundamentara en criterios económicos claros.”

Un punto clave en la negociación con las autoridades y técnicos del MEF refería a la articulación de la reforma de la salud liderada por el MSP y la tributaria bajo la responsabilidad del MEF.

---

*sentido de que si se hubiera implementado toda junto, hubiera significado que no se hubieran podido cumplir otras metas (del gobierno), igual o más importantes que esa; otros compromisos electorales y otras metas de equilibrios macroeconómicos.” [ICG]*

<sup>167</sup> Como se verá en las próximas secciones, el Poder Ejecutivo impulsó en esos primeros años de gestión: a) el “Debate Educativo”, que entre sus principales objetivos perseguía –más allá del éxito logrado– generar insumos acordados por los distintos actores para la formulación de una nueva ley de educación; b) el diálogo sobre la seguridad social; c) el diálogo sobre defensa; d) y espacios de discusión sobre los contenidos de la reforma tributaria.

<sup>168</sup> Constituido por el Decreto 133/2005 del 11 de abril de 2005 (<https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2005-2010/decretos/decretos-04-2005>).

Inicialmente, los equipos técnicos que trabajaban en el diseño del sistema integrado de salud pretendían que su financiación fuera parte de la reforma tributaria que el equipo técnico del MEF venía diseñando. Tanto por razones técnicas o de diseño de ambas reformas, como por consideraciones estrictamente políticas (la viabilidad de la reforma impositiva si se le adosaba los requerimientos para financiar la implementación de un sistema de salud que demandaría crecientes recursos), y tras una ardua negociación, ambos ministerios acordaron avanzar por la alternativa de financiar el sistema de salud a través de un fondo con aportes obligatorios de empleados, empleadores y Estado. En esta dirección, sostiene uno de los entrevistados: “... nosotros llegamos con la idea que el fondo público obligatorio se conformara con aportes, como alícuotas de la reforma tributaria. Cuando nos dicen desde (el Ministerio de) Economía que no, (que) la reforma tributaria, si ponen (dentro de ella la) salud, no funciona –y creo que tuvieron razón–, empezamos a decir: ¿y ahora qué? Entonces, en diciembre de 2005 (acordamos) utilicemos la seguridad social y expandamos, y empezamos a trabajar la idea por la seguridad social (...) La idea de que meter todo en la seguridad social (desde el comienzo) no era posible... y (se optó por) el gradualismo financiero.” [ICG] En la misma dirección comenta otro entrevistado: “(la reforma de la salud) fue una de las reformas más valiosas que se hicieron y fue... un parto difícil, con diferencias (entre el MEF y el MSP) con respecto a todos los aspectos de la reforma: que se terminó encaminando, básicamente, con su separación (de) la reforma tributaria y, lo que es más importante, (con) la aceptación de un cronograma de gradualidad que le daba viabilidad; (la reforma) no hubiera sido viable desde el punto de vista del financiamiento si se hubiera hecho toda en un solo acto.” [ICG]

Como resultado de ese proceso de negociación durante los primeros dos años del gobierno, se terminan de sellar los acuerdos con respecto a la arquitectura de la reforma: la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud y de un Fondo Nacional de Salud (que se alimentaría de los aportes obligatorios de empleados, empleadores y el Estado) y de una Junta Nacional de Salud que constituiría una pieza clave de la gobernanza del nuevo sistema, actuando sobre los prestadores, así como sobre la gradualidad de ingreso al sistema de los distintos colectivos.<sup>169</sup> Entre 2006 y

---

<sup>169</sup> De acuerdo a uno de los entrevistados, la formulación de la reforma de la salud fue producto de un “proceso acumulativo de definiciones: hubo una definición que (fue la de un) fondo público obligatorio (...) Después viene una discusión (sobre) los componentes de equidad, sobre la progresividad y las opciones de política para construir



comienzos de 2007 el Poder Ejecutivo redacta y remite al Legislativo los tres proyectos de ley que estructurarían la reforma: la Ley N° 18131 que crea el Fondo Nacional de Salud, que fue discutida en el Parlamento entre los meses de octubre de 2006 y mayo de 2007, y finalmente aprobada con respaldo de parte de la oposición; la Ley N° 18161 que crea a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) como Servicio Descentralizado, que fue tramitada entre agosto de 2006 y julio de 2007, y finalmente aprobada con algunos votos de la oposición; la Ley N° 18211 que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud, que fue largamente debatida por los legisladores entre febrero y noviembre de 2007, y finalmente respaldada sólo con los votos del Frente Amplio.

El nuevo sistema de salud pretendía avanzar hacia la cobertura universal, construir un mecanismo de financiación que asegurara la equidad en los aportes y en el uso de los servicios (un sistema en el que “todos aportan según sus ingresos y reciben de acuerdo a sus necesidades”<sup>170</sup>) y la eficiencia, y que garantizara la calidad de las prestaciones mediante el seguimiento de los proveedores a cargo de la Junta Nacional de Salud.<sup>171</sup> Según Setaro (2010: 213): “Este esquema ideal de seguro social

---

*equidad, (que ocurre) en pleno gobierno, entre 2005 y 2007. Ahí entró el equipo fuerte de economía de la salud ya en el Ministerio.” [ICG]*

<sup>170</sup> Esta expresión, que remite al clásico y muchas veces citado apotegma marxista, corresponde al economista Daniel Olesker, uno de los artífices del diseño económico de la reforma en el primer gobierno del Frente Amplio, y luego Ministro de Salud Pública y de Desarrollo Social en la segunda administración frentista. La cita fue extraída de su intervención en el Seminario “Alternativas a la Gestión de las Políticas Sociales y los Servicios Públicos”, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=14169&site=1&channel=innova.net>).

<sup>171</sup> Setaro (2010: 212-213) resume así la dinámica de financiación y funcionamiento del sistema: “... el nuevo sistema se sustenta sobre tres pilares. En primer lugar, el FONASA, que recibe los aportes del Estado, las empresas y las familias. Los usuarios del Fondo aportan según su capacidad contributiva y su estructura familiar, porcentajes de 3.5 o 6% de sus ingresos. Las empresas y el Estado aportan un 5% por sus trabajadores. El Fondo paga directamente a las instituciones de salud una cuota de salud por cada uno de sus beneficiarios, independientemente de lo que aporte al Fondo. Finalmente, los usuarios eligen libremente al prestador de salud preferido y reciben atención. (...) en este esquema... el FONASA funciona como cajero, pagando a los prestadores cuotas ajustadas por riesgo, además del componente de resultados, la meta de asistencia. El Fondo recibe las órdenes de pago de la JUNASA, que asiste al Poder Ejecutivo a definir la estructura de las cuotas y metas en el SNIS. Pero además de eso, la JUNASA acuerda con los prestadores integrales un compromiso de gestión, en el cual se establecen las obligaciones que serán monitoreadas

de salud apunta a combinar justicia distributiva, eficacia sanitaria y eficiencia económica. Los individuos aportan según su capacidad contributiva y reciben atención según sus necesidades de salud. Además, el Fondo redistribuye los recursos financieros desde los grupos de población con utilización baja de servicios de salud (menor riesgo) hacia otros grupos que deben hacer un uso más intensivo de los servicios (mayor riesgo). Los incentivos económicos, mediante las cuotas de salud y las metas asistenciales, buscan alentar la calidad y la eficiencia asistencial.”

La puesta en marcha de la reforma determinó el ingreso masivo al FONASA de miles de usuarios y, además, un crecimiento de cierta entidad en la población atendida por las IAMC: un crecimiento de 13% con respecto a la población total del país (aproximadamente, 450 mil personas) si se comparan los registros de 2006, dos años antes de la reforma, y 2011, tres años después (Gráfico 4.9).<sup>172</sup> Como se puede apreciar en el Gráfico 4.8, entre el inicio de la reforma en 2007 y el año 2010 se duplicó la población que recibe asistencia a través del FONASA: pasó de 725 mil a un millón y medio (casi tres veces más que el número de usuarios que recibían salud a través del esquema de seguridad social previo a la reforma). Durante la segunda administración (2010-2014), la incorporación de colectivos al FONASA continuó, alcanzando casi 2.4 millones en 2014 (dos terceras partes de la población del país).<sup>173</sup>

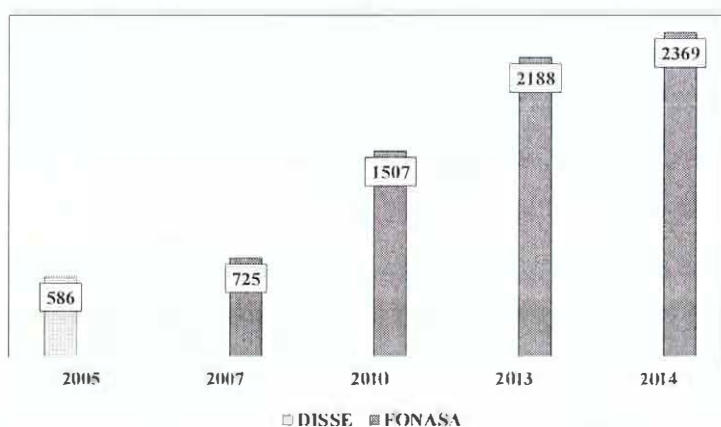
---

por la Junta. Esta modalidad contractual busca explicitar los compromisos y transparentar los incentivos económicos y los castigos, bajo una lógica que propende a alentar el mejor desempeño...”

<sup>172</sup> En 2006 el 43.6% de toda la población se atendía en alguna IAMC, pero menos de la mitad de estos usuarios (20.4% de toda la población) lo hacía a través de DISSE; el resto (23.2% de toda la población) tenía cobertura en alguna IAMC “pagando de bolsillo”, por lo tanto, comprando en el mercado servicios de salud (Gráfico 4.9). En 2011 el 56.6% de toda la población se atendía en alguna IAMC, pero la mayoría abrumadora (45.4% de toda la población del país) lo hacía a través del FONASA y sólo una minoría (el 11.2% restante, menos de la mitad del porcentaje de 2006) lo hacía “pagando de bolsillo”.

<sup>173</sup> Un punto a destacar con relación a la puesta en marcha de la reforma es que buscó en forma deliberada privilegiar a los colectivos de población en situación de mayor vulnerabilidad (los niños y sus familias) como parte de la impronta pro-equidad de la reforma y del “Plan de Equidad” en la que fue inscripta. Hasta 2006 un porcentaje muy elevado de los niños y adolescentes se atendía en instituciones estatales (73 de cada 100), en tanto la mayor parte de la población adulta lo hacía en instituciones privadas (mutuales o seguros integrales). Consecuentemente, la población infantil recibía, en promedio, prestaciones a menor costo y de menor calidad que la población adulta, reflejando, al igual que en otras áreas de política social, el sesgo “pro-adulto” en la distribución de los recursos públicos. La reforma de la salud buscó revertir ese cuadro de situación, asignando prioridad a la infancia en el ingreso al sistema. De los 171,372

**Gráfico 4.8**  
**Afiliados a DISSE[i] y FONASA. Años seleccionados entre 2005 y 2014. En miles.**



Fuente: hasta 2013, MIDES (2014: 55); el dato de 2014 corresponde a Oreggioni (2015: 65-67)

Notas: [i] La cobertura de salud a través de la antigua Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) alcanzaba a trabajadores formales del sector privado, maestros, trabajadores del Poder Judicial y pasivos con ingresos inferiores a \$4.200. Este dato correspondiente a 2005 proviene del informe de OPS-OMS (2012): *Avances y consolidación de la Cobertura Universal de Salud en Uruguay*; [ii] Esta cifra corresponde a fines de 2007, cuando a los trabajadores ya cubiertos por la antigua DISSE se sumaron dentro del FONASA los trabajadores públicos que no tenían cobertura de salud (ibidem).

Por otra parte, si se comparan los datos de cobertura de salud previos a la reforma con los registros posteriores, se podrá advertir un incremento significativo en el porcentaje de población cubierta a través del Fondo Nacional de Salud (ya sea en alguna IAMC o en un prestador estatal dependiente de ASSE) o por fuera del Fondo pero a través de un proveedor estatal (lo que se podría considerar el subsistema público), y una disminución del porcentaje que accede a la salud a través del mercado, “pagando de bolsillo”; en otros términos, un avance de la provisión pública o una desmercantilización del acceso a la salud. En 2006, antes de la reforma, 26.3% de la población tenía cobertura de salud a través de prestadores privados a los que accedía en el mercado (casi la totalidad de esta población –23.2%– estaba afiliada a alguna IAMC), 20.4% accedía a IAMC a través de DISSE, 50.7% tenía cobertura a través de prestadores estatales y 2.6% no tenía ningún

---

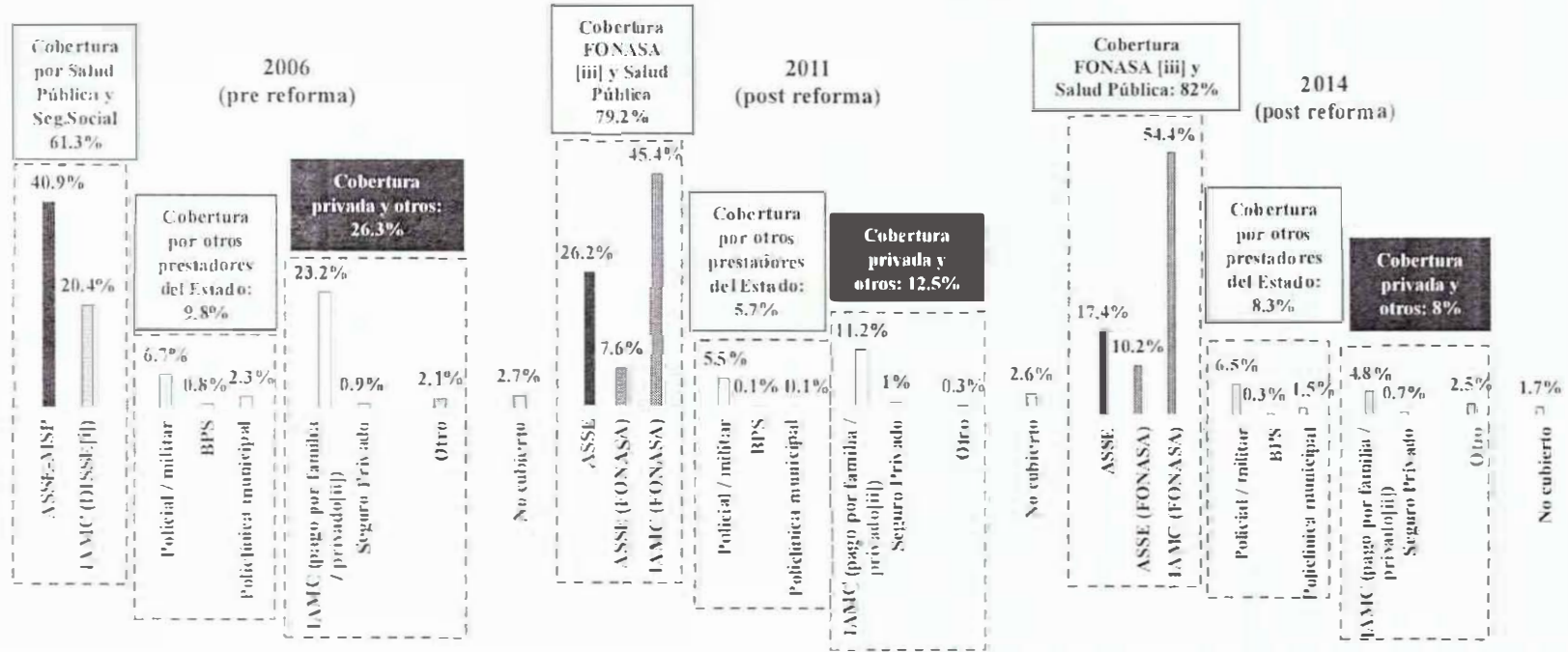
usuarios que se registraron al comienzo de la reforma, más precisamente entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, la mayoría correspondió a niños y adolescentes (126.748); 3 de cada 4 nuevos usuarios de los servicios integrales de salud que la reforma introdujo en ese primer periodo de expansión. La prioridad asignada a la infancia en el diseño e implementación de la reforma también se aprecia en la definición de los recursos que los prestadores recibirían por concepto de cuotas de sus afiliados. La estructura de cuotas asignó prioridad a los grupos de población que por su sexo y/o edad requieren una mayor atención del sistema (Setaro y Koolhas 2008: 27).

tipo de cobertura. Además del carácter estratificado y de la fragmentación del sistema de salud, se debe subrayar que una cuarta parte de la población accedía a la salud a través de una relación de mercado, mediante el “pago de bolsillo” de los servicios de salud. La creación y expansión del FONASA determinó un retroceso de las relaciones de mercado en el acceso a la salud: en términos de Ofte, una des-mercantilización del acceso a la salud. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.9, mientras en 2006 la población que accedía a la salud a través del mercado, pagando por servicios de salud a proveedores privados, constituía una cuarta de toda la población (26.3%), en 2011 representaba el 12.5% y en 2014 el 8% (Gráfico 4.9).

Al tiempo que el acceso a los servicios de salud vía mercado retrocedió, el acceso a través de mecanismos públicos creció. Como se observa en el Gráfico 4.9, mientras en 2006 la población que accedía a la salud por mecanismos no mercantiles (provisión directa del Estado o de prestadores privados vía la seguridad social) representaba el 71.1% de toda la población, en 2011 constituía el 84.9% (53% a través del FONASA y 31.9% por proveedores estatales) y en 2014 el 90.3% (64.6% mediante el FONASA y 25.7% por medio de prestadores estatales).



Gráfico 4,9  
 Cobertura de salud en la población de Uruguay por tipo de prestador de servicios. Años 2006, 2011 y 2014. En porcentaje.



Fuente: para los años 2006 y 2011 elaboración propia a partir de Oreggioni (2015: 65-67), y cálculos propios a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE de 2006. Para el año 2014, elaboración propia a partir de cálculos de la ECH del INE.

Notas:

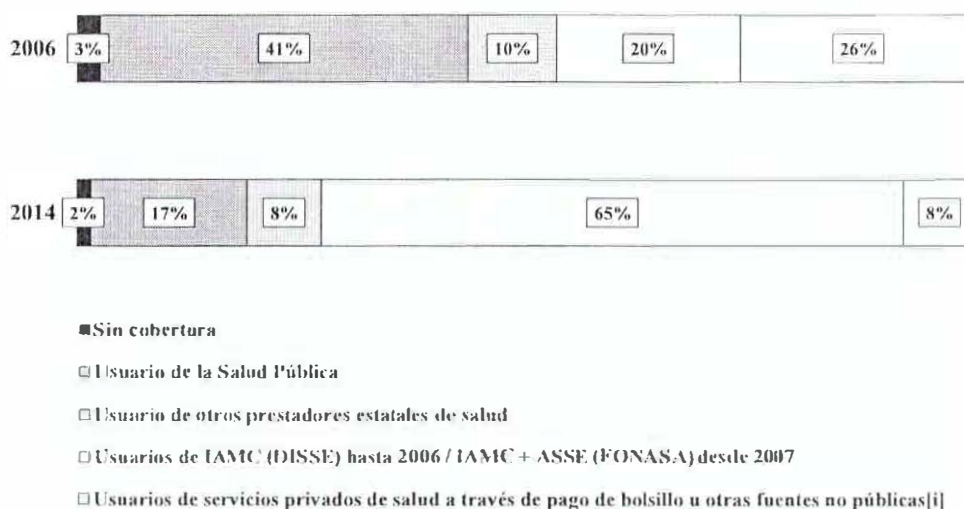
[i] incluye, de acuerdo al cuestionario de la ECH, pago por "DISSE, BPS u otra institución similar";

[ii] incluye, de acuerdo al cuestionario de la ECH, pago por "miembro (del) hogar (del entrevistado), familiar que no integra el hogar (y) empleador de algún miembro del hogar";

[iii] incluye también cobertura de seguros privados a través de FONASA.

La comparación entre los datos de 2006 y los de 2014 (antes de la reforma y luego de consolidada la incorporación de colectivos) permite apreciar, en términos de vías o canales de acceso a la cobertura sanitaria, cierto retroceso del carácter segmentado o estratificado que caracterizó históricamente al sistema de salud del país, al menos hasta la reforma. Como se puede advertir en el Gráfico 4.10, hasta la reforma la población se dividía en tres estratos o segmentos, determinados por su capacidad de pago y nivel de ingresos: el primer grupo (26%) estaba compuesto por quienes accedían a los servicios de salud mediante la compra directa en el mercado (en forma personal, a través de la familia o por medio de un empleador); el segundo (20%) estaba conformado por quienes accedían a través de mecanismos de aseguramiento público (DISSE, BPS o similares); el tercero, la mitad de la población (51%), estaba integrado por quienes se atendían en la sanidad pública, militar, policial o en las policlínicas municipales. En 2014, el grueso de la población (65%) accede a través de un fondo nacional de salud (el FONASA), una cuarta parte (25%, poco menos de la mitad del porcentaje de 2006) a través de los proveedores estatales por fuera del FONASA y, por último, el 8% mediante la compra directa en el mercado.

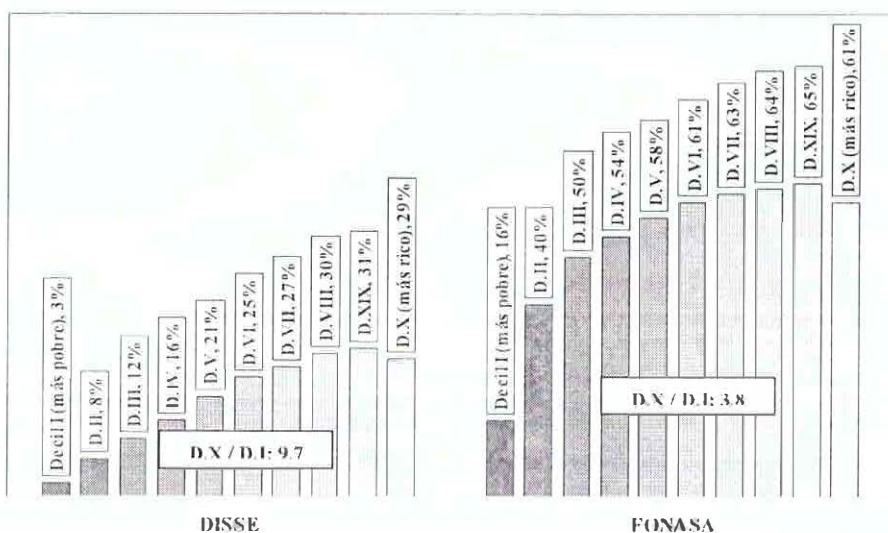
**Gráfico 4.10**  
Cobertura de salud por tipo de prestador / mecanismo de protección en Uruguay. Años 2006 y 2014.



Fuente: para el año 2006, elaboración propia a partir de Oreggioni (2015: 65-67), y para el año 2014, elaboración propia a partir de cálculos de la ECH del INE.

Al comparar la participación en DISSE y en FONASA de las personas discriminadas por el estrato de ingreso al que pertenecen, se advierte que la reforma de la salud incorporó en forma más homogénea que DISSE a todos los estratos de población, excepto a las personas del decil de menores ingresos donde los niveles de precariedad laboral e informalidad son elevados. En 2011, a cuatro años del inicio de la reforma, el 53% de la población tenía cobertura de salud a través del FONASA (el 45.4% optando por IAMC y el 7.6% restante por proveedores de ASSE). Al analizar la incorporación al FONASA de los distintos estratos de ingreso (Gráfico 4.11), se observa entre los deciles tres y diez (toda la población exceptuando el quintil de más bajos ingresos) niveles de participación que van de 50% en el decil tres (hogares de ingresos bajos) a 65% en el penúltimo decil o 60% en el último (entre los hogares de ingresos más altos), una brecha menor a la que se observaba dentro de DISSE con niveles de cobertura poblacional más bajos. Estos datos son relevantes porque indican una penetración relativamente similar del FONASA –como medio de acceso a la salud– en casi todos los estratos de ingreso (desde el segundo quintil de ingresos medio-bajos hasta el último de ingresos altos), lo que puede generar una economía política favorable a la defensa del nuevo sistema, en la medida que integra a sectores de ingresos bajos, medios y medio altos.

**Gráfico 4.11**  
**Porcentaje de usuarios de DISSE (en el año 2006) y de FONASA (en 2011) al interior de cada decil de ingresos.**



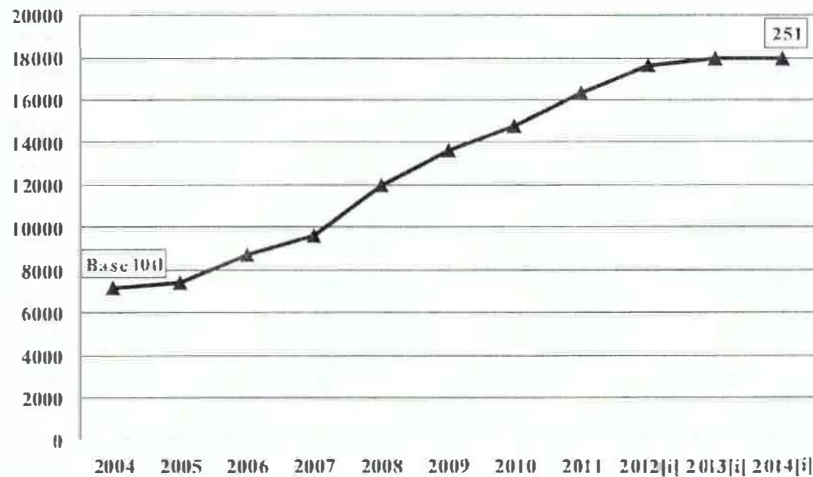
Fuente: Fernández Galeano y Benia (2014: 49).

Uno de los componentes principales de la reforma, desde su inicio, fue el fortalecimiento de las funciones del Estado como rector y regulador de las políticas, y como proveedor directo de servicios. Algunos de los dispositivos de la reforma apuntaron, precisamente, al fortalecimiento del Estado para el cumplimiento de esas funciones: por ejemplo, la obligación del MSP, prevista en la Ley N° 18211, de elaborar un Plan Integral de Atención en Salud (PIAS), o la creación de la JUNASA con órgano descentralizado del MSP a cargo del seguimiento de los prestadores financiados a través del FONASA. Con relación al fortalecimiento del sector estatal para la provisión de servicios de salud, el incremento significativo de los recursos destinados a ASSE fue una de las decisiones que el gobierno adoptó al comienzo de la gestión. En esta dirección señala uno de los entrevistados: *“En la reforma de la salud hubo algo que salió mucho en las conversaciones con (la Ministra y el Subsecretario de Salud Pública) que fue, para que la reforma tenga sentido, (se debe) fortalecer la base: entonces parte de la gradualidad (de la implementación de la reforma) también era no dejar al proveedor público sin apoyo. (...) eso fue parte del diálogo: la reforma no puede ser de un día para el otro; hago todo y ASSE no está en condiciones de quedarse con nadie...”* [ICG] En el mismo sentido, sostiene otro entrevistado: *“(Un) sistema nacional integrado de salud requiere, como herramienta inexcusable, un organismo público de referencia (...) Una clave de éxito del sistema era el fortalecimiento de ASSE.”* [ICG]

Como se aprecia en el Gráfico 4.12, el aumento real de los recursos asignados a ASSE se inició ya con la puesta en marcha del nuevo presupuesto quinquenal (en 2006), dos años antes del inicio efectivo de la reforma. Entre 2005 y 2007, los recursos destinados a ASSE medidos a precios constantes crecieron más de 20%, en tanto en los últimos tres años de la ejecución del presupuesto quinquenal registraron un incremento acumulado superior al 40%.



**Gráfico 4.12**  
**Presupuesto total del principal prestador de servicios de salud del Estado en Uruguay (ASSE).**  
**Serie 2005-2014. En pesos uruguayos, a precios constantes de 2011.**



Fuente: Fernández Galeano y Benja (2014: 50)  
 Notas: [i] Crédito presupuestal aprobado.

El aumento significativo de los recursos destinados a ASSE, combinado con la descongestión del número de usuarios atendidos a través de sus instituciones (producto de la transferencia hacia los proveedores privados bajo la cobertura del FONASA)<sup>174</sup>, produjo un aumento significativo en el gasto por usuario en los servicios de salud del Estado, lo que acortó en forma significativa la distancia o brecha con el gasto promedio en las IAMC, en línea con el propósito de alcanzar un sistema integral de calidad más uniforme.

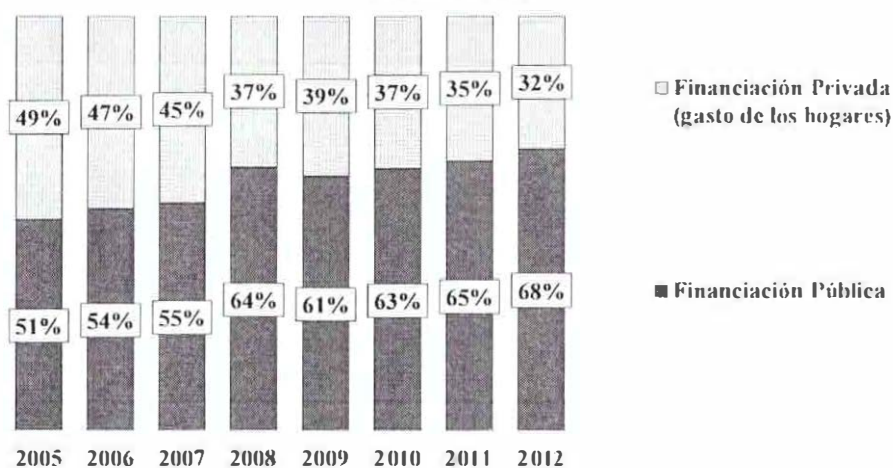
Por otra parte, la mayor asignación de recursos presupuestales al sistema de salud determinó un crecimiento en la prioridad macroeconómica de la salud pública, incluso en un contexto de fuerte crecimiento del PIB: de acuerdo a los datos del Observatorio Social del MIDES el gasto público en salud creció entre 2004 y 2012 de 3.2% a 6.1% del PIB (de 3.1% en 2004 a 5.9% en 2011 según CEPAL<sup>175</sup>). Por otro lado, en ese período disminuyó la financiación privada del gasto en salud: la participación del gasto de los hogares en servicios de salud (“prepagos” más “gastos de bolsillo”) dentro del gasto total en salud cayó de 49% a 32% entre 2005 y 2012, con un gasto total –medido como porcentaje del PIB relativamente constante (oscilante entre 8% y 9% del PIB entre 2005 y

<sup>174</sup> De 40,9% del total de la población en 2006 a 33,4% en 2011 (Gráfico 4.9).

<sup>175</sup> CEPALSTAT ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)).

2012)–, lo que supone un crecimiento del Estado o del sector público como fuente de financiación del gasto en salud, una expresión de des-mercantilización del sector, al menos con relación a su financiación. Los cambios con respecto al peso o participación de las fuentes públicas y privadas en la financiación del gasto en salud (Gráfico 4.13), producto de un fuerte crecimiento del gasto público y de la caída moderada del gasto privado, aproximan a Uruguay a los países con sistemas sanitarios más desarrollados (también con mayores porcentajes de gasto público y de gasto total en salud con relación al PIB, y con más avanzados procesos de transición demográfica), sistemas donde las fuentes públicas de financiación son prevalentes dentro del gasto en el sector.

**Gráfico 4.13**  
**Distribución del gasto total en salud por fuente de financiación (pública y privada) en Uruguay.**  
**Serie 2005-2012.**



Fuente: Oreggioni (2015: 106)

Como se aprecia en la Tabla 4.3, los países de “altos ingresos” destinan en promedio diez puntos porcentuales del PIB a financiar la salud, de los cuales el 72% proviene de los aportes de las fuentes públicas y el resto de fuentes privadas (18% a través del “gasto de bolsillo” de las familias y 10% de otras fuentes privadas). En particular, tres de los países escandinavos –Dinamarca, Noruega y Suecia– son los que registran mayores porcentajes de participación del gasto público dentro del gasto total en salud (entre 81% y 86%).

Tras los cambios en la composición del gasto total en salud en Uruguay, el peso de la financiación pública en el gasto en salud en el sistema uruguayo es similar al que se observa, en promedio, en

los países de altos ingresos (respectivamente, 68% y 72%); una proporción mayor al promedio, sin ponderar, los países latinoamericanos (58%) y claramente superior a la que se observa en los países con sistemas sanitarios en los que el sector privado tiene una fuerte presencia: por ejemplo, Chile donde la mitad del gasto en salud es financiado por fuentes privadas o en Estados Unidos donde asciende a 54% (Tabla 4.3).

**Tabla 4.3**  
Indicadores de gasto en salud en “países de alto ingreso” y América Latina y el Caribe, ordenados en forma descendente (agrupados en cuartiles) de acuerdo al porcentaje que representa el gasto público dentro del gasto total en salud. Año 2012.

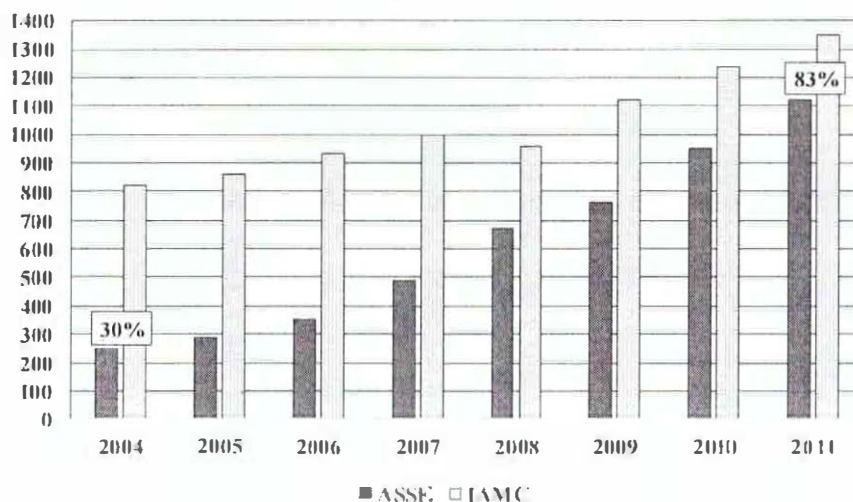
	Gasto público (% del PIB)	Gasto “de bolsillo” (% del PIB)	Resto del gasto privado (% del PIB)	Gasto total	Gasto público / gasto total	Gasto “de bolsillo” / gasto total	Resto del gasto privado / gasto total
Países de “altos ingresos” (clasificación del Banco Mundial)							
Dinamarca	9.6	1.4	0.2	11.2	86%	13%	2%
Noruega	7.7	1.2	0.1	9	86%	13%	1%
Países Bajos	9.9	0.7	1	11.6	85%	6%	9%
Reino Unido	7.8	0.9	0.7	9.4	83%	10%	7%
Suecia	7.9	1.6	0.2	9.7	81%	16%	2%
Italia	7.2	1.9	0.1	9.2	78%	21%	1%
Francia	9	0.9	1.8	11.7	77%	8%	15%
Alemania	8.6	1.4	1.3	11.3	76%	12%	12%
Bélgica	8.2	2.1	0.5	10.8	76%	19%	5%
Finlandia	6.9	1.7	0.5	9.1	76%	19%	5%
Austria	8.7	1.7	1.1	11.5	76%	15%	10%
España	7.1	1.9	0.6	9.6	74%	20%	6%
<b>Promedio</b>	<b>7.4</b>	<b>1.7</b>	<b>1.2</b>	<b>10.3</b>	<b>72%</b>	<b>18%</b>	<b>10%</b>
Canadá	7.7	1.6	1.6	10.9	71%	15%	15%
<b>Uruguay</b>	<b>6.1</b>	<b>1.8</b>	<b>1.1</b>	<b>9</b>	<b>68%</b>	<b>20%</b>	<b>12%</b>
Australia	6.1	1.7	1.3	9.1	67%	19%	14%
Portugal	5.9	3	0.5	9.4	63%	32%	5%
Suiza	7	3.2	1.2	11.3	62%	28%	11%
Israel	4.6	1.9	1	7.5	61%	25%	13%
Chile	3.5	2.3	1.4	7.2	49%	32%	19%
USA	8.3	2	7.6	17.9	46%	11%	42%
América Latina y el Caribe							
Cuba	8.1	0.5	...	8.6	94%	6%	...
Colombia	5.2	1	0.6	6.8	76%	15%	9%
Costa Rica	7.6	2.3	0.2	10.1	75%	23%	2%
Bolivia (E.P.de)	4.1	1.3	0.3	5.8	71%	22%	5%
Argentina	5.9	1.7	0.9	8.5	69%	20%	11%
<b>Uruguay</b>	<b>6.1</b>	<b>1.8</b>	<b>1.1</b>	<b>9</b>	<b>68%</b>	<b>20%</b>	<b>12%</b>
El Salvador	4.2	2.2	0.3	6.7	63%	33%	4%
Perú	3	1.8	0.3	5.1	59%	35%	6%
<b>Promedio</b>	<b>4.3</b>	<b>2.5</b>	<b>0.6</b>	<b>7.4</b>	<b>58%</b>	<b>35%</b>	<b>8%</b>
Nicaragua	4.5	3.2	0.5	8.2	55%	39%	6%
México	3.2	2.7	0.3	6.1	52%	44%	5%
Rep.Dom.	2.8	2.1	0.6	5.4	52%	39%	11%
Honduras	4.3	3.9	0.4	8.6	50%	45%	5%
Chile	3.5	2.3	1.4	7.2	49%	32%	19%
Brasil	4.3	2.9	2.1	9.3	46%	31%	23%
Ecuador	2.9	3.3	0.2	6.4	45%	52%	3%
Paraguay	4.3	5.5	0.5	10.3	42%	53%	5%
Guatemala	2.4	3.6	0.7	6.7	36%	54%	10%
Venezuela, RB	1.6	3	0.1	4.6	35%	65%	2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos en línea del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>) (última actualización al 12/03/2015), excepto para Uruguay, cuyos datos corresponden a Oregioni (2015: 116)



En particular, el incremento del presupuesto destinado a ASSE (uno de los factores determinantes del crecimiento del gasto público total en salud) supuso una acortamiento de la brecha en el gasto por usuario en sus instituciones y el correspondiente a las IAMC. Mientras en 2004 el gasto por usuario de ASSE (cuando sus instituciones cubrían a más del 40% de toda la población y cuando el gasto público total rondaba tres puntos porcentuales del PIB) apenas representaba el 30% del gasto promedio por usuario de las IAMC, en 2011 ascendía a 83% en un contexto de fuerte crecimiento del gasto por usuario en ambos proveedores (Gráfico 4.14). El incremento del gasto público en salud contribuyó a que el costo por usuario de los proveedores de ASSE y las IAMC fuese más uniforme, lo que es especialmente significativo porque entre ambos tipos de instituciones cubren casi a la totalidad de la población: 87% (Gráfico 4.9). Por lo tanto, este aumento contribuyó a que las condiciones para la provisión de los servicios de salud (infraestructura, equipamiento, dotación de profesionales y funcionarios, salarios, etc.) sean similares –o al menos no tan dispares– entre los proveedores públicos (los de ASSE) y los privados (las IAMC).

**Gráfico 4.14**  
**Gasto mensual por usuario del principal prestador de servicios de salud del Estado en Uruguay (ASSE) y de los principales prestadores privados, las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC). Serie 2004-2011. En pesos uruguayos a precios corrientes.**



Fuente: Fernández Galeano y Benta (2014: 50).

Si una de las dimensiones del universalismo de un régimen de bienestar refiere a que la calidad de los servicios a los que accede la población mediante prestadores estatales sea similar a la que

lograrían a través de proveedores privados, mediante “pago de bolsillo” u otros mecanismos de aseguramiento privado o semi-privado, la comparación entre el gasto por usuario de ASSE y el correspondiente a las IAMC resulta especialmente pertinente para determinar en qué medida la reforma de la salud contribuyó al avance del régimen de bienestar uruguayo hacia mayores niveles de universalismo.<sup>176</sup>

Al término de la primera administración de gobierno frentista, la reforma se encontraba en pleno proceso de expansión y recogía apoyos en la opinión pública, al igual que algunas de las reformas o innovaciones impulsadas en otros campos de política. Mientras en 2005 se registraba un 41% de apoyo u opinión positiva con relación a una posible reforma del centenario sistema de salud, en junio de 2008, a pocos meses de iniciada la reforma, el respaldo ascendía a 61%.<sup>177</sup> Durante la segunda administración del Frente Amplio, la reforma de la salud se consolidó e incorporó a nuevos segmentos de población, conforme el cronograma de expansión gradual del sistema. Entre 2010 y 2013 se incorporaron al FONASA casi setecientas mil personas (una quinta parte de la población), al tiempo que se integraron algunas cajas previsionales en calidad de cotizantes al sistema.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> En esta dirección señalan Huber & Stephens (2012: 184-185): “La reforma unificó la financiación del sistema sanitario, aunque no la provisión de servicios. Estableció un Fondo Nacional de Salud al que se dirigen las contribuciones obligatorias del empleado y el empleador; el Fondo proporciona entonces un pago per cápita al sector público o a las IAMC. Las IAMC están impedidas de rechazar a personas y proporcionar cobertura sólo parcial. Además, el gobierno aumentó significativamente la financiación para el sector público y amplió la red de centros de atención primaria en todo el país (...) En general, entonces, **esta reforma es muy próxima a un sistema de salud universalista, con acceso a la misma calidad de atención sanitaria para todos.**” Las negritas nos corresponden.

<sup>177</sup> Datos de la empresa de opinión pública Equipos Consultores, citados por Setaro (2010: 217).

<sup>178</sup> Según Setaro y Fuentes (2012: 265): “Para muchos actores del gobierno, durante (la) administración del Presidente Mujica se terminan de consolidar las reformas iniciadas por Vázquez, por ejemplo en el sector salud. Por cierto, durante 2011 se terminó de delinear el camino de incorporación de colectivos al Seguro Nacional de Salud (SNS). Las Cajas de Auxilio, la Caja Notarial y los Profesionales que ejercen de manera independiente son incorporados como cotizantes. Este movimiento permitió a su vez financiar el ingreso de los jubilados al SNS, en un proceso de incorporación graduado temporalmente, según nivel de ingresos.”

La reforma, que a priori despertaba dudas o escepticismo entre los actores del campo de la salud (en particular, los proveedores privados), y que había generado algunas controversias al interior del gobierno (en particular, entre los dos ministerios involucrados), había logrado construir una coalición de apoyo relativamente sólida que involucraba, especialmente, a la central sindical. Por su magnitud (en términos fiscales, de población beneficiaria, y de instituciones y actores intervinientes) y complejidad, y por los antecedentes de reformas frustradas o vetadas, la construcción del SNIS representaba uno de los principales logros o resultados en el área social del primer gobierno del Frente Amplio, que había logrado también en sus primeros años de administración sortear el desafío de la implementación del plan de emergencia y de su transición hacia otras prestaciones o políticas. Como señala Setaro (2010: 212) la reforma de la salud fue el resultado de una combinación, poco habitual, de factores causales: “la elaboración programática-partidaria que se articula con las producciones de la sociedad civil, el apoyo del gabinete y en particular del centro presidencial, la construcción de un consenso social en torno a los objetivos y a los tiempos de la reforma, una coalición reformista relativamente extendida, un equipo que combina los perfiles necesarios para la gestión de la reforma, recursos fiscales adicionales que permiten administrar incentivos selectivos, y un sólido apoyo partidario en el Parlamento.”<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Un factor causal de la reforma del sistema de salud que algunos de los entrevistados han subrayado es la presencia de legados de política (“comunidades epistémicas” al decir de Hall) y actores que facilitaron su desarrollo. En este sentido, algunos entrevistados manifestaron que la reforma sanitaria impulsada por el Frente Amplio representa la continuación de legados históricos que tienen origen en el primer ballismo a comienzos del siglo pasado: “(la reforma de la salud) fue una profundización natural de los últimos cien años de políticas públicas en el Uruguay (...) Las políticas sociales, (lo) que sería el derecho a la salud de la mujer, el embarazo y la primera infancia, las políticas que desarrollamos desde el Frente Amplio (son) la continuación de las políticas del (primer) Batlle.” [CG] Las negritas nos corresponden.

#### 4.4 La educación pública: entre la expansión estatal y la afirmación de los legados de política

Al igual que el campo de la salud, el sector conformado por las instituciones de educación pública constituye una de las bases del matriz de bienestar uruguayo, uno de los pilares en los que se apoya su centenaria arquitectura; de hecho, la educación primaria pública ya tenía a comienzos del siglo pasado un nivel de penetración social considerable, algunos años antes de la primera expansión de la seguridad social y la protección laboral que impulsó el primer batllismo.<sup>180</sup> Los rasgos políticos e institucionales más característicos de la educación pública del país (su carácter predominantemente estatal, su gobernanza piramidal y asentada territorialmente en Montevideo, y su pretensión de alcance universal, al menos en la enseñanza primaria<sup>181</sup>) se fueron consolidando durante el extenso período de desarrollo y apogeo del régimen de bienestar del país. Incluso en los años ochenta y noventa del siglo pasado (un tiempo de predominio en la región de los prospectos de reforma que recomendaban privatizar o descentralizar la provisión de la enseñanza como estrategia para mejorar su eficiencia y equidad<sup>182</sup>), el sistema educativo uruguayo sorteó las tendencias de cambio y preservó, con algunos cambios marginales, sus rasgos fundacionales. Más aún, la reforma de la educación pre-terciaria o básica impulsada por el segundo gobierno colorado (1995-2000) implicó, como ya se analizó el Capítulo 3, un avance del Estado en el campo educativo, tanto en términos de financiación (la participación en el PIB del gasto público en

---

<sup>180</sup> Si bien la Universidad de la República es la primera institución de enseñanza estatal de cierto porte (creada en 1849), su alcance estuvo limitado a las élites económicas, sociales y políticas hasta bien entrado el siglo veinte. Por lo tanto, se puede sostener que la educación primaria pública (que comienza a desarrollarse en los años setenta del siglo diecinueve y alcanza ya en la segunda década del siglo veinte a una población considerable) constituye, en rigor, la primera expresión significativa –no testimonial– de presencia estatal en el campo educativo.

<sup>181</sup> Sobre este punto se puede consultar, entre otros: Caetano y De Armas (2014).

<sup>182</sup> Sobre este punto se recomienda consultar: Bentancur (2005).



educación aumentó de 2.3% a 3.2% entre 1995 y 1998<sup>183</sup>) y de cobertura (en especial en la educación preescolar.<sup>184/185</sup>

La “reforma Rama” constituyó un punto de inflexión en la trayectoria de las políticas educativas desde la restauración democrática a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional; una reforma que reforzó el papel del Estado como rector, financiador y proveedor directo de servicios educativos gratuitos y de acceso irrestricto, al menos en tres niveles de enseñanza: en educación preescolar (para niños 4 y 5 años de edad), en educación primaria (mediante la extensión de las escuelas de tiempo completo y, por lo tanto, la ampliación del volumen total de tiempo pedagógico), en educación media tecnológica (en particular, de nivel superior) y en formación de nivel terciario de docentes (a través de la descentralización territorial de la oferta pública de servicios educativos). En cierto sentido, la reforma se apropió de algunos de los reclamos históricos de la izquierda y las organizaciones docentes, al fortalecer la presencia de la educación pública como proveedora de servicios de acceso gratuito e irrestricto, y también porque adoptó una impronta pro-equidad al priorizar a la población de las áreas con mayores niveles de pobreza en las primeras fases de expansión de la educación inicial y la educación primaria de tiempo completo. Asimismo, las autoridades y los técnicos que lideraron el proceso de reforma polemizaron a menudo con los promotores del *voucher* educativo<sup>186</sup>, ubicándose dentro del bando estatista en el debate educativo.<sup>187</sup> Si bien la reforma concitó en sus inicios la adhesión de la

---

<sup>183</sup> CEPALSTAT – Base de Datos y Publicaciones Estadísticas ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp)).

<sup>184</sup> La matrícula de ANEP (de educación inicial, primaria, media y formación docente) creció entre 579 mil y 683 mil alumnos entre 1995 y 1999 (18% acumulado), en tanto la matrícula privada para estos niveles educativos se mantuvo en 110 mil durante este período. Fuente: Caraballo, De Armas y Glejberman (2005: 9).

<sup>185</sup> Sobre el avance del Estado en el campo educativo se recomienda consultar, entre otros, los siguientes trabajos: De Armas (2005); Lanzaro (2004); Manebo (2002).

<sup>186</sup> Sobre este punto se puede consultar: Cosse (2001).

<sup>187</sup> En ocasión de la publicación en 1997 del número especial de *Cuadernos del CLAEH* (con motivo del cuarenta aniversario de la institución), una histórica revista académica con cierto predicamento entre intelectuales y políticos, el sociólogo Renato Opertti, parte integrante del *coro* técnico de la reforma educativa, publicó en esa edición especial un artículo que pretendía sintetizar la reforma en curso y contribuir a su defensa en medio del debate político con los sindicatos, pero también con los promotores de una agenda de reforma de corte liberal, como el especialista en

mayoría de las fracciones del Frente Amplio<sup>188</sup> y logró incorporar a sus equipos técnicos algunos dirigentes o exdirigentes sindicales de larga tradición dentro de la izquierda<sup>189</sup>, rápidamente despertó el rechazo de los sindicatos docentes, los gremios estudiantiles y algunos sectores de la coalición. En ese marco, la reforma provocó en la izquierda sindical y política una suerte de fisura o quiebre entre dos posiciones: por un lado, los defensores de la reforma (mayoritariamente, docentes y técnicos pertenecientes a las fracciones frentistas de centro-izquierda) y, por otro, sus antagonistas (dirigentes sindicales alineados con los sectores más a la izquierda dentro y fuera del Frente Amplio).<sup>190</sup>

Pese a que el impulso de la “reforma Rama” se comenzó a disipar a los pocos años de su puesta en marcha, ya en la administración Batlle (en gran medida, por la centralidad de los temas económicos y sociales en su agenda de gobierno –los efectos de la devaluación brasileña, el brote de aftosa, la crisis bancaria de 2002, el aumento del desempleo y la pobreza, etc.–, pero también por decisiones que fueron adoptadas por la ANEP a partir de 2000<sup>191</sup>), las autoridades educativas designadas en 2005 buscaron tomar distancia de la gestión Rama (al menos en el plano discursivo) y llevar adelante una nueva agenda educativa consistente en dos propuestas centrales: en primer

---

educación, Pablo Da Silveira (quince años después, uno de los principales asesores del líder nacionalista, Luis Lacalle Pou). El título del artículo de Opertti expresa con claridad la apelación que la reforma hacía al centenario ideario batllista como fuente de inspiración: “La Reforma Educativa: reivindicación del Estado Benefactor”.

<sup>188</sup> La solicitud de venia enviada por el Poder Ejecutivo en 1995 a la Cámara de Senadores para la designación de los integrantes del CODICEN tuvo un amplio respaldo, concitando para tres de los cinco nombres propuestos (Germán Rama –futuro Presidente del CODICEN–, José Claudio Williman [h] –futuro Vicepresidente– y Carmen Tornaría) el apoyo de todos los Senadores salvo dos del Frente Amplio. Si bien Carmen Tornaría –profesora de educación secundaria con una extensa militancia sindical y política– era reconocida como una militante del Frente Amplio, no integró el CODICEN en representación de la coalición. Sobre este punto se puede consultar: De Armas (2005).

<sup>189</sup> Entre otros, se puede mencionar a Ricardo Vilaró y Daniel Buquet, reconocidos docentes y figuras principales de la histórica CNT antes del golpe de Estado de 1973.

<sup>190</sup> En esta dirección sostiene uno de los entrevistados: “El fenómeno Rama generó en el último período una discusión muy grande (al interior del Frente Amplio), que todavía persiste (...). Después de la reforma Rama..., la izquierda se dividió también adentro de los partidos, la propia Vertiente (Artiguista), donde un grupo grande de gente que apoyó la reforma Rama, también hay un grupo de gente que estuvo en contra. En el Partido Socialista había gente que participó y apoyó la reforma Rama y otra gente que estuvo francamente en la oposición.” [ICG].

<sup>191</sup> Por ejemplo, con relación a la reforma curricular del Ciclo Básico de Educación Media o Plan 1996.

lugar, la creación de un nuevo marco legal a fin de transformar la arquitectura institucional y de gobierno surgida de la Ley de Educación 14.101 de enero de 1973 y la Ley de Educación 15.739 de marzo 1985, retomando algunas de las históricas reivindicaciones de los sindicatos docentes (en particular, la autonomía de los consejos de la enseñanza); en segundo lugar, el incremento del presupuesto destinado a la educación pública hasta alcanzar una asignación equivalente al 4.5% del PIB (un propósito que recuperaba la inspiración del frustrado proyecto de reforma constitucional plebiscitado junto a las elecciones nacionales de 1994). En este sentido, sostiene uno de los entrevistados: *“El tema presupuestal estaba planteado (desde) mucho antes (del año 2005), con ese estandarte del 4.5% (del PIB para la educación) del año 94’... que no fue aprobado (en el plebiscito para reformar la Constitución). Desde allí en adelante quedó como una deuda y como una línea de trabajo político para el Frente, en la cual, hasta el día de hoy hay acuerdo general. La Ley de educación diría que también (venía de antes). (...) Una nueva Ley de Educación estaba en todos los planes y programas del Frente.”*<sup>192</sup>

La revisión de la plataforma programática del Frente Amplio hacia las elecciones de 2004 (plasmada en varios documentos proselitistas, entre otros, el citado “Uruguay Social”) no indica la presencia de un corpus denso y sistémico de propuestas de reforma de las *policies* y las instituciones de educación básica (ANEP) y terciaria o superior: reformas curriculares, nuevos programas (por ejemplo, el futuro Plan CEIBAL), nuevas modalidades de provisión de servicios (desde la descentralización o el fortalecimiento de la autonomía de los centros educativos hasta la expansión de la provisión estatal más clásica). Esta relativa ausencia responde, según algunos de

---

<sup>192</sup> La reivindicación de un nuevo marco legal para la educación y el reclamo por un incremento significativo de los recursos presupuestales destinados a las instituciones de enseñanza pública (básicamente, los consejos de la ANEP y la Universidad de la República) tienen su origen en los sindicatos docentes y los gremios estudiantiles. La profunda imbricación entre los actores sindicales y algunos sectores o fracciones del Frente Amplio explica, en buena medida, la circulación fluida de estas ideas o propuestas entre ambos espacios. Si bien en otros campos de política también se puede advertir la circulación de ideas, propuestas y aun personas –cuadros sindicales, dirigentes partidarios y gestores de política– en el campo educativo este tránsito parece ser muy fluido, lo que dificulta identificar en qué espacio se gestan o producen esas ideas o propuestas. Según uno de los entrevistados: *“... esa deuda hay que tener en cuenta que en casi todos los temas, pero en educación particularmente, el Frente Amplio era deudor de las corrientes gremiales. Vos te juntabas en las comisiones de programa y eran reuniones políticas de los sindicatos, venían los que estaban en FENAPES, en AFUTU, en la Federación de Maestros, a veces se colaba algún universitario.”* ([ICG])

actores que participaron en el *policy making process*, a la falta de consenso en torno a una agenda reformista más sistémica. En esta línea, marca uno de los entrevistados: “*Se llega al (año) 2005 sin un programa común, con visiones muy distintas: con una idea un poquito más compartida de lo que había que sacar, de lo que no había que hacer y de los contenidos de la ley que había que negociar.*” [ICG]<sup>193</sup>

Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurría en el campo de las políticas de asistencia a la población en situación de pobreza o el área de la salud, en los últimos años de la administración Batlle no existía una percepción generalizada sobre la crisis del sistema educativo. Si bien existían algunos diagnósticos sobre los asuntos críticos que la educación pre-terciaria o básica debería enfrentar (déficit de aprendizajes, el rezago escolar, la deserción en media, etc.), producidos mayoritariamente por los equipos técnicos de la propia ANEP, el país aún no había acumulado suficiente evidencia empírica de tipo comparativo (pruebas de aprendizaje internacionales), como para establecer si el sistema educativo uruguayo se hallaba o no en una situación de crisis o de rezago frente a sus vecinos de la región y los países más desarrollados.<sup>194</sup> Mientras en el campo de las políticas de atención a la pobreza extrema se podía afirmar que la sociedad uruguayana atravesaba una situación de emergencia (reflejada en los altos niveles de desempleo que Uruguay había alcanzado en 2003 y en los índices de pobreza e indigencia), que podía ameritar un plan nacional

---

<sup>193</sup> En esta misma dirección comenta otro de los entrevistados, marcando esta relativa ausencia de una propuesta global de reforma —a diferencia de otras áreas de política pública— como un rasgo de más largo aliento (quizás explicado por la división a la interna del Frente Amplio que provocó la “reforma Rama”, con sus promotores y sus antagonistas dentro de la coalición de izquierdas): “*El Frente Amplio no tuvo programa de educación en (la campaña electoral de) 2004, no tuvo programa de educación en (la de) 2009 y no lo había tenido en la de (1999). Y tuvo un borrador que no dice nada en (la de) 2014. Hay que tenerlo claro eso. Y eso marca una diferencia con todas las otras áreas, porque vos llegás con un mandato, y vos llegabas a educación y te encontrabas (que) no había mandato político pensado.*” [ICG] En el mismo sentido, expresa otro entrevistado: “(en el Frente Amplio) *hay posiciones diferentes en educación (...) hay visiones claramente distintas y difíciles de reconciliar (...) No hay un proyecto integral, ni siquiera de los que provienen de la ‘herencia Rama’...*” [ICG]

<sup>194</sup> Al año 2004 Uruguay había participado sólo una vez en la prueba PISA (en 2003), y los resultados de ese primer estudio (que desde ese momento fueron tomados por los gobernantes, las autoridades educativas y los partidos como una medida sintética del estado de situación de la educación nacional) recién serían publicados al término de 2004 (a un mes del triunfo del Frente Amplio), y por ello sólo permitirían establecer un juicio comparativo con respecto a otros países (los de la región o los más desarrollados), pero no con relación al propio país.



*ad hoc* de asistencia social, y mientras en el área de la salud existía la percepción de un sistema al borde del colapso institucional (en particular, del componente conformado por las IAMC), en el terreno educativo la imagen de un sistema en crisis aún no estaba presente en el sistema político (al menos no con la magnitud que fue adquiriendo en los siguientes diez años). Los principales dirigentes y los equipos técnicos de los partidos tradicionales no advertían aún una situación de crisis en el sistema educativo, en gran medida porque eso hubiese supuesto cuestionar su desempeño en el gobierno, ya que habían impulsado entre 1995 y 2004 una reforma del sistema de educación pre-terciaria que lucía exitosa (al menos en términos de implementación). Por otro lado, buena parte de la izquierda (en particular, los sectores más próximos a los sindicatos) confiaba en una suerte de restauración de las virtudes originales de la centenaria educación pública a través de un nuevo marco legal (que restituiría los rasgos institucionales que el sistema educativo pre-terciario había perdido con la ley de educación de 1973) y del incremento del presupuesto destinado a la educación pública.

En un contexto en el que prevalecían las demandas históricas de los sindicatos docentes, los gremios estudiantiles y de la izquierda en torno a la educación (nuevo marco legal e incremento presupuestal), sin una propuesta amplia de reforma de las *policies* (del tenor del “plan de emergencia social” o del “sistema integrado de salud”, dos de los vectores principales del “Uruguay Social”), y sin la percepción de una crisis estructural del sistema educativo, la estrategia definida por el gobierno –que fue, por otra parte, característica de todas o casi todas las áreas de política– fue la de convocar a un amplio “Debate Educativo”, que permitiera contar con insumos para la formulación de la nueva ley de educación y para definir políticas educativas, y la de incrementar al mismo tiempo en forma gradual el presupuesto destinado a la educación pública hasta alcanzar al término del período la meta de 4.5% del PIB para el sector. Esas dos orientaciones, consideradas desde una perspectiva de construcción de régimen de bienestar, podían fortalecer las funciones estatales en el campo de la educación; un nuevo marco legal contribuiría a reforzar su rectoría y una mayor asignación presupuestal permitiría expandir la cobertura pública y mejorar la calidad de los servicios.

El “Debate Educativo” que impulsó Ministerio de Educación y Cultura a partir de 2006 buscó promover la participación de las organizaciones de docentes, los estudiantes, las comunidades y

otros actores relevantes en la definición de orientaciones que permitieran elaborar una nueva Ley de Educación. Al mismo tiempo que se desarrollaba el Debate Educativo, las políticas y programas de educación pre-terciaria mostraron cierta continuidad, más allá de la introducción de algunas innovaciones o nuevos programas de carácter compensatorio. En ese marco, el “Debate Educativo” podía ser considerado como un intento de definir rumbos para las políticas educativas ante la ausencia de una agenda o propuestas de reforma. En esta dirección apuntan Midaglia y Antía (2007: 146): “El comportamiento gubernamental escasamente propositivo e innovador en este campo se tendió a *corregir*, al igual que con el caso de la seguridad social, con la promoción de una iniciativa particular: el llamado “Debate Educativo” desarrollado durante 2006. En esa instancia de amplia participación (con un papel crucial de los gremios de la educación pública) surgió una serie de propuestas que posteriormente fueron presentadas a las autoridades de la enseñanza y a los representantes de los partidos políticos, así como recomendaciones para la elaboración de una nueva Ley de Educación.”

Si bien en el proceso del Debate Educativo (que incluyó talleres de discusión con las distintas instituciones y organizaciones involucradas, así como la producción de documentos y propuestas) se discutieron o abordaron diversos temas, no solo la gobernanza del sistema educativo, en el Congreso de la Educación realizado en 2006 el debate en torno al gobierno de la enseñanza dominó la agenda, lo que implicaba relegar los debates en torno a reformas o transformaciones en el campo de las políticas, programas, modalidades de prestación de servicios educativos, etc.; en cierto sentido, se podría afirmar que ese espacio de debate –en el que predominó la representación de los docentes– se recostó más sobre asuntos de *politics* que de *policy*.<sup>195</sup> El Congreso de la Educación,

---

<sup>195</sup> Uno de los rasgos que caracterizaron al Debate Educativo y, en particular, al Congreso de la Educación fue la capacidad de los actores sindicales para definir o moldear la agenda de discusión. Algunos de los entrevistados que participaron activamente en ese proceso expresan una valoración crítica sobre los resultados del proceso, en tanto no abordó con mayor profundidad discusiones sobre reformas de las políticas educativas. Según uno de los entrevistados: “Me parece que se restringió tanto el debate a la autonomía y cogobierno que se perdió otra riqueza (...) Pensamos –tal vez muy ingenuo de nuestra parte– que íbamos a tener un debate, que íbamos a tener algún énfasis en la profesionalidad: es decir, la didáctica, la pedagogía, las políticas educativas. Y eso fue muy tenue, muy débil en la discusión del Debate Educativo, porque se instaló más que nada el tema de la autonomía y el cogobierno.” [ICS]. El siguiente pasaje de una de las entrevistas es una buena síntesis de la evaluación crítica que algunos actores hacen acerca del proceso (incluso autoridades de gobierno de extracción sindical): “creo que el tema que fue más fuerte, (o

a diferencia de otros ámbitos de diálogo convocados por el gobierno con relación a sectores o áreas de política social (en seguridad social, salud o políticas de infancia y adolescencia), agudizó algunos conflictos y antagonismos (incluso entre los sindicatos docentes y entre las fracciones o referentes en educación de la izquierda). El desarrollo del Congreso estuvo pautado por el conflicto entre los sindicatos docentes y el gobierno (el contencioso entre una agenda de restauración maximalista y una agenda pragmática), y el desencuentro entre las concepciones acerca de las competencias que ese espacio debía tener y su relación con la formulación del nuevo marco legal para la educación. Pese a los cuestionamientos o las críticas a los resultados del Debate Educativo, planteadas tanto por los partidos de oposición (que rápidamente tomaron distancia del proceso, más allá de su aceptación inicial a participar en las instancias de diálogo) como por los sindicatos docentes y representantes estudiantiles (fundamentalmente, de los institutos de Formación Docente de la ANEP), el gobierno rescató parcialmente el proceso: *“yo creo que el primer éxito fue haberlo realizado. Fue un proceso de movilización social muy importante sobre el tema educativo. Creo que también fue un éxito que el Gobierno hubiera llegado hasta el final (...) El fracaso yo creo que apareció en la repercusión: que la discusión del Debate (se haya reducido) a la discusión del Congreso: eso (fue) un fracaso porque empequeñeció el debate y la participación, (porque) redujo la temática a un par de temas (la forma de gobierno y el peso del MEC en el sistema), cuando en realidad se convocaba a (debatir) un tema amplísimo.”*<sup>196</sup> [ICG]

Tras un complejo proceso de elaboración del proyecto de nuevo marco legal para la educación, y con una fuerte oposición de parte de los sindicatos docentes (que promovían una agenda maximalista con relación a la autonomía de los consejos de la ANEP y la participación de los docentes en su gobierno) y la oposición que veía en la nueva ley una pérdida de poder del gobierno sobre el sistema educativo y una clara concesión a los sindicatos, finalmente el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo fue aprobado por el Legislativo en 2008 con los votos del oficialismo.

---

que) estuvo con mucha más presencia, fue el de la repartición de poder. Que es un tema tan viejo como la enseñanza de nuestro país.” [ICG].

<sup>196</sup> Las negritas nos corresponden.

Una de las notas distintivas de la Ley 18.437 es que actualizó en términos programáticos o doctrinarios el marco normativo de la educación por sus referencias a la educación como derecho humano (Art.1) y bien público (Art.2), al tiempo que extendió la obligatoriedad de la educación media a su tramo superior (Art.7) en línea con las tendencias que han recorrido en los últimos años otros sistemas educativos dentro y fuera de la región. En lo que refiere a la arquitectura institucional y, por lo tanto, al conjunto de restricciones e incentivos que operan en el proceso de formulación e implementación de las políticas educativas, la Ley 18.437 introduce una serie de figuras institucionales de suma relevancia en la perspectiva de *aggiornar* al más que centenario sistema educativo uruguayo: como el Instituto Universitario de Educación (Art.84) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Art.113).

Más allá de las polémicas a tres bandas entre el Gobierno, la oposición y los sindicatos docentes, e incluso de las controversias entre algunas fracciones del oficialismo en torno a la oportunidad de convocar el Debate Educativo y el Congreso Nacional de Educación, el Frente Amplio alcanzó al término de su primera experiencia de gobierno uno de los dos objetivos principales que se había trazado en materia educativa, sorteando diversos y complejos obstáculos.

Al mismo tiempo que el gobierno afrontaba el proceso de implementación del Debate Educativo y del Congreso de la Educación, y la formulación del nuevo marco legal para la educación, el equipo económico elaboraba un plan de incremento gradual del presupuesto destinado a la educación pública (ANEP, UdelaR y otros sectores o erogaciones de menor peso fiscal) para alcanzar la meta de 4.5% del PIB destinado al sector al término del período. Por cierto, esa planificación no estuvo exenta de conflictos o controversias; de hecho, en los primeros meses de gobierno, cuando el Poder Ejecutivo se abocaba a la elaboración de su primer presupuesto quinquenal, el debate en el seno del gabinete ministerial en torno a la interpretación de la propuesta de campaña (concretamente, la definición sobre en qué momento debía ser alcanzada la meta del 4.5% del PIB para la educación pública, si en los primeros años de ejecución del nuevo presupuesto o al término del período) devino en una amenaza de renuncia del Ministro de Economía, Danilo Astori, lo que motivó la intervención –privada y pública– del entonces Ministro de Ganadería,



Agricultura y Pesca, José Mujica.<sup>197</sup> Una vez superada la primera crisis ministerial, primó la posición gradualista del equipo económico con relación al *timing* que debería seguir el gobierno para alcanzar la meta de incremento del presupuesto educativo (algo que también ocurriría con respecto al cronograma de incorporación de los distintos colectivos de población al FONASA). El

---

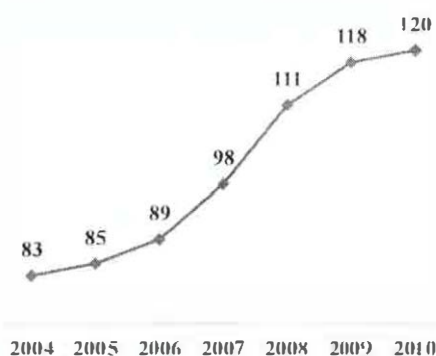
<sup>197</sup> El siguiente fragmento de una entrevista brindada por Astori al periodista Emiliano Coteló el 6 de septiembre de 2005 ilustra algunos de los hitos de esa mini crisis ministerial, pero también —y más importante— de la negociación entre las dos principales fracciones del Frente Amplio (lideradas por Mujica y Astori), como factor clave para la construcción de acuerdos y garantía de la estabilidad partidaria. Coteló: “Ministro Astori, desde el miércoles, cuando se precipitó la crisis, se ha hablado mucho sobre esa pulseada que se dio dentro del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto y sobre cómo llegar a asignarle a la educación el 4,5% del Producto Bruto Interno (PBI), una pulseada durante la cual estuvo sobre la mesa la posibilidad de su renuncia. (...) Si no se presentó renuncia, ¿cómo hay que entender lo que pasó?” Astori: “Comienzo por el hecho específico: presentación formal de renuncia por escrito nunca hubo.” Coteló: “¿Advertencia de la posibilidad de renuncia, sí?” Astori: “Nunca hubo una presentación formal (...) Entonces preferí decirles, con mucha sinceridad: la discusión fue muy severa... para mí estaban en juego cosas muy importantes, decisivas diría yo. Estamos refiriéndonos a la que es, sin duda, la ley más importante del período, pero además es la ley más importante del período en un país muy vulnerable por el enorme endeudamiento público que tiene, y es la primera vez que estamos intentando, precisamente por esa situación, entre otras, que el presupuesto tenga coherencia con el programa financiero del gobierno, que no haya contradicciones entre una cosa y la otra.” Coteló: “Me llamó la atención que el ministro José Mujica, que tuvo un protagonismo importante en todas las gestiones de ese día, dijera ‘Astori no quería irse, creo que en el fondo él no tenía ninguna gana de abandonar el proyecto. Pienso que se pudo haber sentido debilitado en un momento, eso sí.’” Astori: “Eso es rigurosamente cierto, ni yo ni quienes me acompañan queríamos irnos, porque sabíamos que es un problema para el país que nos vayamos. (...) Por lo tanto no queríamos irnos porque sabíamos, y me parece que eso se notó en la tarde del miércoles, que con nuestra ida el país entraba en una etapa dura, negativa... por el hecho de que Uruguay necesita en este momento estabilidad y confianza, que es lo que buscamos con este presupuesto, entre otras cosas.” Coteló: “Y hablando del ministro Mujica, hemos quedado todos muy impresionados con el idilio que se produjo entre usted y Mujica a raíz de esta crisis.” Astori: “Las crisis sirven siempre para encontrar buenas consecuencias como ésta. Si esto es propicio para acercarnos con otros compañeros de trabajo, como el ministro Mujica, el resultado siempre es positivo, siempre es bueno.” Coteló: “Mujica decía la semana pasada que en la prensa se habían cometido muchos errores en estos meses a propósito de la relación Mujica-Astori o MPP-AU, y que para él... puede ocurrir que en algunos temas relevantes el MPP esté más cerca de Asamblea Uruguay que del tercer vértice... del Frente (PS, PCU y otros), el vértice tradicional. ¿Usted tiene esa sensación de que hay muchos puntos de contacto entre AU y el MPP que quizás no se han observado hasta ahora?” Astori: “... comparto lo que dice el ministro Mujica en cuanto a nuestra cercanía en materia de ideas acerca de acciones de gobierno. Nosotros no tenemos diferencias ideológicas, podemos tener discrepancias en cuanto a algunas decisiones específicas.” (<http://www.espectador.com/politica/50561/astori-este-presupuesto-es-todo-lo-que-puede-plantearse#1>)

incremento del gasto público destinado a la educación (el segundo componente del gasto público social junto a la salud, pero muy por detrás del gasto en seguridad social) para alcanzar la meta de 4.5% del PIB destinado al sector (un valor que, por esos años, era recomendado por UNESCO y otras agencias de cooperación multilateral como piso del esfuerzo macroeconómico que deberían hacer los Estado en educación) suponía un stress fiscal significativo ya que el Estado partía de niveles muy bajos de inversión en el sector. Hasta 2005 Uruguay exhibía uno de los niveles más bajos de gasto público destinado a la educación en el continente y el mundo (rasgo, por otra parte, histórico en el país).<sup>198</sup>

El incremento del gasto público en educación durante el período (en particular, en el primer gobierno del Frente Amplio) tuvo como uno de sus principales componentes la recuperación del salario real de los docentes (Gráfico 4.15), que había sufrido una fuerte contracción durante la recesión. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.16, el gasto público total en educación medido como porcentaje del PIB (prioridad macroeconómica) pasa de 3.15 en 2004 a 4.42 en 2009 y a 4.7 en 2013, y medido como porcentaje del gasto del Gobierno Central (prioridad fiscal) de

15.4 en 2004 a 19.1 en 2009 a 21.9 en 2013 (cinco puntos porcentuales menos que la meta propuesta por la reforma constitucional que fuera rechazada por la ciudadanía en 1994).

**Gráfico 4.15**  
Evolución media del salario real docente en Uruguay. Serie 2004-2010. Año 2000 base = 100

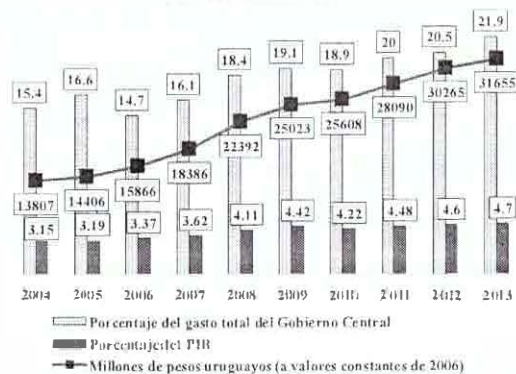


Fuente: De Armas, Gustavo (2012: 4).

<sup>198</sup> Sobre este punto sostienen Llambi y Furtado (2005: 122): “Según el último *Informe de Desarrollo Humano* (PNUD, 2013), de los 175 países (ordenados en el Índice de Desarrollo Humano), Uruguay se destaca en el n° 40, entre los países de ‘alto desarrollo’. Sin embargo, el mismo informe muestra que Uruguay baja casi al final de la lista – al lugar n° 120 de los 149 países para los que se dispuso de información – en cuanto al gasto público en educación sobre el PIB para el período 1998-2000. En efecto, con un valor de 2.8% del PIB considerando todos los niveles de educación pública, se ubica junto con países en su mayoría africanos y centroamericanos.”

La magnitud del crecimiento del gasto público en educación con relación al PIB, registrada durante las dos primeras administraciones frentistas, se advierte con mayor claridad cuando se revisa una serie histórica de más largo aliento. Al comparar los valores promedio del indicador en los sucesivos quinquenios desde 1975 al presente (períodos que a partir de 1985 se corresponden con las administraciones de gobierno), se aprecia con mayor nitidez el crecimiento de los últimos diez años: 2.4% en promedio entre 1975 y 2004, 3.78% entre 2005 y 2009, y 4.54 entre 2010 y 2014 (Gráfico 4.17).<sup>199</sup>

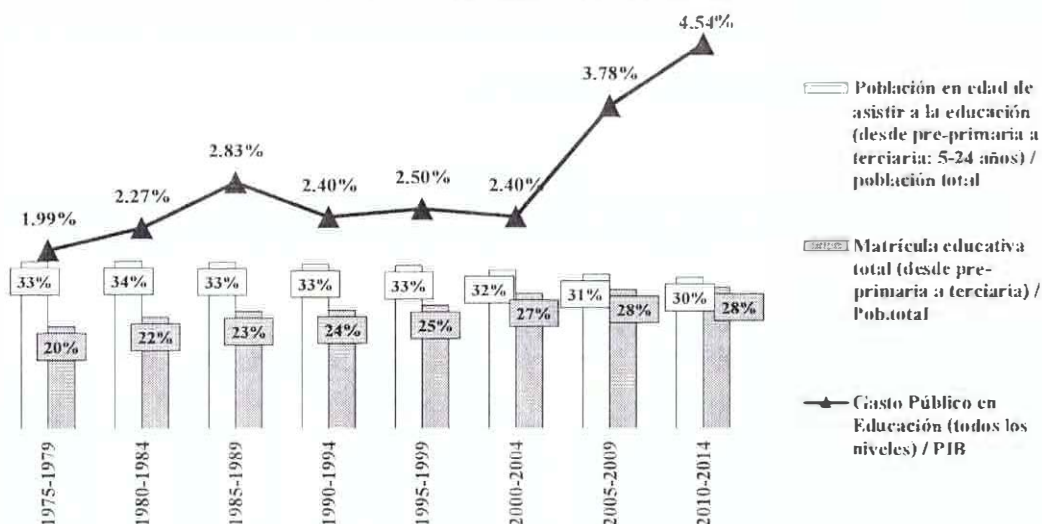
**Gráfico 4.16**  
Indicadores de gasto público en educación en Uruguay.  
Serie 2006-2013.



Fuente: MEC (2014: 194-195).

<sup>199</sup> Un aspecto a señalar es que el incremento de la prioridad macroeconómica del gasto público en educación observado entre 2005 y 2014 se produce en un período en que el alumnado de todo el sistema educativo (desde enseñanza pre-escolar obligatoria —4 y 5 años— hasta terciaria) crece relativamente poco como porcentaje de la población total debido, entre otros factores, a la disminución en términos relativos y absolutos de la población infantil y adolescente. Como se aprecia en el Gráfico 4.16, la matrícula total fue equivalente al 28% de la población total del país entre 2005 y 2014. En consecuencia, el aumento del gasto público destinado a la educación (en pesos a precios constantes y en términos relativos) supuso un aumento considerable del gasto por alumno, teniendo en cuenta además, que la ratio entre matrícula pública y privada se mantuvo relativamente estable durante los últimos diez años, más allá de algunas oscilaciones. En cambio, en el período comprendido entre 1975 y 2004, mientras el gasto público en educación registraba un modesto crecimiento (en promedio fue de 2.39% del PIB en todo el período, con un piso de 1.99% entre 1975 y 1979) y un techo de 2.83% entre 1985 y 1989), la población cubierta por el sistema educativo (público y privado) en todos los niveles de enseñanza (desde pre-escolar a terciaria) creció en forma significativa; pasó de representar el 20% de la población al comienzo del período (unos 500 mil estudiantes) a representar el 27% entre 2000 y 2004 (más de 900 mil estudiantes).

**Gráfico 4.17**  
**Gasto público total en educación e indicadores de cobertura educativa en Uruguay.**  
**Promedios quinquenales entre 1975-2014.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre población de CEPAL ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPAL.STAT/estadisticas/indicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPAL.STAT/estadisticas/indicadores.asp?idioma=e)) y de matrícula y gasto educativo de UNESCO ([http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF\\_Language=eng&BR\\_Topic=0](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0)), excepto para el período 2010 a 2014 para el cual los datos provienen del MEC (2016: 35 y 168).

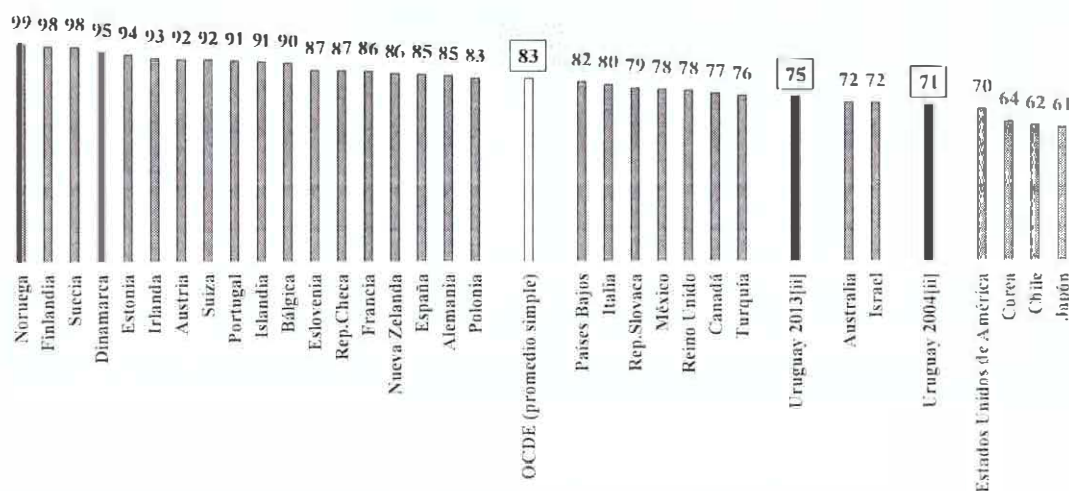
El incremento de los recursos destinados a la educación pública determinó, al igual que el aumento del gasto público en salud (aunque no con la magnitud de este último), un aumento de la participación del gasto del Estado en educación dentro del gasto educativo total, un rasgo que caracteriza a los países que tienen Estados de mayor magnitud, con regímenes de bienestar más desarrollados o avanzados y, en particular, a los países escandinavos, donde el alumnado de las instituciones públicas representa más del 95% de todo el alumnado; en otras palabras, en países donde asistir a una institución educativa es, prácticamente, un sinónimo de asistir a la enseñanza pública.

Así como el gasto público en educación registró un aumento significativo entre 2004 y 2013 (de 3.2% del PIB a 4.7%), el gasto de las familias en educación también se expandió en estos años (de 1.3% del PIB a 1.6%). En consecuencia, la participación del gasto público en el gasto educativo total aumentó en forma moderada: pasó de 71% en 2004 a 75% en 2013. Aunque el peso del gasto público en educación dentro del gasto educativo total no varió significativamente en los últimos diez años, la expansión observada expresa una tendencia hacia una mayor participación del Estado



o des-mercantilización en una dimensión clave en el análisis de cualquier política social: la financiación. Por otra parte, y como se puede observar en el Gráfico 4.18, este fortalecimiento del peso del Estado, como fuente de financiación de la educación, aproxima o acerca al país al promedio de las sociedades más desarrolladas (83%).

**Gráfico 4.18**  
Participación del gasto público total en educación[i] en el gasto total en educación en países de la OCDE y Uruguay. Circa 2011, excepto para Suecia (2010) y Uruguay (2004 y 2013). En porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de información de la OCDE para sus países (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RGRAIDSTY#>), extraída el 13/03/2015, 17:03, y del INFEEd (2014: 271 y 277) para Uruguay.

Notas: [i] De acuerdo a las definiciones de la OCDE, el cálculo surge de dividir todos los gastos en educación (corrientes y de capital) de todos los niveles de gobierno por la suma de estos y de todos los gastos privados (de las familias - de "bolsillo"-, de otras entidades privadas no familiares y de empresas); [ii] No incluye la remeicia fiscal que realiza el Estado por la exoneraciones impositivas (IRAF, IVA, patrimonio y de aportes patronales) previstas en la Constitución de la República de 1967 y en posteriores leyes, la que ha oscilado en un rango que va de 0,36% del PIB en 2004 a 0,39% en 2012 (INFEEd 2014: 284).

Pese al crecimiento del peso del gasto público en el gasto educativo total, resulta evidente que el sistema educativo uruguayo sigue siendo, a grandes trazos, un sistema donde si bien predomina el Estado como fuente de financiación de la educación (financia entre el 71% y el 75% del gasto total en educación), existe una elevada proporción de recursos que provienen de los pagos "de bolsillo" que realizan las familias (entre el 25% y el 29% del gasto total). Por otro lado, aunque la participación del Estado como fuente de financiación ha crecido en el último decenio, Uruguay aún se halla muy lejos del punto en el que se encuentran los países más avanzados, con regímenes de bienestar más desarrollados: desde los países escandinavos, donde el gasto público representa

entre el 95% (Dinamarca) y el 99% (Noruega) del gasto educativo total, hasta los del Mediterráneo, que construyeron en forma más tardía y débil los regímenes de bienestar, donde el gasto público representa entre el 85% (España) y el 91% (Portugal) del gasto total.

Si bien la primera administración de gobierno del Frente Amplio colocó el acento en la definición de un nuevo marco legal para la educación y en el incremento sustantivo de los recursos presupuestales destinados a la enseñanza, es posible advertir también algunas otras distintivas con relación a las nuevas *policies* impulsadas durante este período. Al igual que otros sistemas educativos de la región, el sistema uruguayo puso en marcha durante los primeros años de la primera administración frentista políticas orientadas a fortalecer la capacidad de inclusión de las instituciones educativas, en un contexto pautado por las aún visibles consecuencias de la última gran crisis social.<sup>200</sup> Los programas que fueron creados entre 2005 y 2008, o aquellos ya existentes que fueron reformulados en esos años, perseguían en forma directa o indirecta objetivos asociados al concepto de inclusión: entre otros, prevenir el fracaso educativo, favorecer la permanencia educativa de los estudiantes pertenecientes a los contextos socioculturales más críticos y así prevenir el abandono escolar, y promover la reinserción en el sistema educativo de los adolescentes y jóvenes que se habían desvinculado. Sobre este punto, sostiene Fernández (2010: 144): “Desde mediados de la década pasada, la noción (amplia) de inclusión ha pasado a ser el concepto estelar en las políticas educativas, particularmente en el nivel medio, al punto que en algunos discursos ha desplazado la noción de calidad, e incluso la de equidad, propugnadas desde inicios de los noventa.”<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Sobre este punto, se recomienda: Fernández (2010) y Mancebo y Goyeneche (2010).

<sup>201</sup> A título de inventario de esta nueva camada de programas de inclusión socioeducativa, señalan Bentancur y Mancebo (2010: 259): “Entre otros (programas de inclusión educativa) se destacan el Programa de Impulso a la Universalización del Cíelo Básico (PIU), el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Formación Profesional Básica (FPB) y el Programa de Maestros Comunitarios (PMC). Estos programas se inscribieron en el marco del Plan de Equidad y han supuesto para la ANEP una estrecha articulación de esfuerzos con otros organismos estatales (MIDES, MEC y MSP).” Estos objetivos dialogaban con los propósitos postulados por los planes y programas que comenzaban a ser desarrollados en ese mismo tiempo en el campo de las políticas sociales: en particular, el PANES y el “Plan de Equidad”.

La interacción con los programas que son desarrollados desde el campo de las políticas sociales implicó un cambio significativo en el proceso de elaboración de las políticas educativas y sus contenidos. En cierto sentido, las políticas y programas desarrollados en el campo de la educación se inscribieron dentro del repertorio más amplio de las políticas sociales, lo que suponía una ruptura con respecto a una visión tradicional de la izquierda uruguaya sobre el carácter específico de la enseñanza, con una concepción que se resiste a considerar las políticas educativas como una parte del continente de las políticas sociales.<sup>202</sup> La inscripción de las nuevas políticas educativas o programas que se iniciaron durante el primer gobierno del Frente Amplio dentro del amplio abanico de políticas destinadas a favorecer la inclusión social de los sectores más vulnerables y, en particular, de los estratos más golpeados por la crisis de 2002, determinó una expansión del espectro de instituciones estatales involucradas, en distinto grado, en alguna de las estaciones del ciclo de las políticas educativas. En esta dirección comentan Bentancur y Mancebo (2010: 255): “Otra impronta en la hechura de las políticas educativas del período... es la expansión del elenco de organismos gubernamentales que participaron en la misma. Sin perjuicio del estatus autónomo de la ANEP, instituciones tales como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y el MEC desempeñaron un rol inédito en la construcción de la agenda educativa y en la promoción de varias de las reformas más importantes...”

La participación de instituciones estatales no tradicionales en la faena de las políticas educativas se advierte con claridad en una de las principales iniciativas del período, asociada desde el origen a la figura del Presidente Vázquez: el Plan CEIBAL. La incidencia que tuvo el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en las distintas fases de la adaptación local de la iniciativa *One Laptop per Child* (su diseño, su implementación y su seguimiento), marca una novedad con relación a los actores intervinientes en la hechura de las políticas educativas. Aunque el Plan CEIBAL fue asumido desde su lanzamiento por las autoridades de la ANEP como un componente

---

<sup>202</sup> Sobre este punto comenta Fernández (2010: 144): “El segundo elemento típico de estas políticas (de inclusión educativa), los criterios de focalización, devela una característica crucial: su carácter integral o transversal y extra-educativo. Las políticas de inclusión trascienden el campo sectorial para ubicarse como componentes clave de las redes de asistencia social focalizadas en la adolescencia y juventud, enmarcadas más ampliamente en los programas de lucha contra la pobreza...”

destacado de su repertorio de políticas, parece claro que su génesis fue en gran medida el resultado de la acción de instituciones y agentes externos a la ANEP.<sup>203</sup>

Otro rasgo que definió la gestión del sistema educativo durante las dos primeras administraciones frentistas (especialmente en la ANEP) fue la implementación de programas específicos, relativamente acotados en sus objetivos y cobertura, como estrategia de cambio –incremental y pragmática– para enfrentar nudos críticos o asuntos clave y para mejorar la calidad de los servicios. A diferencia del campo de la salud, donde el gobierno impulsó una reforma sistémica o global (que suponía modificar los mecanismos de financiación del sistema, redistribuir usuarios entre los dos principales subsistemas de proveedores de servicios de salud –ASSE y las IAMC– y generar nuevos instrumentos de gobernanza), en el sistema público de educación pre-terciaria (la ANEP) las autoridades optaron por implementar programas específicos, orientados a enfrentar nudos

---

<sup>203</sup> El Plan CEIBAL se convirtió al término de la primera Presidencia de Vázquez en uno de los principales resultados en materia educativa, al que se le podía atribuir, en gran medida, la reducción de la brecha digital entre estratos socioeconómicos que se produjo entre 2006 y 2010. En 2006 sólo el 5.7% de los hogares de quintil de más bajos ingresos contaba con un microcomputador, mientras la mitad (49%) de los hogares del quintil de mayores ingresos disponía al menos de uno (un porcentaje nueve veces mayor entre los quintiles extremos). De hecho, la proporción de hogares con microcomputadores era baja o muy baja en casi todos los estratos: 13.8% en el segundo quintil (estrato medio-bajo), 22.3% en el tercer quintil y 31.5% en el cuarto quintil (estrato medio-alto). En gran medida como resultado del Plan CEIBAL (sumado al crecimiento económico y la expansión de la capacidad de consumo de la población), en 2010 el 57.9% de hogares del quintil más pobre tenía al menos un microcomputador (diez veces más que en 2006). El incremento también se verificó en los hogares de ingresos medio-bajo y medio: en el segundo quintil el porcentaje pasó de 13.8 a 49.2, en el tercero de 22.3 a 45 y en el cuarto de 31.5 a 50.8. Por último, en los hogares del quintil de mayores ingresos (donde se registran bajos niveles de participación en la educación pre-terciaria pública y, por lo tanto, donde la posibilidad de acceder a un microcomputador a través del Plan CEIBAL es relativamente baja), el salto fue menor (de 49% a 65%), atribuible casi exclusivamente a la expansión del consumo de los hogares en un contexto de fuerte crecimiento económico. Los datos son extraídos de Rivoir y Lamschein (2012: 62). Sobre el acierto político que representó la puesta en marcha del Plan CEIBAL, sostiene uno de los entrevistados: *“(la implementación del Plan CEIBAL) fue una gran intuición y de un gran acierto orgánico institucional... Ahí tenés una política que fue exitosa, que impactó a nivel educativo, que además fue de las cosas que pudo mostrarse como positiva en educación.”* [CCG]



críticos (la inasistencia, el rezago escolar, la deserción en media, etc.) y focalizados en poblaciones acotadas.<sup>204</sup>

Durante la segunda administración frentista, y luego de un período signado por la sanción de un nuevo marco legal y el incremento del gasto público hasta alcanzar o rozar la meta del 4.5% del PIB para la educación pública, se intentó construir hoja de ruta en educación compartida por todos los partidos con representación parlamentaria. En la transición entre la primera y la segunda administración se conformó un grupo de trabajo integrado por referentes en educación de los cuatro partidos con representación parlamentaria<sup>205</sup>, quienes elaboran un acuerdo programático que incluyó una serie de objetivos y metas que involucraban a todos los estamentos del Sistema Nacional de Educación Pública y que tenían un carácter, principalmente, incremental, ya que no introducían o pretendían promover cambios estructurales o sistémicos, sino ampliar –a un ritmo mayor, quizás, que el del primer gobierno del Frente Amplio– políticas, programas o servicios que se venían desarrollando desde comienzos de los años noventa: expansión de la cobertura pública de “educación para la primera infancia” (Plan CAIF y otras ofertas) y de educación inicial dependiente de ANEP (para niños de 3 a 5 años); extensión del número de Escuelas de Tiempo Completo; construcción de un número significativo de liceos públicos para descongestionar la matrícula y lograr una atención más personalizada de los estudiantes, etc.<sup>206</sup> En todo caso, la hoja

---

<sup>204</sup> El grueso de los programas educativos y la mayor parte de los programas desarrollados por ANEP (independientemente del año de su creación) tienen en términos de escala o población beneficiaria una magnitud acotada. Siguiendo la categorización propuesta por Midaglia y Castillo (2010), podrían ser considerados programas “micro” o “medianos”, cuya población beneficiaria es inferior a 5.000 destinatarios.

<sup>205</sup> Esta comisión multipartidaria sobre educación fue una de las cuatro que Mujica promovió en torno a cuatro temas clave: educación, seguridad ciudadana, energía y medioambiente.

<sup>206</sup> El documento titulado *Documento de Acuerdo sobre Educación. Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente* (presentado a la opinión pública en mayo de 2010) establece, entre otras metas de expansión de políticas, programas o servicios, las siguientes: a) “Lograr la incorporación plena a la educación inicial de los niños y niñas de 4 y 5 años. Aumento progresivo de la incorporación de niños y niñas de 3 años, a través de diversas modalidades. Incorporación de la totalidad de los niños y niñas provenientes de hogares bajo la línea de pobreza.” (p. 5); “Alcanzar con la modalidad de Escuelas de Tiempo Completo al 100 % de los niños en situación de pobreza en Educación Primaria y cubrir totalmente en el presente quinquenio al quintil más desfavorecido, lo cual significaría contar con un total de 300 Escuelas de Tiempo Completo, incluidas las 131 ya existentes y las 33 en proceso de creación o transformación.” (p.6); “Construir 58 centros educativos de educación media básica que permita

de ruta que trazaba este acuerdo no suponía una reforma global o estructural del sistema educativo, o una revisión de su institucionalidad. En gran medida, los objetivos y metas que tenían o admitían una formulación operativa o concreta (expansión de coberturas en educación inicial, aumento del número de Escuelas de Tiempo Completo, o creación de un número significativo de nuevos liceos públicos) se incorporaron en el presupuesto quinquenal remitido por el Ejecutivo al Legislativo a mediados de ese año, y recibieron el respaldo de un amplio espectro partidario.<sup>207</sup> Pese a este acuerdo, la evaluación negativa sobre la eficacia de la gestión de algunos Consejos de la ANEP, así como conflictos con los sindicatos en algunos niveles educativos (en particular, en la educación secundaria), determinaron la formulación de un nuevo acuerdo multipartidario en 2011 y la remoción a mitad del período de algunas de las autoridades de ANEP que habían sido propuestas por Mujica (una circunstancia inusual desde la restauración democrática).<sup>208</sup>

Más allá de los conflictos y crisis políticas en el sector educación durante los primeros años de la administración Mujica, no se advierte un quiebre con relación a las orientaciones principales en materia de política educativa del primer gobierno del Frente Amplio: incremento del gasto público en educación, expansión incremental de la oferta pública en la enseñanza pre-terciaria y terciaria

---

atender a la totalidad de los adolescentes entre 12 y 15 años, localizados de tal forma que faciliten la integración social de los estudiantes.” (p.9). Cabe destacar que este documento incluía también una serie de metas cuantitativas referidas a resultados educativos (aprendizaje y egreso), así como orientaciones más generales sobre la descentralización en la gestión de los centros educativos y algunas referencias a transformaciones institucionales: como por ejemplo, la creación de un nuevo ente de educación terciaria (la base de lo que sería la futura Universidad Tecnológica) y de una Universidad de la Educación, o la implementación efectiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa que había sido creado dos años antes por la Ley de Educación.

<sup>207</sup> En el marco de la política del Presidente Mujica de incorporar a representantes de la oposición en cargos de gobierno, en representación de la minoría y para cumplir funciones de control (y a la vez apoyo a la gestión gubernativa), se incorporó al Consejo Directivo Central de la ANEP, entre los tres Consejeros propuestos por el Ejecutivo al Legislativo, un representante de la oposición: el nacionalista Daniel Corbo. Esta incorporación, más allá de formar parte de una política general o más amplia de integración de la oposición a cargos de gobierno, ratificaba el propósito de impulsar políticas educativas con respaldo multipartidario.

<sup>208</sup> La sustitución en 2012 del Presidente del CODICEP, José Seoane, por quien hasta ese momento se desempeñaba como Director General de Educación Técnico-Profesional, Wilson Netto, y la remoción (en dos oportunidades durante el período) del Director General de Educación Secundaria. A estos cambios en la órbita de ANEP, se sumaron otros en el MEC.

(en particular, la universitaria) e implementación de programas de escala micro o mediana para enfrentar nudos críticos en lugar de una reforma de carácter sistémico o estructural.

Durante todo el período tampoco se advierten cambios de magnitud con relación a la distribución de la matrícula total entre los subsistemas público y privado, con respecto a la participación del Estado en la provisión de servicios educativos, que permitiera aseverar que se produjo un avance del Estado o un proceso de des-mercantilización. Si bien el subsistema público creció en términos absolutos en todos los tramos o niveles de enseñanza, excepto en la educación primaria donde se produjo una leve caída en el número de alumnos cubiertos por la oferta pública, el crecimiento absoluto también se verificó en el subsistema privado. En consecuencia, al examinar la evolución del conjunto del sistema educativo (desde la educación inicial a la terciaria) entre 2004 y 2014, no se advierten cambios de gran magnitud; en todo caso, una tendencia al crecimiento del subsistema privado y al retroceso del Estado como proveedor de servicios educativos al menos en algunas áreas (Tabla 4.4).<sup>209</sup>

**Tabla 4.4**  
**Número total de estudiantes en todos los niveles de educación formal[i] en Uruguay según el tipo de institución a la que asisten (pública y privada). Años seleccionados entre 1990 y 2014.**  
**En miles y en porcentajes.**

	1990	1999	2004	2009	2014
Instituciones públicas	648 (85%)	723 (86%)	<b>804 (87 %)</b>	815 (84 %)	<b>811 (83%)</b>
Instituciones privadas	110 (15%)	121 (14%)	<b>117 (13 %)</b>	159 (16 %)	<b>171 (17%)</b>
Total	758 (100%)	844 (100%)	<b>921 (100%)</b>	974 (100%)	<b>982 (100%)</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en las ediciones del Anuario Estadístico de Educación del MEC de los años 1990, 1999, 2004 y 2009, y de MEC (2016).*

*Nota: [i] se incluyeron los siguientes niveles de educación, conforme la clasificación establecida en el Art 22 de la Ley de Educación 18437: "educación inicial y primaria", "educación media básica", "educación media superior", "educación terciaria", "formación en educación" y "educación terciaria universitaria"; además, se incluyó el ciclo de "educación de primera infancia". Explícitamente, se excluyó la educación no formal.*

<sup>209</sup> El incremento del alumnado de instituciones privadas registrado entre 2004 y 2014 (por lo tanto, de las familias que acceden a los servicios educativos mediante "pago de bolsillo") no puede ser atribuido, teniendo en cuenta su magnitud, al crecimiento económico experimentado por el país en este período y a la expansión de la capacidad de consumo de los sectores medios y altos. En una población relativamente estable el aumento de 117 mil a 171 mil alumnos en todo el subsistema privado de educación, se explica, en buena medida, por los aumentos observados en la educación secundaria y universitaria, que podrían estar reflejando un corrimiento desde lo público a lo privado en estos tramos de enseñanza.

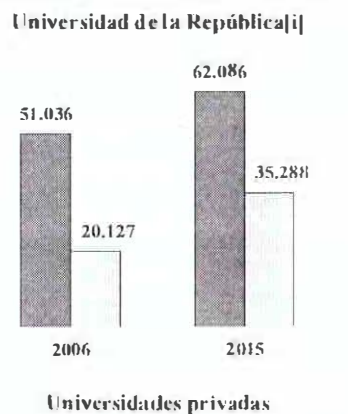
Si bien la distribución entre los subsistemas público y privado no registra cambios de gran magnitud entre 2005 y 2014 (más allá de un crecimiento de cuatro puntos porcentuales del sector privado dentro de la matrícula total), el análisis por tramos o niveles de enseñanza sí permite apreciar comportamientos diferentes y, por lo tanto, áreas o sectores del sistema educativo donde sí se verifica un avance del sector público en términos de oferta y cobertura.

En este período se advierte un avance del Estado como proveedor directo de servicios educativos en la educación terciaria (en la UdelaR y en la educación terciaria tecnológica dependiente de ANEP) y como financiador de prestadores privados dependientes del Estado en el tramo de educación para la primera infancia (Centros CAIF dependientes del INAU/MIDES<sup>210</sup>).<sup>211</sup>

<sup>210</sup> Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) dependientes del Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), que atienden a niños menores de cuatro años en régimen de asistencia diaria o bajo otras modalidades. Estos centros, que fueron creados en 1988 durante el primer gobierno post-autoritario del Partido Colorado, se financian con transferencias que reciben del Estado (del INAU) en función del número de niños que atienden. Estos centros, que son administrados por asociaciones civiles sin fines de lucro, están regulados por el Estado. Esta oferta de educación para la primera infancia o cuidados es uno de los pocos ejemplos en el área de la educación donde el Estado “subsidió” la oferta privada o no estatal de servicios. Sobre este punto, se recomienda consultar: Midaglia (2000).

<sup>211</sup> En este sentido, sostiene uno de los entrevistados: “También hubo una mejora en cuanto a políticas de atención a la infancia a partir de educación primaria (...) también la mejora en la cobertura de educación inicial, que llega prácticamente a la universalización del (nivel de) cuatro años, y (en) políticas de atención a la primera infancia. Y,

**Gráfico 4.19**  
Población que asiste a la educación universitaria en Uruguay por tipo de administración (pública y privada) y área geográfica de residencia. Años 2006 y 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares del INE de 2006 y 2015.

Notas: [1] dentro de estas cifras podría existir un número muy reducido de estudiantes de otras ofertas universitarias públicas (“similares” según las opciones de respuestas previstas en el cuestionario de la ECH), como por ejemplo en 2015 la UTEC.



El crecimiento de la matrícula pública o estatal se advierte en el nivel de enseñanza terciaria o superior. Entre 2005 y 2014 se produce una expansión significativa de la oferta de educación universitaria pública en el interior del país. Se crean o fortalecen polos regionales de la Universidad de la República y se diversifica su oferta de formación de grado y postgrado. Los avances en el proceso de descentralización en el territorio de la Universidad de la República, la expansión en algunos puntos del interior del país de la oferta universitaria privada y el crecimiento de la matrícula de educación terciaria tecnológica dependiente de la ANEP provocaron un incremento de la matrícula de educación terciaria en todo el país, pero especialmente en el interior. Entre 2006 y 2014 el alumnado de toda la educación terciaria pasó de 107 mil estudiantes a 147 mil (un crecimiento de 37%), y la población estudiantil residente en el interior del país creció de 36 mil a 58 mil (un crecimiento de 61%). Aunque la expansión de la matrícula universitaria pública debe ser atribuida a una planificación definida por la propia Universidad de la República, en tanto Ente Autónomo, su concreción sólo podía ser posible a partir de la fuerte expansión presupuestal decidida por el Poder Ejecutivo para el período, en particular durante la primera administración de gobierno.

Aunque esta expansión no fue un objetivo o meta planteada como prioridad durante la campaña electoral de 2004, la expansión de la oferta de enseñanza terciaria pública en el interior del país se convirtió al cabo de los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en uno de los resultados más destacados por las autoridades educativas y los principales voceros del gobierno (Gráfico 4.19).<sup>212</sup>

---

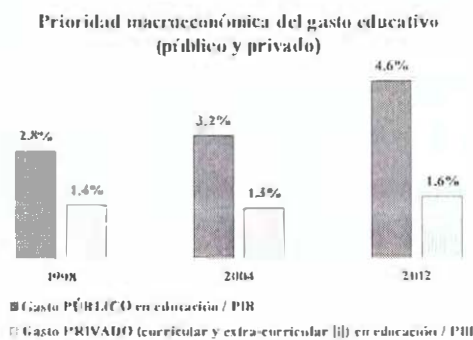
*por último, a nivel educativo (se) puede decir que avanzó en la consideración de la educación tecnológica a nivel público...*" [ICG]

<sup>212</sup> Sobre este punto sostiene uno de los entrevistados: *"Otro punto (clave) es la concepción de un país integrado, pero no sólo socialmente sino territorialmente. Uruguay es un país con una larguísima historia de país fragmentado, que nace como país fragmentado, con vocación de país fragmentado (...) El trabajo hacia políticas para integrar territorialmente el país; en educación lo veo muy claro (...) el rol de la educación en la construcción del país integrada... por ejemplo, los avances universitarios en el interior."* [ICG]

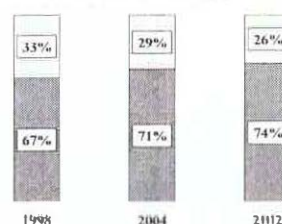
Pese a que el alumnado de las instituciones públicas de educación creció en algunos niveles o tramos (básicamente en la enseñanza terciaria y en la inicial), el crecimiento que experimentó el subsistema de instituciones privadas determinó que los pesos del Estado y del mercado en la provisión de servicios educativos no registraran cambios significativos durante el período; en ese sentido, no se podría afirmar que se produjo un avance del Estado o una des-mercantilización o retroceso del sector privado en la provisión de los servicios educativos. En cambio, con respecto a la financiación del gasto educativo sí se advierte un moderado avance del Estado en detrimento del sector privado. Como ya se señaló, la participación del gasto público en el gasto educativo total creció en forma moderada entre 2004 y 2013 (de 71% a 75%), pero en un contexto de fuerte expansión económica (Gráfico 4.20). Si bien

entre 1998 y 2004 también se registró un crecimiento del peso del gasto público dentro del gasto educativo total (de 67% a 71%) y, por ende, una caída de la participación del gasto privado, ese cambio se produjo durante la recesión económica (1999-2003), en un período de contracción del ingreso y la capacidad de consumo de las familias (de hecho, entre 1998 y 2004 se observa una leve caída del gasto privado con relación al PIB, de 1.4% a 1.3%). A diferencia de ese período, el aumento del peso del gasto público dentro del gasto educativo total registrado entre 2004 y 2013 (de 71% a 75%) fue resultado de decisiones políticas: del fuerte aumento del presupuesto estatal

**Gráfico 4.20**  
Indicadores de prioridad macroeconómica del gasto en educación y distribución del gasto educativo total por fuentes de financiación en Uruguay. Años seleccionados entre 1998 y 2012.



**Distribución del gasto total en educación por fuente de financiación (pública y privada)**



□ Gasto PRIVADO (curricular y extra-curric.) en educación / gasto educativo TOTAL.  
■ Gasto PÚBLICO en educación / gasto educativo TOTAL.

Fuente: elaboración propia a partir del INEEd (2014: 271 y 277) para los años 2004 y 2012, y de Cirau (2001: 35).

Nota: [i] se incluye sólo el gasto extracurricular en el que incurren las familias (cursos de idiomas, informática, clases particulares, etc.); por lo tanto, se excluyen los gastos en materiales (por eje., libros, uniformes, equipamiento y transporte).

dedicado a la educación pública<sup>213</sup>; un incremento (de 3.2% a 4.6% del PIB) que superó el que se registró en el consumo de bienes y servicios educativos realizado por las familias (de 1.3% a 1.6%).<sup>214</sup> Por otro lado, en la medida que el presupuesto estatal destinado a las instituciones públicas de enseñanza creció en forma sostenida durante todo el período y la matrícula pública no experimentó un aumento significativo (creció levemente en educación media, en mayor medida en terciaria e inicial y decreció en la primaria<sup>215</sup>), el gasto por estudiante aumentó muy significativamente, lo que implicó una disminución de la brecha con el gasto por estudiante en el sector privado (Gráfico 4.21).

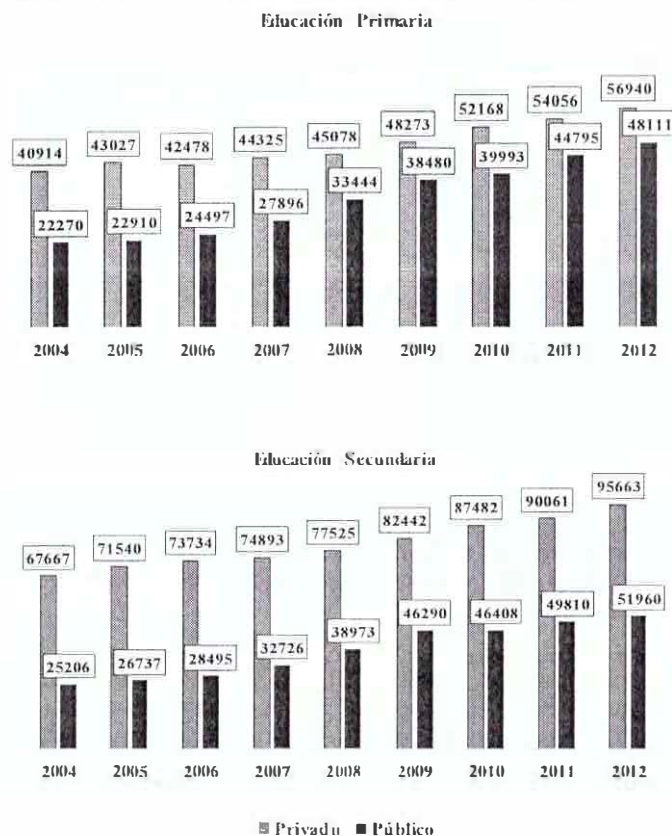
---

<sup>213</sup> Se hace referencia al “presupuesto estatal dedicado a la educación pública” y no a la totalidad del “gasto público en educación”, ya que éste último debería incluir, en rigor, la renuncia fiscal que el Estado realiza, por mandato constitucional (Art.69 de la Constitución de 1967: “Artículo 69.- Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.”), a favor de las instituciones privadas que brindan servicios educativos y culturales. De acuerdo al citado estudio del INEEd (2004: 284), entre 2005 y 2012 la renuncia fiscal del Estado osciló entre 0.36% y 0.39% del PIB. Si se incluyeran estos datos la participación del Estado, como fuente de financiación, dentro del gasto educativo total apenas aumentaría de 75% a 76%; este leve aumento probablemente se verificaría también si se modificasen los cálculos para 1998 y 2004.

<sup>214</sup> Tanto en 1998 como en 2012 Uruguay se encontraba al cierre o en los últimos años de un largo período de crecimiento económico (el primero de 1984 a 1998 –con un año de caída en 1996–, y el segundo de 2003 y 2014 o 2015), por lo que la comparación entre ambos años resulta válida, en la medida que se comparan años en los que la capacidad de consumo de las familias estaba en expansión. Mientras en 1998 un tercio del todo el gasto educativo correspondía al gasto directo de las familias (“pago de bolsillo” de acuerdo a la jerga sobre regímenes de bienestar), en 2012 –luego de muchos años de fuerte crecimiento económico, aumento del ingreso de los hogares y expansión del consumo– el gasto directo de las familias representaba una cuarta parte del gasto total, no porque éste no hubiese crecido en términos absolutos y relativos (aumentó de 1.3% a 1.6% del PIB entre 2004 y 2012), sino porque el gasto público creció aún más (de 3.2% a 4.6% del PIB).

<sup>215</sup> En este último caso, principalmente, por factores demográficos (la reducción de la población en edad de asistir a la educación primaria), pero también –hipótesis menos explorada– por una transferencia en ciertos estratos de población (sectores medios y medio-altos) desde las escuelas públicas a los colegios privados.

**Gráfico 4.21**  
**Gasto anual por estudiante en Uruguay, medido en moneda nacional a precios de 2013, por tipo de administración (privada y pública) en educación primaria y secundaria[i]. Serie 2004-2012.**



Fuente: INEEd (2014: 291).

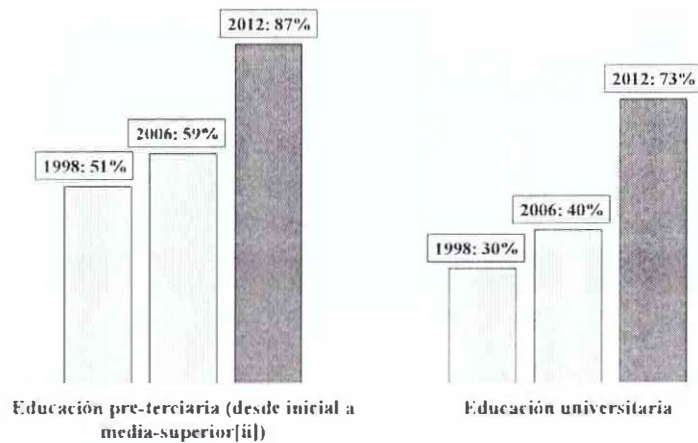
Notas: Educación Media incluye secundaria y técnico profesional. Como en el caso de esta última no fue posible discriminar entre educación media técnica y media terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos subsectores.

Como se puede apreciar en el Gráfico 4.22, entre 2004 y 2012 la ratio entre el gasto por alumno en el subsistema público y el privado pasó de 59% a 87% en la educación pre-terciaria (inicial, primaria y media)<sup>216</sup>, en tanto en la educación universitaria creció de 40% a 73%.

<sup>216</sup> Según INEEd (2014: 290): "El gasto por estudiante del sector privado creció en el periodo considerado, pero a una tasa inferior a la del sector público (4% frente a 11% acumulativo anual). La brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado se redujo: en 2006 el gasto promedio por estudiante en el sector público equivalía al 59% del privado y en 2012 se situó en el 87%. El gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita pasó de representar el 10,9% en 2006 al 15,4% en 2012, mientras que el privado cayó del 18,5% al 17,6%."



**Gráfico 4.22**  
**Ratio entre el “gasto por estudiante en la educación pública” y el “gasto por estudiante en la educación privada” en Uruguay por tramos educativos. Años 1998[i], 2004 y 2012.**



*Fuente:* para educación pre-terciaria en 2006 y 2012, INEEd (2014: 290); para la educación pre-terciaria en 1999, estimaciones propias en base a datos sobre gasto de Girau (2001: 15) y de matrícula del MEC; para la educación universitaria en 2006 y 2012, estimaciones propias en base a datos sobre gasto del INEEd (2014: 271, 277-8 y 355) y de matrículas de la Udelar y las universidades privadas del MEC. (2016: 35); para la educación universitaria en 1999, estimaciones propias en base a datos sobre gasto de Girau (2001: 22 y 35) y de matrículas del MEC.

*Notas:* [i] el dato de educación pre-terciaria pública fue elaborado en base a datos de gasto de 1999 y de matrícula de 2000, y el de privada en base a datos de gasto de 1998 y de matrícula de 2000; el dato de la enseñanza universitaria fue elaborado tanto para el subsistema público como privado en base a datos de gasto de 1998 y de matrícula de 2000. [ii] se incluye también el gasto en la educación técnica superior o terciaria dependiente del CETP de la ANEP por la imposibilidad de desagregar tales datos. Como sostiene INEEd (2014: 290): “Para el caso de la ANEP se considera el gasto dirigido a educación inicial, primaria, secundaria y técnica profesional (incluida la educación técnica terciaria debido a la imposibilidad de desagregarla).”

La reducción de la brecha entre los proveedores públicos de enseñanza y los privados —una disminución que también se aprecia en el área de la salud al examinar la evolución del gasto por usuario en los efectores estatales (ASSE) y los privados (IAMC)—, resulta de interés desde una perspectiva analítica propia del estudio de los regímenes de bienestar, ya que indica hasta qué punto los servicios sociales a los que acceden las personas a través del Estado, mediante el pago de impuestos y contribuciones, o del mercado guardan cierta similitud en términos de calidad. Los regímenes de bienestar más desarrollados o robustos se caracterizan no solo por la universalidad de sus políticas y por el acceso a las prestaciones en base a derechos sociales reconocidos y mediante mecanismos institucionalizados, sino también porque la calidad de los servicios que son provistos en forma directa por el Estado o por proveedores que son financiados con fondos públicos es similar —incluso superior— a la de los servicios que se pueden comprar en el mercado.<sup>217</sup>

<sup>217</sup> Aunque en educación la calidad de los servicios puede depender, en cierta medida, de factores micro (que operan

Aunque en los últimos diez años se observa una significativa reducción de la brecha con relación al gasto por estudiante entre los proveedores públicos y privados en Uruguay, que teóricamente podría generar servicios de calidad más homogénea (medible a través de diversos indicadores sobre la dotación docentes, infraestructura y equipamiento), el sistema educativo uruguayo se halla aún lejos de la paridad entre gasto por alumno en proveedores públicos y proveedores privados que exhiben los sistemas educativos de los países con regímenes de bienestar más avanzados o desarrollados. Como se puede advertir en la Tabla 4.5, tanto en los países con regímenes de bienestar de corte socialdemócrata (los escandinavos), como en los países europeos con regímenes de carácter más corporativista y en los países con regímenes más liberales o residuales, el gasto por alumno (en este caso de educación primaria) no difiere significativamente entre las instituciones públicas y privadas (dependientes o no del Estado).

**Tabla 4.5**  
**Indicadores de gasto anual total por estudiante en instituciones de educación primaria en países seccionados de Europa occidental y los Estados Unidos de América. Circa 2011.**

	Gasto en instituciones <b>PÚBLICAS</b>	Gasto en instituciones <b>PRIVADAS</b> dependientes del Estado	Gasto en instituciones <b>PRIVADAS</b> independientes	Gasto en instituciones <b>PÚBLICAS</b> / Gasto en instituciones <b>PRIVADAS</b> dependientes del Estado	Gasto en instituciones <b>PÚBLICAS</b> / Gasto en instituciones <b>PRIVADAS</b> independientes
Noruega (Norwegian Krone)	111699	56822	NA	<b>197%</b>	NA
Finlandia (Euros)	7400	8382	NA[i]	<b>88%</b>	NA
Suecia (Swedish Krona)	83619	91582	NA	<b>91%</b>	NA
Francia (Euro)	6196	4075	2071	<b>152%</b>	<b>299%</b>
Alemania (Euro) (2008)	4756	5668	NA	<b>84%</b>	NA
Reino Unido (Pound Sterling)	6764	SD[ii]	9050	SD	<b>75%</b>
Estados Unidos de América	11211	NA	8316	NA	<b>135%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RGRADSTY#>), extraída el 13/03/2015, 17:03.

Notas: [i] No aplica; [ii] Sin datos.

La revisión de las principales transformaciones o innovaciones operadas en el sector de la educación pública durante los dos primeros gobiernos de izquierda en Uruguay permiten advertir,

a nivel de aula o centro educativo) e intangibles (que no dependen linealmente de los recursos financieros destinados a producir bienes o servicios educativos), el volumen de recursos que se destina a la educación por alumno es una de las variables principales, o la más relevante, para determinar la calidad de enseñanza.

por un lado, una tendencia al fortalecimiento del Estado en el campo educativo, al menos en tres niveles. En primer lugar, la sanción de la nueva Ley de Educación podría ser considerada una expresión de fortalecimiento de la rectoría del Estado, tanto por sus componentes dogmáticos como por la introducción de algunos ámbitos institucionales que jerarquizan el rol del Ministerio como cabeza del Sistema Nacional de Educación Pública (aunque sin alterar el particular carácter dual o bicéfalo –MEC y ANEP– de la conducción de la educación pre-terciaria pública). En segundo lugar, el incremento del presupuesto estatal destinado a la educación pública supone, también, fortalecer la capacidad de las instituciones estatal como proveedoras de servicios educativos y reducir la brecha de gasto y calidad con los proveedores privados. En tercer término, la expansión de la cobertura pública en algunos niveles de educación (en particular, en la educación terciaria) y en algunas áreas geográficas (el interior del país) también puede ser considerada un avance del Estado en el campo educativo, aunque no haya modificado en forma significativa la distribución de la matrícula entre el sector público y el privado.<sup>218</sup>

Si bien se podría afirmar que las líneas de política impulsadas fortalecieron al Estado en el campo de la educación, que profundizaron un sesgo pro-Estado que las reformas iniciadas a mediados de los años noventa ya plantearon (en un marco de legados de política históricamente estatistas), resulta evidente al comparar el sector educativo con algunos de los otros pilares del régimen de bienestar uruguayo (en particular, el área de la salud) que las dos primeras administraciones frentistas no plantearon una reforma estructural o la creación de un “sistema nacional integrado” de educación. Si bien el diseño institucional de la educación pública uruguayo (la autonomía de las instituciones de enseñanza pre-terciaria y universitaria) impone poderosos límites u obstáculos a cualquier gobierno para impulsar con sus propios recursos políticos reformas estructurales<sup>219</sup>,

---

<sup>218</sup> En esta dirección, señala uno de los entrevistados: “(En educación, en) lo que se avanzó... fue en una nueva forma organizativa del sistema educativo, (en la sanción de) una nueva ley, que era un objetivo político en 2005 (...) También (se avanzó) en educación, (en) un aumento importante de las prestaciones económicas, (lo cual) era de las cosas que estaban planteadas en el programa de gobierno. Eso se logró, y Uruguay mejoró sensiblemente en el contexto internacional (...) En términos de logros (educativos), yo diría que el más importante en estos diez años fue la extensión de la educación terciaria... a todo el país. No se ve mucho porque se habla menos de eso pero yo creo que es bastante más importante, (lo) cual termina en 2015 con la creación de tres campus y centros regionales de la Universidad de la República, (un) incremento del número de carreras y de matrícula.” [ICG]

<sup>219</sup> El siguiente fragmento de una de las entrevistas realizadas resulta elocuente en este sentido: “(En educación) el

una de las claves señaladas por varios actores como condición primaria para desarrollar una transformación de gran calado es la decisión política y la disponibilidad de un programa de reformas. La estrategia de cambio adoptada parece haber sido más la de la transformación incremental y sostenida que la de una redefinición estructural. En ese sentido, la visión del Presidente del CODICEN de la ANEP durante la primera administración de gobierno del Frente Amplio, Luis Yarzábal, expresa esa posición política y un paradigma o concepción de los cambios en educación: "... no creo que se deba plantear en ningún caso una reforma puntual del sistema educativo. Las reformas son traumáticas y producen los resultados que se produjeron aquí: dislocaciones, traumatismos, enfrentamientos que no convienen a la educación. Yo me aflijo a quienes impulsan procesos de transformación constante. Es lo que tratamos de hacer en esta gestión."<sup>220</sup>

#### 4.5 Fortalecimiento de la seguridad social y expansión de la protección laboral

Desde comienzos de los años noventa hasta el arribo al gobierno nacional del Frente Amplio, el sistema de seguridad social y el campo de la protección laboral experimentaron reformas de moderado signo liberal o pro-mercado, heterodoxas si se las coteja con otros procesos de cambio más radicales o cercanos a la dogmática reformista de los años ochenta y noventa que se desarrollaron en algunos países de la región en esas décadas. Mientras el histórico sistema de seguridad social incorporó en la segunda mitad de los años noventa un pilar de ahorro individual gestionado por administradoras privadas de fondos previsionales (manteniendo al mismo tiempo algunos de sus rasgos históricos, como su carácter fragmentado y estratificado del sistema), en el campo de las relaciones laborales se observó una tendencia al retiro del Estado como regulador o árbitro de la negociación entre empresarios y trabajadores: el gobierno dejó de convocar los Consejos de Salarios en 1992 y comenzó a promover la flexibilización laboral en un marco general de apertura comercial y desregulación de la economía. A diferencia del sector educativo o del

---

*primer periodo fue claramente el del esfuerzo presupuestal y el segundo (el del) mantenimiento y tratar de incrementar un poco más (...) Hay temas institucionales, hay una autonomía muy marcada..., entonces, cualquier cosa que se le propusiera a estos organismos era afectar la autonomía, todo un tema de diseño institucional."* [ICG]

<sup>220</sup> Luis Yarzábal, Presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP entre 2005 y 2010. Citado por Bentancur y Mancho (2010: 261).



campo de la salud, donde se pueden advertir durante esos años algunos avances del Estado como rector, regulador, financiador o proveedor de políticas, servicios y prestaciones, en las áreas de la seguridad social y la protección laboral se registra un cierto retroceso del Estado y, consecuentemente, el avance de lógicas de gestión más propias del mercado que del sector público. A este cuadro de situación, se suman los impactos negativos sobre el mercado laboral y el sistema de seguridad social que provocó la recesión que sufrida por la economía uruguaya entre 1999 y 2002: la caída por cinco años consecutivos de la tasa de empleo, de 54% en 1998 a 48% en 2003 (Gráfico 4.23) y la disminución del registro en la seguridad social de las personas ocupadas (de 64% en 2001 a 59% en 2004 (Gráfico 4.25).

La agenda electoral del Frente Amplio hacia los comicios de 2004 no contemplaba una propuesta de reforma estructural o sistémica en estos campos de política, pero sí incorporaba una serie de orientaciones o propuestas que tendían a reforzar la presencia del Estado: el fortalecimiento del pilar solidario del sistema de seguridad social y de los controles sobre las administradoras privadas; la flexibilización de las exigencias para el acceso a las prestaciones (jubilaciones y pensiones); la expansión de otras prestaciones de seguridad social frente a riesgos; el restablecimiento de la negociación colectiva como mecanismo para determinar salarios y otras variables clave en la relación entre empleados y empleadores. En cierto sentido, la agenda propuesta por el Frente Amplio transitaba entre una suerte de restauración de los legados de política en estas dos arenas de política y su “recalibración” (Pierson 2001) o adaptación ante nuevas demandas.<sup>221</sup> Estas nuevas orientaciones o prioridades en materia de seguridad social y protección laboral se planteaban en un escenario de recuperación de la economía y de fuerte incremento de la tasa de empleo, que generaba condiciones propicias o favorables para la implementación de una agenda expansiva en materia de políticas de seguridad social y protección laboral. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.23, tras la fuerte caída del empleo registrada entre 1998 y 2003, la tasa de empleo comienza en 2004 a experimentar un sostenido crecimiento (en 2006 ya había alcanzado el registro de 1998).

---

<sup>221</sup> En esta dirección, señala uno de los entrevistados: “*En el modelo laboral... creo que la referencia (de las reformas o innovaciones desarrolladas por los gobiernos del Frente Amplio) fue el propio Uruguay (y) la evaluación de las insuficiencias que tenía el modelo, que tenía insuficiencias internas y externas. Las (insuficiencias) internas eran la falta de cobertura para rurales, públicos y domésticos, y (las) externas, eran el contexto en el que se desarrollaba, el fuero sindical, las tercerizaciones y algunas otras.*” [ICG]

**Gráfico 4.23**  
**Tasa de empleo en Uruguay (país urbano[i]). Serie 1986-2014.**

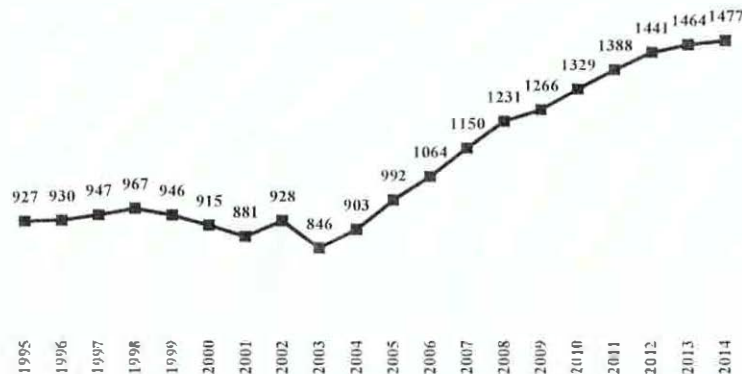


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social – Observatorio Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/indicadores.php#)), en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.  
 Notas: [i] localidades de 5.000 y más habitantes.

En este contexto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social impulsan una política tendiente a la formalización del empleo y el incremento de los niveles de contribución de los ocupados al sistema de seguridad social.<sup>222</sup> El aumento en términos absolutos (Gráfico 4.24) y relativos (Gráfico 4.25) de los ocupados cotizantes a la seguridad social resulta llamativo por su magnitud, no solo con respecto a los años de recesión (lo que es entendible) sino también con relación a los años noventa cuando la economía uruguaya experimentaba tasas de crecimiento significativas.

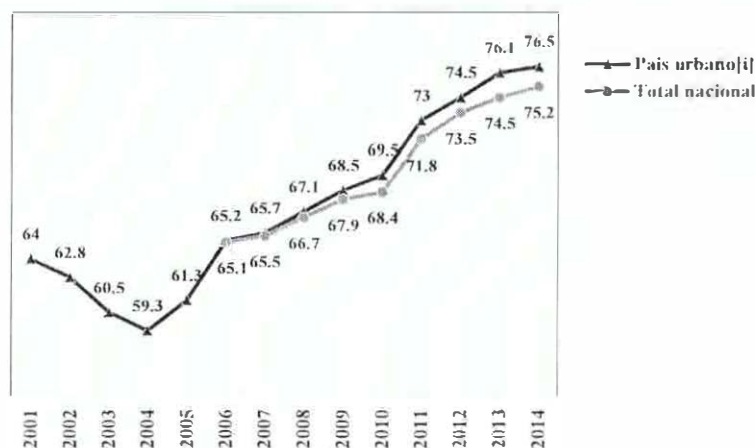
<sup>222</sup> Según Busquets (2010: 194): “Durante el 2006 se impulsaron y se lograron aprobar iniciativas tendientes a incentivar la formalización de empresas y trabajadores: se regularon deudas con el BPS (Ley 17963)... La nueva normativa permitió un aumento relevante en el número de trabajadores cotizantes... Sólo entre los años 2006 y 2009 se aumentó de 1.115.000 a 1.310.000 los cotizantes, o sea, aproximadamente, 200.000 nuevos cotizantes.”

**Gráfico 4.24**  
**Cantidad de cotizantes al Banco de Previsión Social (en puestos de trabajo) en Uruguay (total del país). Serie 1995-2014. En valores absolutos (miles).**



Fuente: Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>) en base a datos del Banco de Previsión Social

**Gráfico 4.25**  
**Personas ocupadas con registro en el Sistema de Seguridad Social en Uruguay por área geográfica. Serie 2001-2014. En porcentaje.**



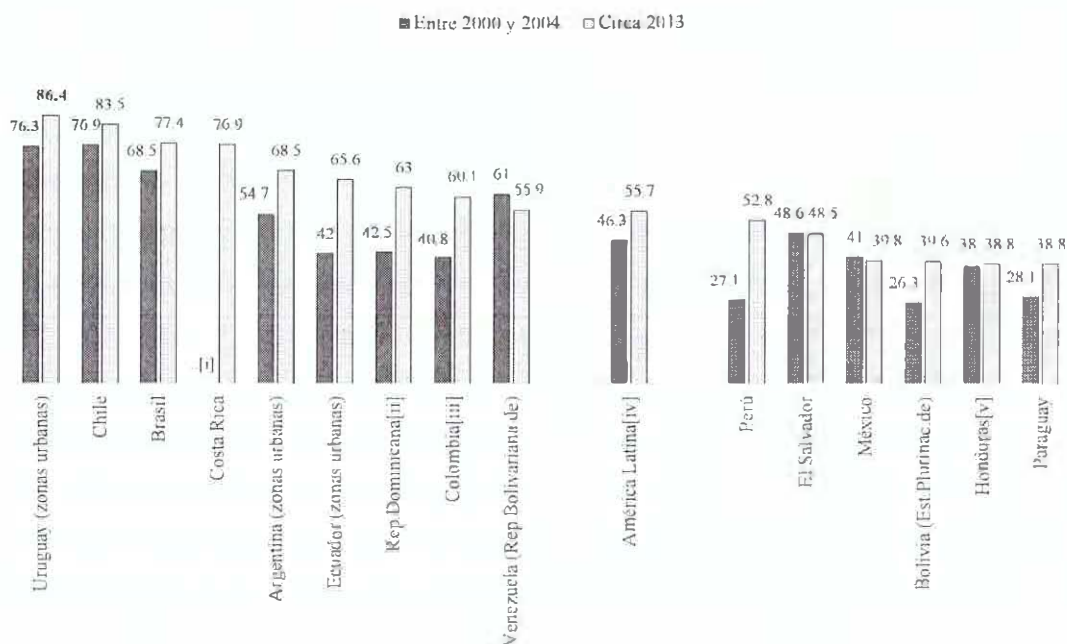
Fuente: elaboración propia a partir de información del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_TestportalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_TestportalMidesV3/indicadores.php#)).

Nota: [i] localidades de 5000 y más habitantes.

Como se advierte en el Gráfico 4.24, entre 1995 y 2003 la población cotizante al Banco de Previsión Social experimentó leves oscilaciones (rondó los 900 mil cotizantes con un registro máximo de 967 mil en 1998 y uno mínimo de 846 mil en 2003). A partir de 2004 la cantidad de cotizantes creció en forma significativa y sostenida hasta alcanzar en 2014 casi un millón y medio de aportantes, en un país con escaso crecimiento poblacional. Este avance supuso una fuerte expansión de la protección de los trabajadores a través del sistema de seguridad social y, también,

un fortalecimiento de las bases de sostenibilidad financiera del sistema. El porcentaje de ocupados sin registro en el sistema de seguridad social descendió de 40.7% en 2004 a 31.5% en 2009 (tras el primer gobierno frentista) para alcanzar un valor mínimo de 23.5% en 2014 (Gráfico 4.25). Si se considera el universo específico de los asalariados, también se puede constatar un incremento del nivel de afiliación a la seguridad social en Uruguay en el periodo analizado. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.26, el porcentaje de trabajadores asalariados que están afiliados a la seguridad social creció en Uruguay diez puntos entre los primeros años de este siglo y 2013 (de 76.3 a 86.4), lo que ubica al país al tope de la región seguido por Chile, Brasil, Costa Rica y Argentina (el clúster de países de “alto esfuerzo de bienestar”).

**Gráfico 4.26**  
**Afiliaciones a los sistemas de seguridad social entre asalariados de 15 y más años de edad en América Latina**  
**(15 países con información disponible, ordenados en forma decreciente por su registro más reciente). Dato**  
**entre 2000 a 2004 y circa 2013. En porcentajes.**



Fuente: CEPAL, (2015: 40).

Notas: [i] dato no disponible; [ii] el primer dato corresponde a 2005; [iii] el primer dato corresponde a 1999; [iv] promedio simple entre los países; [v] el primer dato corresponde a 2006.

En 2007, del mismo modo que en otros campos de política social, el gobierno instaló el Diálogo sobre la Seguridad Social, motivado, en parte, por la preocupación acerca de la sostenibilidad financiera del sistema a mediano y largo plazo. Con tal propósito, la Comisión Intersectorial de



Seguridad Social que había sido creada en abril de 2005 por resolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto convocó a distintos actores a formar parte del diálogo.<sup>223</sup> Este proceso, que involucró como actores principales a la central sindical y a las organizaciones empresariales, buscó generar una serie de acuerdos que se pudieron plasmar en reformas legislativas orientadas a fortalecer el sistema de seguridad social, ampliar su protección y ajustarlo a nuevos requerimientos del mercado y la sociedad. Si bien algunas reformas legales fueron planteadas con anterioridad a este proceso de concertación, ya que formaban parte de la agenda de los representantes de los trabajadores en la dirección del BPS, las organizaciones de pasivos y algunos sectores del Frente Amplio, el Diálogo sobre la Seguridad Social contribuyó a producir varios de los proyectos legales que el Poder Ejecutivo remitiría al Legislativo a partir de 2007.

Entre las orientaciones de política que se advierten en los primeros años de gestión de Frente Amplio, y que son reforzadas por las conclusiones del “Diálogo sobre la Seguridad Social”, aparece la flexibilización de los criterios para acceder a las jubilaciones, con el fin de asegurar el acceso a estas prestaciones a personas que no cumplían con los requisitos establecidos, pese a haber aportado al sistema por un largo período: “Como resultado directo de esta primera experiencia de DNSS, se (elaboró y aprobó) la ley que flexibiliza el acceso al régimen jubilatorio (Ley 18395). Esta última a partir del diagnóstico que elaboró el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT-BPS), que mostraba que la legislación vigente (Ley 16713) establecía una serie de condiciones que complicaban el acceso efectivo a las prestaciones para un conjunto muy importante de trabajadores. La ley de flexibilización de las jubilaciones modificó un conjunto de parámetros clave. Se redujo el número de años de aporte mínimos requeridos (de 35 años se pasa a 30), la edad de jubilación (pasa de 65 a 60 años para hombres y mujeres) y se bonifica a las mujeres con un año de aporte por cada hijo nacido vivo (con un máximo de cinco) con el objetivo de disminuir inequidades de género. Esta ley permitió que se jubilen un conjunto importante de personas, en particular mujeres, y solamente en el año 2010, 23 mil jubilaciones

---

<sup>223</sup> Según Busquets (2010: 191-192): “En junio de 2007, el gobierno, preocupado por la cobertura presente y futura de la seguridad social, por medio de la (Comisión Intersectorial de Seguridad Social), instaló el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social... Esta modalidad de intermediación de intereses utilizada por el gobierno se distanció de las experiencias de procesos de reforma llevados a cabo en 1979 durante la dictadura, y en 1995, durante la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti.”

computaron años de trabajo por hijos, lo que representa más de la mitad de las jubilaciones otorgadas en ese año.” (OIT-ICD s/d: 63). En la misma dirección, fueron impulsadas reformas legales que ampliaban y flexibilizaban el acceso a otras transferencias contributivas.<sup>224</sup> Con el propósito de ampliar y flexibilizar el acceso a las transferencias de la seguridad social, se introdujo una reforma legal al régimen de “pensiones de sobrevivencia”<sup>225</sup> (Ley 18246) que reconoce al sobreviviente de una unión concubinaría<sup>226</sup>, bajo determinadas condiciones o exigencias, los mismos beneficios frente a la seguridad social que en el caso de una unión matrimonial.

Aunque no fueron planteadas reformas de carácter estructural orientadas a dismantelar el sistema mixto, algunas acciones impulsadas por la vía de Decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones del BPS e iniciativas legales buscaron reforzar los controles estatales sobre las administradoras de fondos previsionales o reducir su mercado o cobertura. En ese marco, se destaca la resolución del BPS adoptada en la primera administración frentista que reducía el porcentaje cobrado por República AFAP (la principal administradora) a los trabajadores por la administración de sus cuentas de ahorro<sup>227</sup>, la apertura por Decreto en 2008 de la posibilidad de desafiliación al régimen

---

<sup>224</sup> Sobre este punto señala Rossel (2016: 117): “A partir de 2009 se flexibilizan los criterios de acceso a (la jubilación por edad avanzada, correspondiente a personas de setenta años o más de edad con quince de aportes). Se agregan combinaciones de 69 años de edad y 17 de servicios, y 68 y 19 de servicios. A partir de 2010 se agregan las de 67 años de edad y 21 de servicios, 66 años de edad y 23 de servicios, y 65 años de edad y 25 de servicios.” En esta misma línea se sumará en 2013 la Ley 19160 que “estableció un régimen de jubilación parcial bajo ciertas condiciones 8por la cual) entre otros beneficiarios, (podrían) acogerse los trabajadores que optaran por la causal de jubilación común o por edad avanzada que (estén) desempeñando solamente servicios como dependientes, por un único empleador, o en actividades con afiliación de industria y comercio o rural y doméstica.” (Ibid.)

<sup>225</sup> Esta transferencia de larga data en el sistema de seguridad social de Uruguay es paradigmática de los esquemas de seguridad social basados en el empleo formal y en el tradicional modelo de *male breadwinner family* (típico de las primeras etapas o fases de expansión de la sociedad industrial), donde se busca asegurar a través de la seguridad social el bienestar de la familia tras la muerte del trabajador jefe de hogar, de su viuda e hijos.

<sup>226</sup> Art.14: “Las concubinas y los concubinos, entendiéndose por tales las personas que, hasta el momento de configuración de la causal, hubieran mantenido con el causante una convivencia ininterrumpida de al menos cinco años en unión concubinaría de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual...”

<sup>227</sup> En este sentido, señala Busquets (2010: 194): “El presidente del BPS, Ernesto Murro, aprobó dos medidas de ajuste: la rebaja de las comisiones que se cobraban a los trabajadores por parte de República AFAP y la transferencias a las

de ahorro individual obligatorio para algunos sectores de trabajadores, y la Ley 19162 de 2013 (“Régimen de ahorro individual obligatorio”) que abrió la posibilidad a los trabajadores que en forma voluntaria se habían incorporado al sistema mixto de desafiliarse de las administradoras de fondos previsionales.<sup>228</sup> Más allá del impacto que estos ajustes provocaron en el sistema mixto, parece claro que desde el ámbito del BPS y el MTSS existió la voluntad de reforzar el pilar solidario del sistema de seguridad social (lo que podía suponer una reducción de la cobertura o el mercado de su pilar privado) y reforzar los controles sobre las administradoras de fondos previsionales, aunque sin llegar a plantear una nueva reforma de carácter estructural que implicase abandonar el sistema mixto, ya que no hubiese logrado el consenso de todas las fracciones de la coalición.

Además de implementar reformas para facilitar el acceso a las jubilaciones y las pensiones contributivas, el primer gobierno frentista impulsó algunas reformas legales con el propósito de extender y flexibilizar el acceso a las transferencias no contributivas. En particular, se destaca la Ley 18241 promulgada a fines de 2007 (de “Subsidio otorgado por el Banco de Previsión Social a personas carenciadas entre 65 y 70 años”) por la que se aseguró que las personas entre sesenta y cinco y setenta años de edad de “hogares que (presentan) carencias críticas” sin cobertura de la seguridad social reciban una transferencia no contributiva (Asistencia a la Vejez), administrada por el Ministerio de Desarrollo Social, hasta cumplir setenta años y estar en condiciones de comenzar a recibir una “Pensión por Vejez” provista por el BPS. Del mismo modo que la Ley 18395 flexibilizaba el acceso a la jubilación para algunos segmentos de la población, esta reforma del régimen de pensiones no contributivas incorporó a la seguridad social a adultos mayores que

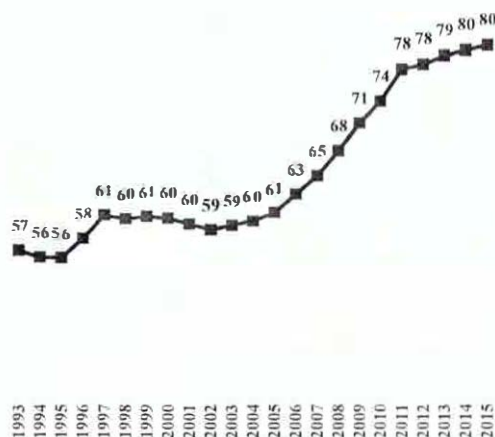
---

administradoras de fondos previsionales de los costos de recaudación de aportes.” Cabe señalar que esta última medida debió ser abandonada a consecuencia de un fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo frente a una acción de nulidad presentada por Unión Capital AFAP.

<sup>228</sup> OIT/ICD (s/d: 63): “(L.a) ley prevé dos escenarios, el primero habilita la desafiliación permanente al sistema mixto de los trabajadores que se han afiliado a pesar de no estar obligados por haber tenido 40 o más años cumplidos en 1996. El segundo escenario posibilita a ejercer la opción de revocación de aportes a aquellas personas que hayan realizado voluntariamente la opción por el artículo 8 de la Ley 16713 y que tengan entre 40 y 50 años de edad”

no percibían ningún tipo de prestación del sistema.<sup>229</sup> Las reformas legales y administrativas referidas a las pensiones no contributivas por vejez o invalidez determinaron, como señala Rossel (2016: 120-121), un aumento significativo de la población cubierta por el sistema de seguridad social (Gráfico 4.27).

**Gráfico 4.27**  
**Evolución del número de Pensiones no Contributivas por Vejez e Invalidez en Uruguay.**  
 Serie 1993-2015. En miles.



Otro de los componentes principales e históricos del sistema de seguridad social uruguayo en el que la administración frentista introdujo modificaciones con el propósito de ampliar coberturas y prestaciones fue el régimen de Asignaciones Familiares. Si bien las Asignaciones Familiares ya habían experimentado en los dos últimos gobiernos del Partido Colorado reformas legislativas tendientes a transformarlas en prestaciones no contributivas focalizadas en familias de bajos ingresos (las leyes 17139 de 1999 y 17748 de 2004)<sup>230</sup>, fue la reforma impulsada por el Frente Amplio en 2007 la que consolidó esta transición. En el marco de la elaboración del Plan de Equidad durante los primeros meses de 2007, el gobierno decidió crear un nuevo Régimen de Asignaciones Familiares dirigido a las familias con niños y adolescentes de menores recursos, con una transferencia monetaria significativamente mayor a la que brindada hasta ese momento a través del régimen contributivo tradicional.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_TextportalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_TextportalMidesV3/indicadores.php#)). Notas: [i] promedio mensual entre enero y diciembre.

<sup>229</sup> Además de la Pensión por Vejez (creada muy tempranamente en 1919) y del subsidio a las personas carenciadas entre 65 y 70 años de edad, el sistema de seguridad social cuenta (también desde los años veinte) con una Pensión por Invalidez. En el marco de la política de flexibilización y ampliación del acceso a las prestaciones no contributivas, a partir de 2010 las personas con discapacidad que desean acogerse a esta transferencia son eximidas de demostrar que poseen ingresos insuficientes para su manutención.

<sup>230</sup> Según Rossel (2016: 122): "... desde la entrada en vigor de la Ley núm. 17139 (1999) y su extensión en 2004, se otorga el derecho a la asignación familiar a todos los 'hogares con menores recursos'. Ese cambio implicó la integración de más de 200.000 niños y adolescentes."



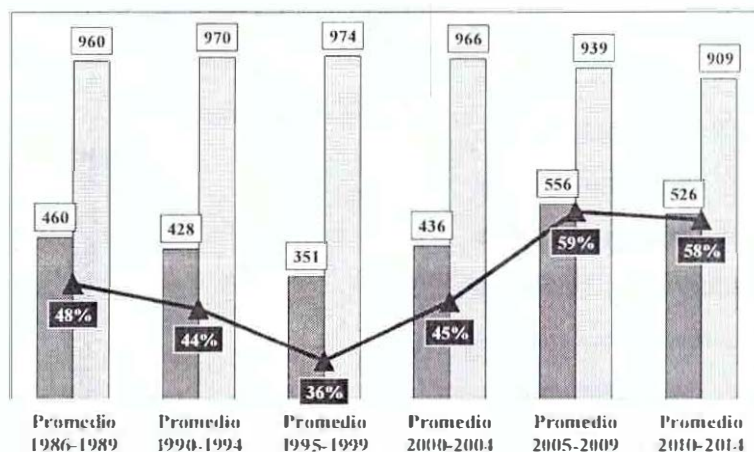
Aunque el nuevo régimen nunca fue presentado como una extensión en el tiempo del Programa “Ingreso Ciudadano” del PANES (que debía finalizar en 2007), esta nueva transferencia permitiría a muchos hogares que habían sido cubiertos por el programa entre 2005 y 2006 (mayoritariamente hogares de bajos ingresos con niños) sustituir los recursos que dejarían de percibir tras la finalización del PANES. En 2008 se comenzó a aplicar el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (Ley 18227), que pretendía alcanzar a medio millón de beneficiarios en 2009 (más de la mitad de todas las personas menores de 18 años). En 2010 el BPS pagó, aproximadamente, 402 mil prestaciones a través del nuevo régimen y 169 mil por el tradicional (contributivo), alcanzando así una cobertura levemente superior al 60% con relación a la población menor de 18 años.<sup>231</sup> Del mismo modo que con las otras prestaciones que brinda el sistema de seguridad social (jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo y subsidio por maternidad o paternidad), la reforma introducida en el régimen de asignaciones familiares determinó un aumento de la cobertura (que ya se había iniciado en el quinquenio anterior, producto de las dos reformas legislativas precedentes y del crecimiento de los hogares con carencias a consecuencia de la crisis de 2002).

Como se puede apreciar en el Gráfico 4.28, luego de una sostenida disminución que se registró durante los tres primeros gobiernos post-autoritarios (de 460 mil prestaciones brindadas por año entre 1986 y 1989 a 351 mil entre 1995 y 1999), comenzó una tendencia al crecimiento que se consolidó a partir de 2008, alcanzando niveles de cobertura próximos al 60% de la población menor de 18 años.

---

<sup>231</sup> Los datos corresponden a Amarante y Vigorito (2012). Si se suma a esta población los hogares con niños que realizan deducciones del impuesto a la renta a las personas físicas, precisamente, por tener menores a su cargo (por lo tanto, la renuncia fiscal que el Estado realiza a favor de los hogares con niños), se podría afirmar una muy amplia proporción de los hogares con niños y adolescentes reciben del Estado apoyos monetarios por tener menores de edad a su cargo, ya sea a través de transferencias directas (de base contributiva o no contributivas) o de devoluciones impositivas. Desde luego, tanto por el monto de estos apoyos monetarios como por los criterios establecidos para acceder a estas transferencias o devoluciones de impuestos, resulta evidente el carácter estratificado del apoyo provisto por el Estado a las familias con niños, determinado por su nivel de ingresos.

**Gráfico 4.28**  
**Evolución del número de Asignaciones Familiares en Uruguay.**  
**Promedios por período de Gobierno entre 1986 y 2014.**



■ Asignaciones Familiares - Beneficiarios [i] □ Población 0-17 años [ii] ▲ Prom. A.Fam. / Prom. Pab.(0-17)

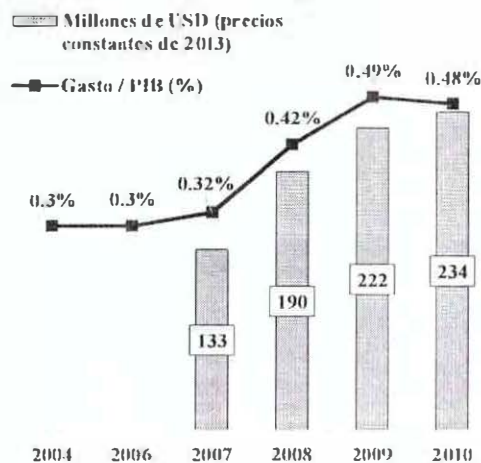
Fuente: elaboración propia a partir de datos del BPS (<http://www.bps.gub.uy/1378/estadisticas.html>) y proyecciones de población del INE (<http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones>).

Notas: [i] Incluye beneficiarios prenatales. Incluye Leyes: 15.084, Hogares de Menores Recursos y 18.227 (Plan de Equidad). [ii] los datos de población entre 1986 y 1995 corresponde a la revisión de 1998 de proyecciones poblacionales, en tanto los datos a partir de 1996 corresponden a la revisión de 2013.

Por otra parte, la reforma de 2008 implicó un aumento significativo de los recursos recibidos por las familias a través de las asignaciones familiares. Al final de la primera administración frentista,

el nuevo régimen cubría, aproximadamente, al 45% de la población menor a 18 años de edad<sup>232</sup>, con una transferencia que, en promedio, duplicaba el valor de las transferencias del régimen tradicional.<sup>233</sup> Como se aprecia en el Gráfico 4.29, la reforma introducida por la Ley 18227 determinó un aumento significativo de los recursos transferidos a las familias con niños (mayoritariamente, de ingresos bajos y medios) a través de los distintos regímenes de Asignación Familiar (de un estable 0.3% del PIB registrado entre 1991 y 2007 a medio punto porcentual al final de la administración).<sup>234</sup> La reforma de las Asignaciones Familiares,

**Gráfico 4.29**  
**Gasto anual en Asignaciones Familiares (todos los regímenes) en Uruguay. Años seleccionados entre 2004 y 2010. En porcentaje del PIB y valores absolutos [i].**



Fuente: hasta 2006, Arim et al (2009: 16); a partir de 2007, datos de la Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión Social (<http://www.bps.gub.uy/1378/estadisticas.html>).  
 Nota: [i] Valores anuales expresados en términos reales deflactados por IPC promedio anual 2013 y convertido a dólares por tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2013 (\$ 20,48).

<sup>232</sup> Estimación en base a datos de cobertura del CNPS (2009: 107) y de población del INE. A esta cobertura, corresponde añadir la del régimen anterior, lo que da como resultado una cobertura global que supera al 60% de la población menor de 18 años de edad.

<sup>233</sup> En promedio 39 dólares mensuales en 2008 por niño o adolescente a través del nuevo régimen frente a 19 dólares por el régimen tradicional (41 y 21 dólares en 2013). Dólares a precios constantes. Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión Social.

<sup>234</sup> Si se suman las transferencias monetarias que las familias con niños recibieron durante 2009 a través de los distintos regímenes de asignación familiar y las transferencias que recibieron a través de la "Tarjeta Alimentaria", se puede afirmar que el Estado destinó, a través del sistema de seguridad social y del MIDES, a este amplio universo de familias (probablemente, los tres primeros quintiles de ingresos: bajo, medio-bajo y medio) 0.6% del PIB, una proporción que duplica la participación que tuvo en el PIB el volumen de recursos transferidos a través de asignaciones familiares entre 1991 y 2007. Cálculos con base en la información incluida en Arim, et al. (2009: 16) e información del BPS (2008: 109 y 111). <http://www.bps.gub.uy>. Cuando se compara a Uruguay con otros países de la región con relación al esfuerzo macroeconómico que realiza el Estado en transferencias no contributivas a las familias (básicamente, el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares y las Pensiones a la Vejez) se puede advertir que el país se ubica –de hecho, encabeza– entre los países de la región que destinan mayores porciones de su PIB a estas políticas (Ver Anexo IV, Tabla A.4.1). Asimismo, Uruguay se ubica entre los países de la región donde las transferencias no contributivas

que generó una moderada expansión de la cobertura a través de sus dos regímenes (de 45% a 59% entre los quinquenios de 2000 a 2004 y de 2005 a 2009), un aumento significativo de los recursos dirigidos a las familias (de 0.32% a 0.49% del PIB entre 2007 y 2009) y un avance en términos de adaptación de la histórica política de apoyo a las familias con niños a la nueva “estructura de riesgo social” (Filgueira et.al. 2005<sup>235</sup>), no formaba parte del repertorio de políticas o propuestas de reforma con los que el Frente Amplio inició su primera gestión de gobierno. La reforma de las Asignaciones Familiares no había sido contemplada en la plataforma programática de la coalición para la campaña electoral de 2004, pero tampoco había sido considerada –al menos no públicamente– como un canal para transferir recursos a las familias en situación de pobreza extrema o mayor vulnerabilidad al momento de diseñar y poner en marcha en 2005 el plan de atención a la emergencia social. Más aún, otras alternativas más ambiciosas (e inéditas en la historia del país y, por lo tanto, menos seguras) como una renta o ingreso universal –o, en su defecto, una transferencia monetaria a las familias con muy altos niveles de cobertura– habían estado presentes en discusiones dentro de la izquierda en los años previos a la llegada al gobierno y aun durante los primeros dos años de gobierno.

La opción por reformar las Asignaciones Familiares, mediante un nuevo régimen no contributivo que complementaría al régimen tradicional, como vía para seguir protegiendo a las familias –con niños y adolescentes– de menores recursos, conjuntamente con el fortalecimiento de las transferencias no contributivas para los adultos mayores, parece haber sido, por una parte, una alternativa decidida en forma pragmática en los ámbitos en los que se discutieron las opciones de reforma (en particular, el CNCPS), pero también una prueba de la potencia que tiene algunos legados de política del régimen de bienestar uruguayo, ya sean las transferencias monetarias a las familias a cargo de menores de edad (1943) o las pensiones a la vejez e invalidez (1919). Sobre este punto, resulta de especial interés el siguiente pasaje de una de las entrevistas realizadas a quienes participaron en ese proceso de decisión: *“Es más, (hubo) una discusión... que tiene que*

---

representan un porcentaje significativo de la Línea de Indigencia y aun de la Línea de Pobreza; por lo tanto, entre los países donde estas prestaciones constituyen un alivio a las situaciones de pobreza e indigencia (ver Anexo IV, Gráfico A.4.1).

<sup>235</sup> Expresada por altos niveles de informalidad laboral y, por lo tanto, bajos niveles de registro a la seguridad social de buena parte de las familias con niños.



*ver con el ingreso ciudadano... yo en aquel momento (2007) defendía —sigo defendiéndola— la idea de hacerlo universal y, en un momento, dije (éste es) el momento para ponerlo en el debate, porque además (estaba) en el programa de gobierno del Frente Amplio. Sin embargo, (otros decían) 'vamos a tener que buscar alternativas, dispositivos que generen la mayor legitimidad posible y la menor discusión, (un) dispositivo que forme parte de la cultura nacional' ¿Porque quién va a discutir (las) asignaciones familiares? (...) Y me convencieron, está bien: nuevo régimen de AFAM (Asignaciones Familiares), pero hagámoslo generoso, amplio, de amplia cobertura. Y ahí surgió el nuevo régimen de las AFAM...' [ICG]<sup>236</sup> En la misma dirección señala otro de los entrevistados: "(Con relación al) nuevo régimen de asignaciones familiares... había que dejar estipulado por ley una transferencia que permitiera el escalamiento (hacia) la universalidad. Nosotros entendíamos que teníamos que generar esa transferencia y utilizamos una herramienta que tenía legitimidad y la transformamos. (...) ¿Qué otra herramienta devaluada tomamos? La pensión a la vejez y dijimos tenemos un montón de gente que no llega a los setenta años... y así nace la asistencia a la vejez, (cuya definición) queda íntegramente, más allá de que la pague el BPS, en manos del Ministerio de Desarrollo Social." [ICG]<sup>237</sup>*

La institucionalización de las transferencias hacia los hogares más carenciados o vulnerables (la población que había cubierto el PANES por dos años) a través de reformas a políticas de apoyo a las familias con niños (las Asignaciones Familiares) o a los adultos mayores (la pensión a la vejez) que el país había iniciado en la primera mitad del siglo veinte, desató cierto debate entre el oficialismo y la oposición con relación a la intervención del Estado mediante transferencias monetarias e impuestos directos para corregir desigualdades o redistribuir ingresos en favor de los estratos de menores recursos. Aunque estas reformas contaron con un amplio respaldo multipartidario (las leyes 18227 y 18241), se pueden advertir algunos debates de corte más

---

<sup>236</sup> Las negritas nos corresponden.

<sup>237</sup> Las reformas a las políticas de transferencias (contributivas o no contributivas) del Estado, que se plantearon como componentes principales del "Plan de Equidad", pretendían abarcar a un amplio universo de hogares, por lo que, si bien no se podría plantear que constituyen una aproximación hacia una transferencia universal, tampoco se las podría considerar típicas políticas focalizadas. Las negritas nos corresponden.

ideológico entre el oficialismo y la oposición por esos años, que expresan o reflejan un contencioso más general sobre el papel del Estado como agente redistributivo.<sup>238</sup>

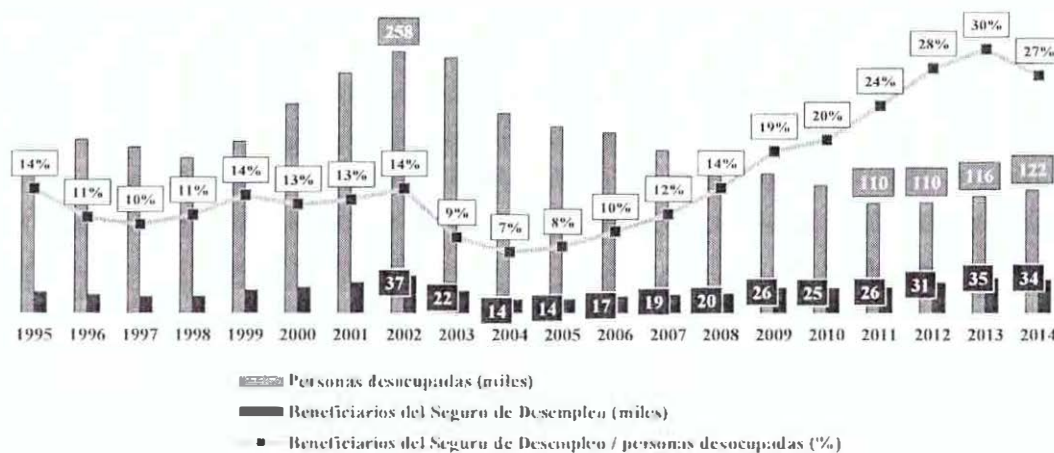
Además de las reformas legales impulsadas por los gobiernos frentistas –fundamentalmente, el primero– con relación a las jubilaciones, las pensiones contributivas y no contributivas, y las asignaciones familiares, se advierten en este período algunos ajustes en prestaciones de la seguridad social destinadas a proteger y garantizar el ingreso de los trabajadores frente a ciertas hipótesis de riesgo. En este marco, se incorporó en 2007 al seguro de desempleo al trabajo doméstico, lo que permitió completar el acceso de todos los trabajadores de la actividad privada (OIT/ICD s/d: 56), y en 2008 mediante una reforma legal (Ley 18399) se introdujo una serie de

---

<sup>238</sup> El siguiente pasaje de prensa (aunque posterior a la discusión sobre el Plan de Equidad de 2007) ilustra claramente esa discusión entre el Frente Amplio y algunos referentes de la oposición: *“Miembros de la oposición señalaron que el gobierno tiene una ‘obsesión por la distribución’ y coincidieron en que universalizar las asignaciones familiares –una de las alternativas que plantea el MIDES–, sería ‘inocuo’ e inadecuado para el país. La opción de otorgar asignación familiar a todos los menores del país fue rechazada por algunos integrantes de la oposición. La propuesta es una de las posibilidades que maneja el MIDES en el marco de la actualización del Plan de Equidad (...) Para el economista Javier de Haedo, integrante de Alianza Nacional (Partido Nacional), ‘el sistema actual de asignaciones familiares funciona muy bien’, y no cree que ‘haya necesidad de ampliarlo mucho más. No vale la pena complicarse con la instrumentación de un cambio cuando no va a tener demasiadas consecuencias. Más vale gastar las baterías políticas en algo que sea más productivo, y esto parece una medida bastante inocua, que no generará grandes beneficios. (Esta propuesta del MIDES se enmarca en) una especie de obsesión que existe en el gobierno con la distribución del ingreso...’ (...) Por su parte, el líder del Partido Independiente, Pablo Mieres, afirmó que ‘la opción de universalizar las asignaciones familiares se ha tomado en algunos países desarrollados, es lo que se llama la renta básica universal, pero es dudoso que sea un buen instrumento para el caso uruguayo. (...) no tendría lógica (que todos los menores reciban una asignación familiar con independencia de su nivel socioeconómico) porque la asignación familiar es un subsidio creado para las familias en situación de pobreza.’ El ex ministro de Economía e integrante del Partido Nacional, Ignacio de Posadas, afirmó que las transferencias monetarias son adecuadas ‘para atender una emergencia nacional o para coyunturas por un lapso de tiempo... cuando son políticas de subsidios permanentes, tiene más efectos negativos que positivos. (La propuesta gubernamental) es un buen ejemplo de cómo el gobierno le está errando... hay... una obsesión por distribuir’ (...) El Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES afirmó que el proyecto de aumento de las asignaciones familiares ‘podría ser financiado con el Impuesto a la Renta... Yo defiende que le espacio fiscal que se está generando por la mayor actividad económica, que es sorprendentemente alta en relación a las previsiones, se destine a medidas de este tipo.’”* (Nota publicada por el Diario El País en su edición del miércoles 26 de enero de 2011, Montevideo, pág.7). Las negritas nos corresponden.

cambios al régimen que elevaron la tasa de reemplazo empleada para calcular la transferencia que reciben los trabajadores desempleados, extendieron en el tiempo la prestación para determinados colectivos (trabajadores de 50 años o más de edad) e incrementan la transferencia para aquellos que tienen familiares a cargo. Estas modificaciones determinaron que a partir de 2007, y más aún desde 2009, comenzara a crecer el número de desempleados cubiertos por el seguro de desempleo, pese al crecimiento de la economía y la reducción de la tasa de desempleo y del número absoluto de personas desempleadas. Como se puede advertir en el Gráfico 4.30, luego del pico de 37 mil desempleados cubiertos por el seguro de desempleo que se alcanzó en 2002 (en un contexto signado por la crisis bancaria, la devaluación de la moneda y el aumento de la inflación y el desempleo), la población cubierta comienza a descender, para volver a aumentar en 2006 pero en un contexto de crecimiento económico, caída de la tasa de desempleo y disminución del número de personas desempleadas (por lo tanto, como consecuencia de la ampliación efectiva de su cobertura). Mientras en 2004 aproximadamente 14 mil de los 198 mil desempleados fueron cubiertos por el seguro de desempleo (apenas 7% de los desempleados), en 2013 casi 35 mil personas recibieron la transferencia, pero sobre una población de 116 mil desempleados, lo que implicaba una cobertura de 30%.

**Gráfico 4.30**  
Indicadores de cobertura del “Seguro de Desempleo” en Uruguay. Serie 1995-2014.

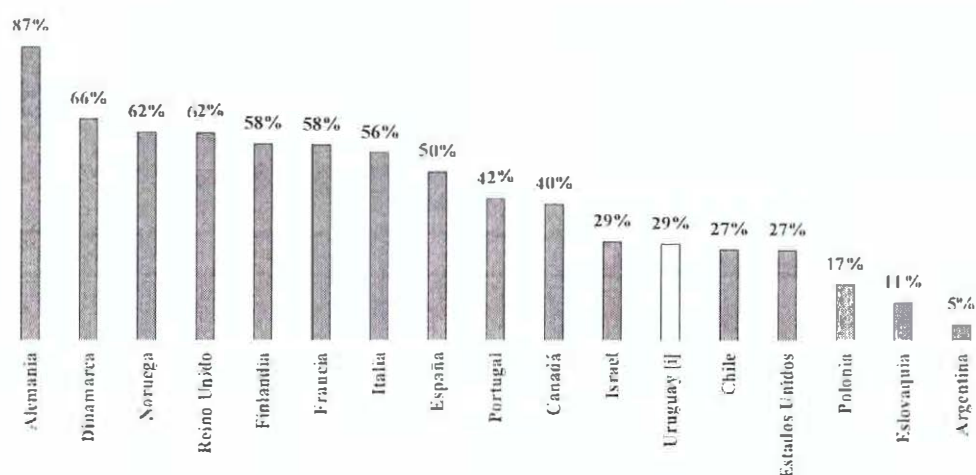


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>)

Si bien en los países con regímenes de bienestar más desarrollados las tasas de cobertura de los seguros de desempleo son significativamente mayores a las que alcanzó el sistema de seguridad

uruguayo tras las reformas impulsadas por la primera administración frentista (tomando el promedio de los países europeos como un proxy, 60% frente al 29% en Uruguay), la evolución en los últimos años de este indicador en Uruguay lo acerca a los niveles de algunos de los países europeos: por ejemplo, España (50%), Italia (56%) y Portugal (42%).

**Gráfico 4.31**  
**Desocupados periódicamente receptores del Sistema de seguro por desocupación. Promedio 2011-2013.**



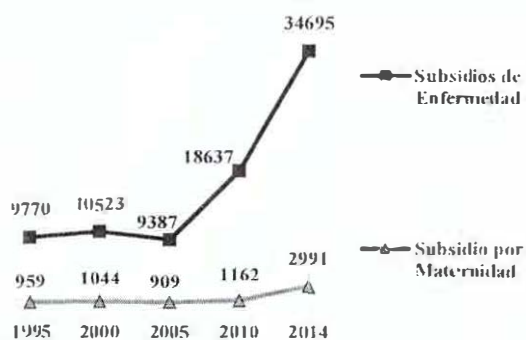
Fuente: elaboración propia en base a datos de la OIT ([https://www.ilo.org/ilostat/faces/help\\_home/data\\_by\\_subject?\\_afcr1-state\\_w45lx46a\\_239&\\_afri.oop=48077592854611#!](https://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject?_afcr1-state_w45lx46a_239&_afri.oop=48077592854611#!))

Nota: [i] el promedio de Uruguay corresponden al promedio del trienio 2012-2014, y fue calculado en base a los datos utilizados para el Gráfico 4.30.



Finalmente, en el plano de las transferencias provistas por la seguridad social a los trabajadores, también en este período (en este caso, durante la segunda administración frentista) se impulsaron algunas reformas legales de los seguros por enfermedad (Ley 18725) y del subsidio por maternidad (Ley 19161).<sup>239</sup> Como se advierte en el Gráfico 4.32, los subsidios por enfermedad, que oscilaron en torno a los diez mil por año en los diez años previos a la llegada al gobierno del Frente Amplio, se duplicaron al término de la primera administración (aumentaron de

**Gráfico 4.32**  
**Beneficiarios de subsidios por enfermedad y maternidad en Uruguay. Años seleccionados entre 1995 y 2014 (promedio mensual).**  
**En números absolutos.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Tesi/portalMidesV3/indicadores.php#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Tesi/portalMidesV3/indicadores.php#)).

9387 en 2005 a 18637 en 2015) y casi se duplicaron al término del segundo gobierno (34.695 en 2014), a lo que se sumó un incremento significativo entre 2004 y 2014 de los toques del subsidio<sup>240</sup>; en suma, una fuerte expansión en términos de cobertura y un aumento significativo de los montos transferidos a través del subsidio por enfermedad.

<sup>239</sup> Ibidem: “Por último, en 2013 se aprobó una ley que amplía y modifica la licencia y el subsidio por maternidad (Ley 19161). La misma, entre otras cuestiones, extiende de 12 a 14 semanas el derecho a la licencia maternal y prevé una ampliación de la licencia paternal, que pasa de tres días continuos a siete a partir del año 2015, los que se extienden a 10 en 2016. El monto del subsidio se calcula tomando como referencia el promedio del salario percibido en los últimos seis meses más la cuota parte del salario anual complementario, la licencia y el salario vacacional generado en el período de licencia maternal. (...) Otro elemento novedoso es la introducción del subsidio parental para cuidados, que podrá ser utilizado indistintamente y en forma alternada tanto por el padre como por la madre, aunque no de manera conjunta.”

<sup>240</sup> Según OIT/BCD (s/d: 57-58): “Otro cambio significativo durante el período se dio en relación a la operacionalización y a los toques del seguro de enfermedad. En relación al primer punto, la tramitación del subsidio por enfermedad pasa a estar a cargo del prestador de salud, evitándole al trabajador beneficiario tener que apersonarse en las ventanillas del BPS cuando necesite hacer uso del seguro. En cuanto los toques, se produce un incremento significativo de los mismos, los que pasaron de 3.726 pesos corrientes en el año 2004 a 16.994 pesos corrientes en 2014.”

Al igual que en otras áreas de política en las que se procesaron reformas de carácter estructural (la salud) o que en los sectores en los que se generaron nuevos programas y servicios (las políticas de asistencia a la población en situación de vulnerabilidad), la negociación entre el ministerio sectorial (en este caso, el de Trabajo y Seguridad Social), el BPS y el equipo económico (básicamente, el Ministerio de Economía y Finanzas) fue, a juicio de los actores intervinientes en el *policy making*, absolutamente clave.<sup>241</sup> Quienes intervinieron en ese proceso de negociación consideran que la interacción entre estos dos sectores o áreas del Ejecutivo fue virtuosa, en la medida que permitió implementar algunas reformas sectoriales (salud), crear nuevas políticas o servicios (asistencia social) e incrementar el gasto social (asistencia social, educación, salud y seguridad social) sin “poner en riesgo” el programa macroeconómico que se había trazado el primer gobierno frentista en 2005, cuando la economía aún se hallaba bajo los efectos de la crisis de 2002.<sup>242</sup>

Ese pulso entre las propuestas más ambiciosas planteadas por los ministerios u otros organismos de gobierno del área social y por algunas fracciones del Frente Amplio con relación al alcance y al ritmo de las reformas (claramente en el caso de la salud, pero también con relación al *timing* para alcanzar la meta del 4.5% del PIB para el presupuesto de la educación pública) y las posiciones más preocupadas por la sustentabilidad financiera de las reformas que provenían del área económica alcanzó, en todos los casos, puntos de acuerdo; de hecho, la cooperación –no exenta de momentos de tensión– entre las sectoriales sociales y el equipo económico del gobierno

---

<sup>241</sup> En este sentido, afirma uno de los entrevistados: “*Toda negociación sobre seguridad social y toda la discusión sobre reformas, ajustes, eran discusiones bilaterales con el BPS, más allá de que se hicieron reformas en la Caja Bancaria y en la Caja Policial. Cada vez que se hacían políticas de rediseño había una negociación específica, que, en general, requerían norma legal, iniciativa del Poder Ejecutivo, y, por tanto, había instancias de negociación. Yo te diría que sacando lo que son las lógicas tensiones entre un proveedor de servicios y algún administrador de recursos y diseñador de políticas, fueron negociaciones bien encaminadas, que se encaminaron muy bien. Ahí, básicamente, hay dos ejes, (se) negociaba con el BPS, pero... también con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*” [ICG]

<sup>242</sup> Con relación a la articulación entre políticas económicas y sociales señala uno de los entrevistados: “*La política económica se articuló con las políticas sociales, se integró mucho en la toma de decisiones (...). La toma de decisiones fue en conjunto, cosa que en el pasado no existió, (cuando ambas áreas de política) estaban muy disociadas: era como que las políticas sociales estaban subordinadas a la política económica...*” [ICG]

parece haber sido una de las claves de la eficacia de la primera administración para impulsar en forma simultánea reformas o innovaciones (algunas estructurales y otras parciales o incrementales) en cuatro o cinco áreas de política social (asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral) durante un quinquenio.<sup>243</sup>

Al tiempo que el gobierno remitía al parlamento proyectos de ley e implementaba acciones desde el BPS y el MTSS con el fin de fortalecer el sistema de seguridad social, así como para ampliar y flexibilizar el acceso a las prestaciones para pasivos, activos y familias, desde el comienzo de la primera administración frentista el Ejecutivo impulsó reformas legales y adoptó decisiones por la vía de decretos que buscaban reestablecer la protección de los derechos de los trabajadores en un marco de concertación entre empresarios y sindicatos arbitrado por el Estado. Al igual que en el área de la seguridad social, y a diferencia del campo de las políticas de asistencia social a la población más vulnerable o de la salud, en el terreno de las relaciones laborales y la protección laboral el Frente Amplio no había propuesto una reforma estructural o un conjunto reformas o modificaciones de cierta magnitud durante la campaña electoral.<sup>244</sup> Sin embargo, la revisión de la producción legislativa durante las dos primeras administraciones frentistas (en particular, la primera), impulsada salvo excepciones por iniciativas del Poder Ejecutivo, muestra un gobierno muy activo en el área de las relaciones laborales y la protección de los derechos de los

---

<sup>243</sup> En la medida que al frente de los ministerios u organismos estatales responsables por las políticas sociales sectoriales predominaran líderes o referentes de las fracciones (o de corrientes de fracciones) más próximas a una agenda "laborista" clásica (expansión del Estado como rector, regulador, financiador y proveedor directo de servicios y prestaciones sociales), y más a la izquierda de acuerdo a la evidencia de las encuestas de élites o de opinión pública, y que al mando del área económica hayan primado las fracciones más próximas a un registro contemporáneo o actual de la socialdemocracia (promoción de la apertura económica y el comercio internacional, atracción de inversiones y defensa de la estabilidad macroeconómica), hace que ese pulso haya reflejado también, en algún sentido, el carácter sintético de la izquierda uruguaya en términos ideológicos y programáticos: un partido de masas de base laboral, relativamente clásico, pero con una agenda u orientación socialdemócrata más contemporánea.

<sup>244</sup> La agenda de reformas legislativas y acciones en el campo de las relaciones entre empleadores y empleados y de protección laboral se fue definiendo o delineando al comienzo del primer gobierno del Frente Amplio, en espacios de concertación en los que participaron representantes del Ejecutivo, del Frente Amplio (entre otros, legisladores) y dirigentes de la central sindical. En ese sentido, señala uno de los entrevistados: "... no era tan explícita la prioridad política (de la reforma laboral) ... se fue construyendo." [ICS]

trabajadores.<sup>245</sup> Sin considerar artículos incluidos en las dos leyes de presupuesto o en las leyes de rendición de cuenta, durante las dos administraciones frentistas se aprobaron más de veinte leyes que refieren directamente al campo de las relaciones laborales y la protección de los derechos de los trabajadores (ver Anexo IV, Tabla A.5.5), que sumadas a las leyes sobre aspectos de seguridad social totalizan casi cuarenta normas legales en el campo de la seguridad social y la protección laboral.

La producción legislativa basada, principalmente, en iniciativas del Poder Ejecutivo cubrió diversas áreas, entre otras: la protección y promoción de la actividad sindical (Ley 17940<sup>246</sup>); la protección de la salud e integridad física de los trabajadores y la regulación de aspectos atinentes a las condiciones de trabajo (Ley 19196); la protección de los trabajadores en litigios laborales (leyes 18572 y 18847); el combate a la precariedad laboral y la informalidad (leyes 18099 y 18251); la regulación del trabajo doméstico (Ley 18065); la limitación de las jornadas laborales y el aseguramiento del descanso para los trabajadores rurales (Ley 18441).<sup>247</sup> Además de estas leyes

---

<sup>245</sup> El primer gobierno del Frente Amplio asumió desde 2005 una agenda laborista que lo distinguió, muy nítidamente, de algunas de las experiencias de centro-izquierda de perfil socialdemócrata de la región: “La administración Vázquez adoptó políticas acordes con (un) perfil laborista, en sus orientaciones generales y en lo que toca a las relaciones de trabajo, buscando remontar la liberalización precedente, aumentar los salarios reales... combatir la informalidad y reforzar la negociación colectiva, la cual se restablece en forma institucionalizada y sistemática, ampliándose al sector público y a nuevas franjas del sector privado. El gobierno promovió la expansión de los sindicatos, les asignó bienes de poder, prerrogativas de representación y status público, favoreciendo el ejercicio de sus funciones y el aumento de la afiliación. La reposición de los Consejos de Salarios, inaugurando la tercera época de estos organismos tripartitos de negociación laboral, ha sido una pieza clave en esta política.” (Lanzaro 2010: 63)

<sup>246</sup> Resulta de interés señalar, en consideración a los tópicos que regula esta norma (la actividad sindical y, de modo más general, la regulación de los conflictos entre empresarios y sindicatos o capital y trabajo), que esta Ley fue votada en el Senado exclusivamente por legisladores del oficialismo y rechazada casi por la totalidad de los Senadores de la oposición. Ese respaldo exclusivamente oficialista contrasta con el apoyo multipartidario que cosecharon otras iniciativas legales en el mismo campo o área de política durante ambos periodos. Ver Anexo IV, Tabla A.5.5.

<sup>247</sup> Esta ley reviste un interés especial, ya que este colectivo había estado históricamente marginado de una temprana conquista laboral: la jornada de ocho horas. En esta línea señala OIT/ICD (s/d: 46): “Una norma emblemática ya que viene a saldar una vieja deuda que el sistema tenía con los trabajadores del campo. Excluidos de la ley de 1915 que consagró la jornada laboral máxima de ocho horas; la duración diaria de trabajo de éstos quedaba supeditada a la voluntad del patrono.”



que abordaban áreas tradicionales de la protección laboral, en el período también se impulsaron leyes laborales que regulaban áreas o tópicos más recientes en la historia de las relaciones laborales: equidad de género, acción afirmativa sobre colectivos o minorías en situación de desventaja o discriminación, licencias parentales, etcétera. Si bien la agenda laboral del gobierno contempló diversos temas, el asunto principal por su significación para las relaciones entre empleadores y trabajadores, y por su impacto en variables económicas, fue el restablecimiento de la negociación colectiva tras una década y media. En ese marco, la restitución de los Consejos de Salarios<sup>248</sup>, las políticas orientadas a recuperar el salario real (en particular, la capacidad de compra de los salarios más bajos) y el incremento del Salario Mínimo Nacional aparecen como las principales iniciativas o acciones en este campo de política.<sup>249</sup>

El Poder Ejecutivo aprobó en sus primeras semanas de gestión el Decreto 105/005 por el que volvió a convocar los Consejos de Salarios, y por el que creó un Consejo Nacional Tripartito a ser

---

<sup>248</sup> Ermida Uriarte (2005: 86) identifica tres fases en el desarrollo de la negociación colectiva en Uruguay. La primera, previa a la sanción de la ley de 1943, se caracterizó por “una negociación espontánea, bilateral y libre.” Ese período se caracterizó por la debilidad política y organizativa del movimiento sindical y el rechazo de las patronales a este tipo de negociación para determinar salarios. La segunda fase se abre con la sanción de la Ley 10.449 en 1943, la que “introduce una negociación trilateral, obligatoria y procedimental” (Ibíd.) El movimiento sindical resalta la incidencia que tuvo la aplicación de la ley de 1943 en el desarrollo de los sindicatos. En este sentido, señala uno de los entrevistados: “(La mayoría) *de los sindicatos en Uruguay que hoy están vigentes (nace) en la década del cuarenta. Los trabajadores y los empresarios comienzan a ordenarse en función de esa ley y en ese sistema de negociaciones colectivas.*” [ICSS] A finales de los años sesenta, bajo la gestión de Pacheco, el gobierno deja de convocar los Consejos de Salarios. Según Boliolo y Mancero (s/d: 58): “En diciembre de 1968 en el ámbito de las Medidas Prontas de Seguridad con la sanción de la Ley Nº 13.720 se creó la Comisión de Productividad Precios e Ingresos (Coprín), por la cual (entre otras medidas) se suspendió la Convocatoria de Consejos Salarios. Este incesante desarrollo legislativo, si bien no está sistematizada en un Código, se extendió hasta el golpe de Estado del año 1973, momento en que... se paralizó la negociación.” El tercer y último período se inicia con la restauración democrática en 1985, cuando el MTSS vuelve a convocar los Consejos de Salarios, pero con la definición de los acuerdos alcanzados a través de un Decreto del Ejecutivo. En 1992 el gobierno del Partido Nacional deja de convocar los Consejos de salarios, dejando librada la determinación de los salarios a los acuerdos empleadores y trabajadores a nivel de las propias empresas.

<sup>249</sup> Con relación a la magnitud del incremento del salario mínimo, en perspectiva comparada con los restantes países de la región, resultan ilustrativos los datos presentados en el Gráfico A.4.2 (Anexo IV), donde se puede apreciar que Uruguay registró el mayor aumento entre los países de la región en los últimos años.

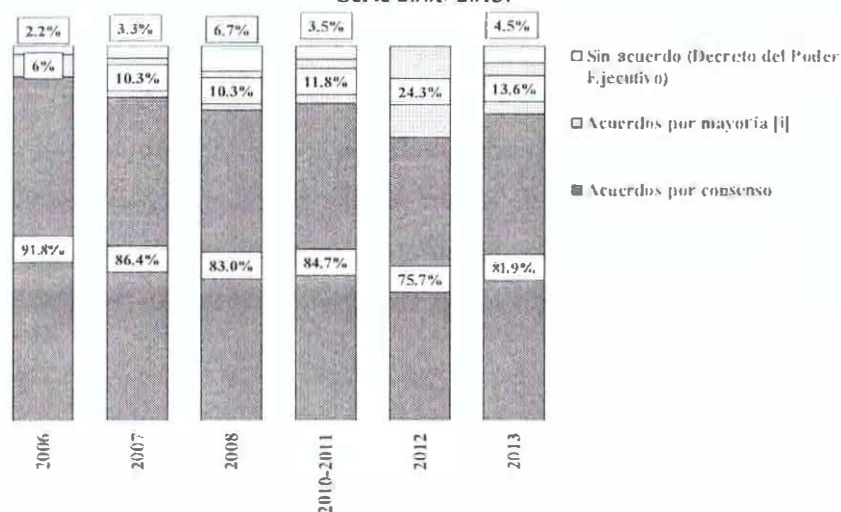
integrado por las organizaciones de trabajadores y empleadores con mayor peso y representación, con el propósito de reclasificar los grupos de actividad que la ley establecía.<sup>250</sup> En esta nueva etapa de la negociación colectiva el Estado asumió una posición arbitral más activa, mediante un mayor protagonismo del MTSS en la construcción de acuerdos entre empleadores y trabajadores. Desde la primera ronda de los Consejos de Salarios, entre el 80% y 90% de los grupos arribaron a acuerdos por consenso, sin la necesidad de la intervención del gobierno para laudar diferendos, lo que suponía refutar en los hechos los pronósticos más negativos que plantearon en los primeros años de puesta en marcha de la negociación colectiva algunos referentes del empresariado (Gráfico 4.33).<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> Uno de los entrevistados sostiene con relación a la decisión de convocar nuevamente a los Consejos de Salarios: *“En 2005 otra vez el Estado asume el compromiso de reinstalar los consejos de salarios, porque los considera una formidable herramienta de redistribución de la riqueza, un formidable método de fijación de salarios mínimos, pero algo mucho más importante: porque los considera una formidable herramienta de la democracia.”* [ICG]

<sup>251</sup> Con relación a este punto, resulta de interés la apreciación que realiza uno de los entrevistados: *“... según como estaba establecido (en los Consejos de Salarios) se debía resolver por mayoría..., pero... el 95% de los Consejos de Salarios laudaron por acuerdo, y (en) el 5% que tuvo que inclinar la balanza el Ministerio de Trabajo, y yo doy fe, además, por haber sido parte de ese proceso, que (la mayoría de las) veces que falló votó con el sector empleador, (más) que con el sector de los trabajadores. (Eso ocurrió) porque también en el sector de los trabajadores hubo situaciones muy difíciles, hubo una masificación de afiliación al sindicato, y bueno, vos muchas veces te sentabas en una mesa que no tenía ninguna experiencia en negociación, en cómo participar y cómo llevar adelante esa negociación. Y muchos de nosotros, del sector empleador, tampoco lo teníamos.”* [CE]

**Gráfico 4.33**  
**Convenios salariales en Uruguay por forma de resolución.**  
**Serie 2005-2013.**



Fuente: elaboración propia a partir de Senatore (2010: 159) y Senatore y Carracado (2013:277).

La consolidación de los Consejos de Salarios supuso también cierta tendencia a la descentralización (la conformación de subgrupos) y a la inclusión de temas que excedían la negociación estrictamente salarial.<sup>252</sup> Según OIT-ICD (s/d: 76): “Desde la primera ronda de Consejos de Salarios de julio de 2005 a la... que comenzó entre 2012 y 2013 dependiendo del subgrupo, la negociación se fue desconcentrando, no solamente en lo que atañe a los plazos de comienzo de cada ronda sino también en lo relativo al número de subgrupos y capítulos de negociación. Si bien se mantienen en esencia los 20 grupos abiertos originalmente para el sector privado, al que en 2008 se sumó la apertura del grupo correspondiente al servicio doméstico, y los tres correspondientes al sector rural, en las sucesivas rondas se fue dando un proceso de apertura de nuevos subgrupos y capítulos, que fomentó esta desconcentración de la negociación.”

<sup>252</sup> En este sentido, señala uno de los entrevistados: “(En) un convenio de la construcción de estos (últimos) veinticinco años (existe) un capítulo que es lo salarial. Dentro de un convenio que tiene dieciocho capítulos, entonces, un capítulo es lo salarial (...) todo lo demás es lo no salarial, que hace a los demás temas que discutimos, que es parte de la riqueza de la propia industria (...) no tenemos temas ahí, tenemos temas que acordamos y temas que no acordamos.” [ICE]

Tras la primera convocatoria a los Consejos de Salarios, amparada en la legislación entonces vigente y el Decreto dictado por el Ejecutivo en marzo de 2005, el gobierno comenzó a elaborar un proyecto de ley que instituyese un sistema de negociación colectiva. El proyecto que el Ejecutivo remitió al Legislativo en octubre de 2007, y que fue discutido por dos años hasta su aprobación en septiembre de 2009 (Ley 18566), introdujo un cambio significativo que fortaleció la capacidad de acción de las organizaciones sindicales y empresariales. Mientras la Ley de 1943 establecía que la convocatoria de los Consejos de Salarios es una potestad exclusiva del gobierno, la Ley 18566 establece en su Art.12 que “(en cualquier época, el Poder Ejecutivo podrá convocar los Consejos de Salarios de oficio o, preceptivamente, si mediare solicitud de organizaciones representativas del sector de actividad correspondiente, en cuyo caso deberá convocarlo dentro de los quince días de presentada la petición.” Esta modificación fortalece la posición de los sindicatos (y las organizaciones empresariales) ante la posibilidad de que el gobierno decida descartar a los Consejos de Salarios como mecanismo para la determinación de salarios, como ya había ocurrido durante casi cuatro décadas, entre 1968 y 2005 (con un breve interregno durante el primer gobierno de Sanguinetti). En este sentido sostiene uno de los entrevistados: *“El día de mañana cambia el gobierno y viene alguien que intenta (no convocar los Consejos de Salarios, entonces) los trabajadores podrán convocar a consejos de salarios, teniendo el Estado la obligación de (convocarlos) en los quince días siguientes. Ese es el corazón (del nuevo marco legal) Esa es la primera gran reforma; existen dos o tres reformas más, pero ésa es para mí el corazón de la reforma. (Antes) cuando el Ministerio no quería, por motivos macroeconómicos o porque realmente tenía una verdadera política de desestimulo a la libertad sindical, convocar los Consejos de Salarios podía no hacerlo; entonces (la convocatoria) era una facultad absolutamente discrecional. Eso hizo que el movimiento sindical se viera absolutamente debilitado desde el año 1990 hasta 2005. La Ley 10449 es el gran sostén del sistema de relaciones laborales del país.”* [ICG]

En febrero de 2008 el Ejecutivo remitió al Legislativo otro proyecto de ley con el fin de amparar a los trabajadores del sector público dentro de los mecanismos de negociación colectiva, consolidando una línea que había iniciado en 2005 vía Decreto. Según OIT/ICD (s/d: 84-85): “Fue con la llegada del Decreto 113/2005 de marzo de 2005, que estableció los criterios de integración y funcionamiento de los distintos grupos de trabajo, cuando se empezaron a sentar las bases de un



nuevo sistema de relaciones laborales para el sector público. Este decreto establecía la integración y representatividad de las mesas de negociación, donde se le atribuía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) un rol especial, con carácter de coordinador y moderador, facilitando y garantizando el normal desarrollo del proceso de negociación entre las partes. Así surge el primer producto de la negociación colectiva en el sector público, denominado Acuerdo Marco, que fue suscrito el 22 de julio de 2005 entre el Estado y las organizaciones sindicales que nuclean a todos los funcionarios públicos a través del PIT-CNT.<sup>253</sup> Finalmente, la Ley 18508 de “Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público” (promulgada en junio de 2009) implicó un cambio considerable en las relaciones laborales al interior del aparato estatal.<sup>253</sup>

La cobertura alcanzada por los Consejos de Salarios en Uruguay, luego de varias rondas desarrolladas durante las dos primeras administraciones frentistas, colocaron a al país entre los países con mayores niveles de participación de los trabajadores en procesos de negociación colectiva. De acuerdo a los datos de OIT (Gráfico 4.34), la tasa de participación de los trabajadores uruguayos en procesos de negociación colectiva (95.2% en 2013) está entre las más altas del mundo<sup>254</sup>, similar o levemente mayor a la de los países con más robustos sistemas de protección laboral y seguridad social.

---

<sup>253</sup> Según Bajac (2010): “(sólo existieron) ámbitos de negociación aislada e inorgánica y generalmente correspondiente a los entes del Estado más ricos, los de dominio industrial, comercial o del sector bancario. En las mismas, el único organismo que representaba al Estado era la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (...) y donde el rol del MTSS fue de ausencia en la promoción de la negociación colectiva en el sector público.” Citado por OIT/ICD (s/d: 84).

<sup>254</sup> Sobre una muestra de 79 países con información disponible en las bases de datos en línea de la OIT.

Gráfico 4.34

Tasa de negociación colectiva<sup>[1]</sup> en países de todas las regiones del mundo con información disponible (79) ordenados en forma decreciente. Año 2013 o registro previo más reciente. En porcentaje.

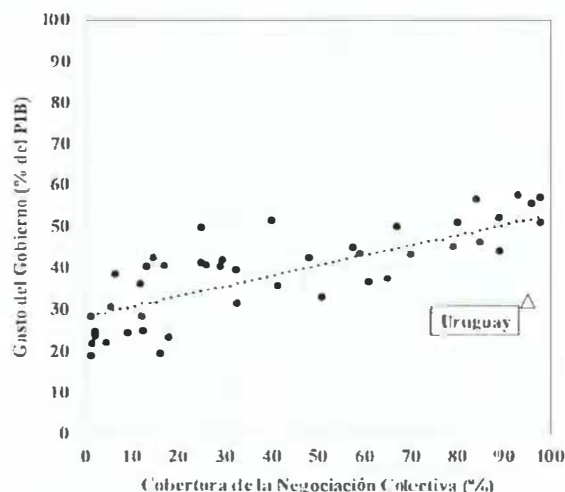


Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de las bases de datos en línea de la OIT (<http://www.ilo.org/ilostat>)

Nota: [1] De acuerdo a la definición de la OIT, el concepto refiere a "(el número de) empleados cubiertos por acuerdos de negociación colectiva sobre salarios (medida) como proporción del total de asalariados en empleos con el derecho a la negociación colectiva expresado como porcentaje, ajustado por la posibilidad de que algunos sectores u ocupaciones estén excluidas del derecho a la negociación.

Si bien no existe una relación lineal o causal entre la cobertura de los sistemas de negociación colectiva y la amplitud de los sistemas de protección laboral y seguridad social, la evidencia comparada indica una correlación positiva, relativamente robusta, entre la participación de los trabajadores en procesos de negociación colectiva y el peso del aparato estatal (medido por la participación del gasto público total en el PIB, un indicador proxy de la prioridad macroeconómica del gasto público social y, por lo tanto, del grado de desarrollo del régimen de bienestar). La evidencia muestra que los países donde la negociación colectiva –en muchos casos con una muy activa intervención del Estado como regulador del proceso y árbitro en las controversias entre empleadores y trabajadores– abarca a una proporción significativa de los asalariados son, precisamente, los que disponen de aparatos estatales más robustos y regímenes de bienestar más desarrollados: por ejemplo, Francia (98%), Finlandia (93%), Suecia (89%), Dinamarca (84%), Italia (80%) y España (79%). De hecho, en los países latinoamericanos (que tienen algún grado de negociación colectiva y cuentan con información en las bases de datos en línea de la OIT) que no integran el grupo de países con regímenes de bienestar relativamente avanzados (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), la tasa de negociación colectiva es muy baja: apenas 6.3%.<sup>255</sup> Incluso dentro del grupo de países latinoamericanos que suelen ser agrupados en la literatura por el “alto esfuerzo de bienestar” que realizan sus Estados

**Gráfico 4.35**  
**Correlación entre la cobertura de la negociación colectiva[i] y el gasto del Gobierno General como porcentaje del PIB, en países del mundo con información disponible. Año 2013.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OIT sobre negociación colectiva (<http://www.ilo.org/ilostat>) y del FMI sobre el gasto del gobierno (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>).

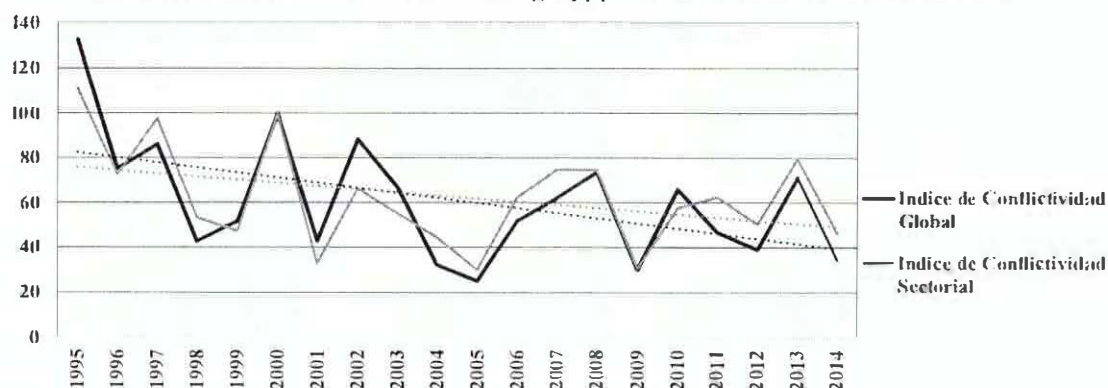
*Nota: [i] De acuerdo a la definición de la OIT, el concepto refiere a “(el número de) empleados cubiertos por acuerdos de negociación colectiva sobre salarios (medido) como proporción del total de asalariados en empleos con el derecho a la negociación colectiva expresado como porcentaje, ajustado por la posibilidad de que algunos sectores u ocupaciones estén excluidas del derecho a la negociación”*

<sup>255</sup> Promedio simple entre los siguientes ocho países: El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

(Segura-Ubierno 2007), si se excluye a Uruguay, la tasa de negociación colectiva promedio es relativamente baja (35.2%).

Más allá del alto nivel de acuerdos alcanzados por consenso en las rondas de Consejos de Salarios desarrolladas durante los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (entre 76% y 92% como se muestra en el Gráfico 4.33), una de las críticas más recurrentes durante los primeros fue que este mecanismo de negociación entre empleados y empleadores podía generar mayores niveles de conflictividad en las relaciones entre sindicatos y organizaciones empresariales, así como mayor rigidez o pérdida de dinamismo en el mercado laboral. La comparación entre los niveles de conflictividad laboral desde mediados de los años noventa a mediados de la década pasada y los niveles de conflictividad en los últimos años, luego de la reinstalación de la negociación colectiva, indican pese a algunas oscilaciones una disminución de los conflictos o controversias entre sindicatos y empresarios (Gráfico 4.36).

**Gráfico 4.36**  
Índices de Conflictividad Laboral en Uruguay[i]. Serie 1995-2014. Año 2000, base 100.



Fuente: Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay ([http://ucu.edu.uy/es/conflictividad\\_laboral#.V6nPA197IU](http://ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral#.V6nPA197IU)).

Nota: [i] el índice de conflictividad global incluye los paros generales decididos por el PIT-CNT, así como los paros por rama o empresa, en tanto el índice de conflictividad sectorial sólo incluye los paros ramales (metal, construcción, enseñanza, salud, etc.). Para más información sobre la metodología empleada para la medición de ambas índices, se puede consultar: [http://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/ind\\_conf\\_lab\\_%20indicadores\\_conexos.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/ind_conf_lab_%20indicadores_conexos.pdf).

Del mismo modo que en otras áreas de política pública, la reimplantación de la negociación colectiva supuso, en cierto sentido, un compromiso o acuerdo entre dos objetivos de política potencialmente conflictivos (al menos para algunas perspectivas económicas), pero perseguidos en forma simultánea por el gobierno: por un lado, la reactivación de la economía mediante la



captación de inversiones del exterior y la movilización de la inversión doméstica (lo que implicaba, entre otras condiciones, la estabilidad y la previsibilidad de las reglas de juego y un “clima de negocios” propicio a la inversión); por otro lado, la recuperación del salario real tras años de recesión y de crecimiento del desempleo, y la redistribución del ingreso en favor de los estratos de bajos recursos. La reimplantación de los Consejos de Salarios, las políticas activas en el campo laboral y la recuperación de los salarios más sumergidos (la agenda “laborista”) se articuló, al igual que el incremento de la inversión social y las reformas que expandieron coberturas en algunas áreas de política social, con la agenda pro-crecimiento del gobierno.

Además del impacto que la negociación colectiva tuvo en la recuperación del salario real o en la mejora de las condiciones de trabajo, uno de los efectos más señalados del proceso fue el fortalecimiento de la capacidad organizativa de los trabajadores. En este sentido, se afirma que los Consejos de Salarios movilizan aproximadamente dos mil cuatrocientos trabajadores en forma directa en las propias instancias de negociación: *“En cada consejo de salarios participan en principio siete personas, que generalmente no son solo siete, ya que vienen con sus suplentes. Existen más de doscientos cuarenta grupos funcionando. Si promediamos diez personas por cada uno de los grupos trabajando, estamos involucrando a través de los CS a más de dos mil cuatrocientas personas.”*[ICG]<sup>256</sup>

La reactivación de este mecanismo de negociación tripartita contribuyó a recuperar la capacidad de presión, la influencia política y, en consecuencia, los “recursos de poder” del actor sindical. Según Midaglia y Antía (2007): *“La reinstalación de los Consejos de Salarios supuso la activación de mecanismos de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos distributivos entre capital y trabajo. La aplicación de esta política... fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales. (...) Desde la apertura de esas*

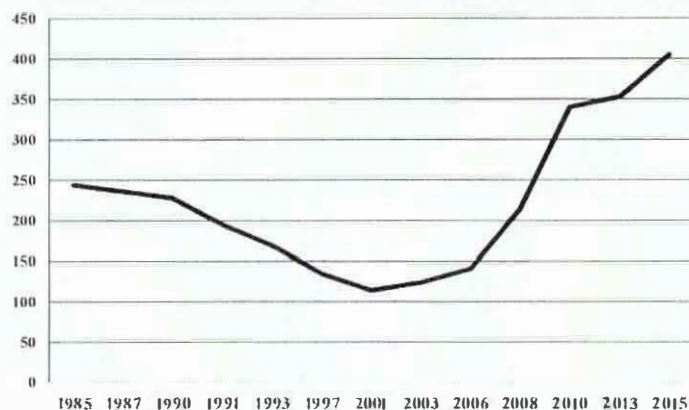
---

<sup>256</sup> En esta dirección, se señala en una de las entrevistas: *“Cuando existen las rondas de consejos de salarios las organizaciones se multiplican por tres, cuatro o cinco, producto de que la gente comienza a tener una actividad permanente (Los CS constituyen) un motor muy potente en la sociedad, no solo de los temas laborales sino por lo que después expanden a todos los sectores.”*[ICS] Sobre este punto, sostiene otro de los entrevistados: *“(Los Consejos de Salarios) permiten... participar mucho, activar y hacer germinar mucho el sindicalismo. Es una verdadera ley... de promoción de la actividad sindical y la negociación colectiva.”* [ICG]

instancias los sindicatos pertenecientes a la central única de trabajadores, el PIT-CNT, no sólo aumentaron su nómina de afiliados en el entorno de unos 100.000 trabajadores, sino que también se registró la creación de 400 nuevas organizaciones sindicales.” Los datos presentados en el Gráfico 4.37 indican con claridad la inflexión que se produce a partir de 2005 en la evolución del número de afiliados de la central única de trabajadores. Si bien el crecimiento en el número de afiliados podría ser atribuido al crecimiento de la actividad, el empleo y la formalización, la magnitud de la pendiente (de 124 mil afiliados en 2003 a más de 400 mil en 2015) indica que el incremento fue el resultado, en gran medida, de factores estrictamente políticos. En ese sentido, la reimplantación de la negociación colectiva generó fuertes incentivos para la militancia sindical.

**Gráfico 4.37**

**Estimación del número de afiliados a la central sindical de Uruguay (PIT-CNT). Serie 1985-2015. En miles.**



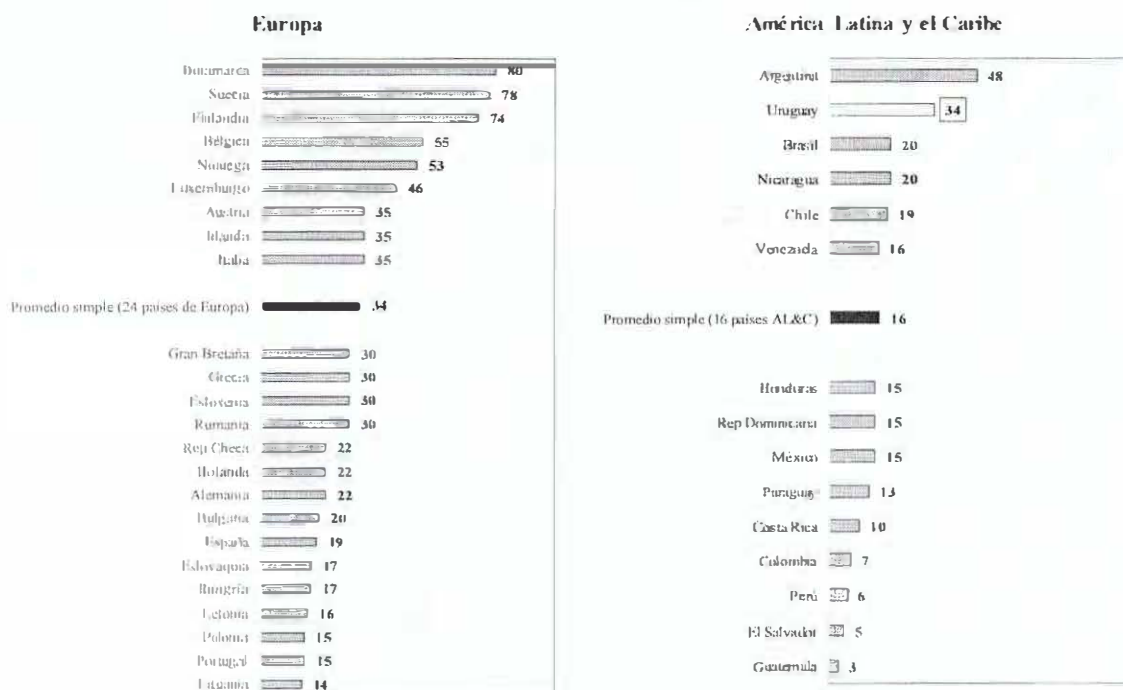
*Fuente: elaboración propia a partir de datos del PIT-CNT.*

Si bien Uruguay es uno de los países de la región, junto con Argentina y Chile, donde más tempranamente se constituyó un movimiento sindical con cierta capacidad de acción colectiva (Huber & Stephens 2012; Segura-Ubiergo 2007), la reducción del número de afiliados que experimentó la central sindical uruguaya durante los primeros quince a veinte años de democracia (de 244 mil en 1985 a 114 mil en 2001) acercó a Uruguay al promedio regional de tasa de sindicalización (16%), aproximadamente la mitad de la media de los europeos (34%) y muy por debajo de los registros de algunos de los países con sistemas de protección laboral y seguridad social más robustos (en particular los escandinavos).<sup>257</sup> Por otra parte, la negociación colectiva

<sup>257</sup> Resulta de interés señalar que Uruguay fue uno de los países de la región que bajo gobiernos de izquierda o centro-izquierda experimentó un fuerte crecimiento de los niveles de sindicalización. Al comparar a Uruguay con Brasil y

también es señalada por los actores intervinientes como un espacio que contribuyó a la formación de cuadros políticos para el movimiento sindical y la izquierda.<sup>258</sup>

**Gráfico 4.38**  
Tasa de sindicalización en países de Europa y de América Latina y el Caribe seleccionados.  
Cerca 2010. En porcentaje.



Fuente: OIT/ICD (2014: 110-111).

La reimplantación de la negociación colectiva contribuyó a la recuperación de los salarios más sumergidos, la cual constituía uno de los objetivos prioritarios de la primera administración frentista tras años de caída del salario real y una de las metas que perseguía la central sindical a través de la participación de sus representantes en los Consejos de Salarios.<sup>259</sup> Luego de una fuerte

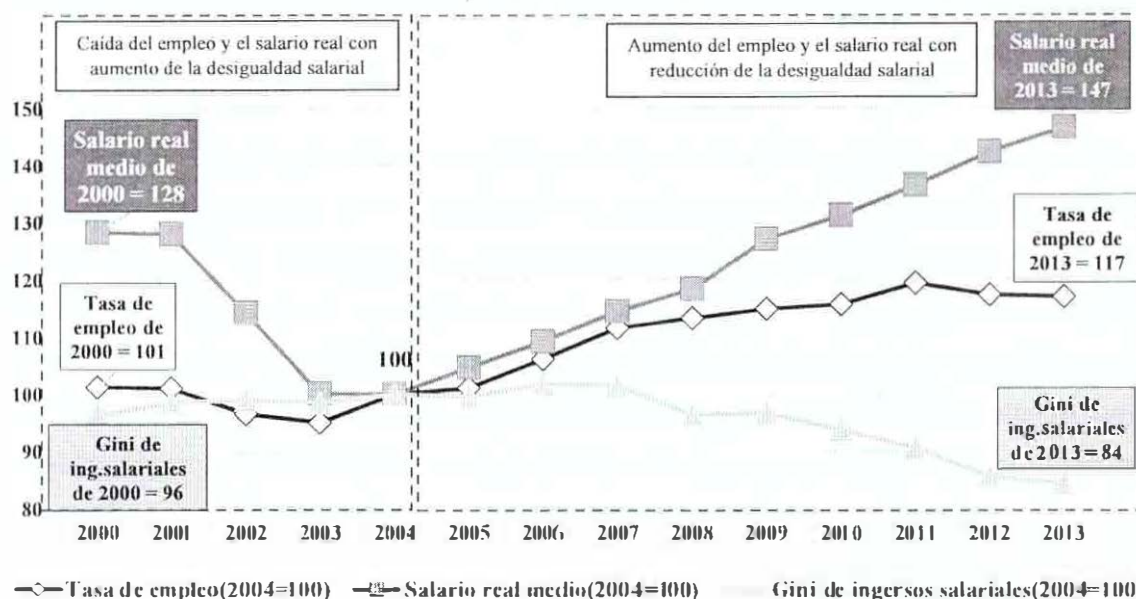
Chile, entre mediados de la década pasada y el presente, se puede advertir una notoria diferencia: mientras en Uruguay la tasa de densidad sindical aumentó de 19% en 2006 a 29% en 2010, en Brasil se mantuvo relativamente estable, en torno a 20% entre 2003 y 2013, al igual que en Chile, en torno a 14% entre 2000 y 2010 (ver Anexo IV, Gráfico A.4.3).

<sup>258</sup> En esta línea uno de los representantes de gobierno consultados señala: “Yo creo que quedan cuadros políticos importantes en este proceso de profundización de las relaciones sociales y de participación.” [ICG]

<sup>259</sup> De acuerdo a uno de los entrevistados: “(Los Consejos de Salarios) tienen... un componente muy importante, que

caída del salario real entre los años 2000 y 2004 (22% con respecto al valor promedio de 2000), el salario real inició un período de sostenido aumento, registrando entre 2004 y 2013 un crecimiento acumulado de 47%, en un contexto de expansión del empleo (Gráfico 4.39).

**Gráfico 4.39**  
Indicadores de empleo, salario y desigualdad salarial en Uruguay. Serie 2000-2013.



Fuente: elaboración propia a partir de Amarante et al. (2015: 249-261).

Al examinar la evolución de las instituciones y políticas en el campo de la seguridad social, las relaciones de trabajo y la protección laboral durante las dos primeras administraciones frentistas sobresalen las siguientes transformaciones o cambios. En primer lugar, se advierte en el período una fuerte expansión de la cobertura del sistema de seguridad social, que se expresa, entre otros indicadores, en el aumento de la población cotizante (de 846 mil puestos de trabajo que aportaban en 2004 a un millón u medio en 2014) o en el porcentaje de personas ocupadas con registro en el sistema (de 59 a 75 puntos porcentuales entre 2004 y 2014). Si bien el crecimiento económico y la expansión del empleo contribuyeron al aumento de los puestos trabajo aportantes al sistema de

*es uno de los dos o tres elementos fundamentales que hacen a la distribución (del ingreso). El país crece, una sociedad produce y logra riqueza, ¿y esa riqueza cómo se reparte? Hay dos o tres maneras de repartir, no hay más: una de ellas es el salario. Entonces (los Consejos de Salarios) cumplen una función también de redistribución de la riqueza.”* [ICS].



seguridad social, esta tendencia responde también —y quizás principalmente— a las políticas impulsadas por las instituciones del campo de la seguridad social (formalización del empleo, control sobre las empresas, etc.) y a los incentivos a la formalización que generaron algunas reformas (la de la salud). Aunque en estos dos períodos no estuvo planteada una revisión de la reforma de la seguridad social de 1996, sí se advierten intentos por reforzar los controles sobre las administradoras de fondos previsionales y por abrir la oportunidad a los activos de abandonar el régimen de ahorro individual.

En segundo término, en este período se observa un intento por ampliar la cobertura del sistema de seguridad social para los pasivos y activos: la flexibilización del acceso a las prestaciones contributivas (jubilación) y no contributivas (pensiones); la ampliación de la cobertura y el incremento del valor de las transferencias para los activos (seguro de desempleo, subsidio por enfermedad y subsidio por maternidad o paternidad). Por último, se produce durante este período un fortalecimiento de las políticas de transferencias de ingresos a las familias (las Asignaciones Familiares), que se refleja en un aumento de cobertura (grosso modo, de 45% entre 2000 y 2004 a 60% en los dos quinquenios siguientes) y de gasto (grosso modo también, de 0.3% del PIB hasta 2007 a casi 0.5% desde 2008).

En tercer lugar, este período se caracteriza por una profusa acción legislativa del gobierno en el campo de los derechos laborales y la seguridad social. Sin considerar artículos referidos a temas laborales o de seguridad social en normas de carácter general (Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas), en el período se aprueban 36 proyectos de ley en estos campos de política (21 sobre temas laborales y 15 sobre aspectos atinentes a la seguridad social). Las reformas legales impulsadas en el campo laboral buscaron proteger los derechos laborales de colectivos que históricamente habían estado al margen de los mecanismos de protección laboral: en particular, los trabajadores del servicio doméstico y las actividades rurales. Asimismo, ésta activa producción legislativa abordó tópicos más tradicionales de las relaciones laborales: la protección de la actividad sindical, la defensa de los trabajadores en litigios judiciales con los empleadores, y el control de la seguridad física de los empleados en el trabajo.

Finalmente, la agenda de los dos primeros gobiernos de izquierda se completa con la reimplantación de la negociación colectiva, pero fortaleciendo la capacidad de acción de los trabajadores (la ampliación de la potestad de convocar a los Consejos de Salarios para los trabajadores y los empresarios), y expandiendo el instrumento a los trabajadores del sector público.

#### 4.6 Los impactos redistributivos de las reformas y la economía política de la expansión del *welfare*

Las reformas o nuevas políticas impulsadas por los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en el campo social han supuesto el fortalecimiento de la participación del Estado como rector, financiador y proveedor de políticas, la des-mercantilización del acceso a los servicios (en algunas áreas de política) y la reducción de las brechas de calidad (al menos, con relación a los costos por usuario) entre proveedores públicos y privados.

Con respecto a la des-mercantilización de la provisión de servicios, se podría señalar que la reforma del sistema de salud implicó una disminución de la población que accede a la salud a través del mercado, comprando o contratando en forma particular servicios de salud (de 26.3% en 2006 a 8% en 2014), así como una mayor participación de la financiación pública del gasto en salud (de 51% en 2005 a 68% en 2012).

Con relación a la reducción de la brecha de calidad (o de costos) en educación, entre los servicios brindados por proveedores privados y los provistos por instituciones públicas, se puede señalar que mientras en 2006 el gasto por alumno en la educación pública pre-terciaria representaba el 59% del gasto en la enseñanza privada, en 2012 fue equivalente a 87% (relativamente paritario entre ambos subsistemas), en tanto la ratio en la educación universitaria pasó de 40% a 73% durante esos años (Gráfico 4.22).<sup>260</sup> Con respecto a la “des-familiarización” del acceso al bienestar

---

<sup>260</sup> Otra aproximación a la medición de la calidad de los servicios de enseñanza que proveen las universidades en Uruguay (la universidad del Estado y las universidades privadas) es considerar la posición que cada una de ellas ocupa en los rankings globales y regionales de universidades. Si bien existen varios índices, y más allá de las polémicas sobre las variables consideradas y los criterios utilizados para asignar puntajes parciales y sintéticos a las universidades, se puede afirmar que en la mayor parte de estas mediciones la Universidad de la República (estatal) ocupa el primer puesto seguido por las restantes universidades privadas, o, a lo sumo, la segunda posición. En suma,

para los sectores en situación de pobreza o más vulnerables, se podría señalar el incremento del gasto público destinado a las transferencias no contributivas desde 0.5% o 0.6% del PIB en 2004 a 1.1% en 2013.<sup>261</sup> Por último, con relación a la intervención del Estado en las relaciones del trabajo o en el campo de la protección laboral se podría identificar el aumento significativo, en términos reales, de los salarios de los estratos de menores ingresos, producto –además del crecimiento económico– de algunas políticas orientadas en ese sentido: la reimplantación de la negociación colectiva (incorporando algunos colectivos excluidos de esos ámbitos) y el incremento del salario mínimo. Estas tendencias de cambio con relación al acceso al bienestar y la protección social (la des-mercantilización, la reducción de brechas de calidad entre servicios o prestaciones, la estatización o “des-familiarización” del aseguramiento de estándares mínimos de bienestar, y la redistribución en favor de los ingresos salariales) implican un avance del Estado (como rector, regulador, financiador o proveedor) en diversas arenas de política, un avance que se refleja en la evolución del gasto público social.

De las reformas o innovaciones mencionadas sólo algunas pudieron impactar o tener efectos sobre la pobreza monetaria y la distribución del ingreso: las que operaron, precisamente, sobre los ingresos de los hogares. De las intervenciones en el campo de la asistencia social y seguridad social se pueden identificar, entre otras, las siguientes: el Programa de “Ingreso Ciudadano” implementado en el marco del PANES entre 2005 y 2007; el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (Plan de Equidad” o Ley 18227) introducido en 2008; la ampliación de la cobertura de la pensión por Vejez e Invalidez a partir de 2005 o 2006; la puesta en marcha de la tarjeta alimentaria o Tarjeta Uruguay Social. Entre las políticas que operaron en el campo laboral, y sin desconocer el impacto que el propio aumento de la actividad y el empleo generaron, habría que

---

la calidad de la enseñanza (una síntesis de su labor de enseñanza e investigación) impartida por la universidad estatal es superior o similar a la de las restantes universidades.

<sup>261</sup> Considerando Asignaciones Familiares “Plan de Equidad”, Pensiones por Vejez e Invalidez y la “Tarjeta Uruguay Social”. Los datos sobre el peso en el PIB de las Asignaciones Familiares y las Pensiones por Vejez e Invalidez corresponden a la base de datos en línea del BID “Sociómetro” (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//tablas,6882.html?indicator=4>), en tanto la estimación del porcentaje correspondiente a la “Tarjeta Uruguay Social” es un cálculo propio a partir de la información sobre número y monto de las prestaciones que se puede encontrar en el Observatorio Social del MIDES.

señalar: la negociación colectiva, la recuperación de salarios públicos más sumergidos y el aumento del salario mínimo nacional. A las reformas sociales y políticas laborales que actuaron directamente sobre el ingreso de los hogares (que pudieron, por lo tanto, contribuir al descenso de la pobreza monetaria y de la desigualdad en la distribución del ingreso), se podrían sumar algunas otras reformas que operaron en forma indirecta. En ese sentido, la reforma de la salud supuso una transferencia de recursos –en servicios– a las familias.<sup>262</sup> Por último, la introducción del Impuesto a la Renta a las Personas Físicas (IRPF), en el marco de la reforma tributaria aprobada en 2007, también operó en la distribución del ingreso afectando las rentas del quintil superior de ingresos.

Desde luego, el grado de desarrollo de un régimen de bienestar (la amplitud de sus coberturas y la extensión y calidad de sus servicios y prestaciones) puede contribuir también –en el mediano y en largo plazo– a reducir la pobreza monetaria y la desigualdad a través de la formación de capital humano, de la distribución relativamente homogénea entre estratos económicos de capacidades y habilidades mediante la acción del sistema educativo. Ahora bien, la evaluación en el corto plazo de los posibles impactos en el bienestar de las reformas implementadas en un régimen de bienestar (básicamente, en los pilares de asistencia social, seguridad social, protección laboral y, en menor medida, salud) debería dirigir la atención hacia los ingresos de los hogares. En esta línea, y antes de examinar los resultados de algunos estudios de simulación para aislar el efecto neto de las reformas sociales desarrolladas durante la primera administración frentista sobre la pobreza

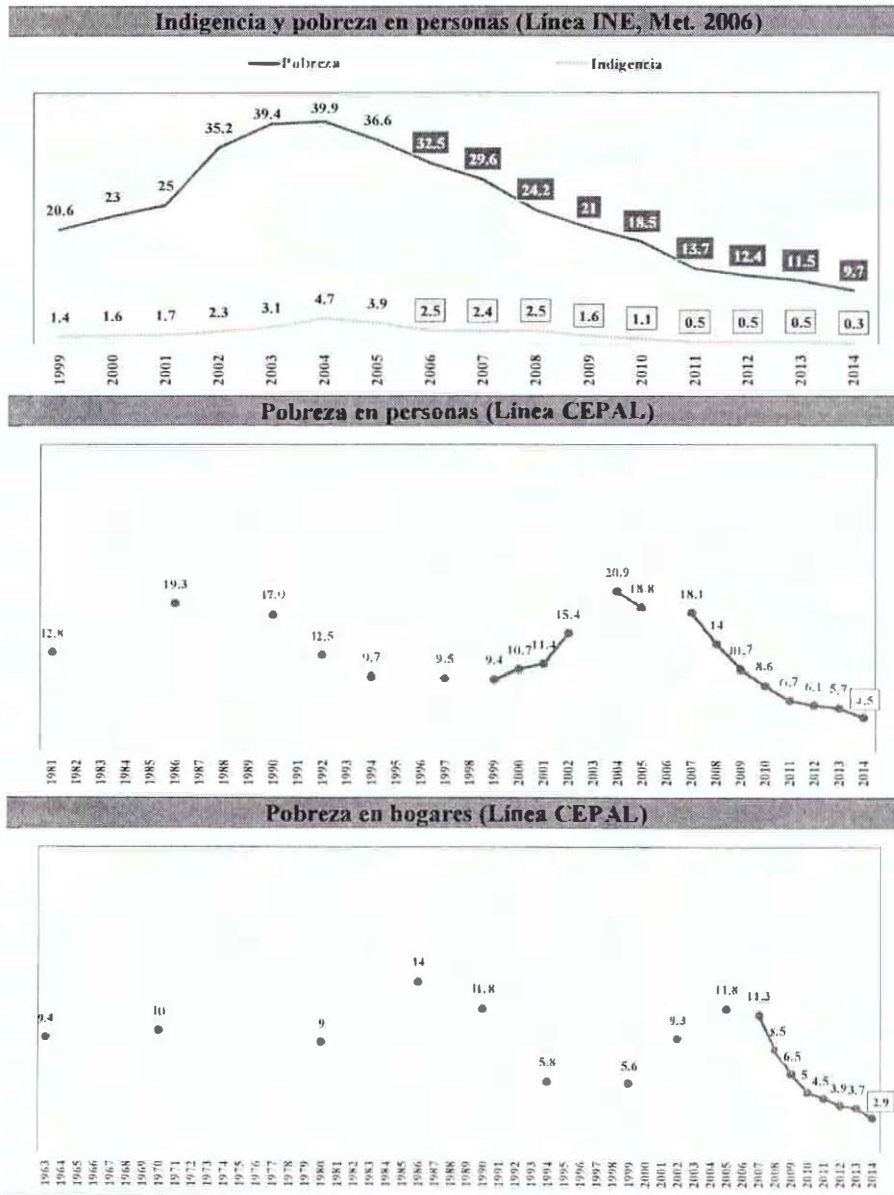
---

<sup>262</sup> “La transferencia de recursos desde el FONASA a los prestadores de servicios de salud implicó para las familias con niños una mejora de sus condiciones de vida y, consecuentemente, un beneficio para las generaciones más jóvenes. En tanto la afiliación a instituciones prestadoras de servicios de salud es computada como una transferencia de recursos desde el Estado a las familias, al momento de calcular los ingresos disponibles o finales de los hogares, la magnitud de los recursos que el FONASA transfiere a dichas instituciones podría contribuir a reducir la pobreza en estos hogares. Los datos de la Encuesta Continua de Hogares del primer semestre de 2008 indican la magnitud de ese impacto en la incidencia de la pobreza. Según el INE (2008: 8-9): “Si no se consideran los ingresos imputados a los hogares por concepto de las cuotas mutuales de los menores incluidos en el sistema de salud, la pobreza se hubiese ubicado, para el total del país, en 24,1%, es decir, un descenso de 2,3 puntos con respecto al primer semestre de 2007. El descenso de la pobreza entre el primer semestre de 2006 y el mismo período de 2008 es de 6,7 puntos porcentuales, pero se sitúa en 4,3 puntos si no se considera la aplicación del FONASA a los menores de 18 años a partir del primero de enero de 2008, lo que da una pauta del significado del acceso a la atención de la salud de los menores en los hogares más pobres. En el último año, la disminución alcanza a 4,7 puntos en tanto llega al 2,3 si no se incluye la reforma de la salud.” De Armas (2010: 233-234). Las negritas pertenecen al original.



monetaria y la distribución del ingreso, los datos presentados en el Gráfico 4.40, muestran un potencial impacto positivo, en la medida que la pobreza y la indigencia experimentaron en Uruguay una caída muy pronunciado a partir de 2005.

**Gráfico 4.40**  
**Incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas en Uruguay[i] según líneas INE (Met. 2006) y**  
**CEPAL.**  
**Series 1999-2014 y 1963-2014. En porcentajes.**



Fuentes: Caetano, De Armas y Torres (2014): 62).

Notas: [i] áreas urbanas, salvo en el primer gráfico entre 2006 y 2014 donde los datos son nacionales

Tras el crecimiento de la pobreza y la indigencia que Uruguay experimentó entre 1999 y 2004 (respectivamente, de 20.6% a 39.9% y de 1.4% a 4.7%), a partir de 2005 se inicia una fase de sostenida disminución de los indicadores de pobreza monetaria. Como se advierte en el Gráfico 4.40, la incidencia de la pobreza cae de 39.9% en 2004 a 9.7% en 2014 (se reduce a la cuarta parte, lo que significa, aproximadamente, una disminución equivalente a un millón de personas en una población de tres y medio millones), en tanto la de la indigencia o pobreza extrema cae de 4.7% a 0.3% (prácticamente, su erradicación en términos estadísticos).<sup>263</sup>

Al examinar el comportamiento de estas variables en un periodo mayor —empleando la línea de pobreza de CEPAL (menos exigente que la metodología oficial del país), tanto para personas, entre 1981 y 2014, como hogares, entre 1963 y 2014— se podrá advertir que Uruguay alcanzó a fines de la primera administración frentista los niveles más bajos de pobreza monetaria desde que existen registros estadísticos. Si se toman los datos de CEPAL para personas, la incidencia de la pobreza en 2014 (4.5%) fue la más baja desde comienzos de los años ochenta, incluso menor al 9.5% que el país había alcanzado en 1997 (menos de la mitad de ese valor), luego de un largo periodo de crecimiento que comenzó en 1985 y terminó en 1999 con el inicio de la última recesión.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Por ejemplo, la estimación de la incidencia de la pobreza en personas (9.7%) tiene un margen de error de  $\pm 0.4$  (el límite inferior de la estimación es 9.3% en tanto el superior es 10.1%). En suma, desde 2011 la incidencia de la pobreza extrema o indigencia está prácticamente dentro del margen de error. Ver: INE (2015: 51).

<sup>264</sup> Desde luego, esta afirmación podría ser controvertida o relativizada desde varias perspectivas: que el porcentaje de población (personas u hogares) con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza —metodología CEPAL— sea actualmente más bajo que a comienzos de los años ochenta o incluso menor al registro de inicios de los años sesenta, no significa que no exista una proporción mayor de población que hace treinta, cuarenta o cincuenta años sufriendo diversas manifestaciones de pobreza o exclusión. Muy probablemente la pobreza monetaria esté asociada actualmente, en mayor medida que décadas atrás, a procesos de segregación residencial y manifestaciones de exclusión social, que la transforman en una experiencia más crítica o severa para las personas. Asimismo, mientras que en los años sesenta o setenta del siglo pasado, cuando se inició el proceso de concentración en el cordón periférico de Montevideo de los sectores más pobres de la población (el nacimiento de los primeros “cantegriles”), la migración desde el interior a la periferia capitalina podía ser considerada una experiencia de movilidad social ascendente, en las últimas tres o cuatro décadas la migración desde la ciudad a la periferia podría ser vivida como una experiencia de exclusión social. Actualmente, tras varias generaciones de población que han nacido y vivido en la periferia de Montevideo y de otras capitales departamentales, la pobreza monetaria y la insatisfacción de necesidades básicas pueden ser “vividas” como privaciones agudas o crónicas, en particular, por el contraste que suponen con los patrones de consumo imperantes en

Al comparar a Uruguay con otros países de la región –en particular aquellos donde la participación del gasto público social en el PIB creció durante los últimos años (por ejemplo, Brasil donde aumentó de 21% del PIB en 2000 a 25% en 2010<sup>265</sup>) y que fueron gobernados por partidos o coaliciones partidarias de izquierda o centro-izquierda–, se advierte que la disminución registrada en Uruguay fue en términos relativos (esto es, medida con relación al punto de partida o línea de base) la mayor de la región. Como se puede apreciar en el Gráfico 4.41, entre 2004 y 2014, el porcentaje de población bajo la Línea de Pobreza disminuyó en Uruguay a una quinta parte del valor inicial (de 20.9% a 4.4% utilizando la línea de pobreza de CEPAL que permite la comparación regional). Los países que le siguen a Uruguay en términos de reducción de la pobreza registran descensos menores: Chile de 19% a 8%, Brasil de 37% a 18%, Perú de 49% a 23%, y el Estado Plurinacional de Bolivia de 64% a 33%.<sup>266</sup>

---

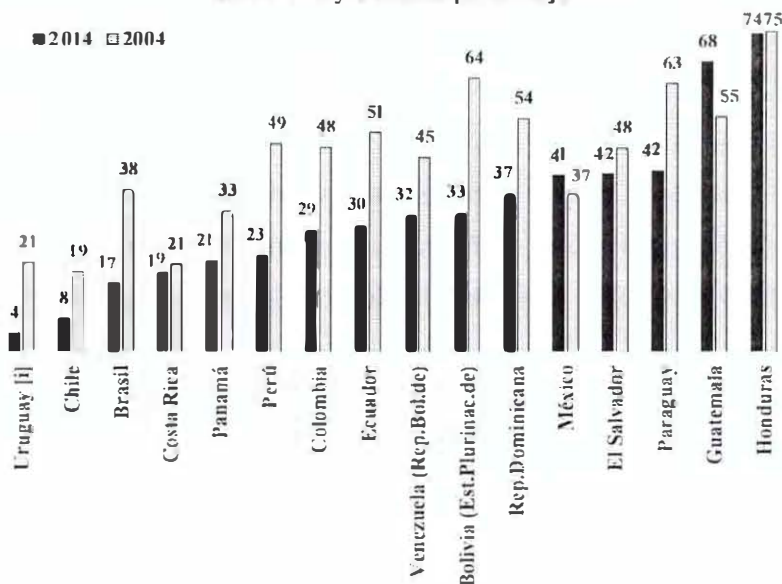
la economía desde hace dos o tres décadas. Sobre este punto, se recomienda el trabajo clásico de Kazzman sobre exclusión social y marginalidad (1997).

<sup>265</sup> Ver Capítulo I, Tabla 1.1.

<sup>266</sup> Un punto relevante a tener en consideración cuando se comparan países con respecto a la incidencia de la pobreza monetaria es el valor de la Línea de Pobreza, o el umbral de pobreza, en los distintos países. En ese sentido, cabe señalar que Uruguay (donde la pobreza monetaria alcanza de acuerdo a la metodología de CEPAL al 4.4% de toda su población, esto es, unas 150 mil personas en 3.5 millones de habitantes) tiene, luego de la República Bolivariana de Venezuela, la más alta línea de pobreza para el área urbana y para el área rural de América Latina y el Caribe (de los 16 países–excluyendo Argentina– cuyos valores aparecen en las bases de datos en línea de la CEPAL). Por ejemplo, mientras el valor de la línea de pobreza de Uruguay en 2014 era de 197 dólares para las áreas urbanas y 138 para las rurales, en Chile –el segundo país, actualmente, con más bajos niveles de pobreza e indigencia de la región– ascendía a 127 dólares en las áreas urbanas y a 88 en las rurales (64% de los valores de Uruguay), y en Brasil, respectivamente, a 135 y 106 (69% y 77% de los valores uruguayos). Fuente: CEPAL ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.jsp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.jsp)).



**Gráfico 4.41**  
**Población bajo la Línea de Pobreza (Metodología CEPAL) en América Latina y el Caribe (16 países).**  
**Circa 2004 y 2014. En porcentaje.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticas/indicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticas/indicadores.asp)).

Notas: [1] el dato de Uruguay de 2004 corresponde a "localidades de 5.000 y más habitantes", representativas del 80% de la población del país; en cambio el dato de 2014 es representativo de todo el territorio. De todas formas, la comparación entre ambos datos es posible, ya que las diferencias entre los datos correspondientes al universo "localidades de 5.000 y más habitantes" y los datos correspondientes a la totalidad del territorio –que son medidos a partir de 2006– son prácticamente iguales: por ejemplo, para el año 2014, respectivamente, 4.5% y 4.4%.

Además del descenso de la pobreza monetaria, en los últimos años se advierte en Uruguay una tendencia a la reducción de la concentración del ingreso. Analizar la evolución de los indicadores que permiten medir la concentración del ingreso y, por lo tanto, algunas dimensiones de la desigualdad en una economía de mercado resulta, además, imprescindible para evaluar, en forma más apropiada en diferencial que producen gobiernos con orientación socialdemócrata o pro-cercidad, porque el descenso de la pobreza monetaria no supone, necesariamente, una disminución simultánea ni equivalente de los niveles de concentración del ingreso. Por ejemplo, mientras la incidencia de la pobreza en la población –medida a través de la Línea de Pobreza de CEPAL– cayó en Uruguay de 12.5% en 1992 a 9.5% en 1997 o 9.4% en 1999 (Gráfico 4.40) la concentración del ingreso, medida por el Coeficiente de Gini, aumentó de 0.416 en 1994 a 0.430 en 1997 y a 0.440 en 1999 (Gráfico 4.42); también, en los años que siguieron a la última recesión, mientras que la incidencia de la pobreza disminuía –siguiendo con los valores que arroja la Línea de Pobreza de

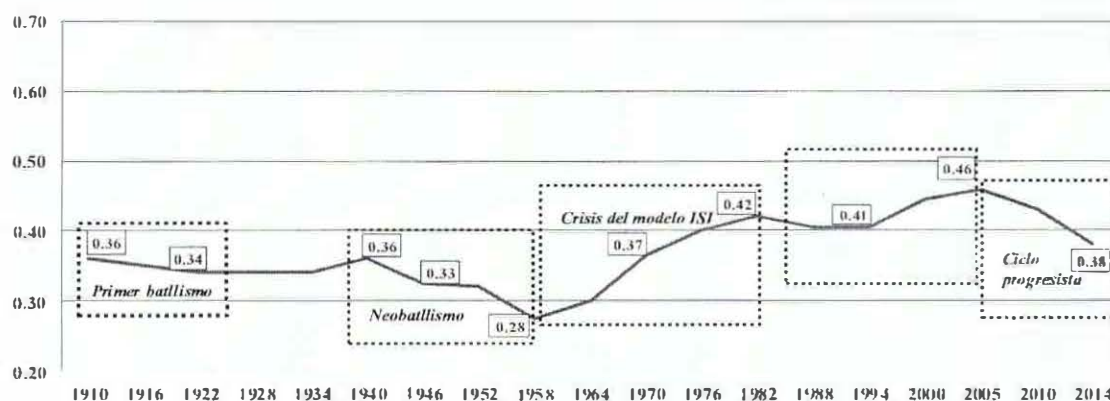
CEPAL– de 20.9% en 2004 a 18.1% en 2007, la desigualdad se mantenía estable con un valor de Gini de 0.460. En suma, la reducción de los niveles de concentración del ingreso normalmente está asociada a un proceso de redistribución de ingresos entre estratos, mientras que la disminución de la pobreza monetaria puede ser el resultado de un aumento de los ingresos de los sectores en situación de pobreza que supera el incremento del valor de la canasta básica de bienes y servicios, lo que puede ocurrir –incluso– en un contexto de creciente concentración del ingreso. Por otro lado, en la tradición de la izquierda y la socialdemocracia más clásica la lucha contra la desigualdad –fundamentalmente, económica y entre clases sociales– representa un valor central; quizás, su principal seña de identidad. En última instancia, cuando se intenta definir o precisar el sentido de la izquierda entre sus muchas y diversas variantes o tradiciones, la referencia a la igualdad prevalece sobre cualquier otra apelación o valor.<sup>267</sup>

La evolución de todos los indicadores de concentración del ingreso en Uruguay en los últimos años (en rigor desde 2008, tras la puesta en marcha de algunas reformas que operaron sobre los ingresos de los hogares, hasta 2012 o 2013) muestra una clara tendencia a la reducción de la desigualdad. Luego de más de diez años de moderado, pero sostenido, aumento de la desigualdad (desde 1992 a 2004) y de dos o tres años iniciales de la primera administración frentista con valores de Gini relativamente estables, a partir de 2008 se advierte una fuerte reducción (de 0.46 en 2007 a 0.38 en 2012). La reducción de la desigualdad observada durante este último período se halla entre las más pronunciadas de la historia reciente del país, sólo superada por el descenso de la desigualdad registrado a mediados del siglo pasado durante el período neo-batllista, pero mayor a la caída –moderada– de la desigualdad que probablemente se registró a comienzos del siglo veinte (Gráfico 4.42).

---

<sup>267</sup> Sobre este punto, resulta inevitable la referencia al clásico de Bobbio (1998).

**Gráfico 4.42**  
**Desigualdad en la distribución del ingreso en Uruguay, medida a través del Coeficiente de Gini.**  
**Serie 1910-2014.**

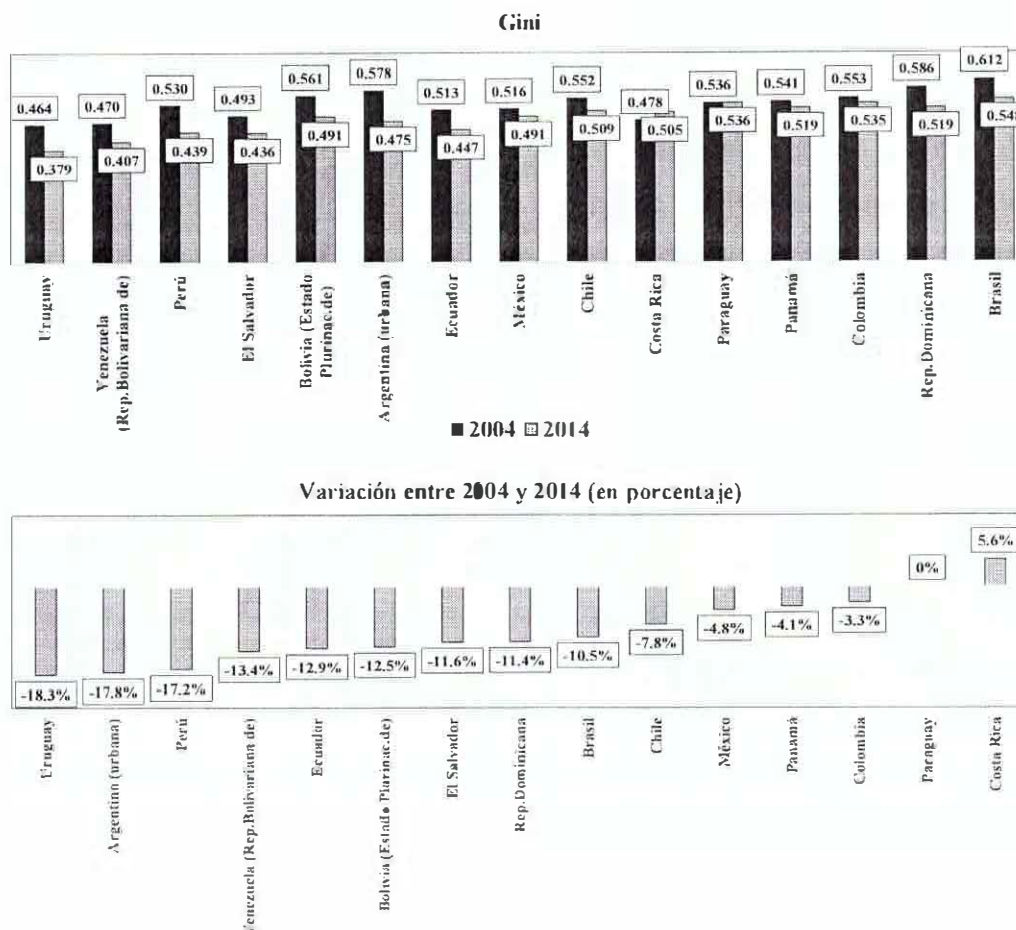


Fuente: elaboración propia a partir de Bértola y Álvarez (2010: 62) para el periodo 1910-2006 y del INE (2015) para el resto de la serie de tiempo.

Por otra parte, la comparación entre los países de América Latina y el Caribe con relación a la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos años muestra que Uruguay tuvo la mayor caída en los valores de Gini entre 2004 y 2014 (Gráfico 4.43): el valor de Gini alcanzado por Uruguay en 2012 (0.379) era 18.3% inferior a su registro inicial (0.464). Si bien en Argentina se observa una reducción relativa o porcentual similar a la de Uruguay (-17.8%), sus valores son significativamente más altos (0.578 en 2004 y 0.475 en 2014).<sup>268</sup> Al comparar a Uruguay con los otros dos países de la región que fueron gobernados durante la pasada década por partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda con perfil socialdemócrata (Chile y Brasil), y haciendo abstracción de sus valores de Gini (históricamente muy superiores a los de Uruguay y entre los más altos del mundo), la reducción en términos relativos o porcentuales observada en Uruguay es mayor a la que ocurrió en Brasil y Chile: respectivamente, -18.3%, -10.5% y -7.8%.

<sup>268</sup> De hecho, el Coeficiente de Gini en Argentina –de acuerdo a los datos de CEPAL– en 2014 (0.475) era más alto que el valor más alto de toda la historia en Uruguay (0.464).

**Gráfico 4.43**  
**Desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del Coeficiente de Gini, en países de América Latina y el Caribe (15) ordenados en forma ascendente por su valor de Gini más reciente y decreciente por el porcentaje de variación entre 2004 y 2014[i].**



Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en las bases de datos en línea de la CEPAL para 2004 ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)), y de CEPAL (2016: 21): *Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo*. CEPAL, Santiago de Chile ([http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600227_es.pdf?sequence=1)).

Nota: [i] los valores corresponden a los años señalados o al registro más próximo (en el caso de Argentina el último valor corresponde a 2012).

Si se compara la evolución de Uruguay durante los últimos diez años con el resto de los países del mundo con información disponible (ochenta observaciones), se puede apreciar que Uruguay forma parte del grupo de países donde se registraron mayores caídas en los índices de concentración del ingreso.<sup>269</sup>

<sup>269</sup> Si se compara el valor promedio del Coeficiente de Gini en el quinquenio 2010-2014 con el correspondiente al quinquenio anterior (2005-2009) y se ordena a los ochenta países desde el que experimentó el mayor aumento del



La comparación entre Uruguay y otros países que fueron gobernados durante períodos similares (diez o más años) por partidos de izquierda o centro-izquierda resulta de especial interés. Como se puede advertir en la Tabla 4.6, la disminución de los niveles de desigualdad medidas por el coeficiente de Gini que se observa en Uruguay entre 2004 y 2014 no solo supera a la observada en Brasil y Chile en los períodos que gobernaron partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda (respectivamente, -18%, -14% y -7%), sino también –y aún más– a la evolución registrada en España y Portugal durante las décadas del ochenta (de hecho, en el caso español luego de una moderada disminución del Gini entre 1985 y 1990, de 0.314 a 0.302, la desigualdad creció hasta mediados de los años noventa, aún bajo administraciones socialistas).<sup>270</sup>

**Tabla 4.6**  
Indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso en países de América del Sur y Europa del Sur seleccionados, bajo períodos de gobierno socialdemócrata o de centro-izquierda.

	I	II	III	IV	Variación IV / I (%)
Brasil	2002	2006	2011	2014	
	<b>0.634</b>	0.605	0.559	<b>0.548</b>	-14%
Chile	2000	2003	2006	2009	
	<b>0.564</b>	0.552	0.522	<b>0.524</b>	-7%
Uruguay	2004 <sup>[i]</sup>	2007	2010	2014	
	<b>0.464</b>	0.456	0.422	<b>0.379</b>	-18%
España	1980	1985	1990	1995	
	<b>0.318</b>	0.314	0.302	<b>0.353</b>	+11%
Portugal	1980	1985	1990	1995	
	<b>0.368</b>	...	0.367	<b>0.370</b>	+1%

*Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes de información de CEPAL, para los países americanos ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadistica/sindicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadistica/sindicadores.asp)) y de Cross-national center in Luxembourg (<http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/inequality-and-poverty/>) para los países europeos.*

*Notas: [i] el dato corresponde a localidades 5000 y más habitantes; a partir del siguiente año los datos tienen cobertura nacional. Esto no afecta la comparación, ya que prácticamente no hay diferencias entre los datos de ambas áreas geográficas.*

coeficiente de Gini hasta el que experimentó la mayor disminución, y luego se los ordena en diez grupos iguales, se podrá constatar que Uruguay forma parte del segundo grupo de ocho países donde más cayó la desigualdad: ocupa el doceavo puesto entre los 48 países donde el valor de Gini del quinquenio 2010-2014 es menor al valor del quinquenio 2005-2009. Ver Anexo IV, Gráfico A.4.4.

<sup>270</sup> Considerando la magnitud de la reducción del Gini observada en Uruguay entre 2004 y 2014, y su comparación con las evoluciones observadas en otros países de la región y en los del Mediterráneo tres décadas atrás, resulta de interés la referencia de Huber & Stephens (2012: 225) al impacto sobre la concentración del ingreso de las reformas impulsadas por los gobiernos socialistas en España: “Así, a unos treinta años de la pactada transición (española), la izquierda todavía trabajaba en superar los legados estructurales del deficiente e inequitativo Estado de Bienestar edificado por el régimen de Franco, y en tornarlo hacia una arquitectura más comprensiva, universalista orientada a proveer servicios. Todas esas reformas (paulatinas), sin embargo, transformaron al Estado de Bienestar español... y redujeron el Gini en 12 puntos porcentuales.” Traducción propia; las negritas nos corresponden.

Tras la disminución de la desigualdad observada en Uruguay, el país presenta un nivel de concentración del ingreso (0.38) relativamente cercano a los valores de los países del Mediterráneo, los más desiguales –empero– de Europa occidental (0.343 en España y 0.345 en Portugal, circa 2012). La comparación entre Uruguay, durante el período examinado, y algunos países europeos en los años de apogeo de las socialdemocracias clásicas (las escandinavas y del norte de Europa), o las “tardías” del Mediterráneo, con relación a la evolución de la desigualdad resulta de particular interés para evaluar la capacidad redistributiva de los gobiernos de izquierda en Uruguay, pese a las dificultades derivadas de la escasez y la discontinuidad de los datos históricos sobre concentración de ingreso en los países más desarrollados.<sup>271</sup> Con esta salvedad,

---

<sup>271</sup> Los datos incluidos en la *The World Wealth and Income Database* –iniciativa, entre otros, del economista neomarxista francés Thomas Piketty (<http://www.wid.world/#Home>);– permiten una aproximación empírica a la evolución durante buena parte del siglo veinte de la concentración del ingreso, medida, entre otros indicadores, por la porción de ingreso nacional captada por el diez por ciento más rico de la población en cada uno de los países incluidos en su base de datos. En el caso sueco, se puede señalar que la proporción del ingreso nacional captada por el decil más rico disminuyó en forma sostenida desde comienzos de la década del diez hasta fines de los años cuarenta (de 45% a 30%). A partir de ese momento, la porción captada por los más ricos se mantuvo estable (en torno al 30%) hasta comienzos de los años setenta, cuando Suecia comienza a experimentar por diez años una nueva reducción hasta tocar un mínimo histórico levemente superior a 20% (valor que mantuvo durante los años ochenta); finalmente, a partir de los años noventa Suecia ingresa en un último período caracterizado por el aumento de la porción del ingreso captada por los más ricos hasta alcanzar, nuevamente, valores próximos a 30% (similares a los de mediados del siglo pasado). En Noruega no se advierten mayores cambios desde fines de los años cuarenta (cuando se inicia la serie de tiempo de la T.W.W.I.D) hasta fines de los años setenta; durante esos treinta años, grosso modo, la porción del ingreso captada por el decil más rico fue estable, en torno al 30%. Durante los años ochenta (al igual que en Suecia durante los setenta) se advierte una caída en Noruega que lleva la porción del ingreso nacional acaparada por el decil más rico a un mínimo histórico de 20%, tras lo cual se inicia en la última década del siglo veinte una tendencia alcista hasta alcanzar al final del siglo, nuevamente, un 30% del ingreso nacional captado por el decil superior. En Francia se observan valores en torno al 40% (con algunas oscilaciones) desde comienzos de los años veinte hasta inicios de los cuarenta. Durante la primera mitad de la década del cuarenta (el traumático período de la segunda guerra mundial y la ocupación nazi) la porción del ingreso captada por el decil más rico cayó diez puntos porcentuales (resulta obvio que esta caída debería considerar algunas variables explicativas que hacen a ese particular contexto político) hasta tocar un piso de 30%. Entre fines de los años cuarenta y mediados de los sesenta, se observa en Francia una tendencia al aumento de la porción del ingreso nacional captada por los más ricos (hasta rozar el 40% a fines de los sesenta). Luego, desde fines de años sesenta hasta los primeros años ochenta –unos quince años– la porción del ingreso nacional captada por los más ricos vuelve a caer, de forma parsimoniosa (aproximadamente, de 37% a 30%). Finalmente, durante los últimos

el análisis de la evidencia histórica disponible parece indicar que tanto los países escandinavos, como los principales países de Europa continental (Alemania y Francia) y los Estados Unidos (una pequeña muestra de países donde se desarrollaron los tres modelos o variantes de régimen de bienestar de la clásica tipología de Esping-Andersen) alcanzaron sus más bajos niveles de concentración del ingreso (tomando como indicador proxy de una medida sintética de la concentración de ingreso la proporción del ingreso total captada por el decil más rico de la población) entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado: una etapa de apogeo de keynesianismo tras la segunda guerra mundial y de fuerte expansión de los regímenes de bienestar. De todas formas, la evidencia no indica bruscos cambios sino tendencias de largo aliento, que coinciden en el tiempo con la expansión del peso del Estado en la economía y del aumento del gasto público social.

La reducción de los niveles de concentración del ingreso que se observó en Uruguay durante las dos primeras administraciones del Frente Amplio obedeció a distintos factores, algunos de ellos producto de la acción política o de reformas impulsadas durante el período y, por lo tanto, pasibles de ser atribuidos, entre otros factores o variables causales de naturaleza política, a la orientación ideológica partido gobernante (sus preferencias con relación a la igualdad y la redistribución). Por una parte, la recuperación del poder de compra de los salarios (producto de la reimplantación de la negociación colectiva y de otras medidas adoptadas por el gobierno) y, por otra, la acción de las

---

quince a veinte años del siglo pasado la porción captada por los más ricos vuelve a crecer en Francia, aunque de manera muy moderada, hasta alcanzar valores levemente mayores a 30% a finales del siglo pasado. Con leves variaciones, la trayectoria de Alemania se asemeja a la francesa, tanto en la secuencia y las características de los períodos como en las magnitudes que asume el indicador. Por último, en Estados Unidos se advierte entre fines de la década del diez y comienzos de los años cuarenta una tendencia al aumento (con ciertas oscilaciones, de 40% a 45%), tras lo cual se produce una fuerte caída durante la primera mitad de los años cuarenta (el período especial de la segunda guerra mundial) hasta tocar un piso levemente superior al 30% en la segunda mitad de la década. Desde mediados de los años cuarenta hasta fines de los años setenta (poco más de treinta años), Estados Unidos vivió no sólo un período dorado de expansión económica, sino también de una distribución del ingreso moderadamente equitativa (la porción del ingreso captada por los más ricos permaneció estable entre el 30% y el 35% durante ese período). Finalmente, en la última etapa, a partir de los años ochenta, Estados Unidos exhibe una tendencia al sostenido aumento de la desigualdad, medida por la porción del ingreso nacional captada por los más ricos: grosso modo, ésta aumenta de 33% a 43%. Ver Anexo IV, Gráfico A.4.5.



transferencias no contributivas (ampliadas en su cobertura e incrementadas en su valor durante las dos administraciones), provistas por el sistema de seguridad social y el MIDES, contribuyeron al aumento del ingreso de los estratos bajos. En esta dirección, señalan Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2011: 25-26): **“El aumento de la desigualdad (en el período 1981-2005) fue principalmente producido por la liberalización del comercio, la supresión de los mecanismos de negociación salarial centralizada, la caída de los salarios mínimos y la falta de un sistema de protección social orientado a los hogares más desfavorecidos. En un contexto de un sistema macroeconómico estable, la caída reciente de la desigualdad fue el resultado de una caída en la desigualdad de los ingresos laborales y de la introducción de esquemas de transferencias públicas no contributivas. El último período bajo revisión (2005-2010) combina un amplio set de reformas redistributivas con un rápido crecimiento económico, haciendo difícil identificar las causas específicas de la reducción de la desigualdad de ingresos laborales. Sin embargo, los resultados de la micro-simulación... sugieren que la mejora de los salarios mínimos, la introducción del impuesto a la renta, la caída de los retornos de la educación y el aumento del empleo son las principales causas.”**<sup>272/273</sup>

A los impactos sobre la distribución del ingreso que generaron esas reformas o innovaciones en materia de política, se suman, por último, los efectos producidos por la reforma tributaria (en particular, la introducción del impuesto a la renta a las personas físicas), que comenzó a ser

---

<sup>272</sup> Las negritas nos corresponden.

<sup>273</sup> Con relación al impacto de las nuevas transferencias monetarias no contributivas (el Programa Ingreso Ciudadano entre 2005 y 2007, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares —“Plan de Equidad”— a partir de 2007 y la tarjeta alimentaria y luego la “Tarjeta Uruguay Social” desde 2006) y las reformas introducidas a transferencias ya existentes (las pensiones por Vejez e Invalidez) sobre la pobreza y la desigualdad sostiene Russel (2016: 133): “... la evidencia disponible muestra una alta progresividad de las transferencias no contributivas (Colafranceschi y Vigorito 2013) y un aporte significativo de estas a la reducción de desigualdad (Amarante, Colafranceschi y Vigorito 2011)”. Más específicamente, señala, citando algunas investigaciones recientes que abordan el efecto redistributivo de las reformas (2016: 134): “Por la vía no contributiva, se ha avanzado en la flexibilización de requisitos para el acceso a la jubilación por edad avanzada (2008). La evidencia indica que, en conjunto, el polo no contributivo conduce a **‘una reducción del 10% de la incidencia de la pobreza, del 16% de su intensidad y del 23% de su severidad’** (Colafranceschi y Vigorito, 2013) y sus efectos son aún más fuertes (64%, 96% y 137%, respectivamente) sobre la indigencia.” Las negritas nos corresponden.



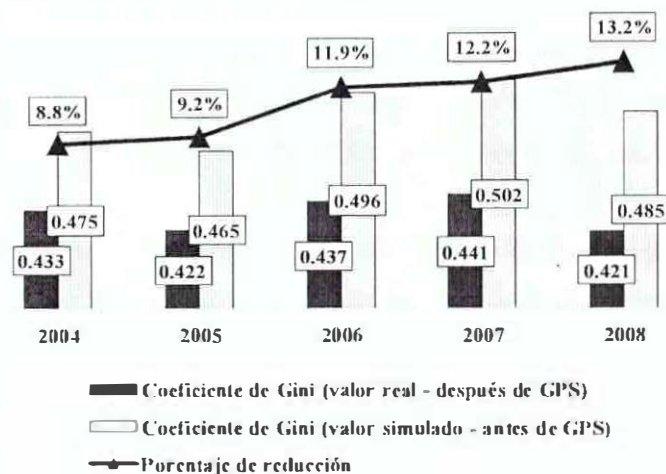
implementada en 2008, debido a su concentración en los hogares pertenecientes al quintil de mayores ingresos. Los estudios sobre el impacto en la distribución del ingreso de las reformas o expansiones de servicios y gasto en los pilares sectoriales del régimen de bienestar uruguayo (asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral) muestran un aumento de la capacidad del gasto público social de reducir la desigualdad de ingresos.

En el Gráfico 4.44, se presentan los resultados de un estudio de simulación de los niveles de desigualdad sin gasto público social (sin transferencias monetarias desde la seguridad social para pasivos y activos, y sin servicios de salud y educación), a efectos de aislar y cuantificar el efecto en la distribución del ingreso que produce el Estado a través de las políticas sociales. Antes de las reformas impulsadas por el primer gobierno del Frente Amplio, la acción estatal ya reducía o contraía la desigualdad original o de mercado. En 2004 el valor de Gini “simulado” era mayor al Gini real: respectivamente, 0.475 y 0.433. En consecuencia, en 2004 la acción estatal en el campo de las políticas sociales (de un centenario, amplio y resiliente régimen de bienestar) reducía en 8.8% el valor del coeficiente de Gini que el país –teóricamente– hubiese tenido sin presencia del Estado en este terreno, sin gasto público social. A partir de 2006 (con medio año de “Ingreso Ciudadano”, un nuevo presupuesto que comenzaba a incrementar el gasto en salud y educación pública, y la ampliación de coberturas e incremento del valor monetario de las transferencias provistas por la seguridad social) se observa un aumento del porcentaje de reducción del Gini (pasó de 8.8% a 11.9%). En 2008 el porcentaje de reducción del Gini fue aún mayor: 13.2%.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> En 2008 se inicia la reforma de la salud (ingresan al FONASA miles de usuarios pertenecientes a estratos de ingresos medios y bajos, entre ellos niños y adolescentes), se pone en marcha el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (que implicó un salto del gasto público de dos décimas porcentuales con relación al PIB), aumenta la cobertura de las pensiones no contributivas a la vejez. Además, en 2008 las transferencias monetarias para consumo alimentario del MIDES ya tenían dos años de ejecución y por tercer año consecutivo el gasto público en educación crecía en forma significativa con el objetivo de alcanzar al término del periodo el 4.5% del PIB.

**Gráfico 4.44**  
**Desigualdad en la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) antes (simulada) y después (real) de las transferencias monetarias y en especies recibidas a través de las políticas sociales (Gasto Público Social[i]) en Uruguay (localidades de 5000 y más habitantes). Serie 2001-2008.**



Fuente: Llambi et al (2009).

Notas: [i] Incluye salud (DISSE-FONASA, ASSE y FNR), seguridad social (jubilaciones y pensiones, AF y Seguro de Paro), Educación (ANEP y UDELAR) y PANES.

Si bien el Estado uruguayo ha fortalecido su capacidad de redistribuir ingresos a través del gasto social, como consecuencia de algunas de las reformas sectoriales o políticas expansivas implementadas a partir de 2005, la distancia que separa a Uruguay de los países con regímenes de bienestar más avanzados sigue siendo significativa, en particular, si se lo compara con los países que han desarrollado a lo largo del siglo veinte regímenes de bienestar de corte socialdemócrata o más universalistas (países donde el gasto público social se ubica en la franja entre 30% y 40% del PIB y donde el gasto público total representa más de la mitad del PIB), pero también aquellos que construyeron variantes de régimen de bienestar más corporativas e incluso aquellos que edificaron arquitecturas de corte liberal o “residual”.<sup>275</sup>

<sup>275</sup> En los países más desarrollados (una muestra de diez casos) los valores reales de Gini (calculados para cada país sobre los ingresos efectivos o disponibles de las familias, luego de pagar impuestos y recibir transferencias) son significativamente menor es a los valores simulados (estimados sin considerar en el ingreso de las familias los recursos que reciben de transferencias y “reintegrándoles” los que pagan de impuestos). El país donde se registra la mayor reducción del Gini es Suecia: el Gini antes de transferencias e impuestos (“simulado”) sería de 0.487 –un valor similar al valor real de muchos países latinoamericanos – mientras que el valor real es de 0.230 (52.8% menor al valor “simulado”). En el otro extremo se ubican Estados Unidos (donde el valor del Gini real es 22.4% menor al valor

Un aspecto que merece especial atención con relación al impacto de las reformas en la distribución del ingreso refiere a los efectos sobre los distintos estratos socioeconómicos, en particular si se tiene en cuenta la economía política en la que suelen apoyarse los regímenes de bienestar más avanzados: el tipo de alianza o coalición de clases que asegura la sostenibilidad fiscal y política de regímenes que demandan altos niveles de gasto e intervienen fuertemente en el mercado, desmercantilizando zonas o áreas de la provisión de bienes y servicios.

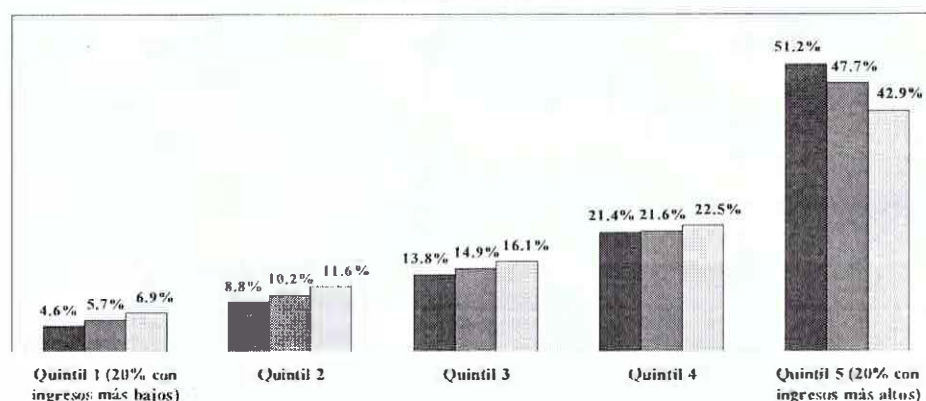
Al examinar la evolución de la distribución del ingreso durante las dos primeras administraciones frentistas, se puede advertir que los primeros cuatro quintiles de ingreso –los estratos bajos y medios de la población– fueron captando entre 2004 y 2014 una porción cada vez mayor del ingreso nacional (un ingreso que creció en forma significativa durante todo ese período) y, consecuentemente, que el quintil superior fue disminuyendo su participación en la distribución del ingreso. Si se agrupan los dos primeros quintiles se puede apreciar que el estrato bajo y el medio-bajo de la población incrementaron su participación en la distribución del ingreso de 13.4% en 2004 a 18.5% en 2014 (cinco puntos porcentuales adicionales durante el decenio), en tanto los dos quintiles siguientes (estratos medios) aumentaron su participación de 35.2% a 38.6%. Por último, los hogares del quintil superior experimentaron una pérdida relativa de 8.3%. Desde luego, en la

---

simulado: respectivamente, 0.344 y 0.455) y Japón donde la reducción es aún menor (22.1%, que corresponde a un valor real de 0.265 y uno simulado de 0.340). Entre los cuatro países de esta pequeña muestra de diez casos donde se observa una mayor reducción de la desigualdad, como resultado de la acción combinada de transferencias e impuestos, se encuentran, además de Suecia, otros dos países escandinavos: Dinamarca y Finlandia, que registran reducciones de 48.3% y 41.1% respectivamente (CEPAL, 2006: 96). Si bien la comparación entre Uruguay (Gráfico 4.44) y estos países sería metodológicamente incorrecta (ya que la simulación realizada para Uruguay excluye impuestos, y porque el ejercicio realizado para los países más desarrollados probablemente excluya algunos de los servicios públicos considerados en la simulación realizada para Uruguay), cotejar estos datos permite tener una aproximación comparativa entre Uruguay y los países con regímenes de bienestar más avanzados con respecto a la capacidad del Estado uruguayo de reducir a través de las políticas sociales la desigualdad de mercado. Tomando en cuenta los resultados de algunos estudios sobre el impacto redistributivo progresivo de la reforma tributaria introducida por el primer gobierno del Frente Amplio (OPP 2009), y asumiendo que se podría sumar a los efectos, también progresivos, de las reformas sociales (Llambí, et.al., 2009), probablemente Uruguay se encuentre hoy en una posición próxima a la de los países más desarrollados con menor capacidad de redistribución de ingresos a través de la acción combinada de impuestos y gasto público social (países como Estados Unidos o Italia).

medida que el ingreso nacional registró un fuerte crecimiento durante el período todos los estratos o segmentos de la población experimentaron un aumento de sus ingresos.

**Gráfico 4.45**  
**Porcentaje del ingreso total captado por los hogares en Uruguay, agrupados por quintiles de ingreso per cápita con valor locativo. Total nacional, salvo para los años en que se indica otra cobertura territorial.**  
**Años 2004, 2009 y 2014.**



*Fuente: elaboración propia a partir de INE (2015: 46; 2007: 11).*

*Notas: [1] localidades de 5.000 y más habitantes, que concentran 80% de la población residente en Uruguay.*

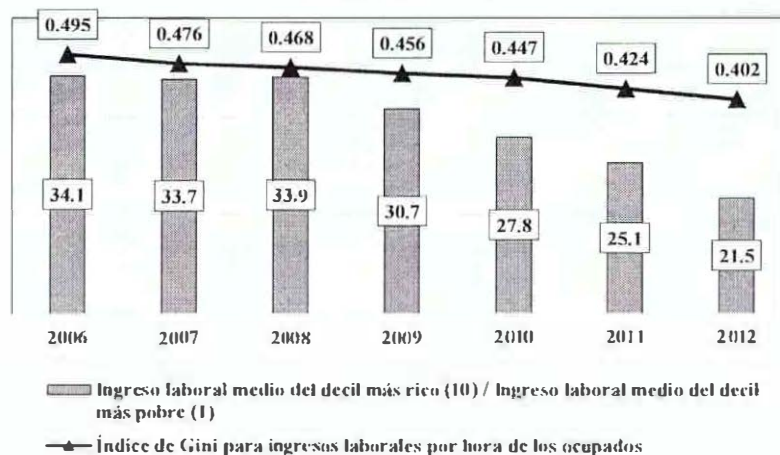
Los cambios señalados en la distribución del ingreso entre estratos, así como la reducción de la distancia entre los dos quintiles extremos con respecto al ingreso familiar promedio, puede constituir un hecho relevante para la economía política de las reformas. Si los cuatro primeros quintiles de la población, los estratos bajos y medios (compuestos por desocupados, trabajadores informales, asalariados y aun microempresarios con personal a cargo), se auto-perciben, al menos en términos relativos, como los “ganadores” de las reformas sociales y laborales implementadas por la izquierda desde el gobierno, teóricamente, podrían constituir una coalición promotora de estas reformas o actores de veto frente a posibles intentos de reversión de esos cambios.

Determinar si la reducción de la desigualdad estuvo asociada a una mayor o menor dispersión de los ingresos de los trabajadores también resulta relevante en términos de la economía política de las reformas. Si las políticas introducidas en el campo laboral—desde la negociación colectiva hasta la recuperación de salario real en el sector público—no logran revertir la tendencia—de carácter estructural en las economías contemporáneas—al aumento de las brechas de ingresos entre los



trabajadores más calificados y los menos calificados (estos últimos, mayoritariamente ocupados en sectores de baja productividad), entonces la probabilidad de construir alianzas o coaliciones redistributivas conformadas por trabajadores de estratos bajos, medios y altos, que permita sostener reformas pro-equidad y pro-*welfare*, será cada vez menor. En este sentido, los datos presentados en el Gráfico 4.46 muestran entre 2006 y 2012 una tendencia que podría coadyuvar a la conformación de una alianza de esa naturaleza: la disminución de la brecha entre el ingreso laboral promedio de los trabajadores del decil superior y la media correspondiente a los trabajadores del decil inferior.<sup>276</sup>

**Gráfico 4.46**  
Indicadores de desigualdad en la distribución de los ingresos laborales en Uruguay.  
Serie 2006-2012.



*Fuente: los datos de Gini corresponden a Amarante y Tenenbaum (2016: 64); los datos sobre ratio entre ingresos laborales medio de los trabajadores de los deciles extremos corresponden al MTSS (2013: 25).*

La implementación de políticas sociales universalistas (en las áreas de la salud, la educación y la seguridad social) encuentra incentivos políticos en la posibilidad de lograr la adhesión de amplios sectores de la población. Una sociedad homogénea es producto, entre otras variables, de un régimen de bienestar robusto y de políticas laborales que eviten o corrijan las tendencias al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, pero al mismo tiempo es una de las condiciones para la reproducción de un régimen de bienestar de amplia cobertura, en la medida

<sup>276</sup> El ingreso promedio de los primeros era 34 veces mayor al ingreso promedio de los segundos en 2006, en tanto en 2012 fue 21.5 veces mayor (una ratio aún muy elevada).

que los tomadores de decisión tienen incentivos para adoptar medidas que expanden la protección social y laboral. En cambio, si los sectores medios de la población no consumen ni valoran los servicios y prestaciones que el sector público brinda y no se benefician de la intervención del Estado en el campo económico y laboral, entonces, resulta poco factible o improbable que adhieran a una alianza de amplia base que permita al Estado destinar, aproximadamente, la tercera parte del PIB a las políticas sociales como ocurre en los países más desarrollados.<sup>277</sup>

La base política o *constituency* del Estado de Bienestar uruguayo (o, por lo menos, la plataforma electoral del partido político que lideró su construcción durante el siglo veinte) fueron los sectores medios: una heterogénea alianza de estratos medios urbanos que reunía a asalariados, funcionarios públicos, pequeños empresarios y productores. La presencia de amplios sectores medios que se benefician de las transferencias y los servicios públicos contribuye a la sostenibilidad fiscal y política de un régimen de bienestar amplio. En ese sentido, el sostenido aumento de la “clase media” en Uruguay en los últimos años (de 29% en 2003 a 57% en 2013) podría contribuir a la sostenibilidad política de reformas que expandan la participación del Estado en la producción de bienes públicos sociales y en la regulación del mercado.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> El promedio para los países de la OCDE en 2010 era 29%, con un valor máximo de 38% en Dinamarca y un mínimo de 22% en Australia. El promedio simple entre los países de América Latina y el Caribe (Capítulo I, Tabla 1.1) para el bienio 2011/2012, sin considerar a Cuba (34.7%), es de 14.3%, con el máximo valor en Brasil (24.6%), seguido por Uruguay (23.5%), y el mínimo en República Dominicana (6.8%). Los datos de los países de la OCDE fueron calculados en base a los datos en línea de este organismo para todos los ítems de gasto social, excepto educación para el cual la fuente es UNESCO.

<sup>278</sup> El porcentaje más alto de la región, seguido de cerca por el registro de Argentina (53%) y, más atrás, los de Chile (46%) y Costa Rica (39%). La fuente de estas estimaciones es la base de datos en línea del BID sobre indicadores sociales: “Sociómetro” (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//tablas.6882.html?indicator=4>). En esta base se considera personas de “clase media” a las que integran hogares con ingresos per cápita mensuales entre 10 U\$S y 50 U\$S (medidos a “paridad de poder de compra”). Al igual que con otras variables o indicadores de concentración del ingreso, cuando se compara a Uruguay con los restantes países de la región (incluso aquellos que tienen una proporción significativa de la población en los estratos medios) se observa que el caso uruguayo sobresale en el cuadro regional: como se puede apreciar en el Gráfico A.4.6 (Anexo IV), entre 2004 y 2014 la población de ingresos medios aumentó de 36% a 62% en Uruguay, de 33% a 53% en Argentina, de 31% a 49% en Chile, y de 22% a 39% en Brasil.

**Gráfico 4.47**  
**Población clasificada como “clase media” [i] en Uruguay [ii]. Serie 1992-2013.**  
**En porcentaje con relación a la población total.**



Fuente: cálculos propios a partir de la información en línea de la base del BID “Sociómetro” (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/tablas,6882.html?indicator=4>).

Notas: [i] Personas que integran hogares con ingresos per cápita mensuales entre 10 U\$S y 50 U\$S (medidos a “paridad de poder de compra”). [ii] Áreas urbanas.

## **5 Factores determinantes de las reformas y la reorientación del *welfare* durante los gobiernos del Frente Amplio**

El balance de las reformas, nuevas políticas y transformaciones institucionales que impulsó el Frente Amplio durante sus dos primeras administraciones nacionales en el campo social permite advertir una tendencia hacia un mayor grado de universalismo en el acceso a las prestaciones y las transferencias que protegen a los ciudadanos frente a diversas hipótesis de riesgo (provistas por las políticas e instituciones de seguridad social, de protección laboral y de salud), así como en la producción de bienes públicos y en la provisión de servicios sociales que forman capital humano (educación y salud). Asimismo, se puede constatar una tendencia a la reducción de las brechas de calidad (o de costos) entre los servicios provistos por los efectores estatales y los servicios a los que acceden los ciudadanos en el mercado (claramente en las áreas de la salud y de la educación). Sin ingresar al debate sobre la aplicación o adaptación a los sistemas políticos latinoamericanos de las tipologías o taxonomías sobre variantes de régimen de bienestar, elaboradas originalmente para las economías más avanzadas, y asumiendo que las reconfiguraciones analizadas en la sección anterior quizás no hayan supuesto, en conjunto, una transición completa desde el tipo de régimen que históricamente ha caracterizado al caso uruguayo (la categoría de “universalismo estratificado” propuesta por Filgueira –1998– para los clásicos regímenes de bienestar de los países de Cono sur) hacia un nuevo modelo de bienestar, existen indicios que permiten afirmar que el régimen avanza en algunos sectores de política hacia un formato más universalista y con menores niveles de estratificación en la calidad de los servicios (esto último, reconocemos, más controversial o debatible). En los sectores de política examinados en la sección anterior (asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral) se pueden identificar algunos indicios de este mayor grado de universalismo y menor nivel de estratificación; indicios que se pueden observar en indicadores convencionales de cobertura de políticas, gasto público social y brechas entre los proveedores estatales y privados con relación al gasto por usuario de los servicios sociales.

Con respecto al pilar de asistencia social o polo no contributivo del régimen de bienestar se puede señalar que mientras el Estado destinaba hasta mediados de la década pasada, aproximadamente, medio punto porcentual del PIB a las transferencias no contributivas (básicamente las pensiones a



la vejez e invalidez), al término de la segunda administración frentista el Estado dedicaba poco más de un punto del PIB considerando las pensiones a la vejez, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares y la tarjeta alimentaria del MIDES.<sup>279</sup> Desde una perspectiva más institucional que de *policies*, se pueden observar algunos cambios en este sector de políticas: la creación de una cartera ministerial específica (el MIDES) y algunos ámbitos formales –muy activos en la primera administración– de coordinación intersectorial (el Gabinete Social y CNCPS), que pasaron a liderar una arena de política otrora ocupada por programas con financiación externa alojados en la órbita de la Presidencia de la República (desde mediados de los ochenta hasta mediados de la década pasada) o, a lo sumo, por organismos públicos de menor jerarquía institucional que un ministerio.<sup>280</sup>

Con relación al sector de la salud, la puesta en marcha del SNIS determinó un aumento de la cobertura pública de salud (no nos referimos exclusivamente a los efectores estatales –ASSE– sino al sistema en su conjunto), en tanto el crecimiento del gasto público en el sector contribuyó a reducir la brecha entre los proveedores estatales (ASSE) y los efectores privados (IAMC), tornando así más homogénea la calidad de las prestaciones que recibe el 87% de la población: 82% a través de FONASA y 5% por fuera del Fondo.<sup>281</sup> En 2004 el 71.1% de la población accedía a la salud a través de mecanismos no mercantiles (20.4% en IAMC a través de DISSE, 40.9% en servicios de salud del Estado y 9.8% en otros proveedores estatales), en tanto 26.3% compraba servicios de salud directamente en el mercado. Por la vía de los servicios de salud estatales o de la cobertura a través de la seguridad social, el Estado garantizaba el acceso a la salud, grosso modo, a siete de cada diez personas; una cobertura que distaba de ser universal y que exhibía, claramente, una pauta de estratificación por niveles de ingreso y posición en el mercado laboral: salud privada “pagada de bolsillo” para poco más de una cuarta parte de la población (los sectores de ingresos

---

<sup>279</sup> Mientras en 2004 las transferencias no contributivas representaban apenas el 3.3% del ingreso de los hogares del decil más pobre de la población y el 2.5% del ingreso del siguiente decil, en 2010 estas transferencias monetarias representaron el 19% del ingreso familiar del decil más pobre (del que forma parte, aproximadamente, un 15% de la población del país) y el 11.8% del ingreso del decil siguiente. Ver: Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2011: 33).

<sup>280</sup> Por ejemplo, el Instituto Nacional del Menor (así denominado hasta 2004 y a partir de ese año renombrado como Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay) o el Instituto Nacional de Alimentación.

<sup>281</sup> Datos presentados en la tercera sección del Capítulo 4, Gráfico 4.9.

altos y medio-altos); salud brindada por IAMC a través de DISSE para una quinta parte de la población (los sectores de ingresos medio-altos y medios insertos en la formalidad); salud provista por efectores estatales (hospitales públicos, sanidad militar y policial, policlinicas municipales, etc.) para poco más de la mitad de la población (los sectores de ingresos medios y bajos, donde predomina la informalidad y, por ende, la falta de cobertura de los mecanismos convencionales de protección social). En 2014, tras los primeros siete años de implementación del SNIS, el 90.5% de la población (casi veinte puntos más que en 2004) accedía a la salud por mecanismos no mercantiles (64.6% se atendía en IAMC o instituciones de ASSE a través del FONASA, 17.4% en instituciones de la ASSE y 8.3% en otros proveedores estatales), en tanto el 8% accedía se servicios privados vía mercado (menos de un tercera parte del porcentaje de 2004).<sup>282</sup> La comparación entre las cifras de 2004 y 2014 muestra, por una parte, el avance de la cobertura de salud canalizada a través del sistema de salud (el FONASA), o provista por fuera de este mecanismo de financiación pero por efectores estatales (grosso modo, de 71% a 91%) y, consecuentemente, el retroceso de la cobertura vía mercado (de 26% a 8%); por otra parte, muestra un sistema que sin dejar de exhibir pluralidad de vías de acceso a los servicios alcanza a casi siete de cada diez personas a través de un fondo nacional (abarcando a sectores formales de bajos, medios y medio-altos ingresos). A esta evolución cabe sumar la reducción de la brecha de calidad entre las prestaciones brindadas por los efectores estatales (ASSE) y las provistas por las IAMC, medida a través del gasto por usuario (con todas las limitaciones que este indicador –debemos reconocer– puede tener). Mientras en 2004 el gasto por usuario en los servicios de salud estatales representaba, apenas, 30% del gasto correspondiente a las instituciones privadas de asistencia médica colectiva (IAMC), en 2011 representaba el 83%<sup>283</sup>, producto del fuerte aumento del gasto público en salud (3.2% del PIB en 2004 a 6.1% del PIB en 2012) y de la reducción del número de usuarios cubiertos por esta vía.

En el sector educación no se procesaron reformas de carácter estructural, esto es, transformaciones institucionales (más allá de algunos cambios en la gobernanza del sistema introducidos por la Ley 18.437), en los mecanismos de la financiación o en las modalidades de provisión de servicios. Los principales cambios en el pilar educación (o de interés para una perspectiva de análisis sobre las

---

<sup>282</sup> Datos presentados en el Gráfico 4.9 del capítulo 4.3.

<sup>283</sup> Datos presentados en el Gráfico 4.14 del capítulo 4.3.

transiciones entre variantes de régimen de bienestar) refieren a la expansión de la cobertura estatal en algunos tramos de enseñanza (fundamentalmente, en la educación superior o universitaria) y al incremento del presupuesto estatal destinado a la enseñanza pública y, por lo tanto, a la posible reducción de la brecha de calidad—medida a través del gasto por estudiante— entre los proveedores estatales (enseñanza gratuita y de acceso —formalmente— irrestricto) y los proveedores privados a los que acceden las familias en el mercado. Con relación a estas dos dimensiones en las que se puede verificar un avance del Estado, se pueden identificar los siguientes cambios o tendencias. En primer lugar, se advierte en algunos tramos de enseñanza un aumento de la cobertura mediante la expansión de la oferta estatal: el alumnado de la Universidad de la República que reside en los departamentos del interior del país creció de veinte mil a treinta y cinco mil entre 2006 y 2015, producto de la expansión de su oferta de servicios y del proceso de descentralización en el territorio.<sup>284</sup> En segundo lugar, entre 2004 y 2012, y como resultado del aumento del presupuesto estatal destinado a la educación pública (de 3.15% del PIB en 2004 a 4.7% del PIB en 2013<sup>285</sup>), el gasto por alumno en la educación pre-terciaria pública (a cargo de la ANEP), medido en relación con el gasto en la educación privada, creció de 59% en 2004 a 87% en 2012, en tanto en la educación universitaria aumentó de 40% a 73% entre esos años. Desde luego, la evolución de estas ratios, que aproximan el gasto por alumno en la educación pública al correspondiente a la educación privada, no supone, necesariamente, mayor homogeneidad o “des-estratificación” al interior de la oferta pública.<sup>286</sup> De todos modos, la expansión del Estado en el campo de la educación, en términos del gasto público destinado al sector y de la oferta gratuita en algunos niveles de enseñanza (universitaria e inicial o preescolar), refuerza algunos rasgos de uno de los pilares de régimen de bienestar doméstico de genética más universalista: la centralidad del Estado como proveedor de servicios de educación.

En los campos de la seguridad social y la protección laboral resulta, quizás, más consistente y apreciable la tendencia hacia una mayor presencia estatal en la regulación, financiación y provisión

---

<sup>284</sup> Datos presentados en el Gráfico 4.19 del capítulo 4.4.

<sup>285</sup> Datos presentados en el Gráfico 4.16 del capítulo 4.4.

<sup>286</sup> Si bien en los últimos años ha crecido la producción académica y técnica en el campo de la economía de la educación (INEEd 2004), aún no existen en Uruguay estudios —al menos publicados— sobre la inequidad al interior del sistema educativo público, en términos de gasto por alumno.

de la protección social, pese a que no se dismantelaron algunas de las reformas de los años noventa (en particular, el régimen mixto de seguridad social introducido a mediados de esa década). En este sentido, se pueden señalar algunos indicadores sobre formalización en el empleo, cobertura de prestaciones de la seguridad social para pasivos y activos, y niveles de participación de los trabajadores en la negociación colectiva: a) la proporción de ocupados con registro en la seguridad social sobre el total de ocupados pasó de 59% en 2004 a 77% en 2014; b) el número de pensiones no contributivas a la vejez brindadas por la seguridad social pasó de un promedio en torno a las sesenta mil (entre 1993 y 2004) a casi ochenta mil a comienzos de su segundo mandato frentista; c) la cobertura de las asignaciones familiares –a través de todos sus regímenes– sobre la población potencialmente beneficiaria (básicamente personas menores de 18 años de edad) pasó de 42% en promedio entre 1990 y 2004 (un valor que ya era alto en esos años, al menos en comparación con las valores de otros países de la región en políticas similares) a 59% entre 2005 y 2014; d) la cobertura de los trabajadores que reciben el beneficio del seguro de desempleo sobre el total de población desocupada pasó de 7% en 2004 (apenas 14 mil desempleados sobre 200 mil) a 28% al término de la segunda administración frentista (34 mil sobre 122 mil), un nivel de cobertura aún muy inferior al de la mayoría de los países con regímenes de bienestar más amplios, desde Alemania con una cobertura de 87% hasta Portugal con una de 42%; e) el número de subsidios por enfermedad pasó de una media de diez mil prestaciones entre 1995 y 2004 a casi 35 mil al término del gobierno de Mujica.<sup>287</sup> A estos indicadores que revelan la expansión de la cobertura de la seguridad social para pasivos y activos, cabría sumar en el campo de las relaciones de trabajo y la protección laboral el avance del Estado como regulador y árbitro entre empresarios y trabajadores en la definición de los salarios y otras variables mediante la reimplantación de la negociación colectiva. En ese sentido, la tasa de negociación colectiva que alcanzó Uruguay a fines de la segunda administración frentista (95.2%), ubica al país, de acuerdo a datos de la OIT, entre los países con mayor nivel de participación de los trabajadores en procesos de negociación colectiva (entre otros, Francia, Austria, Finlandia, Suecia y Dinamarca).<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Ver los datos presentados en los Gráficos 4.25, 4.27, 4.28, 4.30 y 4.32 del Capítulo 4.5.

<sup>288</sup> Ver los datos presentados en el Gráfico 4.34 del Capítulo 4.5.



En el balance de las transformaciones, las restauraciones, las expansiones incrementales y las novedades o innovaciones que el Frente Amplio impulsó en distintas áreas de la política social, es posible hallar o identificar algunas trazas compartidas o comunes: a) la apuesta al Estado como agente rector, fuente de financiación y proveedor directo de políticas y servicios sociales; b) la priorización de los grupos menos protegidos por los mecanismos de protección social al momento de diseñar la expansión de políticas existentes (claramente en la seguridad social y, en parte, en la educación), de crear nuevas prestaciones o transferencias (en particular, en el área de la asistencia social) o de construir un nuevo sistema de prestación de servicios (por ejemplo, el ingreso de los menores de 18 años al SNIS en su primera fase de implementación); c) el sustento en mecanismos legales y procedimientos administrativos para acceder a las prestaciones, eludiendo así las vías rápidas y flexibles, pero también discrecionales y particularistas, que han caracterizado a otras experiencias de la región. Desde luego, estas notas distintivas (que se podrían sintetizar bajo la expresión “orientación estatista y pro-equidad en la reconfiguración de los regímenes de bienestar”) no implican que se haya operado una transición completa y consistente desde el régimen de bienestar que construyeron los partidos uruguayos a lo largo del siglo veinte (con el impulso inicial del primer batllismo y la expansión de medio siglo liderada por el neo-batllismo) a una nueva variante o modelo de régimen de bienestar.<sup>289</sup> Sin embargo, estas transformaciones o reconfiguraciones sí podrían estar expresando el avance del régimen de bienestar del país hacia un formato más universalista en varios de sus pilares (en la salud, la asistencia social, la seguridad social y la protección laboral), la tendencia a la des-mercantilización del acceso al bienestar (salud) y el acortamiento de las brechas de calidad entre los proveedores públicos y privados de servicios sociales (salud y educación), tres rasgos (universalismo, des-mercantilización y homogeneidad en la calidad de los servicios) que definen a los regímenes de bienestar más desarrollados o maduros,

---

<sup>289</sup> En este sentido, subrayan Midaglia y Antía (2007): “Más allá de innovaciones y revisiones impulsadas, no parece revertirse sustantivamente la pauta de reforma precedente, es decir, la promovida por los anteriores gobiernos. Tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. Sin embargo, **se evidencia un aumento sostenido en el nivel de intervención estatal en materia social, en particular, en algunas áreas o sectores como salud, trabajo y pobreza. Esta pauta más estatista –en otros términos, de estatismo moderado– parece responder a las bases programáticas e ideológicas de la izquierda...**” Las negritas nos corresponden.

y que suelen estar presentes, de modo más o menos explícito y sistemático, en las plataformas programáticas de todos los partidos de izquierda de inspiración socialdemócrata.

### 5.1 Ideología partidaria, modelos de política y programas de reforma

La orientación ideológica de los partidos políticos ha sido identificada en la literatura sobre regímenes de bienestar como una de las variables explicativas del tipo o variante de *welfare* que los sistemas políticos construyen. En ese marco, corresponde hacer referencia al trabajo de Boix (1998) sobre las experiencias de los socialistas españoles y los conservadores británicos, o a la línea que compara los modelos de bienestar que producen los partidos socialdemócratas y los contruidos por partidos demócrata cristianos (Huber et.al. 1993; Allan 2002; Huber & Stephens 2014).

En los sistemas políticos de la región la incidencia de las ideas de los partidos en la construcción de los regímenes de bienestar (sus ideologías y los modelos de políticas que promueven) ha sido dispar. Mientras en algunos de los sistemas políticos que fueron capaces de construir regímenes de bienestar relativamente desarrollados durante el siglo veinte los partidos fueron protagonistas de esos procesos y la competencia política bajo regla democrática fue clave (Chile, Costa Rica y Uruguay), en otros su participación fue más discontinua y acotada frente a la acción de otros actores políticos y sociales y operó en contextos de regímenes semidemocráticos y aun autoritarios. A esto se suma, que la mayoría de los partidos más institucionalizados y con más historia de la región no se ajustan, en forma exacta, a los modelos o tipos clásicos de partido que son propios de los sistemas políticos europeos (partidos de masas, organizados o militantes con orientaciones programáticas consistentes y sistemáticas), como los socialdemócratas, socialistas, laboristas o demócrata-cristianos. En parte estos dos rasgos de las experiencias latinoamericanas explican que los estudios comparativos que abordan casos de la región sólo recientemente hayan comenzado a incluir las variables partidarias (ideologías, características organizacionales, comportamiento en escenarios de competencia, etc.) en sus argumentos explicativos. En esta línea, sostienen Huber & Stephens (2012: 26): "Los partidos políticos se ubican entre los principales actores responsables por la construcción social de los intereses de clases, y por la defensa de esos intereses en la arena política. Comparados con los partidos de las democracias de las economías industriales más

avanzadas, los partidos latinoamericanos son, en promedio, más recientes y débiles como organizaciones partidarias. Esto se debe principalmente a la débil trayectoria de la democracia en la región. Los partidos no pueden enraizarse en la sociedad y desarrollar estructuras si ellos no tienen espacio para participar en elecciones y en el ejercicio del poder. En particular, en ausencia de procedimientos democráticos, es difícil para los partidos construir perfiles programáticos (que sean reconocibles por) el electorado. No obstante, hay una importante diversidad entre los partidos y entre los sistemas de partidos en los países (de la región)... Algunos de ellos están bien consolidados y tienen raíces en la sociedad civil, (en tanto) otros están menos enraizados y están en transición, y otros (por último) son aún incipientes.”<sup>290</sup>

La incidencia significativa que los partidos tienen en la construcción del régimen de bienestar uruguayo es un punto que no despierta mayores controversias o debates en la literatura, tanto la comparativa como los estudios de caso que se han dedicado al caso uruguayo. Incluso, al comparar a Uruguay con las escasas experiencias regionales de regímenes de bienestar moldeados por partidos, el caso uruguayo despierta especial interés por el carácter de su sistema partidario y de las principales unidades que lo componen. El sistema de partidos uruguayo se ha destacado durante el siglo veinte por ser uno de los más institucionalizados de la región, incluso comparable con sistemas partidarios de regímenes democráticos de extensa historia (ver Anexo IV, Gráfico A.3.1). Dos de sus tres principales partidos, blancos y colorados forman parte del muy pequeño grupo de partidos de occidente nacidos en la primera mitad del siglo diecinueve, en tanto el Frente Amplio, que formalmente roza el medio siglo de historia, se asienta en troncales centenarios (los socialistas, los comunistas y los cristianos) que guardan, por sus orígenes ideológicos e historias, una estrecha relación con los partidos de masas (socialdemócratas, laboristas, demócrata-cristianos y comunistas) que lideraron o formaron parte del proceso de construcción de los regímenes de bienestar europeos. Por otra parte, el Frente Amplio adosa a su carácter de partido programático o ideológico un perfil de partido movilizado o de masas (Pribble 2013) que lo distingue de la izquierda chilena y lo aproxima, parcialmente, al Partido de los Trabajadores de Brasil. En todo

---

<sup>290</sup> La identificación de los partidos como una clave explicativa de los procesos de reforma de los regímenes de bienestar que los países impulsan aparece, como ya se señaló, en el trabajo de Pribble (2013) en el que compara algunas experiencias de transformación de los regímenes de bienestar de la región, entre ellas la de Uruguay.

caso, por el tipo o modelo de partido al que corresponde, por su perfil ideológico —a la vez clásico y a la vez renovado—, por el vínculo de hermandad que sostiene con el movimiento sindical y por las características del sistema partidario del que forma parte, el Frente Amplio constituye un ejemplar poco usual en el cuadro de la región y, en alguna medida, asimilable a las centro-izquierdas o izquierdas europeas del siglo pasado, a los partidos que protagonizaron, ya sea en la fase keynesiana o en el último cuarto del siglo pasado (en algunos países del Mediterráneo), la construcción de los regímenes de bienestar más avanzados.

Por otra parte, hacer foco en las ideas de los partidos para explicar el comportamiento y la evolución de los regímenes de bienestar en la región y en Uruguay, también se justifica por la tendencia que se observa en las últimas décadas a la conversión de muchos partidos hacia unidades más programáticas (Alcántara y Luna 2004), donde los corpus ideológicos, las preferencias u orientaciones sustantivas (por ejemplo, con relación a la participación del Estado y el mercado en la economía o en la provisión de bienestar) se toman un factor clave en la selección de las políticas que los gobiernos impulsan.<sup>291</sup>

Definir el perfil ideológico del Frente Amplio, considerado como una unidad partidaria más allá de su composición multipartidaria y de las definiciones ideológicas más consistentes, sistemáticas y precisas de algunas de sus unidades fundacionales (socialistas, comunistas y cristianos), no resulta una tarea sencilla. Algunos trabajos que se han propuesto ejercicios genealógicos en torno

---

<sup>291</sup> Según Huber & Stephens (2012: 31-32): "... varios factores podrían explicar el giro hacia una competencia y representación más programática (de los partidos en América Latina). El retraimiento o retracción del Estado ha ciertamente reducido las oportunidades para los partidos de ejercer (relaciones de) patronazgo a partir de los recursos estatales, y así ha generado incentivos para buscar otras apelaciones o llamados al electorado más programáticos. Al mismo tiempo, las reformas neoliberales han sido muy controversiales en algunos países (de la región) y, de ese modo, han abierto un nuevo campo de temas para la competición programática. El PT en Brasil ha sido desde su origen un partido programático y su creciente éxito electoral bien podría haber deparado una "contaminación desde la izquierda", un fenómeno que analistas de los sistemas de partidos en Europa observaron durante la emergencia de la política de masas en esos sistemas. **A medida que los partidos opositores de izquierda se consolidaron como organizaciones y demostraron fuertes compromisos programáticos, los partidos de centro y de derecha se vieron forzados a seguir su ejemplo...** Este argumento podría ser también aplicable al crecimiento de la izquierda en Uruguay." Las negritas nos corresponden.



a la ideología frentista (entre otros, De Armas, Garcé y Yaffé 2001; Garcé y Yaffé 2004; Yaffé 2005) han identificado algunas trazas ideológicas más o menos permanentes, que han atravesado el tiempo pese a la evidente –y documentable– moderación ideológica y al *aggiornamento* programático que ha experimentado la izquierda uruguaya desde su constitución hace casi medio siglo: la promoción del Estado como agente que debe liderar, regular e intervenir en forma directa en la economía y en el terreno de las políticas sociales; una orientación obrerista o, de modo más amplio, defensora de los sectores de menores recursos; la preferencia por la participación social, de base o militante como recurso de acción política, tanto al interior de la estructura partidaria como en el sistema político. Con mayor o menor énfasis, estos tres acentos o énfasis de la ideología frentista (estatismo, laborismo y participacionismo) han estado presentes durante toda la historia de la coalición. Otros énfasis (algunos centrales actualmente y de tanto peso como los mencionados) se han ido incorporando al corpus de ideas del Frente Amplio a lo largo de su historia: la defensa del régimen democrático pluripartidista como una traza principal de la ideología frentista aparece con claridad hacia el término de la dictadura militar (Garcé 2012a y 2012b).<sup>292</sup>

El Frente Amplio combina dentro de su corpus de ideas políticas, económicas y sociales, que abrega en las principales corrientes ideológicas y doctrinarias de la izquierda, algunos vectores que lo acercan o aproximan al registro socialdemócrata: "... cinco constataciones autorizan a identificar al Frente Amplio como un partido de orientación socialdemócrata. Sus ideas acerca de la democracia están marcadas por el impacto de la dictadura militar: sus componentes asimilaron, en formas y grados de avance diversos, [a] **la concepción democrática del juego político** y renunciaron a las vías no institucionales de acceso al poder. Se acepta [b] **la viabilidad del desarrollo capitalista con bienestar social**, aunque algunas de sus fracciones mantengan aspiraciones finalistas de corte socialista. Se abandona la concepción revolucionaria y se la sustituye por la del cambio gradual y moderado. Se mantiene [c] **el discurso igualitario y**, replanteada, [d] **la 'hermandad sindical'**, aunque se normaliza la relación con el

---

<sup>292</sup> Otro de los vectores de la ideología frentista (particularmente fuerte en su origen) ha sido el antiimperialismo asociado al americanismo. Si bien este vector sigue estando presente, en alguna medida, en el discurso y en las bases ideológicas de la coalición, su vigencia es un poco más difusa que la de los otros vectores (el estatismo, el laborismo y el participacionismo).

**empresariado. [e] Se asigna un rol central al Estado en el proceso económico y social, en particular al sector público de la economía y las políticas sociales.” (De Armas, Garcé y Yaffé 2002: 28)<sup>293</sup>**

Tres de los vectores señalados (el rol central que se le asigna al Estado en el campo económico y social, la orientación hacia la igualdad y la “hermandad sindical”) están presentes en los fundamentos o argumentos en los que se asientan las reformas e innovaciones impulsadas en los pilares del régimen de bienestar y también en algunos de sus dispositivos o mecanismos institucionales. La aceptación de la viabilidad del desarrollo capitalista con bienestar social como vía para alcanzar una sociedad más desarrollada e igualitaria y, naturalmente, la defensa de la democracia pluripartidista completan el cuadro ideológico de un partido de base laboral con una prevaleciente orientación socialdemócrata.<sup>294</sup> Salvo la adhesión sustantiva (no pragmática) a la democracia pluripartidista, que es un rasgo compartido por todos los sectores de la coalición, las otras notas del acervo ideológico del Frente Amplio identificadas se podrían agrupar en dos grandes vertientes, que no tienen, necesariamente, una traducción o traslación mecánica a fracciones o sectores dentro de la coalición: por un lado, una vertiente más estatista e interventora, cercana a las plataformas e intereses de los trabajadores y sus organizaciones; por otro, una vertiente más atenta al crecimiento, el incremento de la productividad, la innovación y la inserción de la economía uruguaya en los mercados globales. De algún modo, la sociedad entre esas dos vertientes o corrientes –no exenta de tensiones– ha generado un corpus ideológico donde el crecimiento económico y la redistribución de ingresos son dos objetivos que se pretende maximizar al mismo tiempo.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Las negritas nos corresponden.

<sup>294</sup> Este perfil se diferencia claramente del inicial u original de la coalición de izquierdas uruguaya (perfil que aún prevalece en otros partidos o movimientos de izquierda latinoamericanos), esto es, una izquierda nacional, popular, anti-oligárquica y anti-imperialista, pero también de otros ejemplares contemporáneos (por ejemplo, los partidos de centro-izquierda e izquierda de Chile) que podrían ser clasificados como socialdemócratas –de hecho, partidos con apelaciones programáticas consistentes y sistemáticas– pero que carecen de la base laboral o de la impronta laborista u obrerista que define a la izquierda uruguaya.

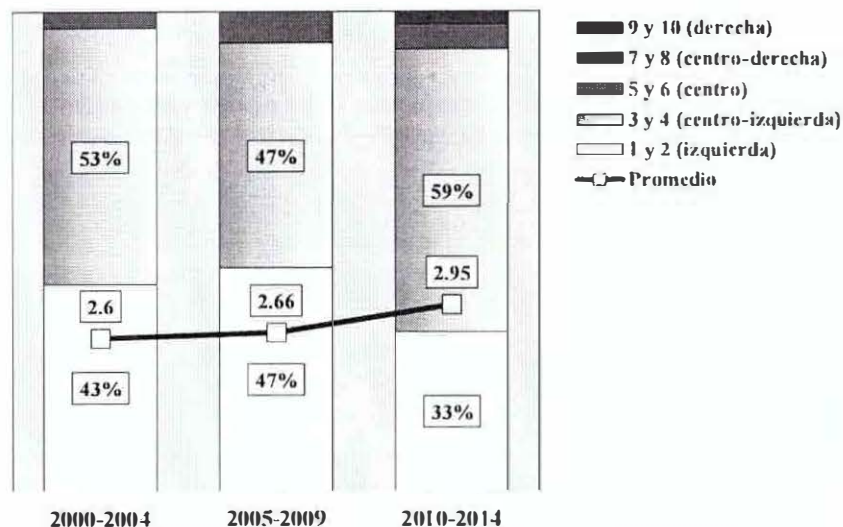
<sup>295</sup> Resulta de interés señalar que las socialdemocracias de los países escandinavos asisten desde hace al menos dos décadas a procesos de revisión ideológica donde la búsqueda de una articulación virtuosa entre esos dos objetivos también ocupa un espacio central en sus debates. La preocupación por fortalecer la inserción de sus pequeñas

Como se advierte en el siguiente gráfico, la dirigencia frentista durante los últimos quince años se auto-identifica en el eje izquierda-derecha en una posición de centro-izquierda (un promedio que ha variado entre 2.6 y 2.95 en la escala 1-10) más próxima a posiciones de izquierda que de centro. Asimismo, se puede advertir una leve tendencia de corrimiento hacia posiciones de centro izquierda al cabo de quince años (por el aumento del promedio en la escala y por el incremento del porcentaje de entrevistados que asumen posiciones de centro-izquierda, centro y aun centro-derecha: en total el 67% en la legislatura pasada). Pese a este moderado corrimiento hacia el centro (más pronunciado cuando se comparan las posiciones que actualmente asumen los legisladores frentistas con las que asumían entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa), los datos indican claramente que el Frente Amplio es un partido cuyos dirigentes se auto-perciben o identifican en forma consistente y estable como de izquierda: en la frontera o el límite entre posiciones de izquierda más extremas y posiciones de centro-izquierda.

---

economías en la economía global y el comercio internacional y, al mismo tiempo, por preservar y ajustar sus generosos Estados de Bienestar, a fin de garantizar la sustentabilidad económica y social de esos países, alienta la discusión de los partidos socialdemócratas y de sus intelectuales. En esta línea, señala Esping-Andersen (2001b: 205): "... el proceso de globalización exige que el Estado de Bienestar mantenga una base financiera sólida y haga frente a la situación cada vez más precaria de los trabajadores con bajos niveles de educación. **El argumento de que los objetivos de bienestar ambiciosos son incompatibles con el nuevo orden mundial no es convincente. De hecho, los países nórdicos son los estados de bienestar por antonomasia precisamente porque siempre han tenido economías abiertas.** Históricamente, se da la relación causal opuesta, es decir, que las economías pequeñas y abiertas crearon fuertes estados de bienestar, con una orientación "productivista", como manera de elevar su capacidad competitiva, de adaptarse rápidamente a las fuerzas mundiales que estaban fuera de su control y, sobre todo, de persuadir a los trabajadores de que adoptasen una actitud conformista." En la misma dirección, pero sobre el caso finés, sostienen Castells y Himanen (2002: 183): "Finlandia muestra que un Estado del bienestar plenamente desarrollado no es incompatible con la innovación tecnológica, con el desarrollo de la sociedad informacional y con una nueva economía dinámica y competitiva [...]. Al contrario, parece ser un factor que contribuye de forma decisiva al crecimiento de esa nueva economía sobre una base estable. Proporciona el fundamento humano para la productividad necesaria para el modelo de desarrollo informacional, y también aporta una estabilidad institucional y social que mitiga los daños causados a la economía y a las personas durante los períodos de recesiones potencialmente agudas. Este Estado del bienestar no es sostenible sin una elevada presión fiscal. **Pero la fiscalidad no es un problema económico en tanto la productividad y la competitividad crezcan más de prisa que los impuestos,** y en tanto que la gente perciba los beneficios que recibe en forma de servicios sociales y calidad de vida". Tanto en la cita de Esping-Andersen como en la de Castells y Himanen, las negritas nos corresponden.

**Gráfico 5.1**  
**Identificación ideológica de los legisladores del Frente Amplio en el eje izquierda-derecha<sup>[1]</sup> según período legislativo. Distribución porcentual y promedio simple.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

Notas: [1] Escala 1 a 10, donde "1" es el valor extremo de izquierda y "10" el extremo de derecha; la pregunta formulada a los legisladores fue la siguiente: "Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos?" (en este caso, al Frente Amplio).

De hecho, al comparar a los legisladores frentistas con sus pares de la región –legisladores de partidos clasificados en la literatura como de izquierda o centro-izquierda, en las distintas variantes o expresiones que la región contempla– se advierte que la dirigencia de izquierda de Uruguay se halla dentro del grupo más a la izquierda de la región. En este sentido, la comparación con los legisladores de las coaliciones de centro-izquierda gobernantes en Brasil y Chile resulta de especial interés ya que los gobiernos de izquierda de los tres países a menudo son integrados dentro de una misma categoría. Como se puede apreciar en el Gráfico 5.2, los legisladores del Frente Amplio se ubican, en promedio, un punto más a la izquierda que los parlamentarios que sustentaron los gobiernos de centro-izquierda de esos países<sup>296</sup>, y notoriamente más a la izquierda que los

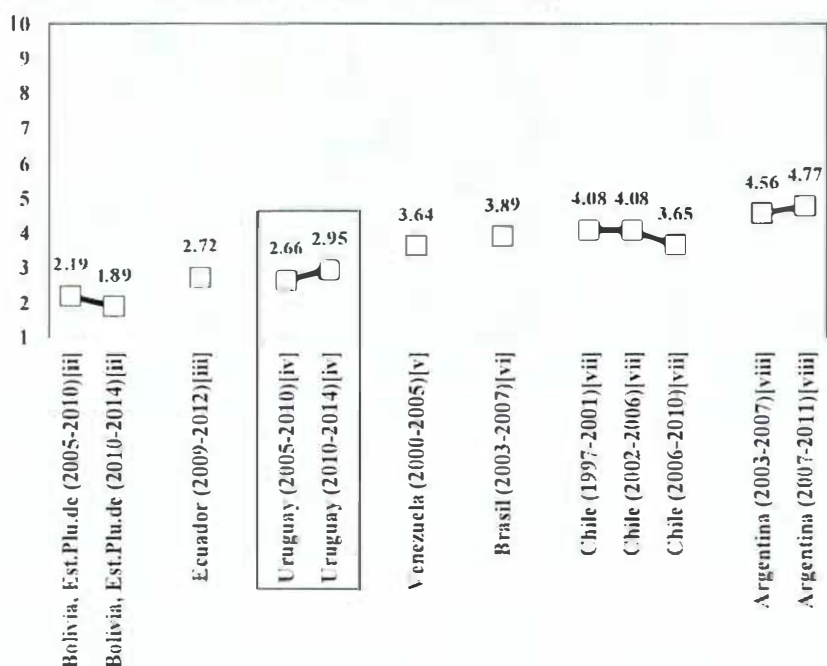
<sup>296</sup> Si la comparación se hiciera exclusivamente con los partidos brasileros –en especial, el PT– y chilenos que históricamente se han delinado o que se identifican como de izquierda, probablemente, las distancias serían menores o incluso desaparecerían. Empero, la comparación debe ser hecha con todos los legisladores de las coaliciones gobernantes en los tres países durante estas administraciones (Frente Amplio, Concertación y el bloque pluripartidista conformado, en su momento, por el PT y sus aliados) a fin de determinar la posición ideológica –en este caso, en el





contingentes parlamentarios que respaldaron a otros gobiernos en la región durante la década pasada.

**Gráfico 5.2**  
**Auto-identificación ideológica en el eje “Izquierda-Derecha” [i] de los legisladores de los partidos o alianzas/coaliciones partidarias que sustentaron gobiernos de izquierda/centro-izquierda en países de América del Sur. Promedios en la escala 1-10. Periodos legislativos con información disponible.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

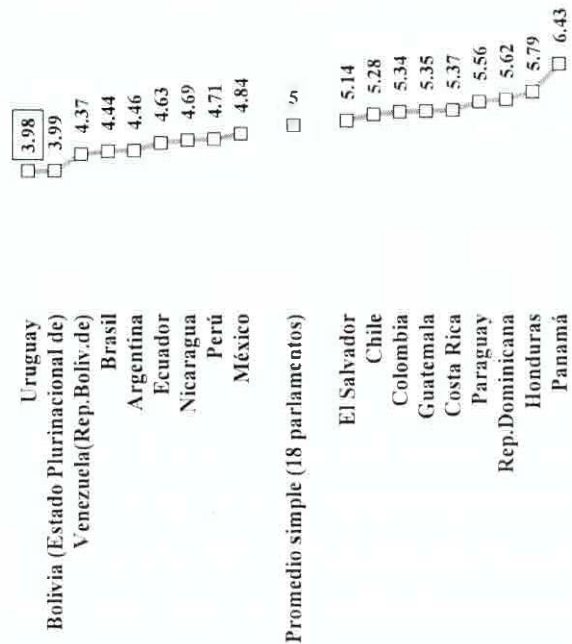
Notas: [i] Escala 1 a 10, donde “1” es el valor extremo de izquierda y “10” el extremo de derecha; la pregunta formulada a los legisladores fue la siguiente: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 lo derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted?”; [ii] MAS; [iii] MP, AIS y MPD; [iv] Frente Amplio; [v] Movimiento Quinta República (MVR); [vi] PT, PPS, PTB, PSP y, a partir de 2004, PMDB; [vii] PDC, PPI y PS; [viii] P.J en la primera legislatura y FPV y P.J para la segunda.

eje izquierda-derecha— de los contingentes parlamentarios en los que se apoyaron esos gobiernos.

La ubicación de los parlamentarios frentistas a la izquierda de los legisladores de los partidos o coaliciones de gobierno de la región que han sido clasificadas en los últimos años como progresistas o de izquierda (con todas las variantes que esta categoría admite, especialmente, en la región y en la última década y media), responde también a un sistema político que registra el promedio de auto-identificación ideológica de los miembros del parlamento más a la izquierda de toda la región. Como se puede apreciar en el Gráfico 5.3, los parlamentarios uruguayos durante la primera década del siglo se ubicaron, en promedio, en la frontera entre la centro-izquierda y el centro: 3.98.<sup>297</sup> Desde luego, esta posición de Uruguay se explica no sólo por el peso que tienen en el parlamento los legisladores frentistas y, por lo tanto, las posiciones de izquierda, sino también por las posiciones que asumen los legisladores de la oposición. Grosso modo, se podría afirmar que los legisladores frentistas se ubican en posiciones de “centro izquierda” (es decir, valores de 3 y 4), pero levemente escorados

hacia posiciones de izquierda: 3.04 entre 1995 y 2000; 2.6 entre 2000 y 2005; 2.66 entre 2005 y 2010; 2.95 entre 2010 y 2015. Por otro lado, los legisladores de los partidos tradicionales se han

**Gráfico 5.3**  
**Auto-identificación de los legisladores de América Latina y el Caribe (18 países) en el eje “Izquierda-Derecha” [i]. Promedios por país entre legislaturas comprendidas entre (circa) 2003 y 2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

Notas: [i] Escala 1 a 10, donde “1” es el valor extremo de izquierda y “10” el extremo de derecha; la pregunta formulada a los legisladores fue la siguiente: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted?”

<sup>297</sup> Si se reagrupan los valores de la escala original en cinco categorías dentro de una escala ordinal que vaya desde izquierda a derecha (1 y 2 corresponderían a “izquierda”, 3 y 4 a “centro-izquierda”, 5 y 6 a “centro”, 7 y 8 a “centro-derecha” y, finalmente, 9 y 10 a “derecha”), entonces, se podría afirmar que los legisladores uruguayos de las legislaturas (2000-2004 y 2005-2009) se ubicaron, en promedio, en el límite entre “centro-izquierda” y “centro”.

ubicado durante los últimos veinte años en posiciones de centro (en el tramo de 5 y 6).<sup>298</sup> Los colorados registraron los siguientes promedios: 4.9 entre 1995 y 2000, 5.37 entre 2000 y 2005, 4.89 entre 2005 y 2010, y 5.83 entre 2010 y 2015. Por su parte, los representantes nacionalistas registraron los siguientes valores: respectivamente, 4.95, 5.08, 5.46 y 5.88.<sup>299</sup>

En un sistema político como el uruguayo donde los parlamentarios y los partidos tienden a ubicarse ideológicamente entre la izquierda o centro-izquierda y el centro (tomando los promedios de los tres principales partidos, y no toda la distribución de la variable, entre 2.6 y 5.88 desde 1995 a 2015), y donde las posiciones pro-mercado de corte más ortodoxo no logran concitar adhesiones amplias y fervientes, el terreno para impulsar reformas que fortalezcan al Estado como rector, regulador, financiador y proveedor de políticas sociales y busquen una distribución más equitativa del ingreso resulta, por lo menos, propicio.<sup>300</sup> De hecho, si se compara a los parlamentarios uruguayos de todos los partidos con los legisladores de los países de la región que han sido o son gobernados por partidos o coaliciones clasificadas o autodefinidas como de izquierda o centro-izquierda, se podrá advertir que los uruguayos se ubican entre los más favorables a la intervención del Estado en materia económica. Incluso, cuando se compara a los miembros del parlamento uruguayo (no solo los frentistas) con los legisladores de los partidos o las coaliciones partidarias que gobernaron Argentina entre 2007 y 2011, Brasil entre 2003 y 2007 y Chile entre 2006 y 2010,

---

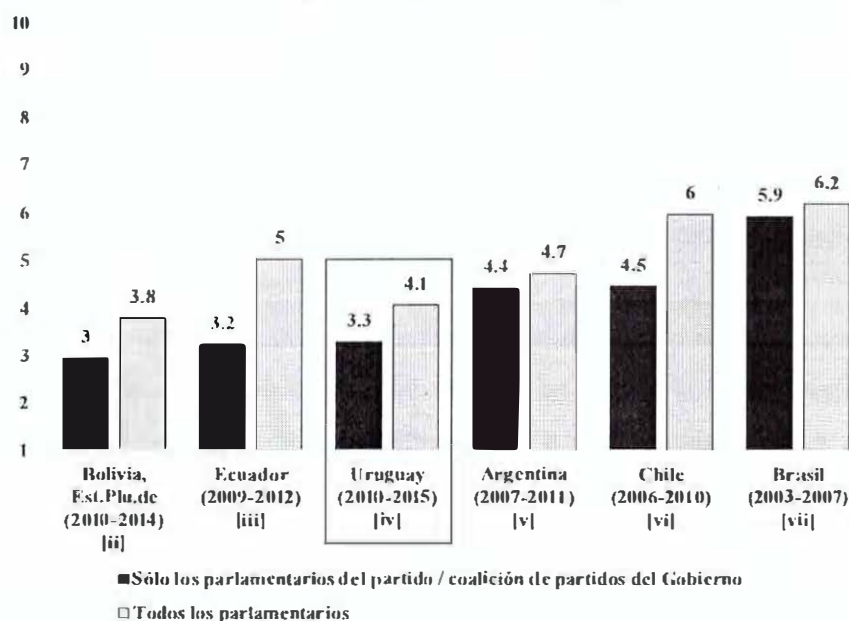
<sup>298</sup> Empero, en algunos periodos legislativos tanto los blancos como los colorados se ubicaron en promedio en posiciones de centro izquierda; para ser más precisos, en el límite entre la “centro-izquierda” y el “centro”.

<sup>299</sup> Fuente: Observatorio de élites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca.

<sup>300</sup> Si se compara a los parlamentarios uruguayos con sus colegas de la región (en total, legisladores de 18 países incluyendo a Uruguay) en un período relativamente extenso (1995 a 2009), a fin de evitar algunas fluctuaciones coyunturales y captar rasgos de carácter más estructural o permanente, se podría advertir que los primeros se ubican durante todo el período más a la izquierda. Sobre 59 observaciones (promedios) que fueron capturados entre mediados de los años noventa y fines de la década pasada (18 países medidos entre 2 y 4 legislaturas), el registro más a la izquierda corresponde a los parlamentarios uruguayos de la Legislatura 2005-2009: 3.87 (en promedio, en la frontera entre centro izquierda, 3 y 4, y centro, 5 y 6). De los 18 países examinados, sólo el Estado Plurinacional de Bolivia muestra promedios de auto-identificación ideológica similares a los de Uruguay; los parlamentarios de los restantes 16 países durante los quince años examinados se ubican en promedio más hacia el centro o la derecha. Ver: Anexo IV, Tabla A.5.1.

se aprecia que los uruguayos son más favorables a la regulación estatal de la economía que sus pares (Gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4**  
**Preferencia por la regulación de la economía mediante el Estado o el mercado<sup>[i]</sup> en los parlamentarios de los partidos o coaliciones partidarias de gobiernos de centro-izquierda o izquierda de América del Sur.**  
**Períodos legislativos con información disponible.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

Notas:

- i. "Dentro del debate económico sobre modelos de regulación, ¿podría decirme si está Ud. Más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 10, donde el "1" significa una máxima regulación del Estado en la economía y el "10" una máxima liberación del mercado";
- ii. MAS;
- iii. MPAIS y MPD;
- iv. Frente Amplio;
- v. FPV;
- vi. PDC, PPD y PS;
- vii. PT, PPS, PTB, PSP y, a partir de 2004, PMDB.

La preferencia u orientación hacia el Estado que expresan los parlamentarios uruguayos (en particular, los del Frente Amplio) resulta aún más evidente cuando se los compara con sus pares chilenos. Por otra parte, esta comparación permite advertir que el Frente Amplio se ubica, claramente, a la izquierda de la coalición de centro-izquierda chilena con relación al balance entre Estado y mercado en el terreno de las políticas sociales. Como se puede advertir en la Tabla 5.1, en promedio los legisladores uruguayos son más favorables que sus pares chilenos a que el Estado sea el principal responsable de proveer jubilaciones y pensiones, salud y educación universitaria.



En una escala de 1 a 7 donde 1 representa el máximo grado de desacuerdo y 7 el mayor nivel de aprobación a que el Estado sea el principal responsable de brindar políticas sociales, los parlamentarios uruguayos asumen el promedio de 5.19 y los chilenos el de 4.61 cuando se les consulta por la provisión de jubilaciones y pensiones, 5.05 y 4.61 cuando se les pregunta con relación a la provisión de salud y, finalmente, 5.11 y 4.54 al ser interrogados por la provisión de educación universitaria. De hecho, los legisladores colorados y nacionalistas, considerados como un bloque suprapartidario, se comportan como algunos de los partidos que conforman la coalición de centro-izquierda chilena: los legisladores del Partido Colorado de la segunda década del siglo veintiuno asumen posiciones más estatistas que los parlamentarios socialistas o demócrata-cristianos de Chile con relación a la provisión de jubilaciones y pensiones (respectivamente, 5.08, 5 y 4.38), salud (5.17, 5.13 y 4.46) y educación universitaria (5.18, 5 y 4.62), en tanto los legisladores blancos asumen posiciones levemente más estatistas (o menos pro-mercado) que los demócrata-cristianos chilenos cuando se les interroga acerca de la provisión de jubilaciones y pensiones (4.6 y 4.38) y salud (4.54 y 4.46), y preferencias apenas más liberales cuando se les consulta sobre la educación universitaria (4.4 y 4.62).

**Tabla 5.1**  
**Preferencia por el Estado como principal proveedor de políticas y servicios sociales en legisladores de Chile y Uruguay según partido político al que pertenecen. Partidos ordenados dentro de cada país desde más a menos “estatista”. Años 2010 a 2014/2015**

¿El Estado debería ser el principal responsable de proveer...? (Escala 1 a 7, donde 1 significa “muy en desacuerdo” y 7 “muy de acuerdo”)	Jubilaciones y pensiones	Salud	Educación universitaria
FA	5.63	5.31	5.51
PC	5.08	5.17	5.18
PN	4.6	4.54	4.4
<b>Total de Uruguay</b>	<b>5.19</b>	<b>5.05</b>	<b>5.11</b>
PPD	5.92	5.92	5.92
PRSD	5.5	5.5	5.5
PS	5	5.13	5
PDC	4.38	4.46	4.62
<b>(PPD/PRSD/PS/PDC)</b>	<b>5.16</b>	<b>5.21</b>	<b>5.24</b>
RN	4.5	4.23	4.23
UDI	3.8	3.84	3.62
<b>(RN/UDI)</b>	<b>4.27</b>	<b>4.10</b>	<b>4.03</b>
<b>Total</b>	<b>4.61</b>	<b>4.61</b>	<b>4.54</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

Notas: [i] Período legislativo 2010-2015; [ii] período legislativo 2010-2014.

El consistente perfil de izquierda del Frente Amplio no solo se revela al comparar sus legisladores con parlamentarios de otros partidos de izquierda o centro-izquierda que han gobernado o gobiernan países de la región, sino también al examinar, en clave también comparativa, sus programas o plataformas electorales. A partir de la metodología desarrollada por el *Comparative Manifesto Project* para determinar la posición de los partidos políticos en el eje izquierda-derecha, en base al análisis de sus programas o plataformas electorales<sup>301</sup>, se puede determinar la ubicación ideológica del Frente Amplio en comparación con otros partidos de izquierda o centro-izquierda (Gráfico 5.5). Como se puede apreciar en el Gráfico 5.5, el Frente Amplio se ubica más a la izquierda que varias de las coaliciones partidarias, autodefinidas o clasificadas como de izquierda o centro-izquierda, que han gobernado en los últimos años –o aún gobiernan– países de la región. De acuerdo a la escala empleada por esta metodología de análisis (en la que el valor “+100” equivale a extrema derecha, el valor “0” al centro “puro” y el “-100” a la extrema izquierda), el Frente Amplio registra un promedio de -23.8 entre las elecciones de 1989 y 2009<sup>302</sup>, en tanto la coalición de centro-izquierda chilena registra para el mismo período un promedio más próximo al “centro puro” (-17.6), del mismo modo que la coalición que sustentó la reelección presidencial de Lula en 2006 (-19). De hecho, la plataforma programática de la izquierda uruguaya podría ser ubicada durante el período considerado en una posición más a la izquierda que la mayoría de los programas de los principales partidos de izquierda europeos: el Partido Socialdemócrata de Alemania (-10.7 entre 1990 y 2009), el Partido Socialista Obrero Español (-16.7 entre 1993 y 2008), el Movimiento Socialista Panhelénico – PASOK (-19.9 entre 1990 y 2000), el Partido Socialista de Portugal (-11.9 entre 1991 y 2009) o Partido Socialista francés (-18.5 entre 1993 y 2007). Si bien la confiabilidad de medidas sintéticas que son elaboradas a partir del análisis de los programas electorales de los partidos podría ser cuestionada o debatida, y pese a los recaudos

---

<sup>301</sup> Para tener una descripción detallada de la metodología utilizada, se recomienda el trabajo Lorenzoni y Pérez (2013), así como la síntesis presentada en la propia página de la organización (<https://manifesto-project.wzb.eu/information/documents/information>).

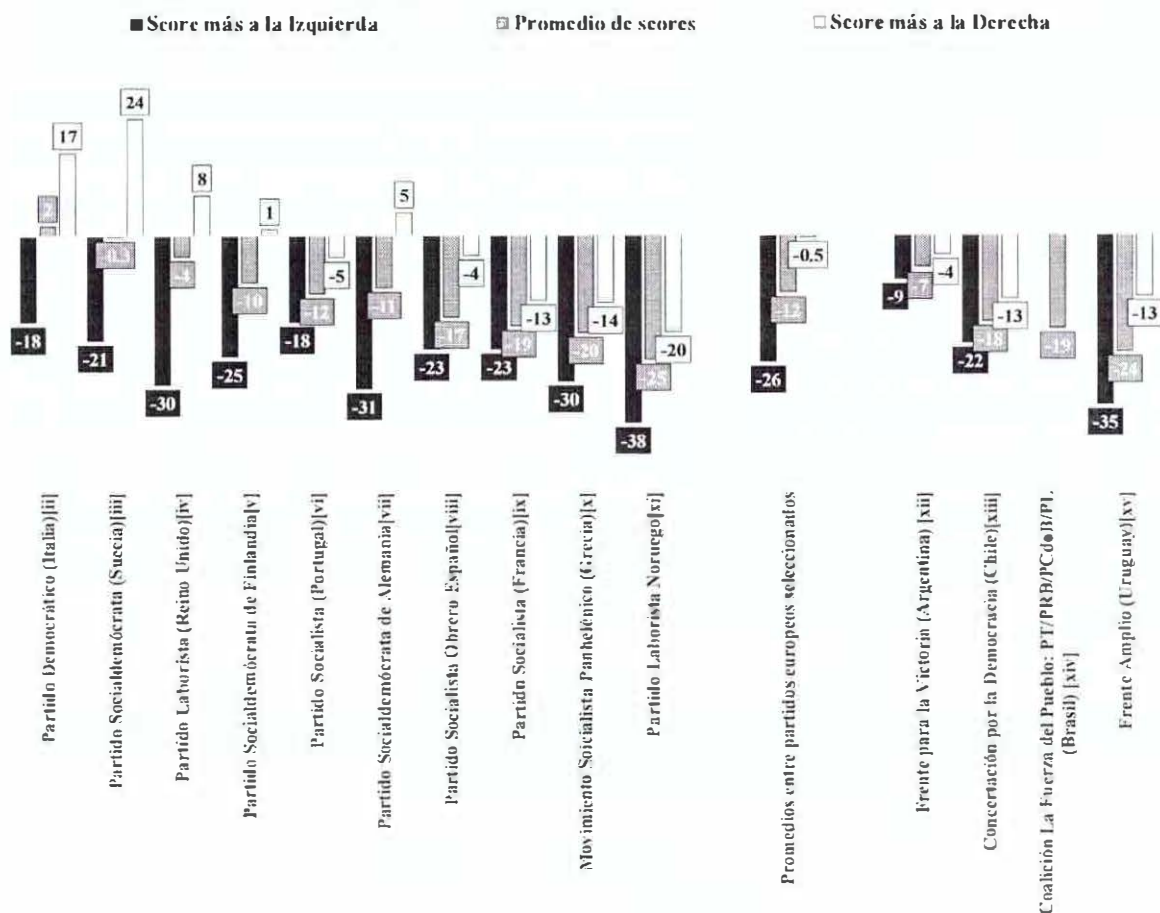
<sup>302</sup> Si el promedio fuese calculado excluyendo la plataforma electoral de 1989, por lo tanto, a partir de la elección de 1994 cuando compareció por primera vez como parte del más moderado “Encuentro Progresista”, el registro de la izquierda uruguaya apenas se correría al centro: -21.1 en lugar de -23.8. Se optó por considerar un período más extenso para el cálculo del promedio (1989 a 2009) a fin de capturar los rasgos o posicionamientos ideológicos más permanentes o estructurales del Frente Amplio.

metodológicos que se pueden plantear frente a comparaciones de este tipo (entre partidos o coaliciones de sistemas políticos con historias, tradiciones y pautas de cultura política diversas<sup>303</sup>), los datos presentados –así como los resultados de los estudios de élites parlamentarias– parecen indicar que la izquierda uruguaya se ubica en términos ideológicos en una posición similar a las de los grandes e históricos partidos de izquierda o centro-izquierda de los sistemas políticos de Europa, partidos socialdemócratas, laboristas o socialistas.

---

<sup>303</sup> Una retórica izquierdista plasmada en un programa electoral no refleja necesariamente el perfil ideológico real de un partido o el tipo de políticas que impulsa, así como una retórica más moderada o equilibrada no debería ser tomada, necesariamente, como un reflejo fiel de posiciones de centro en el eje izquierda-derecha.

**Gráfico 5.5**  
**Ubicación en la escala “Izquierda-Derecha” (*Comparative Manifesto Project - CMP*)<sup>[i]</sup> de las ofertas programáticas de los principales partidos de izquierda y centro-izquierda de Europa y América del Sur. Entre 1990 y 2010. Promedio, valor máximo y valor mínimo para todo el período por partido.**



Fuente: para los partidos europeos *European Election Database del Norwegian Centre for Research Data* ([http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/about\\_data.html](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/about_data.html)), para los partidos del Cono Sur, excepto Uruguay, *Comparative Manifesto Project* ([https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)), y para el Frente Amplio donde la fuente es Lorenzoni y Pérez (2013).

Notas: [i] La escala del CMP varía teóricamente entre -100 y 100, donde "-100" representa el valor más extremo a la izquierda, "0" la posición de "centro puro" y "100" el valor más extremo a la derecha; el contingente parlamentario corresponde siempre a la Cámara baja en los sistemas bicamerales (el año de la elección parlamentaria aparece registrado en el recuadro); [ii] el promedio corresponde a las elecciones realizadas entre 1992 y 2006; [iii] elecciones de 1991 a 2010; [iv] elecciones de 1992 a 2010; [v] elecciones de 1991 a 2003; [vi] elecciones de 1991 a 2009; [vii] elecciones de 1990 a 2009; [viii] elecciones de 1993 a 2008; [ix] elecciones de 1993 a 2007; [x] elecciones de 1990 a 2000; [xi] elecciones de 1993 a 2001; [xii] elecciones de 2011 y 2013 (el dato de apoyo electoral al FPV corresponde a la primera vuelta de la elección presidencial de 2011); [xiii] elecciones de 1989 a 2009 (el dato de apoyo electoral a la Concertación por la Democracia corresponde a la primera vuelta de la elección presidencial de 2005); elecciones de 2006 (el dato de apoyo a la coalición de centro-izquierda corresponde a la primera ronda de las elecciones presidenciales de 2006); [xiv] elecciones de 1989 a 2009 (el dato del respaldo electoral del Frente Amplio corresponde a la primera vuelta de las elecciones presidenciales y la simultánea elección parlamentaria de octubre de 2009).

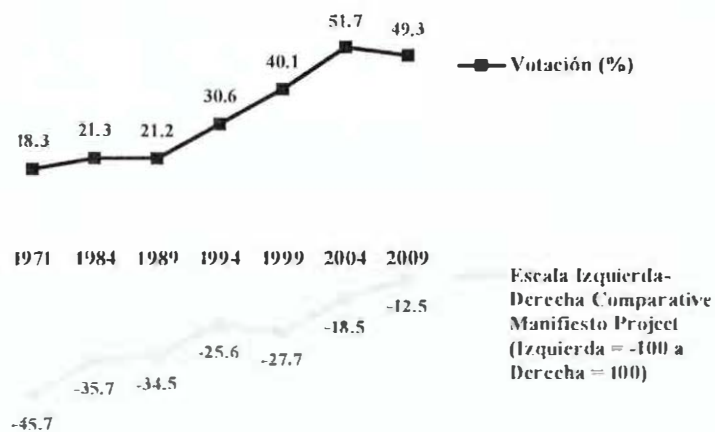
El posicionamiento ideológico de la izquierda uruguaya, considerado a partir de sus propuestas electorales, ha ido variando durante las últimas elecciones. Como ya ha sido señalado (Buquet



2005; Buquet y De Armas 2004; Garcé y Yaffé 2004; Lanzaro 2004; Yaffé 2005), el Frente Amplio inició a comienzos de los noventa un proceso de moderación ideológica que, efectivamente, se reflejó en el corrimiento hacia el centro de sus élites políticas (como muestran los resultados de las encuestas a parlamentarios examinadas en esta sección) y de sus plataformas programáticas. Este corrimiento puede ser considerado, también, como la progresiva incorporación de posiciones más propias de una izquierda socialdemócrata reformista que de una izquierda con un horizonte revolucionario. Como se puede advertir en el Gráfico 5.6, desde la restauración democrática los programas electorales del Frente Amplio han ido registrando un movimiento hacia posiciones más próximas al centro ideológico (aunque conservando referencias a *issues* propios de izquierda), que se corresponde con el crecimiento de su caudal electoral y, por lo tanto, con su capacidad de captar la adhesión de los votantes de centro. En este sentido, sostienen Lorenzoni y Pérez (2013: 3): “Aunque el FA siga mostrando posiciones de izquierda..., la moderación ideológica existió y su magnitud se puede captar entre los sucesivos programas (electorales). La contundencia de los datos... confirma un proceso de adaptación del principal partido de izquierda en Uruguay en tanto estrategia para convertirse en partido de gobierno.”

Gráfico 5.6

Evolución de la oferta programática del Frente Amplio en la escala Izquierda-Derecha (adaptación del índice del *Comparative Manifesto Project*) y evolución electoral (porcentaje de votos sobre el total de votos válidos) entre las elecciones de 1971 y 2009.



Fuente: Lorenzoni y Pérez (2013: 9).

Si bien el desplazamiento del Frente Amplio hacia posiciones programáticas más próximas al centro del espectro ideológico que a la izquierda extrema resulta evidente a partir de las elecciones

de 1999 (el primer corrimiento significativo se verifica comparando el programa de 1971 –de retórica revolucionaria– y el de 1984), en el plano de las políticas sociales, según Lorenzoni y Pérez (2013: 16), se aprecian cambios menos pronunciados, al menos frente a los cambios que se advierten en otras áreas o campos de política: “... de nuestro análisis se desprende que la pérdida de contenidos de izquierda en las propuestas programáticas del Frente Amplio entre 1971 y 2009 no fue homogénea en todas las áreas de política. Si se observa toda la serie, **se destaca la disminución de propuestas de izquierda en el ámbito económico y la relativa estabilidad de posiciones de izquierda en el plano de las políticas sociales. Asimismo, los *issues* relativos a la ampliación del gasto social y provisión estatal del bienestar son los temas que aparecen como una constante en sus programas a lo largo de su historia.**”<sup>304</sup>

El predominio o la incidencia significativa de posiciones asociadas a la izquierda con relación a la participación del Estado en la economía y la sociedad, en la gestión de las políticas sociales, no sólo se puede reconocer en el caso uruguayo al analizar las preferencias u orientaciones de sus élites, o los programas partidarios, sino también al examinar las actitudes y pautas de cultura política que prevalecen en los electores. En ese sentido, la evidencia que surge de las encuestas de opinión pública o los estudios comparativos sobre los valores predominantes en los ciudadanos indica un desplazamiento moderado pero sostenido del electorado uruguayo hacia posiciones de izquierda (al menos hasta hace algunos años), que coloca al sistema político uruguayo, del mismo modo que los datos de las encuestas a parlamentarios, a la izquierda de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos y europeos. Los datos presentados en el Gráfico 5.7, muestran en Uruguay un bajo porcentaje de electores que no se identifican con alguna categoría en el eje izquierda-derecha (apenas 12%, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas políticos de la región, como Chile, Argentina y Brasil, donde una porción significativa de la ciudadanía –entre 19% y 29%– es refractaria a estas categorías) y, por lo tanto, a apelaciones políticas basadas en este elivaje. En segundo lugar, los datos muestran que el contingente de electores que se identifican con posiciones de izquierda es significativamente mayor en Uruguay (41%) que en los otros sistemas políticos de la región, de acuerdo a los datos de la *Encuesta Mundial de Valores*, incluso aquellos que han sido gobernados en las últimas décadas por partidos de izquierda o centro-

---

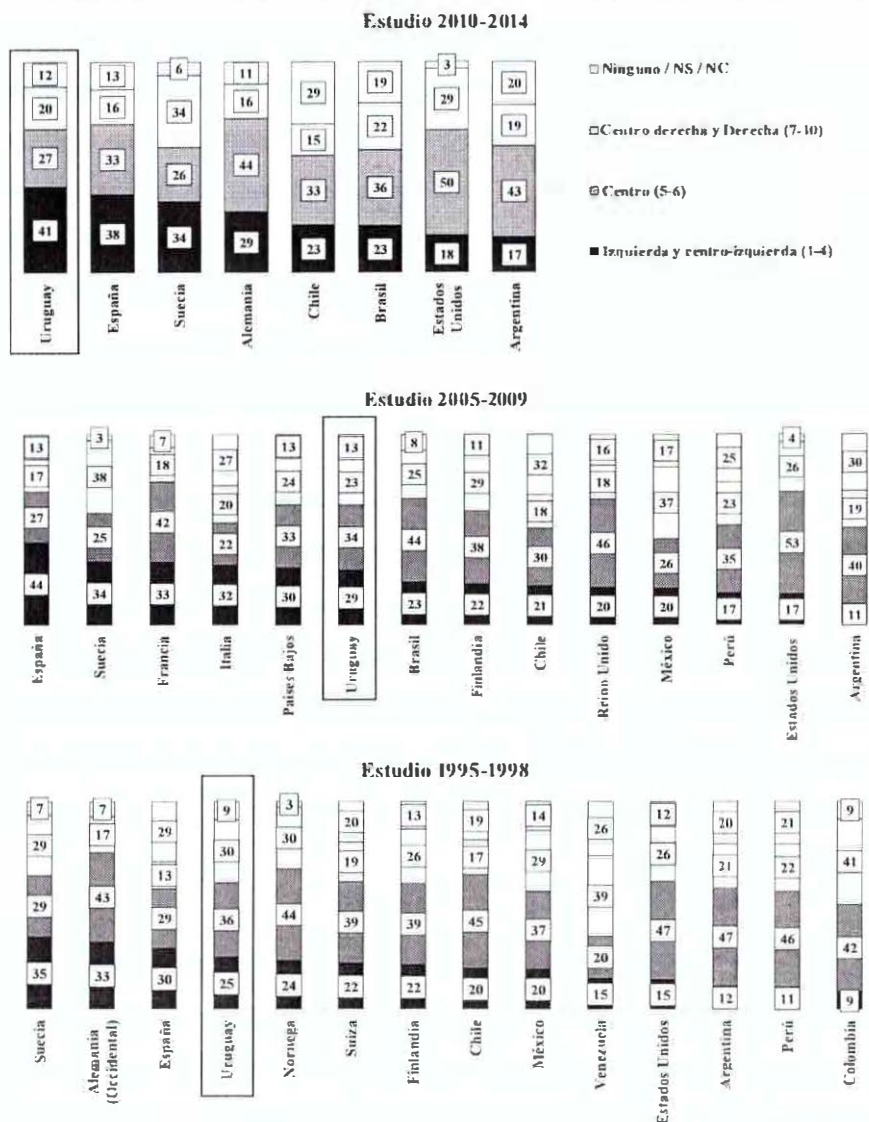
<sup>304</sup> Las negritas nos corresponden.

izquierda: Brasil, Chile (en ambos casos, 23%), México (20%), Argentina y Perú (17%).<sup>305</sup> De hecho, la magnitud relativa del electorado que se identifica en Uruguay con posiciones de izquierda (41%) se asemeja a las proporciones observadas en algunos de los sistemas políticos de Europa (desde el Mediterráneo a la península escandinava), que han sido gobernados durante extensos periodos por partidos de izquierda: España (38%), Francia (33%), Suecia (34%), Italia (32%) o Alemania (29%).

---

<sup>305</sup> Si se toman los datos para los sistemas políticos latinoamericanos del Latino-barómetro el sesgo hacia la izquierda del electorado uruguayo durante los últimos quince años, en comparación con los votantes del resto de la región, resulta aún más evidente. Sobre 17 países examinados, Uruguay registra el más alto porcentaje de votantes que se identifican como de izquierda o centro-izquierda (entre 0 y 3, en una escala de once puntos que va de 0 a 10) en 2000 (29%), 2005 (31%), 2010 (30%) y 2005 (35%); valores significativamente más altos que los observados en 2015 en Argentina (11%), Brasil (12%) o Chile (20%), donde una porción significativa de los votantes no se identifica con ninguna posición en la escala. Ver Anexo IV, Gráfico A.5.2.

**Gráfico 5.7**  
**Auto-identificación de la opinión pública en el eje “Izquierda-Derecha” [1] en países seleccionados de las Américas y Europa. Distribución porcentual en escala ordinal. Datos para periodos entre 1995 y 2014.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Mundial de Valores (<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>).  
 Nota: [1] escala 1 a 10, donde "1" significa el punto más a la izquierda y "10" el punto más a la derecha de la escala. La pregunta empleada fue la siguiente: "En los asuntos políticos, las personas hablan de "la izquierda" y "la derecha". ¿En términos generales, cómo ubicaría usted sus puntos de vista en esta escala?"

Los datos presentados sobre las posiciones que las élites políticas y los electores uruguayos asumen con relación al clivaje izquierda-derecha (que se traducen, de acuerdo a las mismas fuentes de información, en orientaciones o preferencias más favorables o negativas en torno a la regulación estatal de la economía o las políticas sociales) muestran un terreno propicio para la implementación



de reformas que tienden a redistribuir recursos a favor o en beneficio de los estratos de menores ingresos y a fortalecer las funciones del Estado en detrimento del mercado o el sector privado. Asimismo, los resultados de las encuestas a los parlamentarios frentistas y los datos de las encuestas de opinión pública muestran la tendencial convergencia entre las posiciones del Frente Amplio y las preferencias de los votantes, pero a partir de desplazamientos en sentido opuesto: al mismo tiempo que los dirigentes frentistas (sus parlamentarios) se fueron deslizando hacia posiciones más próximas al centro del eje izquierda-derecha (de un promedio de 2.6 entre 2000 y 2004 a uno de 2.95 entre 2010 y 2014) y conforme los programas de la coalición fueron reflejando ese proceso de moderación ideológica (de -27.7 en la campaña de 1999, pasando por -18.5 en la de 2004, a -12.5 en la de 2009), el electorado se fue desplazando en forma paulatina hacia la izquierda (del 25% de votantes que se identificaban en posiciones de izquierda y centro-izquierda entre 1995 y 1998 al 41% correspondiente al período 2010-2014).<sup>306</sup> La inclinación u orientación de las élites políticas y los votantes hacia posiciones de izquierda que se verifica en Uruguay durante los últimos quince años (posiciones que están asociadas, como las encuestas élites, a parlamentarios y de opinión pública indican, a preferencias por el Estado y las políticas de carácter redistributivo), y que es el resultado de un proceso gradual de cambio en las preferencias electorales y las actitudes políticas de largo aliento iniciado a fines de los años sesenta, genera potencialmente una coalición promotora de cambios que refuercen los roles del aparato estatal en el campo de las políticas sociales.

En este contexto, el Frente Amplio fue consolidando en sus dos primeras gestiones de gobierno un perfil ideológico y programático donde conviven dos agendas de política, normalmente de manera más cooperativa y por momentos de modo más conflictivo. Por un lado, se puede identificar una agenda pro-equidad, claramente orientada a la redistribución del ingreso y la protección de sectores vulnerables, donde el Estado es considerado el actor que debe regular y arbitrar las relaciones entre capital y trabajo, entre empresarios y sindicatos, pero también diseñar, regular, financiar y, en varias áreas o sectores de política, proveer servicios y prestaciones. Si bien esta agenda está presente, con mayor o menor intensidad, en el discurso y las propuestas de todas las fracciones

---

<sup>306</sup> Este doble movimiento podría ser sintetizado con la expresión: “(la) izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda.” (Lanzaro 2004: 13)

frentistas, se puede advertir una asociación mayor con los sectores más a la izquierda de la coalición, especialmente, aquellos que guardan una relación más estrecha con el movimiento sindical. Por otro lado, se observa durante el periodo una agenda de política más orientada al crecimiento, la estabilidad en las reglas de juego, la apertura comercial y la diversificación de la inserción económica de la economía uruguaya en la región y el mundo, la captación de inversiones extranjeras y la promoción de la inversión doméstica, y la formación de capital humano. Nuevamente, si bien estas referencias han estado presentes en todas o casi todas las fracciones, es posible identificar en las fracciones más cercanas a la centro-izquierda una mayor atención por estos tópicos.<sup>307</sup>

Esas dos agendas de política reposaron, además, sobre distintas tramas ministeriales dentro del Gobierno: mientras la agenda social y laborista es construida y, principalmente, promovida desde las carteras y organismos estatales autónomos que gestionan las políticas sociales y de protección laboral (fundamentalmente, el MIDES, el MSP, el MTSS, el BPS, la ANEP y la ASSE), la agenda

---

<sup>307</sup> A partir de los datos relevados por la “Encuesta de Elites”, que el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales realiza desde comienzos de la década pasada, se pueden advertir con claridad las diferencias ideológicas entre las distintas fracciones del Frente Amplio. Sobre una muestra de 62 legisladores encuestados entre 2001 y 2005, se puede afirmar que los legisladores del bloque conformado por “Asamblea Uruguay”, “Alianza Progresista” y “Nuevo Espacio” (desde 2009, nucleados en el “Frente Liber Seregni”) asumían al momento de llegar el Frente Amplio al gobierno nacional un promedio de 3.9 en la escala izquierda-derecha (1-10), es decir, se ubicaban en el límite o la frontera entre las posiciones de centro-izquierda (3 y 4) y las de centro (5 y 6); los legisladores independientes de la coalición, o que pertenecían a pequeñas fracciones (algunas agrupaciones o sectores departamentales), asumieron el promedio de 3.6; los legisladores de la Vertiente Artiguista tuvieron un promedio de 3; los socialistas registraron el promedio de 2.7, y, finalmente, los legisladores del bloque conformado por el Espacio 609 (básicamente el MPP) y el sector de “Democracia Avanzada” (Partido Comunista) tuvieron un promedio de 2.5. Cuando se analiza la distribución de todos los encuestados con independencia de la fracción o sector al que pertenecen, y de los bloques a los que podrían ser asignados, la variable asume una distribución normal y, por lo tanto, las observaciones se concentran en torno al promedio: 3.04, un valor coincidente –aunque levemente corrido hacia el centro– con la estimación del *Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca* (2.6). En suma, los dos principales polos dentro de la interna frentista asumen en la escala izquierda-derecha valores diferentes (3.9 en el caso del bloque compuesto por AU, AP y NE, y 2.5 en el bloque conformado en torno al MPP), ubicándose entre ellos el PS con un promedio de 2.7 (un valor muy próximo al promedio de todos los legisladores frentistas). Cálculos propios en base a los microdatos de la Encuesta de Elites del DCP-FCS-UdelaR.

económica es impulsada por el equipo económico (el MEF, la OPP y el BCU) y las carteras ministeriales del área productiva. De la evidencia recabada a partir de las entrevistas a informantes calificados, surge que estas dos agendas lograron articularse en forma virtuosa en el *policy making* durante el período gestacional de las reformas y en el transcurso de sus primeras fases de implementación. Sobre este punto, resulta ilustrativo el siguiente pasaje de una de las entrevistas: “... *podiste hacer (las reformas) porque lograste tener un crecimiento que duplicó (el nivel de crecimiento durante) la historia del país. Sin crecimiento y sin el conjunto de políticas (implementadas) no hubieras logrado los logros sociales que lograste al final de esta década. (...) Lograste combinar una reforma en el ámbito social con una estrategia pro mercado de incentivar la inversión, (de) darle credibilidad a los agentes económicos y a los inversores, tanto locales como del exterior, para que apostaran al país y (la economía) creciera. Eso me parece que también es un tema, porque generalmente los gobiernos de izquierda se los define como redistributivos y (que hacen) poco énfasis en el crecimiento, cuando en realidad, en ese período, se logró conciliar las dos cosas (redistribución y crecimiento), (mediante) fuertes estímulos a la inversión, reglas de juego claras, institucionalidad, reformas vinculadas al clima de negocios, credibilidad de las políticas... todo eso es lo que te permitió hacer lo otro...*” [ICG]<sup>308</sup> La tensión entre dos visiones –no necesariamente corrientes ideológicas o paradigmas de política estructurados ni asociados *vis a vis* con fracciones o sectores de la coalición– se señala como de las claves explicativas del perfil de reformas que produjo el Frente Amplio durante el período, en particular durante la primera administración cuando se tramitó el diseño, la aprobación legislativa y la primera fase de implementación de las reformas: “el Frente Amplio **al incorporar esas dos vertientes de izquierda que siempre están en tensión**, más allá de lo anárquico que pueda parecer el proceso y de lo barroco de ese proceso de discusión interna que se da en el Frente Amplio, en general, **produce reformas que por un lado están relativamente solventadas técnicamente y en términos de lo que uno diría que son las posibilidades del país, pero por otro lado están también tensionadas desde la izquierda (...)** Yo confío en esa ‘caja negra’ que es el Frente Amplio, (que) **genera productos de reforma que aseguran la sustentabilidad técnica, pero también la sustentabilidad política de las reformas**” [ICG]<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Las negritas nos corresponden.

<sup>309</sup> Las negritas nos corresponden.

A juicio de la mayoría de los entrevistados que participaron en puntos clave del proceso de toma de decisión las reformas impulsadas buscaron, al mismo tiempo, maximizar la equidad en la distribución del ingreso y el crecimiento –los dos objetivos en tensión en la puja entre socialdemócratas y conservadores según Boix (1998)–, en un escenario económico global favorable a la reactivación de la economía uruguaya tras la crisis de 2002. Empero, la referencia a la equidad aparece, a diferencia de la mención al crecimiento, en el discurso de todos los actores consultados (pertenecientes a distintas fracciones del Frente Amplio o independientes<sup>310</sup> y representativos de las diferentes áreas o sectores del gobierno).<sup>311</sup> La orientación hacia la equidad aparece también planteada por algunos decisores entrevistados como parte de un acervo político compartido por el sistema político uruguayo (que lo distingue de otros sistemas de la región), de los legados de políticas en los que abreva la izquierda uruguaya: “... *en el Frente (Amplio) siempre ha habido... en (su) matriz de pensamiento una búsqueda de... reformas que (tengan) señas de identidad que nos representen (como país). Yo creo que... ése es el acervo más importante, porque hace que la izquierda uruguaya conserve rasgos ideológicos distintivos. (...) Si yo le tuviera que poner un nombre diría (que) es muy claro que Uruguay es un país en el cual la preferencia por la equidad es muy grande, probablemente, comparado con Chile. En Chile no hay preferencia social de equidad; te diría que en Brasil tampoco. Entonces, el Frente Amplio encarna (esa) preferencia...*”<sup>312</sup>

Más allá de la apelación a esas dos orientaciones generales, como guías para la acción de gobierno del Frente Amplio (equidad y crecimiento, o crecimiento con redistribución), que caracterizan o perfilan a los partidos socialdemócratas tanto en sus versiones más clásicas como en sus

---

<sup>310</sup> Si bien no se realizó una cuotificación o muestreo teórico de los entrevistados, a fin de representar las fracciones o sectores del Frente Amplio, los informantes calificados cubren, efectivamente, un amplio espectro de sectores y visiones políticas e ideológicas del Frente Amplio: astoristas, mujiquistas, comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, militantes de otros grupos de menor peso electoral e independientes.

<sup>311</sup> En este sentido, señala uno de los entrevistados: “... *hay dos comunes denominadores: (el primero), es la orientación tendiente a mejorar la distribución de la riqueza; las (reformas sociales) lo tienen; (el segundo), es la participación de los ciudadanos en el gobierno del sistema (...) en salud, en educación y en protección social. (Ésa fue la) segunda (orientación): darle en (el) gobierno de las políticas sociales un lugar a los ciudadanos organizados.*” [CG]

<sup>312</sup> Las negritas nos corresponden.



expresiones más contemporáneas, los contenidos de las reformas impulsadas en el área social (desde los programas de transferencias monetarias no contributivas, pasando por la creación de un fondo nacional de salud asentado en la seguridad social, hasta la ampliación y flexibilización del acceso a los mecanismos de protección laboral y las prestaciones para pasivos y activos) no parecen haber respondido a un ejercicio de adaptación local de modelos de política implementados previamente por otros gobiernos de izquierda en la región o más atrás en los países más desarrollados (un ejercicio de *polity transfer*), y menos aún al intento de emular un modelo general de régimen de bienestar. Si bien los tomadores de decisión consultados hacen referencia a los contactos e intercambios que mantuvieron en los años previos a la llegada al gobierno del Frente Amplio, o al inicio de la primera administración frentista, con parte de los elencos políticos y técnicos de la centroizquierda chilena o del PT<sup>313</sup>, así como a la asistencia técnica brindada por instituciones financieras internacionales (el BID y el Banco Mundial) o agencias multilaterales de desarrollo (CEPAL, OPS, OIT y PNUD) en algunos momentos de la etapa de diseño de las reformas sectoriales o las nuevas políticas (el PANES, la reforma de la salud o la tributaria), los contenidos de esas transformaciones emanaron, básicamente, de una acumulación ideológica, política y técnica doméstica.<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> Según uno de los entrevistados: "... *habían siempre referencias al caso brasileiro porque había gente que traía ideas. Otros, algunos (planteaban) ojalá llegáramos a hacer algo parecido al modelo escandinavo, si hacemos bien las cosas como la socialdemocracia, ojalá. (...) nosotros tuvimos un diálogo muy rico con los chilenos, yo me peleé mucho con los chilenos, pero bien, en el sentido de una discusión franca (...) nosotros tuvimos la visita de Bachelet, y dos o tres veces de la Ministra (de Planificación) al MIDES y discutimos.*" [ICG]

<sup>314</sup> En esta línea, señala uno de los entrevistados: "... *cada tanto emergen los modelos (de Estado de Bienestar) más avanzados como algo a imitar, por lo menos en el discurso, (pero) es muy distinto que (eso) se traslade a actos concretos. Los modelos nórdicos... se habían transformado en un modelo al que todos debíamos aspirar. En el MIDES, en realidad, las referencias tenían que ver mucho con Brasil, (con) los programas de transferencias condicionadas (...) había un intenso intercambio entre quienes han sido referentes del MIDES y la CEPAL, u otros organismos, pero (la referencia a modelos de otros países no se dio) en términos más macro, de hecho, una buena pregunta es si hubo una presencia fuerte, o más bien débil, de otros modelos a nivel mundial o latinoamericano; diría que (esa presencia) ha sido más bien débil, y es una buena pregunta qué significa eso: si (expresa) la construcción de un modelo nacional, autónomo, endógeno, propio de las tradiciones de este país, o, quizás, no sé, cierta (postura) más provinciana, de mirada hacia adentro...*"

Por último, en la composición ideológica del Frente Amplio y en la construcción de opciones de política y alternativas de reforma, especialmente en el campo de las políticas sociales y de protección laboral, no se puede desestimar el peso o la incidencia del movimiento sindical (y de los núcleos técnicos asociados a la central de trabajadores).<sup>315</sup> Si bien algunos de los informantes calificados hicieron referencia al vínculo entre las orientaciones de las reformas (las opciones de política adoptadas por los tomadores de decisión) y la visión ideológica de los sindicatos sobre la participación del Estado en el campo de las políticas sociales o la protección laboral, esta interacción no parece haber operado del mismo modo en todas las arenas de política ni con similar intensidad.<sup>316</sup> Además, cuando los tomadores de decisión hacen referencia al campo sindical remiten a un universo relativamente complejo y heterogéneo, que incluye desde la central sindical considerada como entidad hasta sindicatos o colectivos que tienen un perfil decididamente profesional (por ejemplo, en el sector de la salud) y núcleos técnico-sindicales donde participan representantes de los trabajadores, investigadores académicos (básicamente de la universidad estatal) y técnicos de fundaciones u organismos de cooperación identificados con la agenda sindical. Por otra parte, el estrecho vínculo que a lo largo de su historia el Frente Amplio ha establecido con el movimiento sindical dificulta establecer con precisión el origen (sindical o partidario) de algunas ideas, propuestas de reforma o modelos de política. Reconociendo estas limitaciones, se puede sostener, empero, que el movimiento sindical tuvo una participación significativa en la producción de propuestas e ideas en algunas de las áreas o sectores donde la administración frentista impulsó transformaciones institucionales y legales (salud, protección laboral y seguridad social). Desde luego, la caracterización del perfil ideológico (o los perfiles) del movimiento sindical resulta, en sí mismo, un objetivo a pesquisar, que trasciende o desborda este trabajo. Empero, algunas pistas emergen de las entrevistas realizadas y la revisión documental: así

---

<sup>315</sup> El Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT y los espacios de diálogo y elaboración de diagnósticos propiciados por la Oficina de la Fundación Friedrich Ebert Uruguay.

<sup>316</sup> En esta dirección, uno de los entrevistados afirma: “*En las dos principales (reformas sociales), son responsables del diseño (los sindicatos). La reforma de salud nace en la Federación Uruguaya de la Salud en el 2001, en el Congreso, y se consolida en la Convención Médica de 2004. En salud la discusión del Frente y la del movimiento sindical fueron muy en paralelo. En (materia) laboral, también. En (el área) laboral, el responsable de la conducción social del Frente Amplio, antes del gobierno, era Bonomi, (que) se reunía con los sindicatos y demás (...) Por lo menos en estas dos reformas, salud y laboral, yo creo que sí, que hubo una (participación) muy activa.*”

como algunas fracciones del Frente Amplio aportan en el equilibrio entre esas dos agendas identificadas una visión atenta a la racionalidad, consistencia y sustentabilidad de las reformas, el movimiento sindical aporta una mirada (que se solapa con la de algunos sectores o fracciones) que prioriza la distribución y promueve una activa participación del Estado para alcanzar ese fin.<sup>317</sup> Como ya se señaló, una visión se aproxima más al registro ideológico de las socialdemocracias contemporáneas (de los tiempos post-keynesianos), mientras la otra responde a una visión más cercana a la de los grandes partidos de base laboral (en la que se inscribiría la perspectiva del movimiento sindical). Sin embargo, resulta de interés la referencia pública que uno de los principales dirigentes de la central sindical hace a la socialdemocracia; una referencia que otrora hubiese resultado polémica, cuando la socialdemocracia europea (incluso la nórdica) era considerada por algunas de las principales fracciones de la izquierda uruguaya como una expresión devaluada de la izquierda: reformista, pragmática y funcional a la reproducción del capitalismo: *“Yo parto de la base de que ninguna sociedad ha encontrado el modelo perfecto, pero las sociedades escandinavas han encontrado el modelo más equitativo. Decir esto no me transforma en socialdemócrata, pero tampoco desprecio ese modelo. Lo miro con cierta admiración. (Los) suecos, finlandeses o noruegos... lograron pasar de plantar árboles a elaborar productos de altísima tecnología mediante una inversión formidable en educación. Los escandinavos no se quejan del peso de sus impuestos porque sienten que le son devueltos en educación de calidad, en salud de calidad, hasta en prisiones de calidad. No se puede decir que sean sociedades socialistas, pero han logrado altísimos niveles de equidad. Sería (muy falso) si no te dijera que ojalá Uruguay pudiera construir un modelo con ciertas similitudes (...) pero parto de la base de que los modelos no se copian ni se calcan.”*<sup>318</sup>

<sup>317</sup> La ubicación de los sindicatos en este equilibrio ideológico al interior del Frente Amplio es analizada por uno de los entrevistados: *“Pasa que los sindicatos, de alguna manera, con esta pata más de izquierda (del FA) tienen una conexión directa; son los mismos cuadros de un lado y del otro, e incluso el trasiego de un lado al otro se ha ido hasta incrementando con el tiempo. Y, además, no es unidireccional, sino de ida y vuelta... Yo hago una evaluación, en el largo plazo, súper positiva de lo que ha sido la implicación de los sindicatos en este proceso, de alguna manera como ancla necesaria para algunas propuestas (...) también ahí ha habido una tensión bastante virtuosa, que de alguna manera ha tironeado algunas reformas para que fueran mucho más progresistas o más de izquierda que lo que la concepción original de esas reformas traían. El sindicalismo funciona como tensión...”* [UCG]

<sup>318</sup> Fernando, Pereira, Presidente del PIT-CNT: entrevista publicada por el Semanario Brecha en su edición del viernes 30 de septiembre de 2016, Montevideo, pág.3. Las negritas nos corresponden.



La revisión de los resultados de las encuestas realizadas a parlamentarios uruguayos (tanto frentistas como de los partidos tradicionales), los estudios de opinión pública y el análisis de la evolución de las plataformas programáticas del Frente Amplio desde la restauración democrática indican el peso o la incidencia del ideario de izquierda en la política nacional, donde la preferencia por la equidad y la intervención del Estado en asuntos económicos y sociales ocupa un espacio central. Por cierto, la orientación hacia la equidad en las políticas sociales y la preferencia por la intervención del Estado en el campo de la política social, frente a otras posibles esferas o instituciones (desde los proveedores privados de servicios sociales a la sociedad civil organizada), es un legado de política que se origina mucho antes del parsimonioso ascenso de la izquierda uruguaya; un legado que nace con la “coyuntura crítica” que representó la irrupción y consolidación del primer batllismo durante las primeras tres décadas del siglo pasado.<sup>319</sup>

A esas condiciones propicias al desarrollo de reformas sociales orientadas a la equidad o la redistribución y de corte estatista, se suma la presencia de un electorado ubicado, en promedio, en posiciones de centro-izquierda (4.4 en la escala 0-10), que ha venido desplazándose en los últimos veinte años desde posiciones de centro-derecha a posiciones de centro-izquierda,<sup>320</sup> y de un movimiento sindical unificado (en un país con una tasa de sindicalización similar al promedio de los países europeos<sup>321</sup>) que promueve una plataforma programática alineada con buena parte de los modelos de política y reforma propuestos por el gobierno: en síntesis, un escenario dominado por preferencias u orientaciones de las élites políticas, los votantes y los actores sindicales que propician o facilitan una expansión en coberturas de los pilares del régimen de bienestar, y la

---

<sup>319</sup> De hecho, la literatura que aborda los procesos de conformación de los regímenes de bienestar en la región (Huber & Stephens 2012; Segura-Ubierno 2007) tiende a considerar y clasificar al primer batllismo como una expresión de izquierda para su época, portadora de visiones similares a la de la socialdemocracia con relación al intervención del Estado en la economía y en la gestión de los servicios públicos.

<sup>320</sup> De acuerdo a los datos del Latino barómetro sobre la auto-identificación ideológica en el eje izquierda-derecha de los votantes (una escala de once posiciones -0 a 10-, por lo tanto, con un “centro puro”), el electorado uruguayo se fue desplazando en los últimos veinte años en forma sostenida hacia la izquierda. Entre 1995 y 1999 asumía un promedio de 5.7 (centro ladeado hacia la derecha); entre 2000 y 2004 se ubicó en 5.1; entre 2005 y 2009 registró un promedio de 4.7; finalmente, entre 2010 y 2014 se ubicó en promedio en 4.5 (entre centro izquierda y centro). Cálculos en línea del Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

<sup>321</sup> Datos presentados en Capítulo 4.5, Gráfico 4.38.



introducción de reformas que tienden, en algún grado, a des-mercantilizar la provisión de bienestar mediante una mayor intervención del Estado.

## 5.2 Recursos de poder: políticos, institucionales y sociales

Las preferencias sustantivas y orientaciones sobre modelos de política que el Frente Amplio fue moldeando hasta su llegada al gobierno pudieron operar como factor determinante de las reformas impulsadas en el área social, en tanto las administraciones frentistas –en particular, la primera– dispusieron de los recursos políticos necesarios (respaldo parlamentario, capacidades políticas y técnicas del Poder Ejecutivo, liderazgo del centro presidencial y coaliciones promotoras o bases sociales de sustentación de las reformas) para traducir esas opciones (la “obsesión por distribuir”<sup>322</sup>) en políticas y decisiones.

Si se comparan los tres gobiernos del Frente Amplio, considerados como parte de un período o ciclo político, con otras administraciones con relación al contingente parlamentario del partido de gobierno, del titular del Ejecutivo, se podrá advertir la dotación de recursos políticos con la que ha contado la izquierda.<sup>323</sup> Como se puede apreciar en el Gráfico 5.8, es necesario remontarse a los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado (el neo-batllismo) para encontrar un partido de gobierno que disponga, durante tres o cuatro períodos consecutivos, de mayorías absolutas propias (en ambas cámaras).<sup>324</sup>

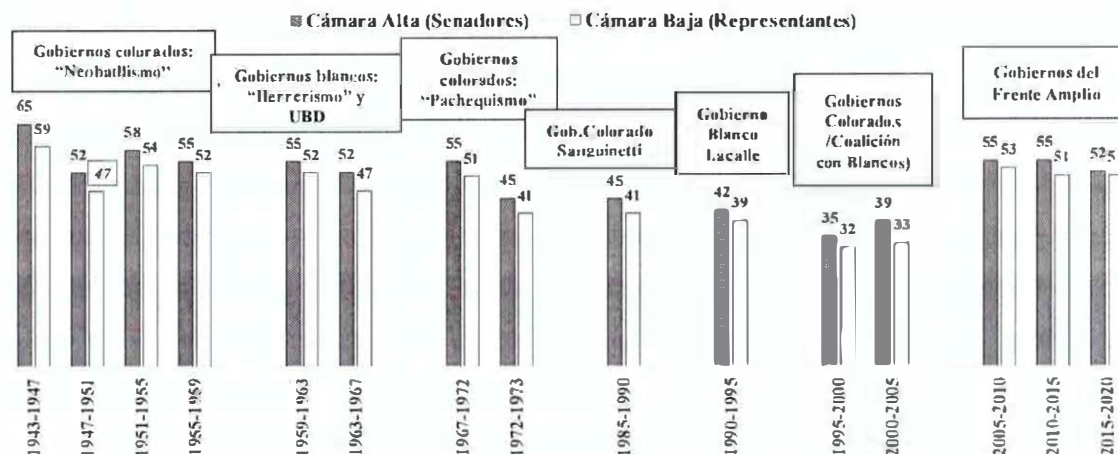
---

<sup>322</sup> La expresión corresponde a Ignacio De Posadas, Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno del Partido Nacional entre los años 1992 y 1995. Nota publicada por el Diario *El País* en su edición del miércoles 26 de enero de 2011, Montevideo, pág.7.

<sup>323</sup> En particular, el primer gobierno que dispuso durante todo el período de 17 miembros en la cámara alta (sobre 31) y 52 en la baja (sobre 99), además de la legitimidad especial que le brindaba al Presidente el haber sido electo en la primera vuelta de la elección presidencial por la mayoría absoluta de los sufragios emitidos.

<sup>324</sup> De hecho, durante la fase neo-batllista (grosso modo, la década y media entre 1943 y 1959), se observan dos períodos con mayorías absolutas en ambas cámaras legislativas del partido de gobierno (entre 1951 y 1959), ya que entre 1947 y 1951 el Ejecutivo no tuvo mayoría en la Cámara de Representantes. En cambio, durante el ciclo progresista, el partido gobernante dispuso de mayorías en ambas cámaras durante tres períodos legislativos consecutivos, tomándose un partido –o rozando la condición de partido– predominante.

**Gráfico 5.8**  
**Contingente parlamentario del partido de gobierno (titular del Poder Ejecutivo) en Uruguay por cámaras legislativas. Legislaturas entre 1943 y 2020. En porcentaje sobre el total de escaños de la cámara.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Área de Política y relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

Estas mayorías parlamentarias, a diferencia de las mayorías que respaldaron a los primeros cuatro gobiernos democráticos durante todo el mandato, en etapas iniciales o en momentos críticos, son mayorías del propio partido.<sup>325</sup> Al carácter monocolor de las mayorías absolutas corresponde sumar durante la primera administración la doble condición que ostentaba Vázquez de jefe de gobierno y jefe de partido, quien más allá de su filiación socialista original no era percibido ni por los sectores frentistas, ni por sus votantes, ni por los partidos de oposición, como el líder de una fracción o constelación de sectores del Frente Amplio, sino como el líder de todo el partido.<sup>326</sup>

<sup>325</sup> Según Lanzaro (2010: 56): "... el (Frente Amplio) es monopólico en la izquierda uruguaya y forma un gobierno mayoritario, de un solo partido, con una disciplina considerablemente alta, sin estar obligado a acudir a coaliciones, ni a compromisos parlamentarios."

<sup>326</sup> Sin subestimar su liderazgo, no se puede negar que Mujica, a diferencia de Vázquez durante su primer mandato, llegó al gobierno en 2010 siendo líder de fracción (del MPP, el Espacio 609 o la constelación de fracciones y sectores que respaldaron su candidatura hacia las elecciones internas del Frente Amplio en 2009), y no líder de todo el partido. De hecho, en la elección interna del Frente Amplio, Mujica se impuso sobre su principal adversario, Danilo Astori, por 12.4% del total de votos (Mujica obtuvo 52%, Astori 39.7% y Carámbula 8.3%). Aun considerando que la mayoría de los votos cosechados por Carámbula, en función del perfil ideológico y político de las fracciones y dirigentes que respaldaron su pre-candidatura presidencial, hubiese sido captada por Mujica en una hipotdisputa sólo con Astori, probablemente su respaldo hubiese oscilado entre el 55% y el 60% (la mitad mayor del Frente Amplio). En cambio,

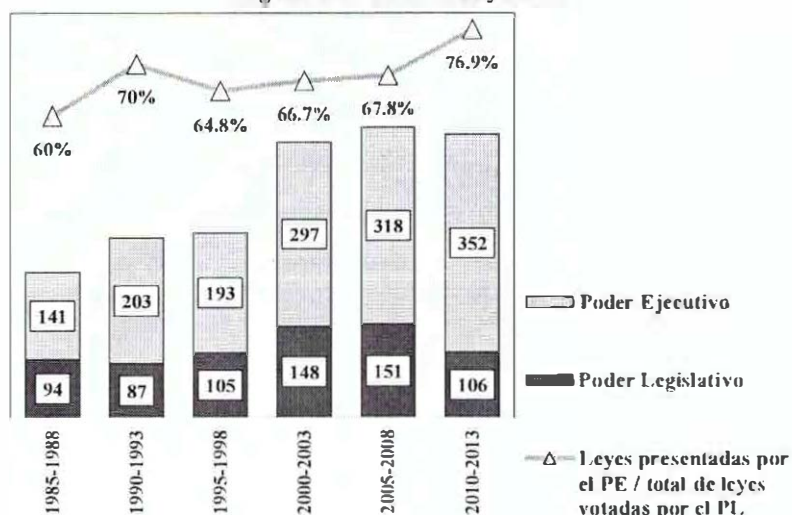
Las mayorías absolutas en ambas cámaras, la composición monocolor de ese contingente parlamentario y el muy fuerte liderazgo presidencial, le dieron a la primera administración frentista un carácter particular en términos de recursos de poder disponibles por el Poder Ejecutivo, en comparación con los cuatro gobiernos de los partidos tradicionales que la precedieron. Si bien en el segundo mandato uno de esos tres rasgos o atributos no estuvo presente (la doble condición en la figura del Presidente de jefe de gobierno y jefe de partido), el carácter presidencialista del régimen de gobierno uruguayo y la capacidad que tuvo el Presidente de componer un escenario donde el Vicepresidente –su desafiante en las internas de 2009– asumía responsabilidades políticas (en particular, en el área económica) que trascendían las atribuciones formales de su cargo, aseguraron la capacidad de acción del gobierno y permitieron mantener los niveles de productividad legislativa y de disciplina de la bancada de la primera administración frentista.

La disponibilidad de los recursos políticos señalados (mayorías parlamentarias propias con altos niveles de disciplina, y un centro presidencial que exhibió una alta productividad legislativa) se refleja en el número de leyes aprobadas durante los dos períodos en comparación con las administraciones previas. Como se puede advertir en el Gráfico 5.9, en los primeros cuatro años del primer mandato de Vázquez y del gobierno de Mujica el parlamento aprobó un número de leyes significativamente mayor (respectivamente, 469 y 458) al promedio de leyes aprobadas durante los cuatro gobiernos consecutivos de los partidos tradicionales, con la excepción del último (el gobierno de Batlle) durante el cual el legislativo también registró un alto nivel de productividad (445 leyes aprobadas).

---

Vázquez no debió enfrentar en 2004 a ningún competidor en las elecciones primarias, ya que era considerado al interior de la coalición el candidato único de la izquierda. La única elección interna que debió sortear Vázquez fue la de mayo de 1999, cuando venció a Astori con una diferencia significativa (82.4% a 17.6%), que ratificaba su condición de líder de partido. Fuente: Área de Política y Relaciones Internacional del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

**Gráfico 5.9**  
**Leyes votadas en los primeros 40 meses según iniciativa de los Poderes en Uruguay.**  
**Legislaturas entre 1985 y 2020.**



Fuente: Chasqueti y Guedes (2013: 116).

Nota: [i] Leyes promulgadas entre el 1 de marzo del primer año de la Legislatura y el 31 de julio de su cuarto año.

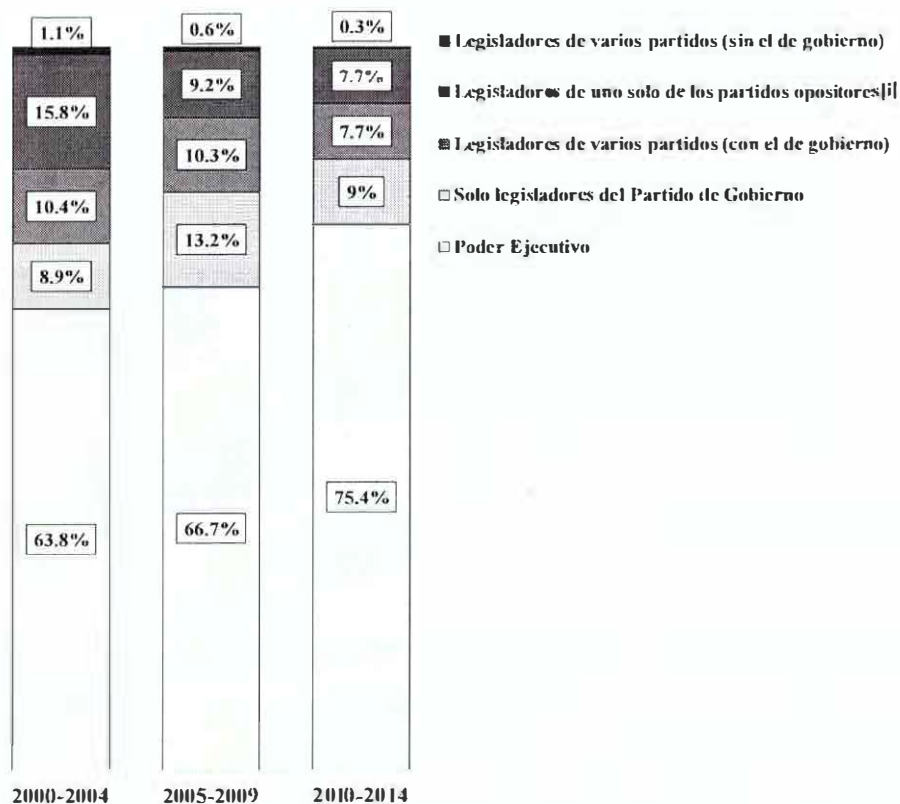
La producción legislativa durante las dos administraciones frentistas (incluidas, en particular, las leyes atinentes a políticas sociales) tuvo claramente su motor en el Poder Ejecutivo, consolidando una tendencia que el sistema político viene registrando desde los años noventa. En particular, durante el gobierno de Mujica el 77% de todas las leyes aprobadas por el parlamento fueron iniciativas del Ejecutivo, el mismo porcentaje que en relación con las leyes sobre políticas sociales: 76.5% (36 sobre 47).<sup>327</sup> Si a las iniciativas legales formuladas por el Ejecutivo se suman las que fueron elaboradas por los legisladores oficialistas (en suma, la producción del partido de gobierno desde el Ejecutivo o el Legislativo), el 80% de las leyes durante la primera administración de Vázquez y el 84% durante el gobierno de Mujica surgieron del partido de gobierno, con la garantía de contar con mayorías propias en ambas cámaras para su trámite parlamentario.

<sup>327</sup> Ver Anexo IV, Cuadros A.5.2 a A.5.6.



Gráfico 5.10

Número de leyes aprobadas por período legislativo en Uruguay entre 2000 y 2014, discriminadas por el proponente del proyecto de ley, expresado como porcentaje del total de leyes aprobadas en cada legislatura.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/produccion-parlamentaria-legislacion/>).

Nota: [1] en el período 2000-2004, se computaron dentro del porcentaje correspondiente a las leyes iniciadas por uno de los partidos de oposición (15.8%) las iniciativas promovidas por legisladores del Partido Nacional, el cual estuvo total o parcialmente coaligado durante ese período con el partido de gobierno, o titular del Poder Ejecutivo (el Partido Colorado), por lo cual se podría estar sobreestimando en dicho período el peso relativo de estas iniciativas, y, consecuentemente, subestimando el peso relativo de las iniciativas generadas por el Poder Ejecutivo, legisladores del partido gobernante o legisladores de varios partidos incluyendo al gobernante (en suma, iniciativas generadas por el "gobierno" y no por la oposición).

Las entrevistas realizadas confirman las conclusiones que se pueden extraer del análisis del trámite parlamentario de los proyectos de ley: la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo como motor de la producción legislativa. En particular, durante la primera administración frentista, en la que se aprobó la mayoría de las leyes que fueron necesarias para impulsar las reformas o innovaciones en política social<sup>328</sup>, el Poder Ejecutivo fue el ámbito en el que se produjeron las

<sup>328</sup> El 72% de las 47 leyes que fueron aprobadas entre 2005 y 2014 en las cuatro áreas de política examinadas en este

iniciativas a partir de procesos de negociación donde intervinieron las sectoriales sociales (MIDES, MSP y MTSS) y el equipo económico (básicamente, el MEF).<sup>329</sup> La relación entre el Ejecutivo (el seno del gobierno) y la bancada, más allá de diferencias entre áreas o sectores de política social (atribuibles, entre otros factores, al perfil o especialización de algunos parlamentarios en ciertos temas), parece haber sido como el trámite de la mayoría de las leyes aprobadas (el 77%) indica: el Ejecutivo elabora y propone y la bancada oficialista ajusta, sugiere y, principalmente, defiende en las cámaras frente a sus pares de la oposición las iniciativas remitidas por el Ejecutivo. En esta dirección, señala un entrevistado: “... *nosotros con las bancadas del Frente Amplio (teníamos) un diálogo muy abierto, franco y más bien los parlamentarios te invitaban para informarse (...) los parlamentarios tenían una actitud muy abierta y muy dispuesta a apoyarnos. Gente que nos decía, por favor, ‘expliquen esto, porque esto puede generar tal problema’...*”<sup>330</sup> [ICG]

El ensamble entre poderes y el poder que le brindó a las dos primeras administraciones frentistas disponer de mayorías propias en ambas cámaras se advierte al examinar el grado de eficacia parlamentaria, especialmente en comparación con las administraciones precedentes, donde la negociación al interior de las coaliciones o acuerdos entre los partidos tradicionales implicaba necesariamente una menor probabilidad de que un proyecto legal se convirtiera finalmente en ley.<sup>331</sup> Si bien los dos primeros gobiernos del Frente Amplio registran al término de los períodos

---

trabajo (asistencia social, salud, educación, seguridad social y protección laboral) fueron producidas en la primera administración.

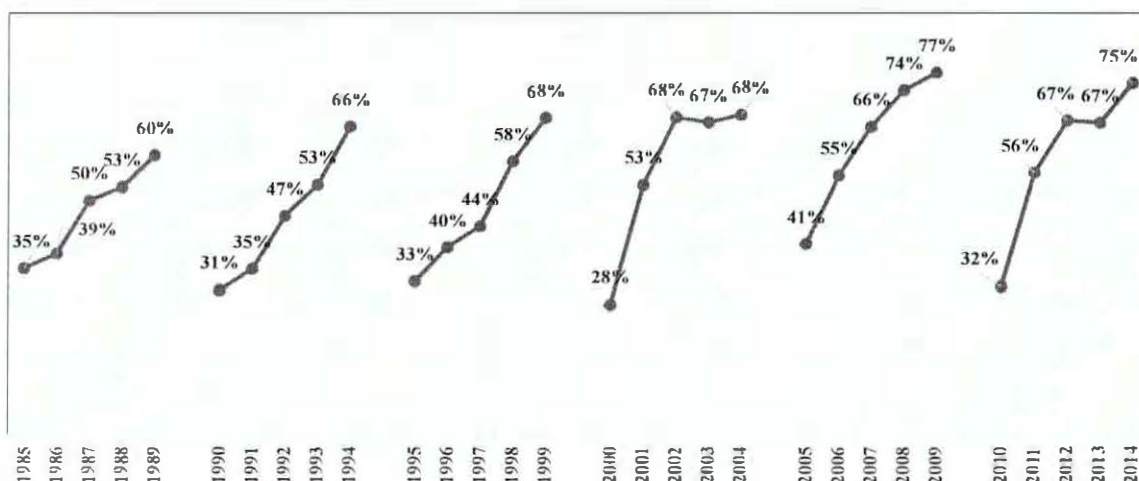
<sup>329</sup> Como ya se señaló en los capítulos dedicados al análisis de las reformas o innovaciones de políticas en los distintos sectores de política, la negociación política entre los ministerios sectoriales del área social y el equipo económico, y el trabajo conjunto entre sus respectivos equipos técnicos, fue clave en el primer gobierno del Frente Amplio en la formulación de las reformas. De ese proceso de transacción política y formulación técnica surgieron los proyectos de reforma que fueron remitidas al Legislativo. En este sentido, señala uno de los entrevistados: “... *en la definición de rumbos políticos también fue determinante esa imbricación que había entre (los técnicos de) evaluación y monitoreo (del MIDES), el Instituto de Economía..., el MEF; ahí (hubo) un nexo muy fuerte...*” [ICG]

<sup>330</sup> Las negritas nos corresponden.

<sup>331</sup> En esta dirección sostiene Lanzaro (2010: 61): “Habrá entonces un gobierno de partido, con respaldo parlamentario propio, suficiente para sancionar leyes ordinarias y especiales –incluyendo el presupuesto– mantener los vetos presidenciales y designar a los jefes de los servicios públicos, funcionarios diplomáticos y militares. Contando con esa mayoría, el primer gobierno del FA produjo una serie cuantiosa de leyes y decretos, la más abundante desde el retorno a la democracia.”

parlamentarios tasas de “eficacia legislativa acumulada” similares (respectivamente, 77% y 75%<sup>332</sup>), el primer año de la primera administración frentista sobresale en la comparación con los primeros años de los gobiernos precedentes, pero también con el primero del segundo gobierno del Frente Amplio: 41% frente a valores que oscilan entre 28% (primer año de la administración Batlle) y 35% (primero de la primera presidencia de Sanguinetti). Estos datos confirman la percepción de un potente arranque reformista de la primera administración frentista, apoyado en mayorías parlamentarias propias que respetan la disciplina partidaria, y en una fuerte legitimidad del gobierno generada por el triunfo en primera vuelta.

**Gráfico 5.11**  
**Tasa de eficacia legislativa acumulada |i| del Poder Ejecutivo en Uruguay.**  
**Períodos legislativos entre 1985 y 2014. En porcentaje.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/produccion-parlamentaria-legislacion/>).

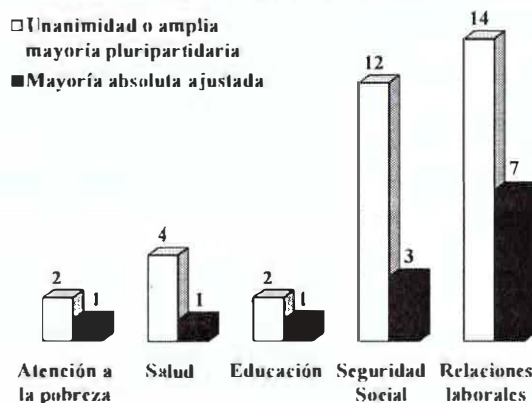
Nota: |i| leyes aprobadas en lo que va del período / proyectos presentados en lo que va del período

<sup>332</sup> Esto significa que, aproximadamente, ocho de cada diez proyectos de ley presentados en cada una de las dos legislaturas (mayoritariamente remitidos por el Ejecutivo) se transformaron en ley.

Si bien se podría desprender de la evidencia empírica examinada que las reformas sociales contaron exclusivamente con el respaldo del Frente Amplio (en la medida que dispuso de mayorías propias y que el 77% de los proyectos fueron remitidos al parlamento por el Ejecutivo), el análisis del trámite de estas leyes (47 examinadas para este estudio) indica que la mayoría fue aprobada (72% del total) por unanimidad o por un número de votos cercano, independientemente del origen de esas leyes (Ejecutivo o Legislativo).<sup>333</sup>

Al examinar los contenidos de los proyectos de ley sobre política social o protección laboral que fueron aprobados sólo con votos del oficialismo (proyectos de ley que generaron controversias o polémicas y que terminaron dividiendo en mitades al sistema partidario) emergen algunos puntos de interés. Al analizar los contenidos de las once leyes que fueron aprobadas en soledad por los Senadores del oficialismo (por lo tanto, frente a las que se configuró, claramente, la bipolaridad dominante desde hace años en el sistema de partidos<sup>334</sup>), se pueden identificar dos grupos. Por un lado, tres proyectos de ley que referían a temas o asuntos centrales de la plataforma del primer gobierno del Frente Amplio: la Ley 17869 (“Plan de Atención a la Emergencia Social e Ingreso Ciudadano”), la Ley 18211 (“Sistema Integrado de Salud. Creación”) y Ley 18437 (“Ley General de Educación”). Por otro lado, ocho proyectos de ley que referían a temas de protección laboral o conflicto entre trabajadores

**Gráfico 5.12**  
**Leyes sobre reformas sociales, laborales e impositivas aprobadas por el Poder Legislativo en Uruguay entre 2005 y 2015, según el tipo de mayoría obtenida.**  
**En números absolutos.**



*Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las 33 leyes presentadas en los Cuadros A.5.2 a A.5.6 (Anexo IV), en base a la información del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.*

<sup>333</sup> Como se señaló, 36 de las 47 leyes estudiadas fueron remitidas por el Ejecutivo. A priori se podría pensar que dentro de este grupo de leyes el porcentaje de normas aprobadas por unanimidad o amplias mayorías pluripartidarias podría ser menor al registrado en aquellas leyes que son propuestas por legisladores. Empero el porcentaje de aprobación por unanimidad o amplia mayoría es el mismo en ambos subconjuntos: 26 de los 36 proyectos de ley remitidos por el Ejecutivo, y 8 sobre los 11 propuestos por legisladores.

<sup>334</sup> Ver Anexo IV, Cuadros A.5.2 a A.5.6.



y empresarios (las leyes 17940, 18099, 18251, 18572 y 19196, que regulan aspectos referentes a la libertad sindical, los accidentes laborales, abreviación de disputas u obligaciones de los empleadores) y al campo de la seguridad social (leyes 18396, 18405 y 19162 que abordan temas atinentes a las cajas paraestatales o que, en alguna medida, revisan aspectos de la reforma de los noventa). La identificación de los temas donde la producción legislativa fue respaldada exclusivamente por legisladores oficialistas resulta de interés ya que permite advertir o identificar cuáles son los clivajes ideológicos y políticos que dividen a ambos bloques partidarios.

Cabe destacar como otro de los recursos que el Ejecutivo dispuso –además de las mayorías parlamentarias– la capacidad técnica en algunas carteras ministeriales para formular políticas y diseñar reformas (algunas de cierta complejidad técnica). Si bien los gobiernos de los partidos tradicionales también contaron con equipos técnicos calificados (claramente en el área económica y en algunos ministerios u organismos sectoriales), que desempeñaron funciones clave en el diseño e implementación de las reformas sociales desarrolladas en ese período (fundamentalmente, las reformas de la seguridad social y de la educación básica en el segundo gobierno colorado), durante las dos administraciones frentistas se advierte una tendencia a conformar o fortalecer núcleos técnicos al interior de algunos ministerios: entre otros, la Asesoría Macroeconómica del MEF, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, el Área de Economía de la Salud del MSP, y la Asesoría Técnica en Políticas Sociales y la Agencia de Gestión y Evaluación del Estado de la OPP.<sup>335</sup> Al fortalecimiento de esas unidades técnicas se sumó la cooperación propiciada desde estos organismos con unidades de investigación de la Universidad de la República (el Instituto de Economía) o centros independientes (CINVE), los que brindaron insumos para formular algunas de las reformas (en particular, algunos dispositivos o programas del PANES y el SNIS). La disponibilidad de conocimiento técnico (modelos de política o propuestas de reforma) constituyó

---

<sup>335</sup> De acuerdo a uno de los entrevistados: “... se construyó—eso sí se construyó— (un) equipo de economía de la salud estando en el gobierno (...) se construyó un conocimiento técnico que no existía. (...) En reforma tributaria creo que sí también hubo bastante gente que se formó y (que) se trajo. (...) En el montaje de PANES... el Instituto de Economía jugó un papel bastante importante (...) Conocimiento técnico firme (al inicio) no había. Sí había lo básico para construir.” [ICG] Reforzando el peso que el conocimiento técnico y los técnicos tuvieron en distintas etapas del ciclo de las políticas, señala otro entrevistado: “Creo que las mejores reformas ocurrieron donde hubo mejores capacidades de diseño e implementación, componente técnico y de aplicación de implementación.” [ICG]

en algunas áreas un recurso político clave; de hecho, en los sectores donde fueron procesadas reformas de cierta magnitud (asistencia social, salud, seguridad social y tributaria) la interfase entre el conocimiento técnico y los tomadores de decisión fue fluida.<sup>336</sup>

Finalmente, otro de los recursos de poder con los que contaron las dos primeras administraciones frentistas fue el soporte de una base sindical que operó en diversos terrenos como coalición de apoyo a las reformas impulsadas. El vínculo entre las estructuras y los elencos de gobierno, el Frente Amplio y la central de trabajadores se expresó no solo en la inclusión en las políticas y reformas de asuntos y demandas de la agenda sindical, sino también en la incorporación de sus cuadros a la gestión de gobierno, y en la apertura de espacios institucionales dentro del Estado para la participación de los trabajadores en el diseño de las políticas. Con relación a este punto señala Lanzaro (2010: 63): “En el elenco inicial revistaron unos treinta cuadros de extracción sindical (13 que estaban en actividad en 2004, año del triunfo electoral, 16 con actividad anterior, entre 2004 y 1984, año de las elecciones que franquean la apertura democrática). Varios eran Senadores y Diputados, incluyendo a uno de los Presidentes de la Cámara. Casi una veintena se desempeñó en puestos ejecutivos, en entes públicos y en cinco ministerios, contando la troika superior del Ministerio de Trabajo (Ministro, Subsecretario, Director Nacional).”<sup>337</sup> Incluso, algunos referentes de gobierno –que expresan ese polo laborista y redistributivo al que se hizo referencia con relación

---

<sup>336</sup> Con relación a este punto, se recomienda consultar el informe final del proyecto de investigación “Régimen Político de Conocimiento. Evaluando un concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay.” coordinado por Garcé (2016), donde se abordan, en perspectiva comparada con el caso chileno, los cambios en la incorporación del conocimiento técnico en el *policy making* en Uruguay en las últimas décadas a partir del análisis de distintos sectores o áreas de política, entre otras, la educativa.

<sup>337</sup> En esta línea señala uno de los entrevistados, haciendo referencia a un proceso de largo aliento de aprendizaje político que llevó a varios dirigentes del PIT-CNT a desarrollar capacidades para incorporarse a la gestión pública en los primeros gobiernos del Frente Amplio: “... otra cosa que (corresponde) registrar es la acumulación que hace el movimiento sindical, incluso durante el gobierno... de Lacalle. Hay que reconocer una cosa... que es cuando Lacalle crea espacios de participación de empresarios y de trabajadores para políticas públicas: lo hace con la Junta Nacional de Empleo, lo hace con el BPS y lo hace con el MERCOSUR. Ahí... empezamos a asumir (que el) rol del movimiento sindical que no era solo el de la protesta (...) Yo creo que nos da al movimiento sindical un músculo que no tenía y eso explica por qué algunos fueron muy buenos ministros o gestores (...) La izquierda ha aprovechado muy buenos cuadros sindicales para transformarlos, capaz que no tanto en legisladores –que hay un montón igual–, sino en gestores.” [ICS] Las negritas nos corresponden.

al perfil ideológico y político de la izquierda uruguaya— definieron públicamente esta participación como un uno de los rasgos distintivos del gobierno del Frente Amplio, un gobierno que no solo pretender ser “para” los trabajadores sino “de” los trabajadores: “(los partidos de la oposición) **no toleran que los trabajadores gobiernen (...)** **No toleran que los trabajadores, que los dirigentes sindicales... participen de la gestión.** (...) *Creo que, efectivamente, la oposición siente que en ocho años se hizo lo que cincuenta años de dictadura y de neoliberalismo no hicieron: reformas de salud, reformas de educación, incrementos de recursos sociales, **mejora del empleo, consejos de salarios, se dio a los trabajadores la posibilidad de organizarse (de 114.000 afiliados cuando yo dejé el [Instituto] Cuesta Duarte, hoy estamos arriba de los 350.000), y eso es notoriamente la ley de fuero sindical, ley de negociación colectiva...***<sup>338</sup>

Además de la incorporación de dirigentes o ex dirigentes sindicales a la gestión de gobierno en posiciones clave, las administraciones frentistas revitalizaron, fortalecieron o crearon nuevos espacios institucionales destinados a canalizar la participación de los sindicatos, otras representaciones de los trabajadores y aun los usuarios de servicios en la gestión pública (en la seguridad social, la salud y la educación), al tiempo que generaron instancias más o menos informales y “ad hoc” de participación: diálogos sectoriales o temáticos. Estas instancias fortalecieron el vínculo entre el movimiento sindical y el gobierno, y consolidaron la base de sustentación política que representan los trabajadores.<sup>339</sup> Estos espacios y la trayectoria previa a la

---

<sup>338</sup> Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker. Artículo publicado por el diario *La República* en su edición del domingo 23 de diciembre de 2012, Montevideo, pág.3 Las negritas nos corresponden.

<sup>339</sup> Según uno de los entrevistados: “...hubo un cambio notorio (con respecto a los gobiernos anteriores). *Hubo en los primeros años... una política de shock de participación. El Poder Ejecutivo, en un nivel más central, le dio esta impronta... a todas las acciones de gobierno. Pero después se empezaron a multiplicar a nivel de los ministerios, empresas públicas, intendencias y uno se encontraba con un mapa absolutamente imposible de identificar de ámbitos montados uno arriba de otros a nivel central con los más diversos temas. Tanto que las organizaciones de la sociedad civil no pudieron responder a esta convocatoria en el sentido de por lo menos tener uno por cada ámbito. En más de un lugar vos te encontrabas con un militante del movimiento sindical con dos, tres camisetas puestas, que se las iba sacando a medida que iba entrando en el correr del día a diferentes ámbitos que tenían. Que tenían por supuesto diferentes temáticas y objetivos (...)* las organizaciones sociales... estaban reclamando esto hacía mucho tiempo, pero obviamente tenían dificultades para atender una oferta de participación como la que se dio. Yo creo que fue una buena señal que... quiebra la tendencia de caída de la participación social de decenas de años.” [ICG]



llegada al gobierno del Frente Amplio—el vínculo histórico con el movimiento sindical en diversas áreas o sectores de política social— facilitaron la incorporación de las propuestas de los trabajadores en el diseño de las políticas. Más aún, algunos entrevistados consideran que en dos de las arenas de política donde se tramitaron reformas o se ampliaron prestaciones (salud y protección laboral) la participación de los trabajadores fue central, al punto que atribuyen buena parte de sus contenidos u orientaciones al movimiento sindical. En esta dirección, comenta un entrevistado: *“En las dos principales (reformas sociales, los sindicatos) son responsables del diseño. La reforma de salud nace en la FUS (Federación Uruguaya de la Salud) en el 2001, en el Congreso, y se consolida en la Convención Médica de 2004. En salud la discusión del Frente y la del movimiento sindical fueron muy en paralelo. En (materia) laboral, también. En (el área) laboral, el responsable de la conducción social del Frente Amplio, antes del gobierno, era Bonomi, (que) se reunía con los sindicatos y demás (...) Por lo menos en estas dos reformas, salud y laboral, yo creo que sí, que hubo una (participación) muy activa.”*[ICG]

En la experiencia uruguaya, a diferencia de otros casos de la región, la estrecha relación o interacción entre el gobierno (estructuras y elencos), el partido y la central sindical constituye uno de sus rasgos principales y una de las claves que permite comprender el proceso de elaboración de políticas. Si bien estos tres vértices (gobierno, partido y movimiento sindical) responden u obedecen a lógicas diferentes y operaron con independencia, no se puede desconocer —en particular, frente algunos temas y sectores de política— que integraron un circuito de negociación que fue clave, y al que no ingresaron otros actores o representaciones. Las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil o las instituciones académicas mantuvieron un diálogo fluido con los tomadores de decisión, e incluso intervinieron en alguna de las fases del ciclo de las políticas, pero no formaron de ese circuito de negociación.<sup>340</sup>

---

<sup>340</sup> En este sentido, el siguiente pasaje de una de las entrevistas resulta muy ilustrativo con relación al espacio privilegiado que ocupa el movimiento sindical, frente a otros actores sociales o económicos, en el circuito informal de discusión con dirigentes de la fuerza política y del elenco de gobierno: *“... somos un todo, y (por eso hay) que ayudar a la mejor versión de cada pato de las tres patas (central sindical, fuerza política y gobierno). Esa es la diferencia (que hay entre el movimiento sindical y otros actores para la izquierda), la ‘pata estratégica’... parte sustantiva (...) Nosotros y ellos. En el nosotros está sentado nuestro sindicato y en el ‘ellos’ están no sólo los empresarios, están (las) ONGs, los ambientalistas, las otras agendas.”*[ICS]



Si bien el carácter mayoritario de los gobiernos del Frente Amplio y el funcionamiento del centro presidencial (Lanzaro 2013) explican en gran medida los altos niveles de productividad política de las administraciones, el sustento del movimiento sindical no debería ser subestimado como uno de los principales recursos con los que contaron las administraciones frentistas durante su gestión; un recurso político que es típico de los grandes partidos de masas y programáticos de izquierda. El siguiente pasaje de una de las entrevistas, realizada a uno de los principales tomadores de decisión durante las dos primeras administraciones frentistas sintetiza, precisamente, la articulación entre estos dos recursos políticos o de poder: *“El Frente Amplio sin mayoría parlamentaria no habría podido hacer ni la mitad de lo que hizo, (y) la unidad sindical anterior al gobierno de izquierda (fue) una enorme fortaleza, que no tiene ningún (otro) país de América Latina.”* [ICG]

### 5.3 Legados de política

Las reformas sociales y las nuevas políticas impulsadas por las dos primeras administraciones frentistas fueron posibles por el perfil ideológico del Frente Amplio (traducido a plataformas programáticas y modelos de política) y la disposición de una amplia batería de recursos políticos (mayorías parlamentarias propias en ambas cámaras, pero también un sólido respaldo sindical y ciertas capacidades técnicas en algunas áreas del gobierno) para transformar esas orientaciones en decisiones y políticas, sin necesidad de acudir a acuerdos extrapartidarios y, por lo tanto, de moderar o morigerar sus preferencias. Además de estos dos factores principales, no se debería subestimar en un caso como el uruguayo –un rasgo que lo distingue muy nitidamente del caso chileno, pero también del argentino– la presencia de “legados de política” favorables o propicios para una expansión del Estado en el campo social. Según Huber & Stephens (2012: 183): “Cuando el Frente Amplio llega al poder en 2005, encuentra legados de política más favorables para avanzar en una dirección más universalista que los que enfrentaron Lagos y Bachelet en Chile. La privatización había sido limitada y así los proveedores de servicios y las aseguradoras privadas constituían obstáculos menos poderosos para las reformas de políticas que en Chile. La legitimidad de la responsabilidad del Estado por el bienestar de los ciudadanos no había sido cuestionada por los neoliberales hasta el punto que lo había sido en Chile y Argentina.”

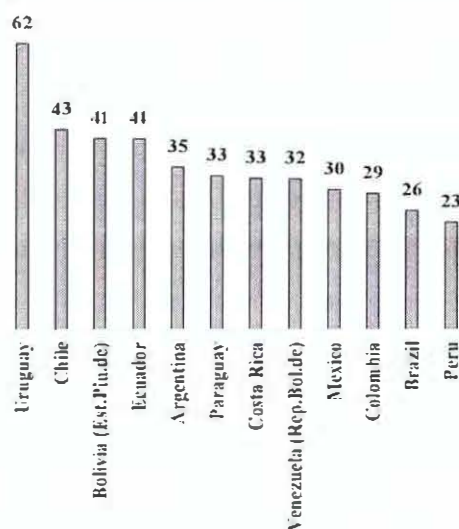
Como ya se examinó en el tercer capítulo de este trabajo (en particular, en la sección dedicada al período del *retrenchment* del *welfare* en América Latina), el régimen de bienestar uruguayo fue uno de los más resilientes de la región (sino el más) frente a los intentos de recorte de coberturas y presupuestos sociales (o de rigidizar el acceso a las prestaciones) así como de privatización de servicios. Más aún, si se examina con rigor el período de la “segunda transición” (Lanzaro 2000), se advertirán reformas o decisiones que redujeron el peso o la participación del Estado en el campo social, fundamentalmente en el campo de la seguridad social y las relaciones de trabajo (el abandono de la negociación colectiva y la introducción de cuentas de ahorro individual en el sistema previsional durante los años noventa), pero también otras que incrementaron su peso (la expansión de la oferta de enseñanza pre-terciaria pública en el marco de la reforma educativa y la progresiva transformación de algunas históricas transferencias contributivas para las familias –las Asignaciones Familiares– en transferencias focalizadas en sectores pobres e informales). Si bien durante los cuatro gobiernos consecutivos de los partidos tradicionales tras la restauración democrática no se advierte un fortalecimiento sistemático del histórico régimen de bienestar doméstico, tampoco se observan recortes o amputaciones mayores, como las que sufrieron los regímenes de otros países de la región en los años ochenta o noventa del siglo pasado. Con esos antecedentes, el Frente Amplio no debió enfrentarse –a diferencia, por ejemplo, de los gobiernos de centroizquierda en Chile– a puntos o actores de veto en defensa de una gestión privada de los servicios. Dicho de otro modo, el Frente Amplio se enfrentaba en algunas áreas o sectores de política social, quizás, a mecánicas oxidadas, enmohecidas y pauperizadas pero aún parte de la estructura estatal, y pasibles de ser fortalecidas y renovadas mediante la introducción de reformas y la inyección de recursos presupuestales. En esta dirección, sostiene uno de los entrevistados: *“En los últimos diez años ese consenso sobre la bondad de la intervención del Estado en determinadas áreas de la sociedad se ha fortalecido, no ha decaído (...) Esto también tiene que ver con cómo en el Uruguay no ha estado presente la discusión de la gestión privada de las políticas sociales; no hay un actor que levante eso, (lo que) es increíble porque en toda América Latina eso está súper presente...”* [ICG]

Por otra parte, algunos voceros y sectores de la izquierda inscribían las reformas impulsadas en los distintos sectores de política social (en particular, asistencia social, salud y laboral) en una centenaria historia de *welfare*, que remitía a dos momentos clave en el siglo veinte: las primeras

décadas bajo la égida de Batlle y Ordóñez, y los años cuarenta y cincuenta bajo el liderazgo de Batlle Berres; una historia que se interrumpía hacia los años sesenta y que recién ahora era retomada con un nuevo impulso benefactor: **“Uruguay fue un país con un altísimo grado de modernización social y un sistema de bienestar en la primera década del siglo pasado, con el primer batllismo. Luego el recorrido nos lleva al quiebre de ese país y de esa democracia social. A mitad del siglo pasado el Uruguay perdió el rumbo estratégico y no lo volvió a retomar. El desafío de este gobierno es reconstruir un proyecto de desarrollo social que el país tuvo y se perdió.”**<sup>341</sup> Además de la preferencia por el Estado como proveedor de políticas sociales

que se advierte en los tomadores de decisión (ver, nuevamente, Gráfico 5.4 y Tabla 5.1) y la opinión pública (Gráfico 5.13 y Tabla 5.2)<sup>342</sup>, la persistencia de capacidades institucionales y

**Gráfico 5.13**  
Porcentaje de confianza en el Estado en la opinión pública[i] en países de América Latina. Año 2010.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en línea del Latino-barómetro

(<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Nota: [i] respuestas afirmativas (“mucho” y “algo” sobre el total de entrevistados).

<sup>341</sup> Julio Bango, Director del Programa INFAMILIA-MIDES entre 2005 y 2009; entrevista publicada por el diario *El País* en su edición del lunes 8 de agosto de 2005. Montevideo, pág.8. Las negritas nos corresponden.

<sup>342</sup> De acuerdo a los datos de la encuesta Latinobarómetro, los ciudadanos uruguayos presentaban en 2008 valores similares a los de los argentinos y chilenos con relación a que debe ser el Estado el responsable de proveer servicios sociales (superiores con relación a la provisión de pensiones, levemente inferiores con respecto a la salud, y similares con referencia a la educación básica y universitaria, siempre entre 80% y 90%). Sin embargo, hay un rasgo que caracteriza a la opinión pública uruguaya, que la distingue de la de otros países de la región: esa preferencia, siempre fue alta en Uruguay, al menos desde que existen registros del Latino-barómetro (1995); en los restantes países de la región (incluidos los del Cono Sur, Argentina y Chile) se advierte un fuerte caída de las posiciones favorables al sector privado como proveedor de políticas sociales desde mediados de los años noventa a la primera década de este siglo. A mediados de los años noventa, de acuerdo a estos datos, entre una cuarta parte y un tercio de la opinión pública de esos países –a diferencia del porcentaje de un dígito que se registraba en Uruguay – manifestaba que la gestión de estas políticas (pensiones, salud y educación) “debe” estar en manos de privados. En otras palabras, la preferencia por

burocráticas dentro del Estado (otra dimensión o expresión de los legados de política) operó como un factor que facilitó el diseño y, fundamentalmente, la implementación de las reformas e innovaciones en política social.

La implementación de las reformas de mayor calado, por la magnitud de la población cubierta (la reforma de la salud, la implementación de algunas de las prestaciones del PANES, como el Programa de “Ingreso Ciudadano” o el nuevo régimen de Asignaciones Familiares), fue posible, sin necesidad de recurrir a estructuras

paralelas o *ad hoc*, por la presencia de un fuerte organismo público de seguridad social: el BPS. Si se examinan con detenimiento las decisiones que las autoridades de gobierno debieron adoptar con relación a aspectos operativos de la ejecución de las reformas o la implementación de los nuevos programas, se podrá advertir el papel relevante que desempeñó el organismo previsional, tanto para la provisión directa a los beneficiarios de nuevas transferencias como para recaudar recursos. Incluso en otras políticas o programas de amplio alcance, que se introdujeron en el primer período, donde sí se montaron nuevas estructuras (por ejemplo, el Plan CEIBAL), la participación de las empresas del Estado (en este caso, ANTEL) fue determinante para cumplir con los objetivos establecidos. En este sentido, expresa uno de los entrevistados: *“La otra cosa que yo creo que hay que evaluar en Uruguay es la de haber utilizado lo que había para gestionar. En otros países de América Latina, lamentablemente, (eso no era posible) entre otras cosas, por la debilidad del Estado. Uruguay es un país estatista: (una) fortaleza que es histórica. El Estado en Uruguay se viene defendiendo desde siempre y, en particular, desde el retorno de la democracia. (Hay) otros países de América Latina que quieran hacer cosas similares a las de Uruguay (y no pueden)*

---

el Estado como proveedor entre los votantes uruguayos parece ser un rasgo de carácter más estructural que de coyuntura; una orientación valórica más persistente que una posición determinada por el clima de época los discursos políticos prevalentes en un momento determinado (en los años noventa liberales y en la primera década de este siglo estatistas). Ver Tabla 5.2.

**Tabla 5.2**  
**Porcentaje de la opinión pública en países de América Latina y España que manifiesta que las pensiones “deben” estar “mayoritariamente en manos privadas”. Años 1995 y 2008.**

	1995	2008
España [i]	5	3
<b>Uruguay</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
Chile	18	8
Argentina	32	9
Venezuela (Rep.Bol.de)	30	9
México	34	11
Costa Rica [i]	14	14
Perú	26	15
Brasil	19	20

Fuente: elaboración propia a partir de datos en línea del Latino-barómetro (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Nota: [i] dato del año 1998.



*porque no tienen organismos del Estado capacitados para llevarlas adelante. Entonces, si otro país quiere tener (el) Plan Ceibal y (el) Plan Ibirapitá, (no puede porque) no tiene ANTEL; quiere hacer la electrificación a todo el país (y) no tiene UTE.”[ICG]*

Al cabo de las dos primeras administraciones frentistas, y como resultado de la expansión de políticas en algunas áreas o sectores sociales (los programas de asistencia social para población vulnerable y las transferencias del sistema de seguridad social para pasivos, activos y familias), la trama estatal se tornó aún más abarcadora de lo que históricamente ha sido en Uruguay, incrementando de esa forma el peso del Estado en el bienestar material de las familias y los votantes. Este punto es relevante ya que los regímenes de bienestar más avanzados abarcan a la mitad de los votantes a través de ingresos provistos por el Estado, entre las prestaciones de la seguridad social, transferencias de los programas de asistencia social y salarios destinados a los trabajadores de las áreas de educación, salud y servicios sociales.<sup>343</sup> En esos países el bienestar material de la mitad de los votantes y sus familias depende, al menos parcialmente (en muchos casos totalmente), de los ingresos que provee el régimen de bienestar a través de sus transferencias monetarias y el empleo en sus servicios. Este grado de penetración social de los regímenes de bienestar más amplios y maduros opera, según Pierson (2001), como un factor que contribuye a su reproducción o defensa frente a intentos de desmantelamiento o recorte.

El caso uruguayo –especialmente en los últimos años, a partir de la expansión de las transferencias no contributivas (Asignaciones Familiares y Pensiones por Vejez e Invalidez, TUS), de las prestaciones contributivas (para pasivos y activos), de la introducción de nuevas transferencias de asistencia social y de la ampliación del empleo público– no escapa a la caracterización planteada por Flora. Como se puede apreciar en el Gráfico 5.14, 71% de toda la población en Uruguay (aproximadamente, 2.5 millones) recibe ingresos del Estado<sup>344</sup> (34% como titulares y 37% como

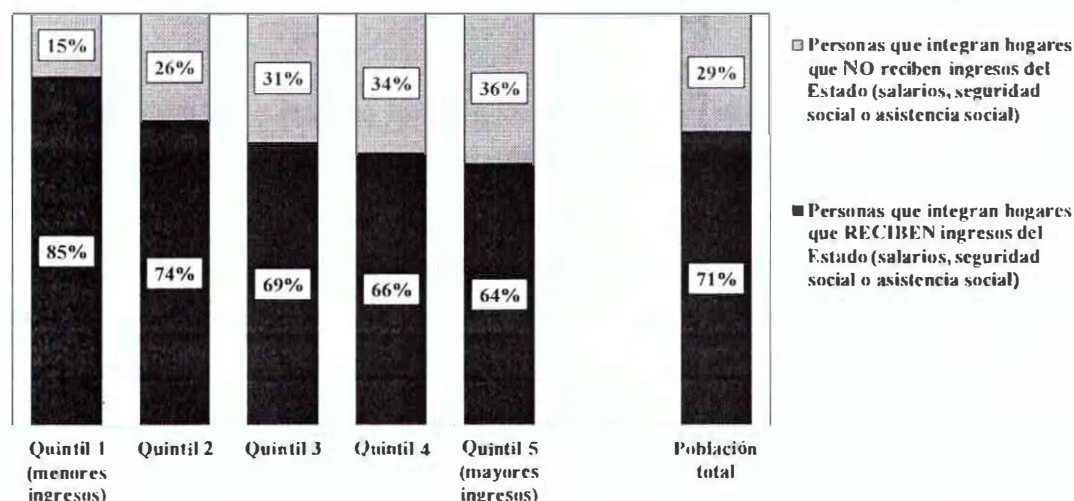
---

<sup>343</sup> “... incluyendo los beneficiarios (del sistema pensiones), los subsidios de desempleo y la asistencia social, y las personas empleadas en la educación, la salud y los servicios sociales, en varios países actualmente **casi la mitad del electorado** recibe transferencia de renta por trabajo desde el Estado de bienestar.” Peter Flora, citado por Pierson (2001: 412). Las negritas nos corresponden.

<sup>344</sup> En nuestro cálculo se incluyó todo el empleo público, lo que puede implicar una leve sobrestimación frente a la de Flora (que, aparentemente, considera sólo el empleo en servicios de educación, salud y asistencia social, es decir,

miembros de los hogares de esos titulares), porcentaje que aumenta entre los hogares de ingresos medios (69% en el quintil 3 y 74% en el quintil 2) y bajos (85% en el quintil de menores ingresos).

**Gráfico 5.14**  
**Peso del Estado como proveedor de ingresos de los hogares en Uruguay según quintiles de ingreso. Año 2015.**



Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de los micro-datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Las cifras presentadas en el Gráfico 5.14 indican que en Uruguay, al igual que en los países con regímenes de bienestar más desarrollados, la mitad del electorado, aproximadamente, recibe ingresos del Estado (a través de transferencias de la seguridad social o la asistencia social, o del empleo público).<sup>345</sup> Esta extendida penetración del aparato estatal en el bienestar material de los hogares –una presencia *catch-all* o poli-clasista, más allá de las diferencias que se pueden apreciar entre estratos de ingreso– representa un obstáculo frente a cualquier intento de retracción o recorte

dentro de los ramales del régimen de bienestar). De todos modos, en estas cifras de Uruguay el empleo público tiene un peso significativamente menor a la seguridad social y la asistencia social sumadas y, además, dentro del empleo público la educación y en menor medida la salud tienen una alta participación, por lo que considerar a todo el empleo público dentro de la bolsa de transferencias desde el Estado al ingreso de las familias implicará una leve sobreestimación para el caso uruguayo y una leve distorsión en su comparación con los países más desarrollados a los que se refiere Flora.

<sup>345</sup> El 34% de los titulares de esos ingresos (transferencias monetarias contributivas o no contributivas y salarios) son adultos, por lo tanto parte del padrón electoral. Ese 34% representa 1.2 millones de personas adultas, casi en su totalidad votantes; por lo tanto, se podría afirmar que los titulares de esos ingresos representan la mitad del electorado.

de las transferencias provistas por el Estado y uno de los factores que contribuye a su expansión en un país que, como señala uno de los entrevistados, es “*el país más estatista de América Latina.*” [ICG]

#### 5.4 Competencia política y estrategia electoral

Entre las variables que determinan el comportamiento de los partidos y las decisiones que los gobiernos adoptan, especialmente en sistemas políticos altamente competitivos, el rédito o el retorno electoral es considerado un factor clave. En sistemas institucionalizados y competitivos con formatos bipartidistas o pluralistas moderados la maximización del rédito electoral impulsaría a los partidos a promover iniciativas que beneficien a amplios sectores de la población, políticas o reformas de carácter universal. Resulta casi de sentido común afirmar que una política que concentre beneficios en un pequeño sector de la población y del electorado difícilmente podrá tener un alto rédito electoral, más allá que pueda ser presentada al electorado como una decisión inevitable o necesaria. Los grandes partidos socialdemócratas y socialcristianos europeos construyeron generosos y robustos regímenes de bienestar (aunque con perfiles diferentes que la literatura sobre los efectos de los partidos sobre el *welfare* se ha encargado de señalar<sup>346</sup>) porque competían entre sí por amplios segmentos del electorado, y porque las políticas y servicios de vasto alcance les permitían revalidar su legitimidad.

Las reformas sociales impulsadas por el Frente Amplio alcanzaron como beneficiarios directos a contingentes de población de muy diversa magnitud: desde el PANES que abarcó entre 2005 y

---

<sup>346</sup> Sobre este punto señalan Allan & Scruggs (2004: 502): “Que existen diferencias entre los partidos (con relación al tipo de régimen de bienestar que producen) no implica necesariamente que la variable partidaria importe para explicar los cambios en los derechos (protegidos) por el Estado de Bienestar. Sin embargo, en dos áreas, mostramos que la variable partidaria tiene todavía una importancia crítica. En primer lugar, nuestro reexamen del partidismo en los recortes (del bienestar) en Alemania, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos rebate fuertemente las conclusiones planteadas en estudios iniciales (sobre el tema). En segundo lugar, nuestra valoración de la evidencia estadística (en particular los cambios en las tasas de reemplazo) sugiere que la naturaleza partidaria del gobierno es importante (con relación) a la retracción (del régimen de bienestar). Por otra parte, su efecto es completamente consistente con la idea de que el contexto general para la expansión del Estado de Bienestar ha de hecho virado.” Traducción propia.

2007 a unas 340 mil personas (una décima parte de la población del país<sup>347</sup>), pasando por el Plan CEIBAL, que distribuyó más de medio millón de laptops y el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (“Plan de Equidad”) que rozó las 400 mil prestaciones (y, presumiblemente, el doble de población considerando beneficiarios, generantes del beneficio y otros adultos<sup>348</sup>), hasta la reforma de la salud que sí contempló a un amplio segmento de la población: 2.4 millones de usuarios del sistema de salud a través del FONASA.

Si bien algunas de las políticas desarrolladas por la primera administración frentista pudieron concitar la adhesión de nuevos votantes para la coalición o reforzar la lealtad de contingentes del electorado que ya la respaldaban, el impacto electoral de las reformas no parece haber sido significativo de acuerdo a la evidencia empírica disponible. En este sentido, el análisis de los datos de la encuesta realizada por el Instituto de Ciencia Política en octubre de 2009 a un panel de votantes, con el objetivo de determinar los efectos de la campaña electoral en el comportamiento de los votantes,<sup>349</sup> indica que las políticas y reformas sociales desarrolladas habrían tenido un impacto muy reducido o limitado. Si bien la votación por el Frente Amplio en 2009 fue claramente mayor entre los encuestados que manifestaban haber sido beneficiarios del PANES entre 2005 y 2007 que en el resto de los encuestados (respectivamente, 74% y 47%), esto no significa que la

---

<sup>347</sup> Ver: Amarante et.al. (s/d :6). Considerando la sobre-representación de los menores de 18 años en la población en situación de pobreza y, consecuentemente, entre los beneficiarios del PANES (aproximadamente la mitad, y no el 26% que representan dentro de toda la población), de los 340 mil destinatarios del “buque insignia” de la primera administración frentista sólo unos 170 mil fueron votantes en las elecciones de 2009 (aproximadamente el 7% del electorado).

<sup>348</sup> Si se tiene en cuenta que el número promedio de beneficios por generante en el nuevo régimen de Asignaciones Familiares asciende a dos (según los datos administrativos del BPS), habría sólo en este nuevo régimen unos doscientos mil generantes (adultos y, por ende, votantes). Si a estos doscientos mil adultos que generan el beneficio para los menores de 18 años se suman los otros adultos que forman parte de esos hogares, se podrían estimar en unas cuatrocientos mil personas adultas –entre generantes del beneficio y otros adultos del hogar– los beneficiarios indirectos de la política; unos cuatrocientos mil adultos que representan (potenciales electores) casi una quinta parte del electorado.

<sup>349</sup> La primera ola de este estudio panel se realizó en la primera semana de octubre de 2009, en los primeros días del período habilitado para la realización de publicidad electoral en los medios masivos de comunicación, en tanto la segunda y última ola se desarrolló tras la elección legislativa y primera vuelta presidencial celebrada el último domingo de ese mes.



implementación del PANES haya supuesto una ganancia electoral significativa para la izquierda, ya que tres cuartas partes de esos encuestados ya habían votado por el Frente Amplio en 2004.<sup>350</sup>

**Tabla 5.3**  
**Voto por partido[i] en las elecciones nacionales de Octubre de 2009, según la participación en las reformas sociales desarrolladas durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009). En porcentajes.**

		Frente Amplio	Partidos tradicionales	Otros, anulado o no votó[ii]	Total
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (entre 2005 y 2007)	Beneficiarios	74	26	...	100
	No	47	47	6	100
Nuevo régimen de Asignaciones Familiares (a partir de 2007)	Beneficiarios	52	42	6	100
	No	47	47	6	100
Plan CEIBAL (a partir de 2006)	Beneficiarios	66	31	3	100
	No	44	49	7	100
Muestra total		48	46	6	100

*Fuente: elaboración propia en base a la encuesta panel desarrollada por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en octubre y noviembre de 2009.*

*Notas: [i] Recordación del voto emitido el 25 de octubre de 2009. Información recabada en la segunda ola del panel realizada durante la primera quincena de noviembre de 2009; [ii] Un porcentaje muy bajo de los encuestados en la segunda ola del panel (posterior a la segunda vuelta de la elección presidencial, celebrada el último domingo de noviembre de 2009) manifestó no haber ido a votar en la primera vuelta.*

Al comparar a los votantes que fueron directa o indirectamente beneficiarios de otras reformas o políticas impulsadas en el primer período con quienes no fueron alcanzados por estas innovaciones (Tabla 5.3) no se aprecian diferencias significativas con respecto al apoyo al Frente Amplio (salvo, en alguna medida, con relación al Plan CEIBAL<sup>351</sup>).

<sup>350</sup> Considerando que la población alcanzada por el PANES que tenía edad de votar en 2009 (unas 170 mil personas) representó entre el 7% y 8% de todo el electorado en esos comicios, incluso si se hubiese producido entre las elecciones de 2004 y 2009 un aumento del porcentaje de votación por la izquierda dentro de este subgrupo de electores, el incremento apenas habría ampliado un poco la distancia con los partidos tradicionales (una ganancia relativamente menor con relación a todo el electorado, pero determinante del resultado final dada la pareja competencia entre bloques). De todas formas, el nivel de adhesión por la izquierda entre quienes fueron beneficiarios del PANES fue, grosso modo, el mismo en 2009 que en 2004 (aproximadamente, 75%), lo que significa que haber participado en el PANES no determinó mayores cambios en el comportamiento electoral (quizás, a lo sumo, pudo haber contribuido a mantener o reforzar en esos votantes la adhesión a la izquierda que ya traían de la elección de 2004, o incluso antes).

<sup>351</sup> Al igual los beneficiarios del PANES, la mayoría de las familias que fueron alcanzadas por el Plan CEIBAL, entre 2005 y 2009 pertenecían a estratos de ingresos bajos y medios (de donde proviene el grueso del alumnado de la enseñanza básica pública), donde el Frente Amplio ya tenía un peso electoral significativo. De todos modos, que dos tercios de los votantes de las familias fueron beneficiarias del Plan CEIBAL, hayan manifestado en noviembre de 2009

Entre los votantes que fueron beneficiarios del PANES se observa una valoración positiva sobre otras reformas o políticas que sucedieron al plan y de las que también formaron parte como población objetivo o target inicial, como el nuevo régimen de Asignaciones Familiares y la reforma de la salud (evaluadas en forma positiva por el 80% de estos electores).

**Tabla 5.4**  
**Evaluación de las reformas implementadas por el Gobierno de 2005 a 2008 en Uruguay entre las personas incluidas en el PANES. Marzo a junio de 2008. En porcentajes.**

	Nuevo régimen de Asignaciones Familiares	Reforma de la Salud	Consejos de Salarios	Reforma Tributaria
Muy malo	1	1,2	1,0	2,9
Malo	2,5	2,1	3,8	5,4
Regular (ni bueno ni malo)	10,9	9,0	11,2	14,4
Bueno	58,9	59,7	32,3	32,7
Muy bueno	21,5	19,5	8,8	5,2
No sabe / no contesta	5,3	8,4	42,8	39,4

Fuente: MIDEs-Observatorio Social de programas e indicadores.

Si bien la implementación del PANES, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares y la reforma de la salud no provocaron un salto electoral para la izquierda entre sus directos beneficiarios, sí pudieron haber reforzado la adhesión al Frente Amplio en los sectores de ingresos bajos –en particular, en Montevideo–, que ya venían acompañando a la coalición de izquierda desde la elección de 1999. La preferencia o inclinación por el Frente Amplio entre los votantes de los estratos más bajos ingresos y los sectores informales de la economía fue el resultado de cambios en el comportamiento electoral que se inician en los años noventa, y no un efecto de las políticas o programas que beneficiaron a estos segmentos de la población.<sup>352</sup>

que habían votado por el Frente Amplio en la elección de octubre (en contraste con el 44% registrado entre quienes no fueron beneficiarios y el 48% observado en el conjunto del electorado), parece indicar que esa política –por la magnitud de la población que cubrió– pudo haber contribuido a reforzar la aprobación positiva de la gestión de ese primer gobierno frentista y también el apoyo al Frente Amplio en esas elecciones.

<sup>352</sup> Con relación al crecimiento electoral del Frente Amplio en los segmentos del electorado de más bajos recursos y los barrios de la periferia montevideana, iniciado durante la última década del siglo pasado y, por lo tanto, previo al despliegue de políticas que hizo el primer gobierno del Frente Amplio beneficiando a estos estratos socioeconómicos, comenta Luna (2004: 214 y 217): "... a partir de la gestión del gobierno municipal de Montevideo y probablemente en función del proceso de descentralización y penetración territorial en zonas con electorados tradicionalmente cooptados en clave clientelar por los partidos tradicionales, el FA logra avances significativos y progresivos. Especialmente llama la atención el crecimiento del FA en zonas (de Montevideo) que en 1984 y 1989 eran dominadas

Aunque las reformas sociales no hayan determinado un aumento significativo del caudal electoral del Frente Amplio, la evaluación positiva de los votantes sobre la evolución de la economía y sobre su situación económica personal favoreció su desempeño electoral<sup>353</sup>, aunque en un cuadro general de estancamiento o leve erosión de su respaldo electoral (se debe recordar que el Frente Amplio obtuvo el 50.4% del total de votos emitidos en octubre de 2004, el 48% en octubre de 2009 y el 47.8% en octubre de 2014<sup>354</sup>).

Al comparar la adhesión por el Frente Amplio durante las campañas electorales de 2004 y de 2009 en los distintos estratos socioeconómicos se puede apreciar, precisamente, en qué segmentos del electorado la coalición de izquierda registró pérdidas y en qué sectores logró crecer al cabo de su primer mandato y, por lo tanto, los réditos o las consecuencias electorales negativas de las políticas y las reformas desarrolladas en esos años. Como se observa en la Tabla 5.5, los datos de opinión pública parecen indicar que el Frente Amplio registró entre 2005 y 2009 una leve retracción entre los votantes de los estratos medio-alto y alto (de 58% a 54% entre los electores de Montevideo y de 48% a 41% entre los del interior del país), así como en los votantes montevideanos de estratos medio y medio-bajo (respectivamente, de 59% a 53% y de 60% a 55%). En cambio, durante ese primer período el Frente Amplio experimentó un crecimiento moderado entre los votantes de

---

por el Partido Colorado y particularmente por la Unión Colorada y Batllista. (...) Mientras que en 1984 y 1989 es evidente que el FA vota mejor en sectores medios y medio-altos y en algunos bastiones tradicionales de la izquierda montevideana como La Teja, en 1999 el FA ‘explota’ electoralmente en la periferia montevideana. Así, especialmente en 1999, el FA presenta mayores niveles de votación en los barrios con menor desarrollo social. (...) mientras en 1984 el FA obtenía aproximadamente un 26% en los barrios de Jacinto Vera y Bucco (niveles medio y alto), en 1999 alcanzó cerca de un 53%. Por su parte, en las zonas de Lezica y Melilla (niveles medio-bajo y bajo) creció de un 21% en 1984 a un 71% en 1999. Partiendo también desde un 21% en 1984, el FA obtuvo en 1999 un 67% en la zona de Manga.”

<sup>353</sup> De acuerdo a los datos del Latino-barómetro, entre 1995 y 1998 (período en el que la economía uruguaya seguía registrando tasas de crecimiento) los votantes que consideraban la situación de la economía como “buena” o “muy buena” representaban una porción minoritaria del electorado entre 7% y 12%. Entre 2000 y 2004 este segmento fue aún menor: entre 5% y 9%. A partir del 2005 la proporción de votantes que evaluaban positivamente la situación de la economía nacional crece en forma sostenida hasta alcanzar el 39% en 2009 y el 47% en 2013, valores inéditos con relación a los años noventa, incluso antes del inicio del período recesivo. Ver: Cactano, De Armas y Torres (2014: 3-4).

<sup>354</sup> Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Universidad de la República (<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

Montevideo de estratos bajos (de 59% a 66%) y entre los electores del interior de ingresos medio-bajo (de 35% a 40%) y medio (de 38% a 42%).

**Tabla 5.5**  
**Intención de voto por el Frente Amplio según el nivel socioeconómico de los encuestados. En porcentaje, Promedios de las encuestas realizadas por Equipos Consultores en el segundo semestre de 2004 y 2009.**

	Total del país		Montevideo		Interior	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Alto y medio-alto	55	49	58	54	48	41
Medio	49	48	59	53	38	42
Medio-bajo	45	45	60	55	35	40
Bajo	40	41	59	66	35	36

*Fuente: Lanzaro y De Armas (2012: 75).*

Si bien el comportamiento de los votantes no guarda necesariamente una relación directa con su evaluación sobre la situación económica, ni responde de modo inmediato al impacto de las políticas impulsadas por los gobiernos, los datos presentados en la Tabla 5.5 muestran que luego de la primera gestión frentista (en la que se concentró la gestación y las primeras fases de implementación de varias de sus reformas sociales) la adhesión al Frente Amplio creció –en forma moderada– entre los votantes de menores ingresos de Montevideo y de ingresos medios del interior del país, y disminuyó entre los votantes de los estratos medio-alto y alto de ambas regiones. La focalización en los segmentos de población de ingresos más bajos y medios de los nuevos programas y las principales reformas sociales (el PANES, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares, la expansión de las pensiones por vejez, la priorización de las familias con niños en la primera fase de implementación del SNIS, la extensión de la educación preescolar y el Plan CEIBAL), y la concentración de la carga de la reforma tributaria en los estratos medio-alto y alto (al menos, así percibida por los ciudadanos) pudo haber producido estos leves virajes en el comportamiento de los votantes (leves fugas entre los votantes de altos ingresos de todo el país, y leves ganancias entre los electores de ingresos medios del interior y de ingresos bajos de Montevideo).

La evidencia empírica analizada no permite responder con certeza si las reformas impulsadas en el campo social, laboral o tributario fortalecieron o erosionaron el respaldo electoral de la izquierda; por el contrario, el cuadro general se caracteriza más por la estabilidad que por cambios significativos. Aunque las reformas no hayan provocado cambios significativos en el



comportamiento de los votantes, la anticipación de las posibles respuestas de los ciudadanos frente a esas iniciativas pudo estar presente en el cálculo de los tomadores de decisión. Como se observó en las secciones del capítulo anterior dedicadas a las reformas sectoriales, algunas decisiones sobre alternativas de política fueron guiadas por este tipo de consideración o cálculo estratégico. Sin perjuicio de las razones o los argumentos más sustantivos en los que se basó la opción por algunas políticas en detrimento de otras posibles alternativas (la progresividad, sostenibilidad, eficacia y eficiencia de las medidas), varias decisiones tomaron en cuenta la viabilidad política de los cambios<sup>355</sup>, la probabilidad de hallar respaldo en importantes contingentes de la población o de despertar resistencias y vetos.<sup>356</sup>

Aunque las reformas impulsadas en el campo de las políticas sociales y la protección laboral (a las que se podría sumar la reforma tributaria) no hayan sido –al menos principalmente– producto de un cálculo estratégico inicial sobre las preferencias de los votantes y el rédito electoral que podían reportar a la izquierda en su competencia con los partidos de oposición (de hecho, se podía anticipar que algunas de esas reformas despertarían –y efectivamente despertaron– la resistencia y aún el rechazo de algunos segmentos del electorado), sino de las orientaciones ideológicas y programáticas del Frente Amplio, tampoco se puede desconocer que esas iniciativas, consideradas en conjunto (especialmente, las reformas de la salud, la ampliación y flexibilización del acceso a la seguridad social, y las nuevas transferencias no contributivas), beneficiarían a amplios segmentos de la población (desde el estrato bajo al medio-alto) y, por lo tanto, que podrían consolidar el respaldo electoral del oficialismo. Asimismo, estas reformas generarían sus propios “legados de política”: actores de veto que se podrían movilizar frente a cualquier intento de

---

<sup>355</sup> De las entrevistas realizadas surge que algunas decisiones tomaron en consideración, precisamente, la viabilidad política de esas decisiones: entre otras, la decisión sobre la gradualidad de la reforma de la salud, la decisión con respecto a priorizar a los niños frente a otros grupos de población en el ingreso al nuevo sistema de salud, la elección por políticas de transferencias del extensa trayectoria en el sistema de seguridad social (las Asignaciones Familiares y las Pensiones) al momento de diseñar el Plan de Equidad (frente a otras iniciativas más ambiciosas pero también más inciertas).

<sup>356</sup> Con relación a la viabilidad política de las reformas, señala uno de los entrevistados: “... las reformas más exitosas fueron aquellas que no implicaron conflictos con el sector sindical o con la sociedad en su conjunto, todas las reformas que, de alguna forma, (eran) más costosas de implementar, (lo eran) porque (tenían) alguna contrapartida no deseada por otros actores sociales; las más difíciles de llevar adelante (fueron) las que no salieron.” [ICG]

desmantelamiento o reversión de las reformas. Precisamente en este sentido, señala uno de los entrevistados: *“hay un cálculo... que tendrá que ver con qué nivel de conflicto se puede sostener en un determinado gobierno si vos eliminás los Consejos de Salarios, la reforma de salud, etc... quién sobrevive a todo eso. Y, por otro lado, no descartemos el aprendizaje: que se hayan realizado determinadas reformas, se hayan visto resultados positivos y que esos resultados se incorporen como parte de (las propuestas programáticas de los partidos de oposición). Lo que quizás no se valora desde la izquierda, (es) que hay reformas que ya han logrado un determinado nivel de sedimentación o de fuerza, que van a permanecer más allá de la rotación de gobiernos.”*[ICG]

Tras diez años de aplicación de las reformas, la defensa explícita que algunos de los precandidatos o candidatos presidenciales de oposición hicieron en la campaña electoral de 2014 de algunas reformas o políticas impulsadas por las dos primeras administraciones frentistas (la reimplantación de los Consejos de Salarios, la creación del MIDES, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares o el Plan CEIBAL.) muestra hasta qué punto esas transformaciones pasaron a ser percibidas por los actores políticos como cambios que difícilmente se pueden revertir.<sup>357</sup>

---

<sup>357</sup> En este sentido, el siguiente pasaje de una intervención del líder nacionalista Jorge Larrañaga en el arranque del ciclo electoral de 2014 ilustra con claridad la capacidad que han tenido algunas reformas de generar sus propios legados de política: “Mantener el gasto social (...) Vamos a mantener el régimen de asignaciones familiares (...) Nosotros vamos a mantener al Mides, vamos a mantener prestaciones sociales porque nos parecen importantes en función de los guarismos de la gente que las necesita.” Diario *El Observador*, edición del viernes 17 de enero de 2014, pág.2.

## 5.5 Comparación histórica: la “era progresista”, la “doble transición” y sus antecedentes en la trayectoria del *welfare* uruguayo

En las secciones anteriores de este último capítulo se examinó el comportamiento durante las dos primeras administraciones frentistas de los principales factores identificados en la literatura como determinantes de los *outcomes* de política y, en particular, de los cambios en los regímenes de bienestar en sistemas políticos altamente institucionalizados y competitivos como el uruguayo, desde las ideas o ideologías de los partidos (sus preferencias en torno a la equidad, la intervención del Estado u otros *issues* que son abordados por las políticas y las reformas), pasando por los recursos políticos de los gobiernos, los legados de política hasta la maximización del rédito electoral. Ese análisis nos permite una aproximación descriptiva al caso (al ciclo progresista) pero resulta insuficiente para explicar el *outcome* de política que se observa en este período, para producir una inferencia causal o generalización modesta como la que permite un estudio de caso *theory oriented* (Panebianco 1994: 85). Como ya se señaló en la sección dedicada al diseño metodológico de esta investigación, la comparación entre el ciclo progresista (con relación a este estudio, las dos primeras administraciones frentistas) y el ciclo precedente (los cuatro períodos consecutivos en que gobernaron los partidos tradicionales, bajo el formato de gobierno de partido o de coalición) puede permitir identificar los factores que determinaron el *outcome* que produjo el ciclo progresista.<sup>358</sup>

Para realizar el ejercicio comparativo propuesto resulta clave, en primer lugar, intentar formalizar o estilizar el análisis más pormenorizado que se realizó en el tercer capítulo de los *outcomes* de política social al cabo del ciclo de los partidos tradicionales (1985-2005) y de los *outcomes* del ciclo progresista, para determinar si durante las administraciones de izquierda se produjo un cambio en el valor de la variable dependiente y luego comparar ambos períodos o unidades temporales con relación a los valores que asumen en los variables independientes y de control. El análisis de las reformas e innovaciones en el campo de las políticas sociales que las dos primeras administraciones frentistas impulsaron (la primera más abocada a su formulación y primeras fases

---

<sup>358</sup> Con relación a las dificultades que entraña la delimitación de unidades de análisis temporales a fin de evitar la contaminación entre los casos, se pueden consultar a Bartolini (1994) y Collier (1994).

de implementación y la segunda a la consolidación o expansión) permite observar algunos rasgos en común o compartidos. En primer lugar, la ampliación de la cobertura de las políticas sociales (salud, seguridad social y asistencia social) a través de una mayor presencia estatal en la financiación y provisión de servicios y transferencias. En segundo lugar, y estrechamente asociado a lo anterior, el incremento de la prioridad macroeconómica del gasto público social en un período acotado (de 19.4% en 2004 a 25.2% del PIB entre 2012), básicamente explicado por el incremento de gasto público en educación y salud, esto es, en la formación de capital humano (de 6.2% entre ambos sectores en 2004 a 10.7%).<sup>359</sup> En tercer lugar, la reducción de las brechas de calidad (medida a través del gasto por usuario) entre proveedores públicos y privados en salud y educación. En cuarto lugar, la ampliación de los derechos laborales y de los mecanismos institucionales para proteger a los trabajadores. Por último, el fortalecimiento del Estado como rector y regulador en los distintos campos de política social.

Pese a que estas transformaciones no implicaron una redefinición o un viraje de carácter estructural en la arquitectura de bienestar, una transición completa e irreversible desde el histórico régimen de bienestar uruguayo hacia otra de las variantes usualmente definidas por las tipologías o taxonomías más visitadas, sí se puede sostener con base en la evidencia empírica examinada que el régimen de bienestar uruguayo, tras las reformas desarrolladas, avanza en una dirección universalista y reduce niveles de estratificación en algunas áreas, al tiempo que se incrementa y fortalece la intervención del Estado en todas las arenas de política social, como agente rector, regulador, financiador y proveedor de servicios y prestaciones destinadas a proteger a los ciudadanos frente a las diversas hipótesis de riesgo y a formar capital humano (las dos funciones esenciales de un Estado de Bienestar).

Con relación al primer período y unidad de análisis temporal (el ciclo de los gobiernos de los partidos tradicionales) se advierten movimientos divergentes, y aun contrapuestos, que merecen ser examinados y ponderados con cierta precisión. Si bien en ese primer período se produjo un incremento del gasto público social con relación al PIB (de 14.2% en 1984 a 19.5% o 19.4% en

---

<sup>359</sup> Datos presentados en el Capítulo 1, Tabla 1.2.



2004<sup>360</sup>), ese aumento al cabo de veinte años (37% con relación al valor inicial) obedeció al crecimiento del gasto en seguridad social, provocado por la reforma constitucional de 1989, y en menor medida al incremento del gasto en educación.

La evolución del gasto público en seguridad social en los años posteriores a la reforma constitucional de 1989 muestra claramente el impacto que la indexación de las transferencias tuvo en las arcas públicas: 10.1% del PIB en 1990, 12.4% en 1994 (tras varios años con altas tasas de crecimiento del PIB<sup>361</sup>), 13.2% en 1999, 14.4% en 2002 (en parte por la caída del producto) y 11.6% en 2004.<sup>362</sup> En cierto sentido, se podría afirmar que el crecimiento del gasto público en seguridad social en los años noventa fue el resultado de una reforma que pese a haber sido apoyada por los principales líderes y sectores de los dos partidos tradicionales en el plebiscito de 1989 (con la excepción del principal candidato presidencial del Partido Colorado para las elecciones de ese año, Jorge Batlle), fue impulsada por una coalición de actores sociales (las organizaciones de retirados y la central sindical). Por otro lado, en ese largo periodo el gasto público social en formación de capital humano se mostró relativamente estable con relación al PIB; a lo sumo, se verificó un moderado aumento en educación (durante los dos primeros gobiernos del Partido Colorado)<sup>363</sup>, que acompañó el crecimiento de la matrícula y, por lo tanto, no supuso un aumento significativo del gasto por alumno.<sup>364</sup> El gasto público en salud creció muy levemente, pasó de 2.7% del PIB en 1990 a 3.1% en 1994, 3.3% en 1999 y 3.2% en 2004: un aumento acumulado en

---

<sup>360</sup> Con respecto al primer valor la fuente es Azar et al (2009: 355 y ss); con respecto al segundo valor la fuente es Observatorio Social del MIDES; por último, con relación al tercer valor (estimación para 2004 una décima inferior a la del MIDES) la fuente es CEPAL (ver Capítulo 3, Gráfico 3.18).

<sup>361</sup> La tasa anual de variación del PIB entre 1990 y 1994 fue de 4.34% (Gráfico 5.15).

<sup>362</sup> Datos de CEPAL, presentados en el Capítulo 3, Gráfico 3.18.

<sup>363</sup> El gasto público en educación medido como porcentaje del PIB pasó de 2.3 en 1990 a 1.9 en 1994 (un descenso verificado durante uno de los periodos de mayor crecimiento del PIB desde la restauración democrática: 4.34% promedio anual según estimaciones del FMI), 2.5% en 1999 (había alcanzado el 2.9% en 1998 tras el fuerte incremento del presupuesto para la ANEP previsto durante el segundo mandato de Sanguinetti para impulsar la reforma educativa) y 3% en 2004. Datos del *Observatorio Social* del MIDES ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/index.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/index.php)).

<sup>364</sup> Con relación a la estabilidad en el gasto por alumno en la educación pública pre-terciaria durante este periodo, se recomienda consultar a Llambí y Furtado (2005).

14 años de 19% con relación al valor inicial, muy inferior al crecimiento observado en los primeros ocho años de gobierno del Frente Amplio (de 3.2% en 2004 a 6.1% en 2012).<sup>365</sup> Al examinar la evolución de la prioridad macroeconómica del gasto público social por áreas o sectores durante el ciclo previo a la era progresista, se advierte que el crecimiento se verifica en un sector donde se produce una reforma impulsada por actores sociales, cuyos efectos sobre la asistencia financiera al BPS debieron enfrentar los gobiernos (de hecho, como ya se señaló, la reforma de la seguridad social de 1995 buscó asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el mediano y largo plazo), mientras que en las otras áreas de política (educación y salud), donde podía haber crecido la prioridad macroeconómica del gasto social en un contexto de expansión del PIB (con un promedio anual de 3.22% entre 1990 y 1999), sólo se registraron incrementos moderados.

Además de considerar la prioridad macroeconómica del gasto público social –ya sea agregado o por sectores– como variable clave para determinar la evolución del régimen de bienestar y para vislumbrar las opciones de política que adoptaron los gobiernos, se debe examinar con atención el perfil de las reformas que los gobiernos deciden impulsar. En este sentido, y como ya se señaló en la penúltima sección del tercer capítulo, el record del período 1985-2004 no es homogéneo o uniforme, ya que registra algunas reformas o decisiones de corte privatista pero también otras de orientación pro-estatal. Entre las reformas o decisiones que implicaron una disminución del peso, la intervención o la regulación del Estado cabe señalar la decisión de no convocar los Consejos de Salarios a partir de los primeros años de la década del noventa y la reforma de la seguridad social de 1996; entre las reformas que ampliaron la participación estatal se debe destacar la reforma de la educación pre-terciaria (con mayor vigor entre 1995 y 1999) y, en menor medida, las reformas de 1999 y 2004 del régimen de Asignaciones Familiares tendientes a transformarlo parcialmente en un régimen de transferencias no contributivas para los sectores de más bajos ingresos. Considerado el tramo 1985-2004 como un único ciclo (una única unidad temporal a comparar con el ciclo 2005-2014), donde los dos partidos tradicionales compitieron, pero al mismo tiempo –y cada vez más, conforme avanzaba el período– cooperaron y cogobernaron (lo hicieron en once de los veinte años bajo distintos formatos de coalición<sup>366</sup>), teniendo a la izquierda como única

<sup>365</sup> *Observatorio Social* del MIDES ([http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/portalMidesV3/index.php](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/index.php)).

<sup>366</sup> Entre 1990 y 1992, durante los primeros tres años de la presidencia de Lacalle, el “Gobierno de Entonación Nacional” que contó en distintos momentos del periodo con el respaldo de las principales fracciones y líderes del

oposición política, se puede concluir que se produjo un moderado viraje del régimen de bienestar hacia un formato con menor presencia o intervención del Estado (con variantes dependiendo de las áreas o los sectores de política social). Más allá de controversias sobre el valor a asignar al primer ciclo histórico post-autoritario con relación al perfil y a los contenidos de las reformas desarrolladas, la evidencia no permitiría sostener que el *outcome* de ese periodo haya sido un fortalecimiento de las funciones del Estado, mayores grados de universalismo o la desmercantilización de la provisión del bienestar (Cuadro 5.1).

---

Partido Colorado. Entre 1995 y 2000, durante toda la segunda presidencia de Sanguinetti, la coalición entre ambos partidos tradicionales. Entre 2000 y 2002, durante los primeros tres años de la administración Batlle, la coalición entre ambos partidos tradicionales que se había forjado en noviembre de 1999 entre la primera y la segunda vuelta de la elección presidencial (la primera vez, tras la reforma constitucional, que se empleaba el mecanismo del balotaje para la elección presidencial) como respaldo a la candidatura de Batlle.

**Cuadro 5.1**  
**Principales reformas y políticas sociales en Uruguay en los períodos 1985-2005 (gobiernos de los partidos tradicionales) y 2005-2015 (gobiernos del Frente Amplio), agrupadas por área o sector de política.**

	1985-2005	2005-2015
Asistencia Social	Programas focalizados (CAIF/PRIS-FAS/PIAI/INFAMILIA); Reformas del régimen de AFAM, introduciendo un "polo no contributivo" (1999-2004).	Construcción de un polo de políticas de asistencia a la población pobre o vulnerable, a través de PTC de amplio alcance ("Ingreso Ciudadano"/"TUS"/AFAM-Plan de Equidad) y otros programas, así como de una nueva institucionalidad (MIDES, GS, CNCPSS)
Salud	Ausencia de una reforma de la salud / erosión-precarización del formato "dual" de provisión de salud	Creación del SNIS y del FONASA: a) aumento de la cobertura de la población atendida a través de FONASA (IAMC y ASSE) o por fuera del Fondo a través de prestadores estatales; b) aumento de la prioridad macroeconómica del Gasto Público en Salud y de su participación dentro del gasto total en salud; c) reducción de la brecha de calidad – gasto por usuario– entre el subsistema privado y el público; d) fortalecimiento de la rectoría y regulación estatal.
Educación	Reforma estatista de la educación pre-terciaria con una fuerte expansión de la educación inicial y de modalidades de educación primaria dirigidas a los sectores más vulnerables con un objetivo de equidad (1995-1999) / apoyo moderado a la creación y expansión de un nuevo polo de educación universitaria privada.	Aumento de la prioridad macroeconómica del gasto público en educación y de su participación en el gasto total; acortamiento de la brecha de calidad entre público y privado (gasto por estudiante).
Seguridad social / Protección laboral	Reformas de corte pro-mercado en el campo de las relaciones laborales y la seguridad social (abandono de los CCSS a partir de 1990) y reforma mixta de la Seguridad Social en 1996)	Reforma laboral / Fortalecimiento del pilar solidario de la SS / ampliación y flexibilización del acceso a la SS para pasivos (jubilaciones y pensiones) y activos (seguros, subsidios, etc.) / reinstalación de la negociación colectiva tripartita / legislación de ampliación de derechos laborales.
<b>Record del período</b>	<b>Avances hacia mayores niveles de universalismo en algunas áreas de política (educación) / preservación y acentuación de la estratificación en otras áreas (salud) / retracción y mercantilización en algunas áreas de política (relaciones laborales y seguridad social).</b>	<b>Avances hacia mayores niveles de universalismo (asistencia social, salud y seguridad social) / reducción de brechas de calidad (estratificación) en algunas áreas (salud y educación) / avance de la participación del Estado y des-mercantilización en algunas áreas (salud, relaciones laborales y seguridad social)</b>

Fuente: elaboración propia.

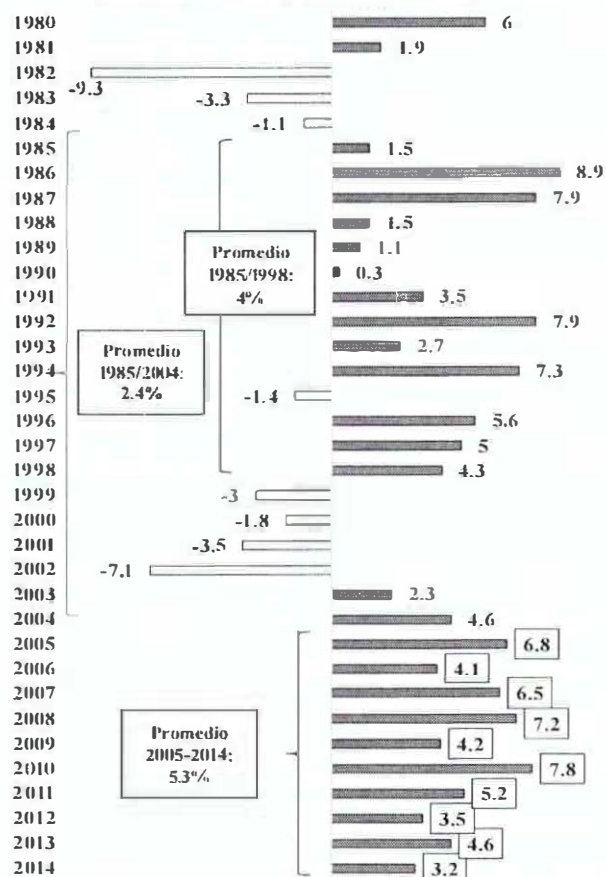
Al examinar las variables que son identificadas por la literatura, en distintas perspectivas, como factores determinantes o facilitadores de los procesos de expansión de las políticas de bienestar, el crecimiento económico aparece destacado. Desde luego, la focalización en el crecimiento y el desarrollo como variables causales es planteada por visiones teóricas diferentes, y para explicar distintas fases o etapas en el desarrollo de los regímenes de bienestar: desde su origen a los



procesos de reconversión en la era del *retrenchment*. Así, en las teorías más clásicas sobre el origen de los Estados de Bienestar el crecimiento y el desarrollo aparecen asociados a los procesos de industrialización y modernización que habrían determinado, o propiciado, la conformación de los regímenes de bienestar en las economías más avanzadas o industrializadas. En otras versiones más contemporáneas el crecimiento aparece asociado a los procesos de apertura comercial en tiempos de globalización; procesos que obligan a los Estados a compensar mediante la expansión de la protección social a los sectores perdedores frente a la dinamización de los flujos de intercambio. Por último, el crecimiento también puede ser considerado un factor que favorece la expansión del bienestar —y más específicamente del gasto público social— desde una perspectiva de economía política. En una versión extrema y simplificada de esta última perspectiva, en sistemas políticos competitivos los gobiernos tienen fuertes incentivos para aumentar el gasto social en contextos de crecimiento y, especialmente, en los ciclos electorales. Considerando al crecimiento económico desde esa última perspectiva teórica, más próxima a la economía política, como un posible factor determinante o facilitador de la expansión del gasto público social y de las reformas que amplían coberturas y prestaciones sociales, la comparación entre ambos períodos permite cuestionar su peso en estos casos, al menos como variable única o más relevante.

Si bien el crecimiento económico ha sido mayor –y especialmente más estable– en el período comprendido por las dos primeras administraciones frentistas que entre 1985 y 2004, se debe señalar que en los tres primeros gobiernos de los partidos tradicionales el promedio de variación anual del PIB fue alto, al menos en comparación con otros ciclos o períodos de la historia económica de Uruguay. Entre 1985 y 1989 el PIB registró una variación anual promedio de 4.2%, una cifra muy alta para los registros históricos de la economía uruguaya. Entre 1990 y 1994 el promedio de variación anual fue una décima mayor al registrado durante el primer gobierno de Sanguinetti (4.3% y 4.2% respectivamente); finalmente, durante el segundo gobierno colorado, y pese a los dos años del período en los que el PIB se contrajo (1995 y 1999), la variación promedio fue de 2.1%. De hecho, con la excepción de 1995 cuando el PIB disminuyó 1.4%, la economía uruguaya experimentó casi catorce años de crecimiento ininterrumpido desde 1985 a 1998, con un promedio de variación anual de 4%, entre los más altos de la historia económica del país, sólo superado por el promedio del ciclo que se inicia a fines de 2003 y por la etapa neobatllista de mediados del siglo pasado.

**Gráfico 5.15**  
**Porcentaje de variación anual del PIB en Uruguay (medido a precios constantes). Serie 1980-2014.**



Fuente: International Monetary Fund;  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>

Pese al crecimiento registrado entre 1985 y 1998 no se advierte en ese período un incremento significativo en la prioridad macroeconómica del gasto público social, salvo en el sector de la seguridad social, que obedeció –principalmente– a la reforma plebiscitada en 1989. Las

observaciones realizadas no implican desconocer que el crecimiento económico opera o puede operar como un factor que facilita el aumento del gasto público social y la expansión del *welfare* (de sus coberturas y prestaciones), pero sí que no es una condición suficiente (que por sí sola puede provocar ese resultado) y quizás ni siquiera necesaria para que ello ocurra. El crecimiento económico facilita o propicia el aumento del gasto público social (o minimiza los costos políticos que puede suponer en la redistribución entre sectores o estratos), pero debe combinarse con otras variables políticas para generar ese resultado.

Otra variable o factor determinante del tipo de políticas y reformas que los gobiernos impulsan son los legados que esas mismas políticas producen; legados que pueden ser considerados tanto como factores que contribuyen a reproducir políticas e instituciones, en la medida que pueden obstaculizar o dificultar procesos de cambio (por ejemplo, los sindicatos o las burocracias estatales frente a los intentos de retracción o recorte de los presupuestos públicos), o como la “actividad gubernamental previa” que acota los márgenes de innovación o los grados de libertad de los tomadores de decisión. En el caso uruguayo, a diferencia de otros países de la región (en particular, Chile), el régimen de bienestar no experimentó cambios significativos durante las dos últimas décadas del siglo pasado. Más allá de las reformas de signo moderadamente liberal que se desarrollaron en los años noventa en el campo de la seguridad social y las relaciones laborales (contemporáneas, a otras que fortalecieron el peso de Estado en el campo social, como la educativa), se podría afirmar que en ambos ciclos políticos (1985-2004 y 2005-2014) el régimen de bienestar no sufrió transformaciones significativas. Tanto los gobiernos de los partidos tradicionales como las administraciones frentistas se enfrentaron a las restricciones y las oportunidades que depara un régimen de bienestar con las características del uruguayo: con coberturas relativamente universales, pero a la vez con visos notorios de estratificación en el acceso a las políticas y en la calidad de los servicios y las prestaciones –particularmente en las áreas de la seguridad social y de la salud–, con poderosos actores de veto en algunas arenas de política y con una impronta estatista predominante en todas las áreas. En consecuencia, las diferencias que se pueden apreciar al comparar ambas unidades en los *outcomes* de política, en las reformas, no podrían ser atribuidas a los legados de política que operaron como una variable constante en el tiempo.

Otro factor o variable explicativa a considerar es el rédito electoral que podría deparar a los gobiernos la implementación de reformas que expandieran derechos sociales, ampliaran la cobertura y las prestaciones de las políticas sociales y, consecuentemente, incrementaran el gasto social. En un régimen político competitivo con partidos altamente institucionalizados como el uruguayo, con bajos niveles de polarización y con un electorado concentrado en el centro del continuo ideológico, cabría esperar que los partidos y los gobiernos promuevan reformas y políticas de amplio alcance, que maximicen la probabilidad de ganar elecciones y mantenerse en el gobierno, especialmente cuando no enfrentan un escenario económico adverso que impone restricciones o que los obliga a priorizar otros objetivos de política (la estabilidad macroeconómica).

Nuevamente, al comparar los dos ciclos o unidades temporales no se advierten mayores diferencias con respecto al comportamiento de esta variable. En ambos períodos el electorado presentó, en niveles muy similares, posiciones u orientaciones favorables a una fuerte presencia del Estado en el campo de las políticas sociales. Desde una perspectiva de maximización electoral, en ambos períodos los partidos deberían haber promovido o impulsado políticas y reformas expansivas del gasto social, si su comportamiento hubiese respondido exclusiva o principalmente a maximizar sus chances electorales. Como se puede apreciar en el Gráfico 5.16, los votantes de todos los partidos –levemente más, los del Frente Amplio– expresan una posición favorable a la gestión estatal de las políticas y los servicios de salud, seguridad social y educación básica: 78% en 1998 y 81% en 2008 del electorado con relación a gestión de la salud; 89% y 90% con respecto a la educación básica; 83% y 90% con relación a la seguridad social. Incluso entre quienes manifestaban en 1998 que votarían por alguno de los dos partidos tradicionales (los socios de la coalición que impulsó en 1995 la reforma de la seguridad social) la preferencia por la gestión estatal en este campo era ampliamente mayoritaria (81%); desde otra perspectiva, sólo una quinta parte de sus votantes prefería que la seguridad social estuviese mayoritariamente en manos de privados<sup>367</sup>, lo que, entre otros factores, permite entender el carácter mixto o moderado de esa

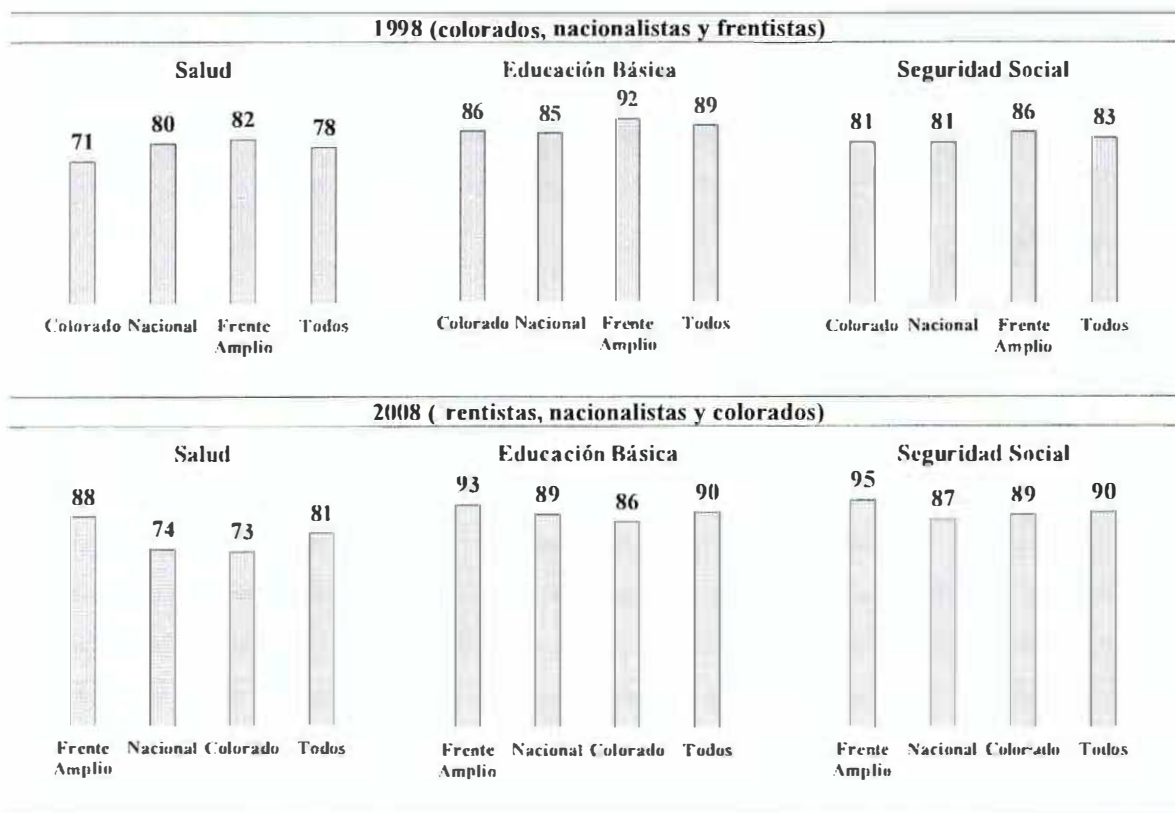
---

<sup>367</sup> Mientras en 1995 (año en que asume por segunda vez la presidencia Sanguinetti y cuando se inicia el proceso de formulación técnica y de negociación política de la reforma de la seguridad social) sólo el 8% de todos los votantes en Uruguay manifiesta estar a favor que las pensiones estuviesen “mayoritariamente en manos de privados” (82% expresaba que prefería que estuviesen “mayoritariamente en manos del Estado” y uno de cada diez decía “no saber”



reforma, comparada con otras reformas de corte netamente privatizador que se impusieron en esos años o en la década de los ochenta en algunos países de la región.<sup>368</sup>

**Gráfico 5.16**  
**Preferencia por la gestión estatal de políticas sociales<sup>[1]</sup> en los votantes en Uruguay, según áreas de política y el partido con el que se identifican. Años 1998 y 2008. En porcentajes.**



Fuente: Latino-barómetro (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Notas: [1] respuestas por el "Estado" frente a la pregunta: "De la lista de actividades que le voy a leer, ¿cuáles cree Ud. que deben estar mayoritariamente en manos del Estado y cuáles deben estar mayoritariamente en manos privadas?"

Un episodio que ilustra hasta qué punto los partidos pueden priorizar consideraciones políticas o preferencias ideológicas sobre la maximización del rédito electoral, es la oposición del principal candidato del Partido Colorado en 1989 al proyecto de reforma constitucional promovido por las

o no contestaba la pregunta), en Argentina, en pleno apogeo de "menemismo", el 32% de los votantes (cinco veces más que en Uruguay) señalaba preferir una gestión "mayoritariamente en manos de privados". Datos de la encuesta de 1995 del *Latino barómetro* (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

<sup>368</sup> Sobre este punto se recomienda, Busquets (2005).

organizaciones de pasivos (representativas, teóricamente, de un contingente que representaba aproximadamente una quinta parte del electorado), por el efecto que esa reforma podía tener sobre las cuentas públicas y la sustentabilidad financiera a mediano plazo del sistema de seguridad social.

Asumiendo que todos los partidos en Uruguay operan como agentes racionales que buscan maximizar sus chances electorales, y que son conscientes de las preferencias –estables– de la mayor parte del electorado y de sus votantes por la gestión estatal de las políticas sociales y la expansión de las coberturas y las prestaciones sociales, entonces los distintos *outcomes* de política deberían obedecer a otros factores o variables.

Otra variable clave para explicar las reformas sociales es la dotación de recursos políticos del gobierno. Del mismo modo que con otras de las variables examinadas (en particular, el crecimiento económico), al analizar con atención los dos períodos se puede desechar una afirmación recurrente en el debate político (y aun en los contenciosos entre académicos) sobre la debilidad de los gobiernos de los partidos tradicionales en comparación con los gobiernos de izquierda. Si bien no se puede discutir que el ciclo progresista se ha caracterizado por la fortaleza del gobierno, no se puede afirmar que el ciclo de los partidos tradicionales los ejecutivos hayan sido débiles o hayan estado maniatados.

Como muestra Chasqueti (2008), luego de un primer gobierno de partido minoritario entre 1985 y 1990 (que tuvo, no obstante, un contingente legislativo de cierta entidad –41% de las bancas en la Cámara de Representantes y 45% en la de Senadores– y que contó desde el inicio de su gestión<sup>369</sup> con el compromiso del principal partido opositor de brindarle los apoyos que fuesen necesarios para garantizar la gobernabilidad), se sucedieron tres gobiernos de coalición, que dispusieron de

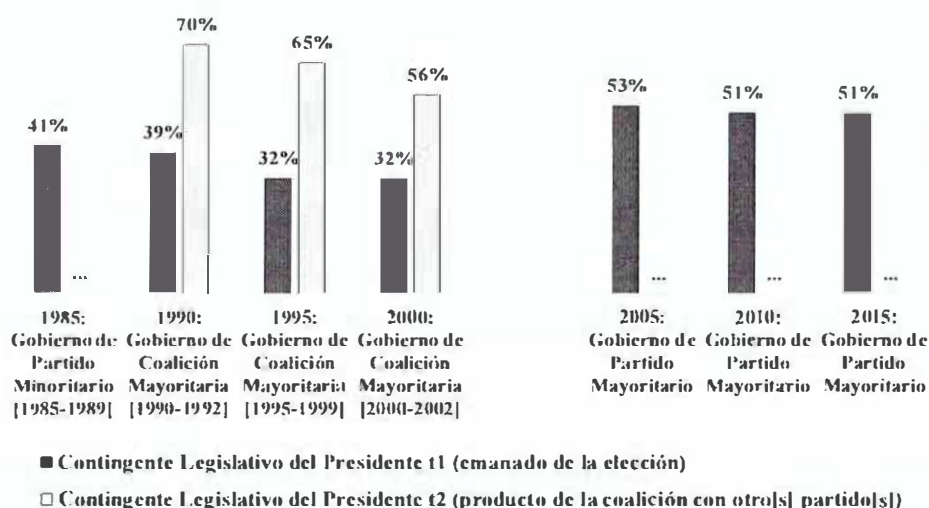
---

<sup>369</sup> En este sentido, cabe recordar el discurso del principal líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira, a pocas horas de ser liberado de la prisión que le habían impuesto los militares en 1984, tras su retorno al país luego de once años de exilio, a fin de impedirle ser candidato presidencial por su partido en esos comicios. En ese discurso, realizado en un acto multitudinario, Ferreira comprometió el apoyo de su partido para garantizar la gobernabilidad de la futura administración, que se manifestó en circunstancias críticas como la aprobación en diciembre de 1986 de la ley de caducidad (Nº 15.848), que implicaba –de facto– una amnistía para los militares que habían violado los derechos humanos durante el período autoritario.

amplios apoyos legislativos para gobernar (al menos en once de esos quince años). El contingente legislativo efectivo del Poder Ejecutivo (fruto de la coalición entre el partido titular del gobierno y su socio, o algunas de sus fracciones) fue muy alto en tres de los cuatro períodos de gobierno que conforman la primera unidad de análisis temporal: 70% entre 1990 y 1992; 65% durante toda la segunda administración de Sanguinetti; 56% entre 2000 y 2002 (Chasqueti 2008: 165); de hecho, mayor al contingente legislativo (aunque sin las facilidades o ventajas operativas que brinda a cualquier gobierno un respaldo parlamentario monocromático) que han tenido las tres sucesivas administraciones frentistas (entre 51% y 53%).

**Gráfico 5.17**

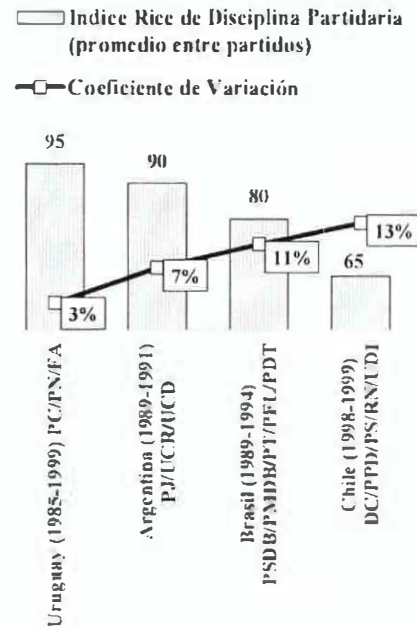
**Tipos de gobierno y contingente legislativo [porcentaje de bancas en Diputados] en Uruguay de 1985 a 2020.**



Fuente: entre 1985 y 2005, Chasqueti (2008: 165), y a partir de 2010 elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>).

Aunque los partidos tradicionales se vieron obligados a la ardua faena de construir mayorías para gobernar, la alta productividad parlamentaria durante todo el periodo (con mayoría de proyectos remitidos al parlamento por el Ejecutivo<sup>370</sup>) indica que las administraciones del primer ciclo post-autoritario tuvieron una fuerte capacidad para producir políticas, basada en las mayorías legislativas que esas coaliciones les aseguraban, o en los acuerdos puntuales que pudieron tejer en situaciones de cierta soledad, y en los muy altos niveles de disciplina partidaria que el sistema político exhibía por esos años (y que sigue exhibiendo), en comparación con sus vecinos de la región (Gráfico 5.18). Esa capacidad de producción política permitió durante ese período aprobar algunas reformas sectoriales en el área social de carácter estructural (la de la seguridad social), que podían lucir a priori como impopulares, considerando los resultados de las encuestas de opinión pública y los legados de política que caracterizan al país.

**Gráfico 5.18**  
Indicadores de disciplina partidaria en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en la última década del siglo pasado.



Fuente: Chasauetti (2008: 169).

Además del crecimiento económico, los legados de política o las preferencias electorales, un factor clave –central para una larga tradición de pensamiento político– son las preferencias sustantivas de los actores políticos. En este sentido, y como ha sido analizado en la primera sección de este capítulo, las diferencias entre ambos ciclos políticos son notorias. Al analizar las posiciones de las élites partidarias en el eje “izquierda-derecha” (una sola de las posibles dimensiones a considerar para determinar el perfil ideológico de los partidos o coaliciones gobernantes durante estos dos ciclos, pero convergente con las otras dos dimensiones clave las posturas ideológicas que se desprenden de los programas o plataformas partidarias y la ubicación ideológica de sus votantes) se aprecian claras diferencias entre ambas unidades temporales.

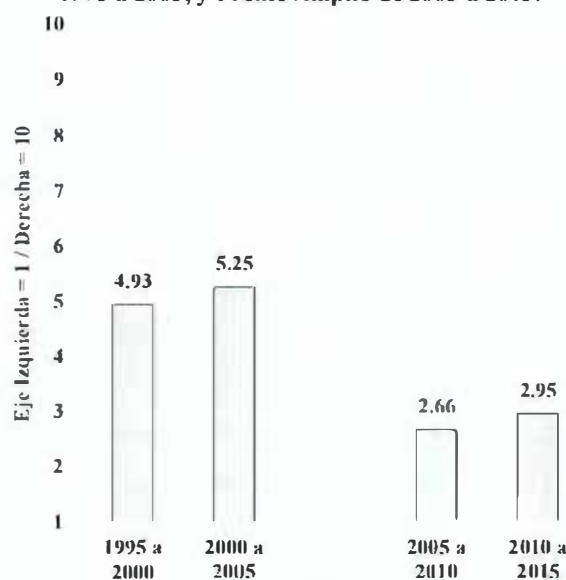
<sup>370</sup> Incluso en momentos críticos como los años 2001 y 2002 (ver Anexo IV, Gráfico A.5.4).



Mientras en el primer ciclo los partidos gobernantes (en coalición durante tres de las cuatro administraciones y en once de los veinte años del período) se ubicaban en posiciones de centro (5 a 6), en el ciclo siguiente las élites se ubican en posiciones límites entre la izquierda (1 a 2) y la centro-izquierda (3 a 4). Estos valores reflejan, en alguna medida, la síntesis ideológica de esos dos bloques partidarios: de un lado, un bloque que alberga desde posiciones típicamente liberales (el “lerrerismo” dentro del Partido Nacional y la Lista 15 dentro del Partido Colorado) hasta posturas estatistas, próximas a la socialdemocracia o el liberalismo social (el sanguinettismo dentro del Partido Colorado y las distintas expresiones y camadas del wilsonismo dentro del Partido Nacional)<sup>371</sup>; del otro, un bloque de izquierda o centro-izquierda que manifiesta una clara preferencia por la intervención del Estado en la economía y en la gestión de las políticas sociales, y una orientación favorable a la distribución y la equidad. En suma, clivajes similares o asimilables a los que examinó Boix para los casos de Gran Bretaña y España (1998).

Tras comparar el comportamiento de las dos unidades de análisis temporal en cada una de las variables seleccionadas, se intenta en el siguiente cuadro simplificar o estilizar sus rangos teóricos de variación en términos de presencia o ausencia de los atributos que en solitario (como condición

**Gráfico 5.19**  
Auto-identificación ideológica de los Diputados de las coaliciones de gobierno en Uruguay en el eje Izquierda-Derecha[i]. Partido Colorado y Partido Nacional de 1995 a 2005, y Frente Amplio de 2005 a 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>).

Notas:[i] Escala 1 a 10, donde “1” es el valor extremo de izquierda y “10” el extremo de derecha; la pregunta formulada a los legisladores fue la siguiente: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted?”

<sup>371</sup> Una síntesis que se asemeja (al menos con relación a la posición en el eje izquierda-derecha) a la posición ideológica de la democracia cristiana de Chile, como se examinó en la primera sección de este capítulo (Ver nuevamente Tabla 5.1).

suficiente) o combinados (como condiciones necesarias) habrían producido el *outcome* que se pretende explicar.

Como se advierte en el Cuadro 5.2: [i] en ambos casos estuvo presente el crecimiento económico (no en el mismo nivel ni con la misma volatilidad), una de las condiciones teóricas que promueven o facilitan el desarrollo de políticas sociales expansivas; [ii] en ambos casos estuvieron presentes legados de política de corte estatista (aunque con algunas notas o rasgos privatistas en la segunda unidad, tras la reforma mixta de la seguridad social de 1996 y los cambios en las relaciones laborales ocurridos a comienzos de esa década), otra de las condiciones que favorece la introducción de reformas y políticas expansivas; [iii] en ambos casos los partidos gobernantes se enfrentaron a un electorado cuyas preferencias deberían haber incentivado la adopción de políticas expansivas, en un contexto de alta competitividad entre bloques y de elevado o muy elevado crecimiento económico (durante la mayor parte del primer ciclo y durante todo el segundo ciclo); [iv] en ambos casos los gobiernos dispusieron de recursos políticos suficientes para impulsar reformas o políticas. Si estas cuatro variables asumen valores similares en ambos casos, que permiten ser resumidos como presencia del mismo atributo o condición teórica, entonces, los distintos valores que asumen en la variable dependiente o los distintos *outcomes* no podrían ser explicados sólo por estas variables, individualmente consideradas o combinadas. La única de las variables independientes consideradas en este modelo que asume valores claramente diferentes en ambas unidades es la orientación ideológica del partido o coalición gobernante.<sup>372</sup>

---

<sup>372</sup> En este sentido, resulta particularmente ilustrativo el siguiente pasaje de una de las entrevistas realizadas: “*Si hubieran tenido continuidad (los) partidos tradicionales, no (se) hubiera implementado este tipo de reformas; me parece que no las hubieran llevado adelante, ni la reforma tributaria, con el sesgo hacia impuestos directos, ni la reforma de la salud, con sus pro y sus contra; no se hubiera pensado en una reforma de salud que tuviera esa posibilidad de ampliar la cobertura en forma prácticamente universal. Lo mismo (se puede afirmar) para la seguridad social; las acciones que se tomaron claramente tienen un perfil de una apuesta política de izquierda, que prioriza determinados aspectos de equidad, de fortalecimiento de instituciones, de temas vinculados al mercado laboral que son muy caros para la izquierda. Basta comparar (con) la década del noventa, que fue una década de crecimiento fuerte y... de bonanza, pero (en la que) no (se) implementó ese tipo de reformas...*” [ICG] Las negritas nos corresponden.

**Cuadro 5.2**  
**Aplicación de “método comparativo” entre las unidades temporales: ciclo de gobiernos de los partidos tradicionales (1985-2005) / ciclo de gobiernos del Frente Amplio.**

Unidades	Crecimiento económico	Legados de política estatistas	Rédito electoral de reformas expnsivas	Fuertes recursos Políticos del gobierno	Orientación ideológica del Gobierno (Izq./centro izq.)	Reformas expansivas / estatistas del régimen de bienestar
Ciclo PPTT (1985-2005)	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Ausente
Ciclo FA (2005-2015)	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente

El análisis de las similitudes y diferencias entre ambos casos o unidades temporales realizado no supone, necesariamente, descartar el peso explicativo de algunas variables clave, en particular, los recursos políticos de los gobiernos o el crecimiento económico pero sí considerar a estas variables como factores que deben necesariamente estar combinados con determinadas orientaciones ideológicas o preferencias para generar políticas expansivas del *welfare*. En un régimen democrático altamente institucionalizado los gobiernos no pueden impulsar reformas expansivas del gasto si no cuentan con los recursos políticos necesarios para aprobar e implementar esas reformas (en particular mayorías parlamentarias, pero también apoyos sociales y capacidades técnicas y burocráticas dentro del Estado). La combinación entre estos dos factores (en primer lugar, las orientaciones o preferencias de los partidos y, en segundo término, los recursos políticos que les permiten implementarlas) debe ser contrastada a partir de la comparación con más unidades, en particular, con casos donde se produjo el mismo *outcome* (que se desea explicar) a fin de reconstruir posibles trayectorias diferentes hacia un resultado similar: la noción de “equifinalidad” o “causalidad múltiple” propuesta por Ragin (1987 y 1994).

Como se señaló en el capítulo introductorio una posible estrategia comparativa para contrastar la hipótesis propuesta es comparar el ciclo de expansión de las reformas sociales reciente (que implicó algunas reformas estructurales –la de la salud–, creación de un nuevo polo de instituciones y políticas de asistencia social, ampliación y flexibilización del acceso a las prestaciones de la seguridad social para pasivos y activos, y un fuerte aumento del gasto público en educación) con otras etapas históricas en las cuales también se observó una fuerte expansión de las instituciones, políticas y recursos destinados a la protección frente a riesgos y la formación de capital humano.

Antes de afrontar ese ejercicio, es útil tener presente dos recaudos o precauciones. En primer lugar, la comparación entre unidades temporales (en particular, si son muy distantes entre sí y si están insertas en contextos políticos e históricos muy diferentes) puede inducir a errores al asignar valores esas unidades temporales en las variables de interés y, por lo tanto, al intentar determinar si una condición causal estuvo o no presente en una unidad, lo que puede generar, a su vez, que se confirme o descarte erróneamente una hipótesis.<sup>373</sup> Asimismo, un ejercicio apresurado, que no contemple esos recaudos, podría llevar a sobreestimar el peso de la búsqueda de maximizar el rédito electoral en períodos en los que la competencia por el electorado aún no estaba suficientemente incorporada en las estrategias de los partidos. Finalmente, no se debería esperar que los legados de política operen del mismo modo en una fase de conformación de un régimen de bienestar (momentos en los que, precisamente, esos legados se están gestando) que en una etapa de *retrenchment* o de nueva expansión del Estado. La segunda precaución refiere a la confiabilidad de los datos. A menudo, medir unidades de análisis temporales (especialmente si están muy alejadas en el tiempo) enfrenta al investigador a la restricción de no disponer de datos confiables o a contar con información imprecisa o de baja confiabilidad, en particular cuando se pretende asignar valores a las unidades temporales en variables agregadas o macro. Asumiendo estas limitaciones, y reconociendo la debilidad o las limitaciones de una inferencia causal a partir del análisis de unidades temporales, este ejercicio comparativo nos puede permitir identificar algunas similitudes clave y diferencias cruciales entre los períodos históricos seleccionados.

La selección de los casos temporales puede ser realizada siguiendo la literatura –entre otros, Haggard & Kaufman (2008) identifican los dos batllismos como coyunturas críticas en el desarrollo del régimen de bienestar en Uruguay– y también acudiendo a algunas variables macro que permitan comparar el “esfuerzo de bienestar” (Segura-Ubierno 2007) que realizó el Estado en distintos períodos. Como se puede apreciar en el Cuadro 5.3, los tres momentos históricos en los que se observa un mayor ritmo de crecimiento del gasto público social con relación al PIB son las dos primeras décadas del siglo veinte (producto la implementación de algunas de las reformas gestadas o aprobadas durante el segundo mandato de Batlle y Ordóñez, entre 1911 y 1915), los

---

<sup>373</sup> Por ejemplo, se puede considerar que en dos unidades temporales –ciclos de gobierno– los recursos políticos son similares cuando en realidad los indicadores elegidos para medir esa variable no reflejan en uno de esos períodos la real dotación de recursos de poder en ese período (ya sea que los sobreestimen o subestimen).



quince años que van desde 1943 a 1958 (segundo momento de expansión de la seguridad social, la protección laboral y la educación media) y, finalmente, el período que es el foco de este trabajo.<sup>374</sup> Si bien en otros dos períodos (los años treinta del siglo pasado y la fase comprendida entre 1985 y 2004) también se observan aumentos del gasto público social con relación al PIB (con tasas de variación anual de 2.3% y 1.7% respectivamente) y algunas reformas sociales de innegable signo estatista, se puede sostener que esos dos períodos no presentan un *outcome* o resultado similar al de los otros tres períodos seleccionados (los de mayor expansión del régimen de bienestar). Aunque en la transición entre el primer período—el “batllismo”— y los primeros años del segundo—el “terrismo”— también se registró un aumento significativo del gasto público social con relación al PIB (de 4.5% en 1928 a 8% en 1935: un aumento de 77% con relación al porcentaje inicial en ocho años), ese incremento se produjo en un período de muy fuerte contracción del PIB<sup>375</sup>, lo que podría llevar a sobreestimar la decisión política de priorizar las políticas sociales y asignarles mayores recursos presupuestales. Con relación al período comprendido entre 1985 y 2004, si bien la prioridad macroeconómica del gasto público social creció al cabo de dos décadas (de 14.1% en 1985 a 19.4% o 19.5% en 2004) este crecimiento se produjo a un ritmo menor que en el último período (respectivamente, con tasas de variación anual de la ratio entre GPS y PIB de 1.7% y 3.4%), y respondió principalmente al aumento del gasto público en seguridad social.

---

<sup>374</sup> Además de considerar la prioridad macroeconómica del gasto público social (en tanto medida sintética del grado de desarrollo del régimen de bienestar), se puede incorporar al análisis una valoración más cualitativa sobre el perfil de las reformas sociales impulsadas durante estos distintos períodos históricos. La revisión de la orientación de las reformas sociales impulsadas en los tres países donde se registran mayores niveles de aumento del gasto público social (Capítulos 3 y 4), muestra señas de identidad entre los tres períodos que permitirán considerarlos como unidades temporales similares.

<sup>375</sup> Entre 1931 y 1933 el PIB se contrajo 10%, 9% y 2% (Anexo IV, Gráfico A.5.1)-

Cuadro 5.3

Tasa de crecimiento del PIB, prioridad macroeconómica del gasto público social, recursos de poder y orientación ideológica de los gobiernos en Uruguay entre 1910 y 2014, según periodos políticos seleccionados.

Período	Promedio variación anual del PIB	Evolución de la ratio GPS/PIB	Recursos políticos del Gobierno	Ideología de los Gobiernos
1911-1931 (Batlle/Viera/ Brum/Serrato/ Campisteguy)	3.3%: crecimiento moderado con alta volatilidad: alternancia de periodos de fuerte caída del PIB (7/20 años) y de fuerte crecimiento (13/20).	GPS/PIB pasa de 2.4% en 1910 a 4.5% en 1928 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: 4.23% Fuerte aumento de la prioridad macroeconómica del GPS (en los años veinte)	Muy fuertes (1911-1916)/ moderadamente fuertes ("política de compromiso" entre 1916 y 1931)	Estatista / redistributivo/ "dirigista"
1931-1942 (Terra/ Baldomir)	0.7%: crecimiento bajo con alta volatilidad (6/12 años de aumento del PIB)	GPS/PIB pasa de 5.8% en 1931 [est.] a 6.8% en 1942 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: 2.3%[i] Aumento moderado de la prioridad macroeconómica del GPS	Muy fuertes (desde 1933, régimen semi-democrático / semi-autoritario)	Intervencionista en materia económica / conservadora en materia política
1943-1958 (Amezcaga/ Berreta/ Batlle Berres/ CNG)	5%: crecimiento alto (13/16 años de aumento del PIB)	GPS/PIB pasa de 6.8% en 1942 a 10.2% en 1957 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: 2.8% Aumento de la prioridad macroeconómica del GPS.	Muy fuertes en un contexto democrático (Mayorías del Partido de gobierno durante cuatro periodos consecutivos en el Senado y en tres sobre cuatro en Diputados).	Estatista / redistributivo/ "dirigista"
1959-1973 (CNG; el Partido Nacional/Geslido /Pacheco/ Bordaberry)	1%: crecimiento bajo	GPS/PIB pasa de 10.2% en 1957 a 14% en 1968. Aumento moderado de la prioridad macroeconómica del GPS	Moderadamente fuerte (alternancia de gobiernos con mayoría y minoría en el PL del partido de gobierno)	Liberal en la mayor parte del periodo ("desarrollista" en algunas etapas 1963- 1967)
1973/4-1984 (régimen autoritario)	1.9%: crecimiento bajo a moderado crecimiento con volatilidad	GPS/PIB cae de 15.8% en 1974 a 14.2% en 1984 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: -0.2% Disminución de la prioridad macroeconómica del GPS	Muy fuertes (régimen autoritario)	Liberal en materia económica anti- obrerista / sin agenda privatizadora en políticas sociales.
1985-2004 (Sanguinetti/ Lacalle/ Sanguinetti/ Batlle)	2.4%: crecimiento moderado con alta volatilidad, alternancia de periodos de crecimiento (15/20) y de fuerte caída (5/20).	GPS/PIB pasa de 14.1% en 1985 a 19.5% en 2004 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: 1.7% Aumento moderado de la prioridad macroeconómica del GPS (concentrado en Seguridad Social)	Moderadamente fuertes (Alternancia de gobiernos de partido sin mayoría parlamentaria propia -9/20 años- con gobiernos de coalición -11/20 años- con fuertes mayorías).	Liberal en materia económica con periodos (1985-1990 / 1995-1999) con agenda más estatista
2005-2012[ii] (Vázquez / Mujica)	5.7%: crecimiento alto a muy alto	GPS/PIB pasa de 19.3% en 2005 a 25.2% en 2012 / Promedio de variación anual de la ratio GPS/PIB: 3.4% Fuerte aumento de la prioridad macroeconómica del GPS	Muy fuertes (gobierno de partido con mayoría en ambas Cámaras en los dos periodos).	Estatista / laborista / Redistributiva.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PIB del Instituto de Economía de la Universidad de la República (<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es/>) para el periodo 1910-1981 y del FMI para los restantes años (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>), y de datos sobre gasto público social de Azar et al (2009: 355 y ss.) para el periodo 1910-1988, y del Observatorio Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>) a partir de 1989.

Notas: [i] entre 1928 y 1935 se produce un fuerte aumento de la ratio GPS/PIB que puede afectar la tasa de variación promedio de la prioridad macroeconómica del GPS, ya que el éste crece desde 4.5% del PIB en 1929 a 8% en 1935, en un contexto de fuerte caída del PIB (-10% en 1930, -9% en 1931 y -2% en 1932). Entre 1935 y 1942 (el rigor el periodo de apogeo del "Terrorismo"), la prioridad macroeconómica del GPS disminuye: cayó del 8% que había alcanzado en 1935 a 6.8% en 1942, registrando una variación anual de -0.9% en ese sub-periodo de 8 años; [ii] Si bien este último periodo debería incluir -como mínimo- las dos primeras administraciones frentistas (2005-2015), dado que los datos sobre la prioridad macroeconómica del GPS sólo cubre dentro de este periodo el tramo 2005-2012, se decidió hacer los cálculos sobre el crecimiento del PIB para ese periodo más acotado (5.7%) y no para todo el periodo comprendido por los gobiernos de Vázquez y Mujica (5.3%, valor que aparece en el Gráfico 5.15).

Los períodos en que se aprecian avances en la legislación social y la expansión de las políticas sociales fueron liderados por partidos o coaliciones que promueven la intervención del Estado en el campo económico y social y postulan una agenda redistributiva, que prioriza la protección de sectores más vulnerables (la concepción batllista del Estado como “escudo de los débiles”).

Los tres períodos se caracterizaron también por gobiernos fuertes, aunque bajo circunstancias o en escenarios diferentes: el primer batllismo (en un período de gestación de las instituciones democráticas) con una fuerte oposición del Partido Nacional, liderado por Herrera, y de las fracciones minoritarias de su propio partido (“riveristas”, “vieristas” y “sosistas”); el segundo batllismo (en condiciones más semejantes a las del último período, en términos de madurez o desarrollo de las instituciones democráticas) con mayorías absolutas—de todo el Partido Colorado—en el Senado durante cuatro legislaturas consecutivas (65% entre 1943 y 1947; 52% entre 1947 y 1951; 58% entre 1951 y 1955; 51% entre 1955 y 1959) y en tres de los cuatro períodos en Diputados (respectivamente, 59%, 47%, 54% y 52%), pero al igual que en el primer batllismo sobre la base del compromiso con la minoría colorada (entonces el “catorcismo”). Finalmente, en el último período (a partir de 2005) también se advierte un gobierno con fuertes recursos, que ejerce un “gobierno de partido” con mayorías absolutas en ambas cámaras, aunque, al igual que en los otros dos períodos, asentadas en trabajosos acuerdos entre sus fracciones.

Finalmente, en los tres períodos se registran niveles de crecimiento económico entre moderados y altos. En el período del primer batllismo se observa una variación anual del PIB de 3.3% (entre 1911 y 1930), pero con una alta volatilidad marcada por la alternancia entre un primer sub-período de fuerte caída del PIB (básicamente, los años del segundo mandato de Batlle y Ordóñez) y un segundo sub-período de fuerte expansión (los años veinte). En la etapa “neo-batllista” se registra una variación anual del PIB promedio de 5% (entre 1943 y 1958), con valores relativamente estables durante todo el período. Finalmente, en el tercer período (entre 2005 y 2012) se registra una variación anual promedio de 5.7% (5.3% entre 2005 y 2014).

Estos datos permiten identificar los factores causales que se combinaron en los tres momentos de mayor incremento del esfuerzo macroeconómico del gasto público social y de mayor dinamismo en términos de reformas legales o creaciones institucionales en el campo social: una orientación



ideológica favorable a la expansión de las políticas sociales y del Estado como rector, regulador, financiador y proveedor de políticas sociales; gobiernos que disponen de los recursos políticos necesarios –especialmente, mayorías legislativas– para aprobar las reformas; un escenario económico favorable que propicia –o al menos no inhibe– la expansión del gasto público social. De todos modos, un análisis de corte más cualitativo permitiría relativizar el peso del contexto económico. En ese sentido, se podría señalar que incluso en momentos de retracción económica algunos de los gobiernos analizados promovieron una mayor presencia del Estado en el campo social. Durante la segunda década del siglo pasado –más precisamente, en el segundo gobierno de Batlle y Ordóñez entre 1911 y 1915– se registra una de las fases de mayor dinamismo reformista, de más activa intervención del Estado ampliando y modernizando la legislación laboral e impulsando una fuerte expansión de la educación secundaria y superior.<sup>376</sup> En suma, se podría sostener que el crecimiento facilitó la expansión del régimen de bienestar en los tres períodos identificados, pero también que los factores más relevantes o cruciales en esos procesos fueron las orientaciones o preferencias ideológicas de los gobiernos (favorables a una mayor presencia del Estado en el campo social) y la disponibilidad de los recursos políticos necesarios para impulsar reformas de esa naturaleza.

La experiencia de las socialdemocracias europeas clásicas, y aun la trayectoria de las más recientes o tardías (las del Mediterráneo), indica que los gobiernos que han logrado moldear sus economías y sociedades a partir de la acción de los regímenes de bienestar (anudados con tipos particulares de capitalismo), lo hicieron al cabo de veinte o treinta años; largos períodos en los contaron con sólidas mayorías parlamentarias, en algunos casos monocolors (incluso próximas a las de un sistema de partidos predominante, como fue el caso de Noruega entre los años cuarenta y sesenta del siglo pasado) y en otros producto de coaliciones multipartidarias relativamente estables (Tabla 5.6).

---

<sup>376</sup> El único año del segundo mandato de Batlle en el que el PIB creció fue 1912, cuando registró un fuerte aumento de 9%. En los cuatro años restantes se contrajo: -3% en 1911, -4% en 1913, -13% en 1914 y -10% en 1915 (Anexo IV, Gráfico A.5.1); uno de los períodos de mayor contracción del PIB de toda la historia de la economía uruguaya (al menos desde 1870), similar a las retracciones que experimentó la economía uruguaya a comienzos de los años treinta, inicios de los años ochenta luego de la crisis de la “tablita” y durante la última gran recesión entre 1999 y 2002.



**Tabla 5.6**  
**Contingente legislativo de los principales partidos socialdemócratas de Suecia, Noruega, Alemania y España**  
**en la segunda mitad del siglo veinte.**

Suecia	<b>28 años</b>	<b>1948</b>	<b>1952</b>	<b>1956</b>	<b>1958</b>	<b>1960</b>	<b>1964</b>	<b>1968</b>	<b>1970</b>	<b>1973-76</b>
Partido Socialdemócrata[i]	Contingente Legislativo Partido	48	48	46	48	49	49	54	47	45
	Contingente Legislativo Coalición	52	59	54	50	51	52	...	52	50
Noruega	<b>20 años</b>	<b>1945</b>	<b>1949</b>	<b>1953</b>	<b>1957</b>	<b>1961</b>	<b>1965</b>	<b>1969</b>	<b>1973</b>	<b>1977</b>
Partido Laborsta[ii]	Contingente Legislativo Partido	51	57	51	52	49	45	49	40	49
	Contingente Legislativo Coalición								50	
Alemania	<b>17 años</b>	<b>1953</b>	<b>1957</b>	<b>1961</b>	<b>1965</b>	<b>1969</b>	<b>1972</b>	<b>1976</b>	<b>1980-82</b>	
CDU-CSU, FDP y SPD	Contingente Legislativo Partido	50	54	49	49	46	47	43	44	
	Contingente Legislativo Coalición			61[iii]	90[iv]	52[v]	55[v]	51[v]	54[v]	
España	<b>14 años</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993-1996</b>					
PSOE[vi]	Contingente Legislativo Partido	58	53	50				45		
	Contingente Legislativo Coalición							50		

Fuente: elaboración propia a partir de Sartori (1992: 217-22) y datos de European Election Database del Norwegian Centre for Research Data: ([http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/))

Notas: [i] entre 1951 y 1957 en alianza con los agrarios (desde 1957, Partido de Centro), y a partir de 1958 en alianza con los comunistas salvo en 1968; [ii] en alianza a partir de 1973 con la Alianza Socialista Electoral, integrada por los comunistas noruegos, el Partido Socialista Popular y una escisión del laborismo; [iii] alianza entre la CDU-CSU y los liberales (FDP); [iv] la "gran coalición" entre CDU-CSU y la SPD; [v] alianza entre el SPD y los liberales del FDP; [vi] en coalición con Convergencia i Unió

La combinación de estos dos factores en sistemas políticos competitivos (una agenda estatista propia de partidos socialdemócratas y sólidos recursos políticos) parece ser la clave que determina la construcción de regímenes de bienestar de corte universalista, y orientados a la equidad.

## 6. Conclusiones: confirmaciones, hallazgos y aportes a la literatura sobre el vínculo entre regímenes de bienestar y partidos

Analizar las variantes de régimen de bienestar que las economías de mercado requieren en este tiempo signado por la globalización, la transformación de los procesos productivos, la redefinición de las clásicas funciones del estado-nación y los cambios demográficos, para seguir cumpliendo los dos cometidos para las que nació en la primera mitad del siglo veinte (proteger a los ciudadanos frente a diversas hipótesis de riesgo social y formar capital humano)<sup>377</sup>, así como examinar los factores económicos, sociales y, fundamentalmente, políticos que determinan la conformación de esas diferentes matrices de protección social, constituye una de las principales contribuciones que la ciencia política y la sociología pueden realizar al fortalecimiento y la sustentabilidad de los regímenes democráticos. En ese sentido, vale recordar un clásico ensayo de Offe (1988) sobre el vínculo entre capitalismo y democracia, en el que postulaba que la convivencia entre ambas formas de organización –una económica y la otra política– durante el siglo pasado (algo que resultaba, según Offe, poco probable a comienzos del siglo pasado tanto para los teóricos marxistas como para los conservadores y elitistas) fue posible por la regulación de la economía de mercado a través del Estado de Bienestar Keynesiano y por la organización de la democracia a partir de sistemas de partidos institucionalizados y competitivos. Por una parte, la *regulación política* del mercado mediante la intervención del Estado de Bienestar Keynesiano y, por otra, la canalización de la participación del pueblo a través de partidos de masas que *compiten* respetando reglas de juego (otro principio regulatorio, pero económico) hicieron posible esa cohabitación y la simultánea expansión del capitalismo y la democracia durante buena parte del siglo veinte. De algún modo, el Estado de Bienestar Keynesiano, que fue construido por partidos en competencia, constituyó la clave para que la economía de mercado y la democracia (la primera basada en y reproductora de la desigualdad, y la segunda construida sobre el principio de la igualdad) fuesen compatibles –más aún interdependientes– y se expandieran en distintas regiones del planeta, imponiéndose sobre otros modos de producción y otros regímenes políticos.

---

<sup>377</sup> Una buena guía para ingresar a ese debate es el trabajo editado por Esping-Andersen (2002), con el sugestivo título: *Why we need a new welfare State?*

Si bien esta tesis no se propuso abordar, ni siquiera rozar, el análisis politológico de estos asuntos, y menos ingresar a los contenciosos políticos y normativos que su examen inevitablemente depararía, la referencia a estas discusiones resulta útil para advertir y apreciar la relevancia teórica y la pertinencia política que tiene el análisis de los distintos tipos de régimen de bienestar (sus características e impactos) y las variables que los determinan, en particular las estrictamente políticas (en primer término, las orientaciones ideológicas de los partidos en competencia). Lejos de ser tópicos u objetos de estudio propios del siglo pasado, se trata de asuntos de renovada vigencia para la ciencia política y el debate ciudadano.

El vínculo entre regímenes de bienestar y partidos no es, por cierto, un asunto nuevo o inexplorado para la ciencia política, pero sí una relación que ha concitado menos atención que otras cadenas causales. A menudo, las revisiones sobre las aproximaciones teóricas a los factores determinantes de la irrupción y las variantes de *welfare* identifican tres corrientes teóricas principales: las teorías de la industrialización (bajo un paraguas más amplio, se podrían definir como teorías del desarrollo social y económico), los enfoques estado-céntricos y, por último, las teorías de los recursos de poder. La identificación de los partidos (ya sea que se los considere por sus orientaciones ideológicas y sus intereses, o por sus rasgos organizativos) como factores clave en la conformación de los regímenes de bienestar debe abrirse paso en el debate entre corrientes teóricas de mayor recibo. Más difícil aún resulta defender los argumentos sobre el peso que las ideas partidarias tienen en la construcción de los regímenes de bienestar: sus orientaciones ideológicas (en este campo, con relación a la intervención que debe tener el Estado en la regulación, la financiación y la provisión de políticas y servicios sociales) y los programas o modelos de política. En los últimos diez años la literatura comparativa sobre regímenes de bienestar en América Latina ha abordado estos asuntos abriendo una línea de acumulación aún en construcción (entre otros, Castiglioni 2005, Segura-Ubiergo 2007, Haggard & Kaufman 2008, Huber & Stephens 2005 y 2012, Pribble & Huber 2011, y Pribble 2013); las reformas sociales, las transiciones entre tipos o modelos de bienestar y la incidencia de los partidos en estos procesos (especialmente de los partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda) son algunos de los asuntos que dominan esta nueva agenda de investigación.

En este marco, la referencia al nexo entre regímenes de bienestar y partidos resulta en el caso uruguayo casi una obviedad. El régimen de bienestar uruguayo ha sido desde su temprana conformación en las primeras décadas del siglo pasado una construcción ideada e impulsada por partidos; una construcción en la que con facilidad se pueden reconocer las contribuciones, decisivas, de algunos partidos y fracciones; aportes que moldearon sus rasgos distintivos en momentos clave del siglo pasado, “coyunturas críticas” empleando la clásica expresión de la literatura comparativa: el primer batllismo, durante las primeras décadas del siglo veinte, y el neo-batllismo, entre los años cuarenta y cincuenta.

Las reformas y creaciones de nuevas instituciones o políticas en las distintas áreas sociales que impulsaron las dos primeras administraciones del Frente Amplio, así como las reformas implementadas por los gobiernos de los partidos tradicionales entre 1985 y 2004, también representan claras expresiones de la centralidad de los partidos en la construcción del centenario régimen de bienestar uruguayo. Esta afirmación no resulta una novedad; más aún, se podría sostener que es un lugar común, parte de la sabiduría convencional de las disciplinas que se han abocado al estudio del régimen de bienestar en el país. En cambio, determinar los efectos o impactos sobre el régimen de bienestar uruguayo producidos por la alternancia entre partidos o bloques partidarios puede resultar una contribución más novedosa al conocimiento del caso particular y a la literatura sobre el vínculo entre regímenes de bienestar y partidos.

Tras examinar en profundidad las reformas o creaciones institucionales y de política impulsadas entre 2005 y 2014 se advierten algunos cambios de cierta significación en la matriz de bienestar del país, que determinan un movimiento hacia un polo más universalista y menos estratificado. Si bien no es posible afirmar que se haya producido una transición completa desde el tipo “universalista estratificado” que ha caracterizado—y aún define— al régimen de bienestar doméstico hacia una variante universalista (el tipo de régimen que construyeron las clásicas socialdemocracias europeas a mediados del siglo pasado, en un contexto histórico y político muy diferente al del presente), resulta posible identificar tendencias de cambio que van en la dirección de construir, en las distintas áreas o “pilares” de la arquitectura de bienestar doméstica, un formato más universalista, menos estratificado, más equitativo y con una mayor intervención del Estado



(expresión de una tendencia a la des-mercantilización de la protección social y la formación de capital humano).

El régimen de provisión de salud anterior a la reforma de 2007 podría ser caracterizado como “dual”: un régimen con una cobertura muy amplia, pero basada en la provisión de servicios de muy distinta calidad y costos, estratificada por la posición de las personas en el mercado laboral y por los ingresos de las familias; como ya se señaló, un régimen en el que una cuarta parte de la población (26%) recibía atención a través de prestadores privados –básicamente las IAMC– mediante el pago o contratación directa de esos servicios, una quinta parte también era cubierta por las IAMC, pero a través de DISIE, y la mitad restante (51%) se atendía en la salud pública.<sup>378</sup> En 2014, a siete años del inicio de la reforma de la salud, 65% está cubierta por proveedores estatales o privados a través del Fondo Nacional de Salud, 26% se atiende en efectores estatales por fuera del Fondo y 8% lo hace en instituciones privadas mediante el pago de las familias u otras fuentes privadas de pago. A su vez, el fuerte aumento del gasto público en salud (de 3.2% del PIB en 2004 a 6.1% en 2012) contribuyó a acortar la ratio en el gasto por usuario en los proveedores dependientes de ASSE y el correspondiente a las IAMC (de 30% en 2004 a 83% en 2011), determinando que la población que se atiende en estos dos tipos de instituciones (que representa el 87% de toda la población del país<sup>379</sup>) reciba prestaciones relativamente homogéneas en términos de costos. Por último, en este campo de política la participación creciente de la financiación pública dentro del gasto total de salud (de 51% en 2005 a 68% en 2011<sup>380</sup>) hace que el sistema se aproxime paulatinamente –al menos en este rasgo– a los sistemas de los países más avanzados (el promedio entre los miembros de la OCDE es 72%).<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> El 3% restante declaraba en la Encuesta de Hogares no tener cobertura de salud. Datos presentados en el Capítulo 4.3, Gráfico 4.9.

<sup>379</sup> Este 86.8 % de toda la población es la suma de 54.4% que se atiende en IAMC a través del FONASA, 10.2% que se atiende en ASSE a través del FONASA (entre ambos grupos dos terceras partes de la población que recibe servicios relativamente homogéneos en términos de costos y de calidad por formar parte del sistema), 17.4% que se atiende también en instituciones de ASSE y 4.8% que lo hace en IAMC (estos últimos dos grupos por fuera del FONASA). Datos presentados en el Capítulo 4.3, Gráfico 4.9.

<sup>380</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.3, Gráfico 4.13.

<sup>381</sup> El promedio simple entre Dinamarca, Noruega y Suecia (los dos primeros ubicados entre los países con más alto porcentaje de participación de la financiación pública en el gasto total en salud) es 84%. Datos presentados en el

En el campo educativo – el pilar más universalista de la matriz constitutiva del régimen de bienestar uruguayo (Filgueira y Filgueira 1994) – no experimentó cambios estructurales ni en el tramo de la educación básica o pre-terciaria ni en el nivel terciario, que lo hayan desplazado en forma clara hacia cuadrantes más universalistas. Sin embargo, el aumento significativo de la matrícula pública de educación terciaria (en particular en el interior del país) determinó una ampliación de la cobertura hacia segmentos de la población que anteriormente enfrentaban dificultades de acceso. Aunque la heterogeneidad, en términos de calidad de servicios, al interior del sistema público podría no haber cambiado en los últimos diez años (incluso, podría haber aumentado en forma leve), la brecha entre los proveedores estatales y los privados (medida a través del costo por estudiante) se redujo en la educación pre-terciaria y universitaria como resultado de una decisión política (uno de los ejes centrales de la campaña electoral del oficialismo en los comicios de 2004): el incremento del presupuesto para la educación pública de 3% a 4.5% del durante el primer período de gobierno. En la enseñanza pre-terciaria la ratio entre el costo por estudiante en el sistema público y el correspondiente al sistema privado aumentó de 59% en 2006 a 87% en 2012, en tanto en la educación universitaria pasó de 40% a 73%.<sup>382</sup>

En el campo de la seguridad social se observa una expansión moderada de la cobertura, producto de la flexibilización en el acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas (jubilaciones y pensiones), y de la ampliación de las prestaciones para activos (seguros, subsidios, etc.). Estas tendencias se suman a la construcción de un polo de protección social orientado a los sectores más vulnerables de la población (institucionalizado a través de un Ministerio, nuevas disposiciones legales y un nivel de gasto significativo). Si bien se ha señalado que la conformación de este nuevo podría expresar la apuesta a un pilar específico para atender este segmento de población inserto en la informalidad, que conviviría con la clásica matriz de protección social del país, considerando el peso presupuestal de las transferencias no contributivas dirigidas a esta población<sup>383</sup> (algunas de

---

Capítulo 4.3, la Tabla 4.3.

<sup>382</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.4, Gráfico 4.22.

<sup>383</sup> Como ya señaló en secciones previas, la suma de los recursos que el Estado destina a transferencias monetarias no contributivas –pensiones, asignaciones y otras prestaciones (TUS)– ronda el 1.1% del PIB, una cifra alta si se compara a Uruguay con otros países de la región, considerando, además, que es el segundo país de la región, detrás de Brasil y sin considerar a Cuba, con más alta proporción del PIB destinada a las políticas sociales.

centenaria historia), las características del encuadre institucional de este nuevo polo de políticas y servicios, y la base legal en la que se apoya no podría ser catalogado como un componente menor o residual de la arquitectura de bienestar, sino como un componente de cierto peso institucional y presupuestal.

Finalmente, el avance del Estado en el campo de las relaciones laborales mediante la ampliación y modernización de la legislación laboral y la reinstalación de los Consejos de Salarios (dos movimientos que remiten, en ese orden, al primer y al segundo batllismo) es una de las notas más características del período y explica, en gran medida, la evolución de algunas variables clave en la determinación de los niveles de concentración del ingreso y de pobreza.

Las reformas y nuevas políticas impulsadas en todas esas áreas determinaron cambios en los perfiles o rasgos del régimen de bienestar uruguayo (la expansión de sus coberturas, el avance del Estado en algunas áreas de política, la des-mercantilización del acceso a ciertos servicios y reducción de brechas de calidad entre prestadores), y alteraron –o contribuyeron a alterar junto a otras políticas y reformas, desde las propiamente económicas hasta la reforma tributaria– otras variables clave, como la distribución del ingreso o la incidencia de la pobreza. En este sentido no se puede desconocer que los regímenes de bienestar más avanzados realizan una contribución significativa a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, a través de algunas políticas clave como las transferencias y los servicios (en particular, aquellos que ayudan a formar capital humano). La trayectoria reciente de Uruguay en esas variables (la desigualdad en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza) también indica algunos puntos de contacto con las experiencias de países más desarrollados, que experimentaron procesos de expansión y fortalecimiento de sus regímenes de bienestar. En este sentido, la evolución de los indicadores de concentración del ingreso durante los últimos años en Uruguay permite advertir el impacto de algunas de las reformas y políticas impulsadas en el campo social y económico: el coeficiente de Gini cayó de 0.464 en 2004 a 0.379 en 2014 (se contrajo 18% con relación al valor inicial).<sup>384</sup> Este último período es el segundo de mayor disminución del Gini desde comienzos del siglo pasado, detrás del período comprendido entre 1940 y 1958 (años de la segunda expansión del *welfare*

---

<sup>384</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.6, Gráfico 4.23.

liderada por el neobatllismo cuando el Gini se contrajo 22%).<sup>385</sup> De hecho, Uruguay forma parte del 10% de países del mundo (a partir de un universo de ochenta países con información disponible en las bases en línea del Banco Mundial) donde más disminuyó el Coeficiente de Gini entre los quinquenios 2005-2009 y 2010-2014.<sup>386</sup> Cabe agregar, que esta reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en términos relativos a la que se registró en los países del Sur de Europa durante los años ochenta bajo gobiernos socialdemócratas o socialistas (aunque partiendo estos últimos de niveles significativamente menores de desigualdad antes del arribo al gobierno de los partidos de izquierda o centro-izquierda).<sup>387</sup>

La comparación entre Uruguay desde 2005 a 2014 y otros países que fueron gobernados en períodos similares por partidos o coaliciones de centro-izquierda de orientación socialdemócrata, permite dimensionar la magnitud de los cambios generados por las reformas que se implementaron durante las dos primeras administraciones frentistas. Esta comparación resulta de utilidad, además, para sostener o refutar la afirmación sobre el posible carácter del *leading case* de la experiencia uruguaya dentro del cuadro de las recientes experiencias regionales de gobiernos de izquierda o centro-izquierda. En particular, la comparación entre Chile y Uruguay resulta de interés por ser dos de los países de la región con regímenes de bienestar más longevos, por haber transitado durante la primera mitad del siglo pasado trayectorias relativamente similares en el proceso de construcción de esas matrices y por las semejanzas que guardan sus sistemas políticos y sistemas de partidos en las principales variables de desarrollo democrático. Mientras en Uruguay el gasto público social aumentó de 19.4% del PIB en 2004 a 25.2% en 2012 (un 30% de crecimiento con relación al valor inicial), en Chile creció de 14.2% en 2000 a 15.7% en 2009 (11% de crecimiento acumulado durante la década).<sup>388</sup> Por otro lado, en el caso uruguayo, tras el aumento del gasto

---

<sup>385</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.6, Gráfico 4.42.

<sup>386</sup> Ver Anexo IV, Gráfico A.4.4.

<sup>387</sup> Como ya se señaló en el Capítulo 4.6, Tabla 4.6, en España el Gini descendió de 0.318 en 1980 a 0.302 en 1990 (un 5% de disminución con relación al valor inicial al cabo de una década), para volver a crecer hasta 0.353 en 1995 (un valor levemente superior al de 1980, dos años antes de la llegada de los socialistas al gobierno).

<sup>388</sup> En el caso de Uruguay los datos corresponden al Observatorio Social del MIDES y en el de Chile a CEPAL ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)); los datos de CEPAL para Uruguay serían 19.3% en 2004 y 23.5% en 2011 (año más reciente).



público en salud en el marco de la reforma impulsada por el primer gobierno del Frente Amplio, el porcentaje del gasto total en el sector financiado por fuentes públicas creció de 51% en 2005 a 68% en 2012 (un registro similar al promedio de los países de la OCDE), en tanto en Chile se ubicó en 2012 en 49%.<sup>389</sup> Mientras el peso del gasto público en educación dentro del gasto educativo total aumentó en Uruguay de 71% en 2004 a 75% en 2013<sup>390</sup> (un registro ocho puntos inferior al promedio de los países de la OCDE), en Chile se situó en 2011 en 62%, un valor muy bajo en comparación con los países con amplios regímenes de bienestar (valor que refleja, por otra parte, el fuerte peso que sigue teniendo la esfera privada en la financiación educativa, pese a los intentos de reforma impulsados en las dos administraciones de Bachelet).<sup>391</sup> También al comparar la prioridad macroeconómica del gasto público en transferencias no contributivas se advierte una clara asimetría entre ambos países: mientras el Estado uruguayo destinaba en 2013 un punto del PIB a las principales transferencias de este tipo (el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares y la centenaria Pensión por Vejez e Invalidez), Chile dedicaba 0.55% sumando el programa “Chile Solidario” y el régimen de “Pensión para Adultos Mayores”.<sup>392</sup> Con respecto al campo de las relaciones laborales las diferencias entre ambos países resultan aún más evidentes: tras la restitución de los Consejos de Salarios en Uruguay a comienzos de la primera administración frentista, así como de la nueva legislación en la materia que se fue aprobando en los años siguientes, la tasa de negociación colectiva, de acuerdo a los datos de la OIT<sup>393</sup>, trepó en 2013 a 98% (una cobertura cuasi-universal para los trabajadores asalariados que sitúa Uruguay entre todos los países con más altos registros a nivel global), en tanto en Chile, de acuerdo a la misma fuente y para el mismo año, el registro rozó el 20%; indicadores que tienen, además, un fuerte impacto en las tasas de sindicalización. De acuerdo a la misma fuente, en 2010 la tasa de sindicalización fue de 34% en Uruguay y de 19% en Chile.<sup>394</sup> Por último, y sin afirmar la existencia de una asociación directa entre las variables examinadas y el nivel de concentración del ingreso en ambos

---

<sup>389</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.3, Gráfico 4.13 y Tabla 4.3.

<sup>390</sup> El hecho de que el aumento no haya sido mayor pese a que el gasto público en educación creció del 3% del PIB al 4.6% entre 2004 y 2013 se explica porque también creció el gasto privado, aunque en menor medida.

<sup>391</sup> Datos presentados en el Capítulo 4.4, Gráfico 4.18.

<sup>392</sup> Datos del BID - “Sociómetro” (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//transferencias-sociales.7531.html>).

<sup>393</sup> Ver Capítulo 4.5, Gráfico 4.34.

<sup>394</sup> Ver Capítulo 4.5, Gráfico 4.38.

países (pero quizás sí de su evolución reciente), el cotejo entre ambos países permite advertir claras diferencias: mientras en Uruguay el coeficiente de Gini cayó de 0.464 en 2004 a 0.379 en 2014 (un valor levemente superior al promedio de los países del Mediterráneo, los más desiguales de Europa occidental), en Chile disminuyó de 0.564 en 2000 a 0.524 en 2009 (un descenso del 7% con relación al valor inicial, frente a la reducción del 18% registrada en Uruguay).<sup>395</sup> El examen de las transformaciones o cambios en la arquitectura de bienestar tras las reformas desarrolladas por los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (en términos de cobertura, niveles de estratificación y participación del Estado en la financiación, regulación y provisión de servicios), así como el examen de sus impactos en algunas variables clave (en particular, la concentración del ingreso y los niveles de bienestar de los estratos bajos y medios) permite afirmar que estos cambios no han sido marginales.

La pregunta sobre los factores determinantes de ese viraje o transición desde la arquitectura tradicional del *welfare* uruguayo hacia un tipo o variante de corte más universalista, menos estratificada y con mayor participación del Estado, encuentra algunas respuestas provisionarias en los dos ejercicios de comparación histórica desarrollados en el capítulo anterior. Al comparar los dos “ciclos” políticos posteriores a la restauración democrática (el ciclo de la “doble transición” que abarca las cuatro administraciones consecutivas de los partidos tradicionales, y el “ciclo progresista” que comprende los dos primeros gobiernos del Frente Amplio) no se advierten diferencias significativas en varias de las variables que la literatura identifica como posibles factores causales de una expansión de corte estatista del régimen de bienestar. En ambos períodos (nuestras unidades de análisis o casos) se registraron años de fuerte crecimiento económico (aunque con mayor magnitud y menor volatilidad en el segundo); en ambos períodos estuvieron presentes legados de política que favorecían o facilitaban la implementación de reformas de corte estatista; en ambos períodos existieron fuertes incentivos electorales para impulsar reformas de ese tipo<sup>396</sup>; por último, en ambos períodos los gobiernos dispusieron de los recursos políticos

---

<sup>395</sup> CEPALSTAT ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)).

<sup>396</sup> Un ejemplo del vínculo entre esos legados estatistas y una reforma que amplió la presencia del Estado en uno de los campos de política social durante el primer período, es la reforma de la enseñanza pública pre-terciaria impulsada por el segundo gobierno colorado entre 1995 y 2000. Esa reforma muestra que la decisión política de impulsar transformaciones pro-Estado se hubiese beneficiado de una fuerte preferencia por políticas de corte estatista que

necesarios –especialmente, mayorías legislativas– para impulsar reformas (de hecho, durante el segundo mandato de Sanguinetti se procesaron dos reformas en sectores o áreas principales del régimen de bienestar, gracias al respaldo legislativo de una coalición que perduró durante todo ese período: la reforma de la seguridad social, de corte moderadamente privatista, y la reforma de la educación pública pre-terciaria, de fuerte impronta estatal). La variable en las que ambas unidades temporales asumen, notoriamente, valores divergentes es la orientación ideológica del partido o coalición gobernante; un comportamiento diferente que se puede constatar tanto en las posiciones y preferencias de sus élites y sus votantes, como en sus plataformas electorales y otros documentos programáticos. Por otra parte, al comparar al Frente Amplio (en base a los datos sobre las orientaciones de sus élites, sus votantes y sus plataformas programáticas) con otros partidos o coaliciones de izquierda o centro-izquierda de la región se aprecia su consistente perfil como partido de izquierda.

Con relación a la orientación ideológica del Frente Amplio, las entrevistas realizadas a los informantes calificados que fueron consultados en esta investigación (cuadros políticos que ocuparon posiciones clave en el proceso de formulación, negociación e implementación de las reformas y que reflejan la pluralidad ideológica de la coalición) muestran que existió una articulación entre dos visiones que fue clave para implementar una agenda tan amplia y compleja de reformas sociales durante un período relativamente acotado. Una alianza que, como señalamos en el capítulo anterior, se podría sintetizar en la definición del Frente Amplio como un partido de base laboral con una orientación socialdemócrata (no un partido “profesional-electoral” o de élites de orientación social-liberal, sino un partido laborista o de base laboral con una agenda de orientación socialdemócrata). Un partido de coalición que expresa la articulación entre una agenda centrada en la defensa de los intereses de los trabajadores organizados, la distribución y la intervención del Estado (tradicional de las grandes izquierdas del siglo veinte), con una agenda que busca asegurar un crecimiento sostenible con equidad, favoreciendo la competitividad de la economía, la diversificación de su inserción comercial, la captación de inversión extranjera, la formación de capital humano y promoción de innovación (más propia de las socialdemocracias

---

prevalecía en ese momento –y siguen prevaleciendo– en el electorado. Sobre este punto se recomienda De Armas (2004) y Lanzaro (2004).

contemporáneas, en particular en economías pequeñas como señalan Esping-Andersen 2001b y Castells & Himanen 2002).<sup>397</sup>

El segundo ejercicio de comparación entre los tres períodos de la historia moderna de Uruguay en que se registraron mayores aumentos en la prioridad macroeconómica del gasto público social (una medida sintética del “esfuerzo de bienestar” del Estado), permite identificar la combinación de factores causales que determinó la expansión del gasto social y del régimen de bienestar (verificable también en otras dimensiones y variables, como la producción de reformas legislativas e institucionales en sectores clave de la política social y en la protección laboral). Si bien en esas tres unidades temporales se pueden apreciar algunas similitudes o semejanzas en tres variables clave (las preferencias del partido gobernante con relación a la participación del Estado en el campo social, los recursos políticos del gobierno y el contexto económico), esta configuración causal sólo resulta evidente en dos de los tres períodos analizados: el ciclo progresista y la fase de mitad de siglo veinte. En esas dos unidades temporales claramente se advierten muy altos –y sostenidos– niveles de crecimiento económico, una orientación ideológica del gobierno de corte estatista y laborista (en contextos históricos, por cierto, muy diferentes) y fuertes recursos políticos del Poder Ejecutivo (mayorías en ambas Cámaras durante varias legislaturas consecutivas). En cambio, la asignación de esos valores a la primera unidad temporal podría ser debatida, si se consideran o tienen en cuenta los sub-períodos que se pueden identificar a su interior: en particular, se podría debatir si durante el primero período –la década del diez, que corresponde a la segunda y muy dinámica presidencia de José Batlle y Ordóñez– estuvo presente o ausente la condición causal del alto crecimiento económico. Mientras que en los años veinte el PIB registró altos niveles de crecimiento, en los años en los que Batlle y Ordóñez impulsó su ambiciosa batería de reformas sociales y laborales la economía nacional debió navegar en tiempos turbulentos. Asimismo, con relación a la disponibilidad de fuertes recursos políticos, la valoración de la primera unidad temporal también podría generar debate, ya que se observan dos subperíodos diferentes dentro de esta primera fase: el primero, hasta la primera derrota en las urnas del batllismo y el “alto de Viera”,

---

<sup>397</sup> El siguiente pasaje de una de las entrevistas a los informantes calificados refleja la existencia de estas dos visiones y su articulación o alianza como base de las reformas desarrolladas: “*En el proceso de instalación en el gobierno... (se) supo entender que sin eficiencia y sin crecimiento no había todo lo otro. (...) Esta tensión es definitoria sobre las señas de identidad y la posibilidad de continuidad del proyecto (político de izquierda).*”



con un gobierno muy fuerte liderado por el batllismo; el segundo, desde ese llamado al “alto en el camino” y hasta fines de los años veinte, con un batllismo obligado a negociar y pactar dentro de su propio partido, con las minorías conservadoras, y con la oposición nacionalista, moderando en consecuencia su ímpetu reformista en ese nuevo escenario de la “política de compromiso”.

Más allá de las limitaciones metodológicas que la comparación entre unidades temporales entraña, este ejercicio ha permitido identificar los posibles vínculos entre la orientación ideológica de los partidos o coaliciones gobernantes y la conformación y los perfiles del régimen de bienestar, y en particular la asociación entre los partidos de izquierda y la expansión de las funciones del Estado en estos campos de política.

La identificación de la configuración causal que determinó el perfil de las reformas sociales impulsadas durante las primeras dos administraciones frentistas y el movimiento o transición del centenario régimen de bienestar uruguayo hacia un polo más universalista y menos estratificado, intenta contribuir a una corriente teórica más amplia dentro de la ciencia política (que trasciende o sobrepasa el campo de los estudios sobre regímenes de bienestar): una aproximación teórica que identifica a las ideas políticas de los partidos (desde el nivel más general o normativo de las ideologías que postulan, al nivel más operativo de los modelos de política que promueven) como uno de los factores causales que mayor incidencia tiene en la determinación del comportamiento de los gobiernos.

Como en muchas otras áreas principales de la disciplina, el contencioso en el terreno normativo y el debate teórico (basado en la contrastación empírica de hipótesis) distan de estar resueltos o laudados. Algunas líneas de investigación más ambiciosas y exigentes en términos metodológicos podrían ser sugeridas para avanzar en esa dirección: estudios comparativos con un “n” mayor que permita controlar las hipótesis con otras variables relevantes y descartar hipótesis rivales; estudios comparativos entre unidades espaciales que eviten los sesgos y debilidades del análisis de varianzas diacrónicas (Bartolini 1994); estudios con un número de observaciones suficiente que permita un tratamiento estadístico más riguroso. Además de proponer indagaciones más exigentes en términos metodológicos que permitan producir inferencias causales más robustas, algunas posibles líneas de investigación de corte más cualitativo (incluso mediante estudios de caso

orientados teóricamente o comparaciones entre unidades temporales) podrían contribuir a la acumulación de conocimiento en este campo. En ese sentido, la comparación entre las “izquierdas” –particularmente en la región– puede permitir precisar el análisis sobre los vínculos causales entre ideas políticas y políticas sociales, y, quizás, hallar perfiles más específicos dentro del amplio espectro de las izquierdas latinoamericanas. Esta discusión, por otra parte, permitiría avanzar en el conocimiento sobre las variantes de régimen de bienestar que es dable esperar en los sistemas políticos de la región bajo gobiernos de izquierda o centro-izquierda.

Subestimar la significación y los impactos de algunas de las reformas sociales que fueron lideradas por partidos de izquierda o centro-izquierda en América del Sur durante los últimos años responde, a menudo, a una comparación –quizás demasiado exigente– entre estos casos y las clásicas experiencias de construcción de *welfare* en los países escandinavos, del norte de Europa o incluso en los del Mediterráneo. Naturalmente, al cotejar las recientes experiencias latinoamericanas (aun las más exitosas, los contados *leading cases*) con esos ejemplares más tempranos y avanzados, las diferencias resultan notorias en cualquiera de las variables que se utilice para describir los rasgos y los impactos de un régimen de bienestar: la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social, la cobertura de las políticas, los niveles de estratificación de los servicios, los grados de des-mercantilización en el acceso a la protección social, la capacidad de las transferencias y los impuestos para reducir la desigualdad, etcétera. Quizás resulte más útil para hacer progresar la teoría y para nutrir el debate político sobre el tipo de régimen de bienestar que requieren las sociedades latinoamericanas en las próximas décadas, profundizar en la indagación sobre los nuevos tipos de régimen que es factible construir en economías, sociedades y sistemas políticos como los de la región, muy diferentes a los que pautaron la emergencia y el desarrollo durante el siglo veinte de los Estados de Bienestar más avanzados.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel y Luna, Juna Pablo (2004): “Estructuración ideológica y competencia programática: los partidos chilenos y uruguayos en perspectiva comparada”. En *Revista de Ciencia Política*, 24 (1), (pp. 128-168).
- Allan, James P. (2002): “Partisan Politics and Welfare State Outcomes: A Comparative Study of Eighteen Advanced Industrial democracies, 1979-1997”. En *Keele European Parties Research Unit, Working Paper 12*.
- Altimir, Oscar (2008): “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”. En *Revista de la CEPAL 96*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Altimir, Oscar (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL., Nº 27. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Yapor, Mijail (2015): “Desigualdad e informalidad en el Uruguay”. En Amarante, Verónica y Arim, Rodrigo (Eds.), *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amarante, Verónica; Colafranceschi, Marco; Vigoritto, Andrea (2011): “Uruguay’s Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010”. *Working Paper No. 2011/94*. United Nations University. World Institute for Development Economics Research.
- Amarante, Verónica y Tenenbaum, Victoria (2016): “Mercado laboral y heterogeneidad productiva en Uruguay”. En Amarante, Verónica e Infante, Ricardo, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2012): *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo: Comisión Intersectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006): *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington: INDES-BID.
- Antía, Florencia (2014): *La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000*. Tesis de Doctorado. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; Midaglia, Carmen (2013): “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En

- Revista Uruguaya de Ciencia Política 22. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (pp.171-194).
- Araújo Teixeira, Zuleide (2009): "Consenso progresista desde el Sur". En Quiroga, Yesko, Canzani, Agustín y Ensignia, Jaime (Comp.), *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas en el Conosur*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
  - Arias, Xose Carlos (1996): *La formación de la política económica*. Madrid: Editorial Civitas.
  - Arim, Rodrigo, Cruces, Guillermo, y Vigorito, Andrea (2009): "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión". *Serie Políticas Sociales*, N° 146. Santiago de Chile: CEPAL.
  - Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea (2007): *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006*. Montevideo: Banco Mundial.
  - Azar, Paola; Bertino, Magdalena; Fleitas; García Repetto, Ulises; Bertoni, Reto; Sanguinetti, Claudia; Sienna, Mariana (2009): *¿De quienes, para quienes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Montevideo: Fin de Siglo.
  - Baggesen Klitgaard, Michael. (2007): "Why are They Doing It? Social Democracy and Market Oriented Welfare State Reforms". En *West European Politics*, 30 (1), 172-194.
  - Barrán, José Pedro y Nahum, Benjamín (1985): *Battle, los estancieros y el imperio británico, Tomo II. Un diálogo difícil 1903-1910*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
  - Barrientos, Armando. 2004. "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime". En Gough, Ian y Wood, Geof (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
  - Bartolini, Stefano (1994): "Tiempo e investigación comparativa". En Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (Comps.), *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
  - Benavente, María Dolores (2011): "El empresariado nacional. Hacia un capitalismo colaborativo". En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (Coord.), *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Editorial Sudamericana.
  - Bentancur, Nicolás (2008): *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: ICP- CSIC- Ediciones de la Banda Oriental.
  - Bentancur, Nicolás y Busquets, José Miguel (2016): "Una mirada de conjunto a las políticas públicas del decenio progresista". En Bentancur, Nicolás y Busquets, José Miguel (Coords),



El decenio progresista. *Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

- Bentancur, Nicolás y Mancebo, María Ester (2010): “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de Izquierda” En Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, María Ester (2011): “La educación en la encrucijada: escrutinio político y gobierno de la enseñanza”. En Instituto de Ciencia Política, *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Informe de Coyuntura N°10. Montevideo: Estuario.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, María Ester (2009) “Los mandatos de la nueva Ley General de Educación”. En Instituto de Ciencia Política, *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*, Informe de Coyuntura N°9. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bértola Luis (2005): “A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870”. *Revista Investigaciones de Historia Económica*, Madrid.
- Bértola, Luis y Álvarez, Jorge (2010): “Desarrollo y desigualdad: miradas desde la historia económica”. En Miguel Serna (Ed), *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Buenos Aires: CLACSO.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013): *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo* (Corhacho, Ana, Fretes Cibils, Vicente, y Lora, Eduardo F.ds.). Washington: BID.
- Bobbio, Norberto (1998): *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*. Madrid: Editorial Taurus.
- Boix, Carles, (1998): *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano y Powell, Martin (2004): *Social democratic party policies in contemporary Europe*. Routledge, Londres.
- Buquet, Daniel (2005): “Elecciones uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría”, en Buquet, Daniel (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.

- Buquet, Daniel y De Armas, Gustavo (2004): “La evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica”, junto a Daniel Buquet. En Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- Buquet, Daniel y Luján, Diego (2011): “El Poder Ejecutivo”. En Instituto de Ciencia Política: *Política en tiempos de Mujica. En busca de un rumbo. Informe de Coyuntura N°10*. Montevideo: Editorial Estuario.
- Busquets, José Miguel (2005): *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Uruguay (1981-1995)*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Editorial Lapzus.
- Busquets, José Miguel (2010): “La política de la seguridad social en el gobierno de Vázquez: proceso y sustancia”. En Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro (Coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – ICP.
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo (2014): *Educación*. Serie Nuestro Tiempo. El libro de los bicentenarios, N° 18. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura (<http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62982/1/nuestro-tiempo-18.pdf>).
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo. 2011. “Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del bicentenario. Algunos aportes para una nueva utopía educativa”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (Coords.), *La Aventura Uruguaya. ¿Naidas más que naides?* Montevideo: Debate.
- Caetano, Gerardo; De Armas, Gustavo; Torres, Sebastián (2014): *La provocación del futuro. Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Editorial Planeta.
- Cameron, David (1978): “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis.” *American Political Science Review* 72 (pp.1243–61).
- Canzani, Agustín (2000): “Mensajes en una botella. Analizando las elecciones 1999-2000”. En Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.
- Canzani, Agustín (2005): “Cómo llegar a buen puerto: Un análisis desde la opinión pública de la trayectoria electoral del EPFA”. En Buquet, Daniel (Coord.), *Las claves del cambio. Ciclo*

*electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones de la Banda Oriental.

- Castellano (1996): “Uruguay: Un caso de ‘Bienestar de Partidos’”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº9. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Castells, Manuel y Himanen, Pekka (2002): *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castiglioni, Rossana (2005): *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge.
- Collier, David (1994): “El método comparativo: dos décadas de cambios”. En Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cosse, Gustavo (2001): “El sistema de *voucher* educativo. ¿Una nueva panacea para América Latina?”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº12. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Chasqueti, Daniel (2008): *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Ediciones CAUCE.
- Chasqueti, Daniel y Guedes, Alejandro (2013): “La actividad legislativa en los albores de la carrera electoral”. En Instituto de Ciencia Política, *Política en los tiempos de Mujica III. Informe de Coyuntura Nº12*. Montevideo: Editorial Estuario.
- Collier, David (1994): “El método comparativo: dos décadas de cambio”. En Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (Comps.), *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Davrieux, Hugo (1991): *Desigualdad y gasto público en los '80*. Montevideo: CINVE – Ediciones de la Banda Oriental.
- De Armas, Gustavo (2005): “De la sociedad “hiperintegrada” al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido”. En Caetano, Gerardo (Director), *20 años de democracia (Uruguay 1985-2005). Miradas múltiples*. Montevideo: Editorial Taurus.
- De Armas, Gustavo (2009): “Elecciones 2009 en Uruguay. Debilitamiento del “efecto demográfico”, consolidación del nuevo sistema partidario y cambios en las transferencias de votantes entre bloques”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº16. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Editorial Fin de Siglo.

- De Armas, Gustavo (2012): “El policy making process en la educación básica en Uruguay (2005-2012)”. Ponencia presentada al cuarto Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo, 14-16 de noviembre.
- De Armas, Gustavo (2009): “La relación entre Estado y sociedad civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de Izquierda en Uruguay: ¿de la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?”. En Arnson, Cynthia J. (compiladores), *La “nueva izquierda” en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil*. Washington: Ed. Woodrow Wilson International Center for Scholars - Universidad Torcuato di Tella. (<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nueva%20Izquierda%20Enero%202009I.pdf>)
- De Armas, Gustavo (2004): *Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Extrema*, Serie Análisis y Propuestas. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Uruguay (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04490.pdf>)
- De Armas, Gustavo (2010): “Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: ‘el descubrimiento de la infancia’”. En Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – Instituto de Ciencia Política.
- De Armas, Gustavo (2009): *Primero la Infancia. Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay*. Montevideo: Ed. Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- De Armas, Gustavo (2015): “Nuevos modelos de welfare. Debates teóricos y trayectorias recientes”. En *Estudios* N° 33 – Debates contemporáneos en teoría social y política. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- De Armas, Gustavo (2006): “Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo del Frente Amplio”. En *América Latina Hoy*, N°44, Madrid (pp. 41-61) (<file:///C:/Users/gdearmas/Downloads/2484-6866-1-PB.pdf>).
- De Armas, Gustavo (2004): *Técnicos y Política en la Reforma Educativa uruguaya (1990-1999). Análisis político del proceso reformista*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Serie Tesis.
- De Armas, Gustavo y Filgueira, Fernando (2007): “En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del siglo XXI”. En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (Coord.), *Uruguay 2020*. Montevideo: Editorial Taurus.



- De Armas, Gustavo y Fuentes, Guillermo (2012): “La transformación de los regímenes de bienestar en las socialdemocracias criollas a comienzos del siglo XXI. Los casos de Brasil, Chile y Uruguay”. Paper presentado al Seminario Internacional “Social Democracias “Tardías” Europa del Sur y América Latina España, Brasil, Chile, Uruguay”, organizado por Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo 12 y 13 de noviembre).
- De Armas, Gustavo; Garcé, Adolfo; Yaffé, Jaime (2001): “Introducción al estudio de las tradiciones ideológicas de los partidos políticos uruguayos en el siglo XX” En *Política y Gestión*, N°5. Buenos Aires.
- De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo (2004): “La adaptación de paradigmas externos de políticas públicas en la reforma educativa uruguaya (1995-2000)”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 14. Montevideo: Universidad de la República del Uruguay. (pp.67-83).
- De Armas, Gustavo; Machado, Florencia; Luzuriaga, Andrea (2009): *Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio: análisis de algunas experiencias*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FESUR) (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06886.pdf>).
- De Armas, Gustavo y Ramos, Conrado, (2011): “La evolución de los sistemas de bienestar en América Latina”. Santiago de Chile: CIEPLAN (Inéd.).
- Dominguez, Jorge (Ed) (1997): *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State Press.
- Draibc, Susana (2009): “Programas de transferencias condicionadas”. En Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro (Eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Ermida Uruarte, Oscar (2005): “Naturaleza de los laudos de los consejos de salarios y su relación con los convenios colectivos”. En Universidad de la República, *Los consejos de salarios. Una mirada actual*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Esping-Andersen, Gøsta. (2001a): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, Gøsta. (2001b): “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”. En Franco, Rolando (Ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2012) (Ed.): *Why we need a new welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2007.):“Un nuevo equilibrio de bienestar”. En *Política y Sociedad*, Vol. 44, Nº 22, *Estado de Bienestar y Política Social*. Madrid: Publicaciones Universidad Complutense de Madrid.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”. En *Desarrollo Económico*, Vol.35, Nro. 140, enero-marzo.
- Evans, Peter (1997): “The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”. En *World Politics*, Volume 50, Number 1, October.
- Favaro, Edgardo y Bensión, Alberto. (1993): “Uruguay”. En Rottenberg, Simón (Ed.), *Costa Rica and Uruguay. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández, Tabaré (2010): “El peso del origen institucional: Una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la Educación Media de Uruguay (2005-2009)”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 19. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones CAUCE.
- Fernández Galeano y Benia, Wilson (2014). *Salud*. Colección libro de los bicentenarios. Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- Filgueira, Carlos (2005): “Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)”. En *Prisma* Nº21. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (pp.67-115).
- Filgueira, Fernando (2009): *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Filgueira, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”. En *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, Fernando (2013): “Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (pp.17-47).

- Filgueira, Fernando (2005): "Past, Present, and Future of the Latin American Social State: Critical Junctures and Critical Choices". *UNRISD Working Paper*. Geneva: UNRISD.
- Filgueira, Fernando, Rodríguez, Federico, Alegre, Pablo, Lijtenstein, Sergio y Rafaniello, Claudia (2005): "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado". En *Prisma* N°21. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (pp.7-42).
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (1994): *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*. Montevideo: Editorial Arca.
- Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés (2000): "Contextos y estrategia de las reformas institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 12. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (pp.97-122).
- Filgueira, Fernando y Luna, Juan Pablo (2009): "Societies, Social Policies and Political Representation: A Latin American Perspective". En *International Political Science Review*, Vol. 30, N° 5, 471-485.
- Franco, Rolando y Cohen, Ernesto (2006): "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias" En Franco, Rolando y Cohen, Ernesto (comp.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- Fuentes, Guillermo (2010): "El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: Análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol.19. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Ediciones CAUCE.
- Fuentes, Guillermo (2013): *La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay (2005-2012): impulso reformista con freno desde los puntos y actores de veto*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Garcé, Adolfo (2012a): *Donde hubo fuego. El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral 1985-2004*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo
- Garcé, Adolfo (2012b): *La política de la fe. Apogeo y crisis en la reconstrucción del PCU 1985-2012*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Garcé, Adolfo (coordinador); López, Camilo; D'Avenia Lucas; Villegas, Belén (2016): "Régimen Político de Conocimiento. Evaluando un concepto a partir de la comparación de

- Chile y Uruguay.” Informe final de proyecto de investigación para la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (UdelaR). Montevideo: UdelaR.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (2004): *La Era Progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
  - Geddes, Barbara (1994): “Challenging the conventional wisdom”. En *Journal of Democracy* - Volume 5, Number 4, October, (pp. 104-118).
  - González, Luis Eduardo (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Editorial Fundación de Cultura Universitaria.
  - González, Luis Eduardo y Queirolo, Rosario (2000): “Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios”. En Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Orienta.
  - Gough, Ian; Barrientos, Armando; Wood, Geof; Bevan, Philippa; Davis, Peter; Graham, Room (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
  - Grau, Carlos (2011): “Cuantificación del gasto educativo en Uruguay”. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura ([http://baseddp.mec.gub.uy/index.php?lvl=author\\_sec&id=2596](http://baseddp.mec.gub.uy/index.php?lvl=author_sec&id=2596))
  - Hacker, Jacob (2004): “Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.” En *American Political Science Review*. 98 (2): (pp.243-260).
  - Haggard, Stephan & Kaufman, Robert (2008): *Development, democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
  - Hall, Peter (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain”. En *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (pp.275-296).
  - Hecló, Hugh (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Pres.
  - Hobsbawm, Eric (1995): *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Editorial Crítica.
  - Huber, Evelyne, Ragin, Charles and Stephens, John D. (1993): “Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and Welfare State. *American Journal of Sociology*, Volume 99, Issue 3 (pp.711-749).



- Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, John D. (1993): "The Impact of Economic Development on Democracy". En *Journal of Economic Perspectives*, Vol.7, Number 3 (pp.71-85).
- Huber, Evelyne & Stephens John D. (2012): *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D (2001): *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D (2014): "Partisan Impacts on Social Policy and Distributive Outcomes in the Eras of Welfare State Expansion and Retrenchment". Paper preparado para ser presentado en el Seminario sobre "State and Capitalism since 1800". Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, MA, October 24, 2014.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D. (2005): "Successful social policy regimes? Political economy and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica". Documento presentado en *Democratic Governability in Latin America*, Notre Dame.
- Huber, Evelyne & Stephens, John D. (1999): "Welfare State and Production Regimes on the era of retrenchment". (s/d)
- Isuani, Aldo (1991) "Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación". En Isuani, Aldo et.al, *El Estado Benefactor: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila.
- Kaztman, Ruben (1997): "Marginalidad e integración social en Uruguay". En CEPAL: *Revista de CEPAL*, Nº 62. Santiago de Chile: CEPAL, pp.91-117.
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (2000): *El diseño de investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Korpi, Walter (1989): "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship". *American Sociological Review* 54 (3) (pp.309-328).
- Korpi, Walter (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter & Palme, J. (1998): "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the Western countries". *American Sociological Review*, Vol. 63, Nº 10 (pp.661-687).

- Lanzaro, Jorge (2013): “Centro presidencial. Estudio sobre alto gobierno en Uruguay”. Documento on line N° [01/13]. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.
- Lanzaro, Jorge (2004): “La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio”. En Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Lanzaro, Jorge (2004): *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lanzaro, Jorge (2000): *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en tiempos de reforma*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Lanzaro, Jorge (2008): “La social democracia criolla”. En *Nueva Sociedad* 217.
- Lanzaro, Jorge (2006): “La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia”. En *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Lanzaro, Jorge (2010): “Persistence and Change in an Old Party Democracy”. En Kay Lawson & Jorge Lanzaro, Jorge (Eds.), *Political Parties and Democracy*. Wesport: Praeger.
- Lanzaro, Jorge (2010): “Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: Debates Teóricos y Evolución Histórica”. En Lanzaro, Jorge (Ed), *El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- Lanzaro, Jorge (2010): “Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 19 N°1. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (pp.45-68).
- Lanzaro, Jorge Luis (1986): *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Lanzaro, Jorge y De Armas, Gustavo (2012): “Clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos”. En Paramio, Ludolfo (Ed.), *Clases medias y procesos electorales en América Latina*. Madrid: Ed.Catarata.
- Larrañaga, Osvaldo (2010): “El Estado de Bienestar en Chile: 1900-2010”. *Documentos de Trabajo – PNUD Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

- Lavigne, Pablo y Bove, Federico (2014): “Hechos estilizados del gasto público en Argentina”. En *Palermo Business Review* N° 11. Buenos Aires.
- León, Arturo (2008): *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el logro de la primera meta del Milenio*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Levitsky, Steven & Kenneth Roberts (Eds.) (2011): *The resurgence of the Latin American left*. New York: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend (1971): “Comparative politics in the comparative method”. *American Political Science Review*, 65, pp.682-693.
- Lijphart, Arend (1975): “The comparable-cases strategy in comparative research”. *Comparative Political Studies*, 8, pp.158-177.
- Llambi, Cecilia y Furtado, Magdalena (2005): “Gasto público en educación en Uruguay: composición, evolución reciente y desafíos”. En Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*. UNICEF: Montevideo.
- Llambi, Cecilia; Oddone, Gabriel; Perera, Marcelo; Velázquez, Virginia (2010): *Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social*. Montevideo: BID, UR-P 1066 (<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2351/Estudio%20sobre%20impacto%20distributivo%20del%20gasto%20p%C3%BAblico%20social%20en%20Uruguay%20-%20Nota%20T%C3%A9cnica.pdf?sequence=1>)
- Lorenzoni, Miguel y Pérez, Verónica (2013): “Cambios y continuidad de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°21. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Luhmann, Niklas (1993): *Teoría política del Estado de Bienestar*. Madrid: Editorial Alianza Universidad.
- Luna, Juan Pablo (s/d): “A Lost Battle? Building Programmatic Party-Voter Linkages in Contemporary Latin America: A comparative Analysis of Chile and Uruguay”. En Guillermo, O’Donnell, Joseph, I.Tulchin y Augusto Varas (Eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, N°19.
- Luna, Juan Pablo (2004): “De familias y parentescos políticos: Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”. En Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya*

*entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – Instituto de Ciencia Política.

- Luna, Juan Pablo (2004): “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno nacional” En Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – Instituto de Ciencia Política.
- Luna, Juan Pablo (2007): “Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay”. *En Latin America Politics and Society*, N.49.
- Madrid, Raul (2003): *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott; Brick, Daniel; Pérez-Liñán, Aníbal (2001): “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999.” *Studies in International Comparative Development* 36(1): 37–65.
- Mancebo, María Ester (2002): “La larga marcha de una reforma exitosa”. En Instituto de Ciencia Política: *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985–2000)*. Montevideo: ICP-Ediciones de la Banda Oriental.
- Mancebo, María Ester y Goyeneche, Lucía (2010): “Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica”. Ponencia en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: FCS/UdelaR.
- Maravall, José María (1992). “What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe”, Fundación Juan March Working Paper 36. Madrid.
- Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth (2009): “Economía política de las finanzas públicas y las políticas sociales en América Latina”. En Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro (Eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Martínez Franzoni Juliana (2008a): *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006): *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles son y cómo son?* San José: Instituto de Investigaciones Sociales / Fundación Carolina.



- Martínez Franzoni, Juliana (2008b): “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies”. *Latin American Politics and Society*, 50(2): 67-100.
- Melgar, Alicia (1981): *Distribución del ingreso en el Uruguay*. Serie Investigaciones Nº 18. Montevideo: CLAEH.
- Merkel, Wolfgang (1995): *¿Final de la Socialdemocracia?* Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991): “Social Security in Latin America”. Informe para el BID. Report.
- Mesa Lago, Carmelo (1978): *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Midaglia, Carmen (1997): “El rendimiento de los by pass como instrumento de reforma social: el caso Pris”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (pp.83-104).
- Midaglia, Carmen (2000): *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO – Asdi.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº16. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010): *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política FCS/UdelaR*. Montevideo: MIDES.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010): “Ministerio de Desarrollo Social”. En Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – Instituto de Ciencia Política.
- Monestier, Felipe (1999): “Partidos por dentro: la fraccionización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994)” En González, Luis Eduardo, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Moreira (2004: 111-112): *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.

- Myles, John y Quadagno, Jill (2002): "Political Theories of the Welfare State" *Social Service Review*, (pp. 34-57).
- Nahum, Benhamin (2011): *Historia Uruguay VIII. La época batllista. 1905-1929*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, Benjamín (coord.) (2007): *Estadísticas históricas del Uruguay. 1900-1950. Tomo I: Población y sociedad, política, educación y Estado*. Montevideo: Universidad de la República entre 1910 y 1950.
- Offe, Claus (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Offe, Claus (1988): "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización". En Offe, Claus (Ed.), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Opertti, Renato (1997): "La Reforma Educativa: reivindicación del Estado Benefactor". En *Cuadernos del CLAEH, N° 78-79*. CLAEH: Montevideo (pp.139-159).
- Oreggioni, Ida (2015): "El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cobertura poblacional del Sistema Nacional Integrado de Salud". En Fernández Galeano, Miguel, Levcovitz, Eduardo, y Olesker, Daniel (Coord.), *Economía, Política y Economía Política para el Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay y OPS/OMS.
- Pampel, F.C. & Williamson, J.B. (1989): *Age, Class, Politics, and Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo (1994): "Comparación y explicación". En Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (Comps.), *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Panizza (1990): *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Papadópolos, Jorge (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Paramio, Ludolfo. 2009. *La Socialdemocracia*. Catarata ediciones. Madrid.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001): "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas". En del Pino, Eloisa y Colino, César (Coords.),

*Zona Abierta 114/115. La reforma del Estado de bienestar.* Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- Pierson, Paul (2001): *The New Politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam & Teune, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry.* Nueva York: Wiley.
- Pribble, Jennifer (2008): "Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era". Dissertation submitted to the faculty of the University of North Carolina at Chapel Hill in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science (<https://cdr.lib.unc.edu/indexablecontent/uuid:af634528-b5cd-4c82-b69b-cfe53fe7356d>).
- Pribble, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pribble, Jennifer & Huber, Evelyne (2011): "Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay". En Levitsky, Steven & Roberts, Ken (Eds.), *Latin America's Left Turn.* New York: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam (2001): "How Many Ways Can Be Third?" En Glyn, Andrew (Ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980.* New York: Oxford University Press.
- Puhle, Hans-Jürgen (2001): "Mobilizers and Late Modernizers: Socialist Parties in the New Southern Europe". En Diamandouros, Nikiforos & Gunther, Richard (Eds.), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ragin, Charles (1994): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y a su diversidad.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Ragin, Charles (1987): *The comparative method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.* Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles y Zaret, David (1983): "Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies". *Social Forces*, LXI, 1983, pp.731-754.
- Rivoir, Ana Laura y Lamschein, Susana (2012): *Cinco años del Plan C'EIBAL.* Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

- Rodríguez, Federico y Rossel, Cecilia (Coords.) (2009): *Panorama de la vejez en Uruguay*. Montevideo: Programa de Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay.
- Rossel, Cecilia (2016): “De la heterogeneidad productiva a la estratificación de la protección social”. En Amarante, Verónica e Infante, Ricardo (Eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL y OIT.
- Rueschemeyer, Dietrich; Huber, Evelyne; Stephens, John D. (1992): *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Segura-Ubiergo, Alex. (2007): *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1992): *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Senatore, Luis (2010): “La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009”. En Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – Instituto de Ciencia Política.
- Senatore, Luis y Carracedo, Fabián (2013): “Las relaciones entre el Gobierno, los sindicatos y los empresarios durante la segunda mitad de la gestión del Presidente Mujica”. En Instituto de Ciencia Política, *Política en los tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*. Montevideo: Editorial Estuario.
- Setaro, Marcelo (2010): “La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud”. En Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo – CLACSO – Instituto de Ciencia Política.
- Setaro, Marcelo (2013): *La economía política de la reforma del sector salud en el Uruguay (2005-2012). Innovación y continuidad en la construcción de un estado social con inspiración desarrollista*. Tesis Doctoral – Universidad de la República (Uruguay).
- Setaro, Marcelo y Fuentes, Guillermo (2012): “Segunda etapa de la reforma de salud. Navegando entre Escila y Caribdis”. En Instituto de Ciencia Política, *Política en tiempos de Mujica II. Un balance a mitad de camino*. Montevideo: Estuario Editorial.
- Skocpol, Theda (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*. Cambridge: Harvard University Press.



- Skocpol, Theda & Amenta, Edwin (1986): "States and Social Policies". *Annual Review of Sociology* 12 (2) (pp.131-157).
- Stephens, John D. (2005): "Democratization and Social Policy Development in Advanced Capitalist Societies". Documento de trabajo preparado para UNRISD "Project on Social Policy and Democratization".
- Stephens, John D. (1979): *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Tanzi, Vito (2005): "The Role of the State in the 21st Century". Cato Institute & IMF.
- Throp, Rosemary (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: BID.
- Titmus, Richard (1958): *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Universidad de la República – Ministerio de Desarrollo Social (2007): *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 1910 -2006*. Montevideo: MIDES.
- Weir, Margaret y Skocpol, Theda (1993): "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión". En *Zona Abierta*, N°63/64.
- Weyland, Kurt (2004): "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record". En *Latin American Politics & Society*, Vol.46, N°1.
- Weyland, Kurt (2003): "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?" En *Third World Quarterly*, Vol.24, N° 6 (pp.1095-1115).
- Weyland, Kurt (2002): *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton: Princeton University Press.
- Wilensky, Harold L. (1981): "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development". En Flora, Peter & Heidenheimer, Arnold J. (Eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures*. University of California Press.
- Williamson, John (1991): "In Search of a Manual for *Technopols*". En Williamson, John (Ed.), *The Political Economy of Politic Reform*. Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, John (1990): *Latin American adjustment: how much has happened?* Estocolmo: Institute for Latin American Economics.

- Yaffé, Jaime (2005): *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.
- Yaffé, Jaime (2010): “Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985)”. Ponencia presentada en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 3 y 4 de agosto.

#### Anexo I: informes, leyes y prensa consultada

- Amarante, Verónica; Ceni, Rodrigo; Iores, Manuel; Vigorito, Andrea (coord.) (s/d): “Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe final”. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social – Universidad de la República.
- Boliolo y Maneiro (s/d): “Diálogo social en los consejos de salarios”. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Caraballo, Darwin; De Armas, Gustavo; Glejberman, David (2005): *La ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004)*. Serie de Notas de Referencia. REI-RN-05-002 BID: Washington. (<http://www.iadb.org/regions/rei/econ/REI-RN-05-002.pdf>)
- CEPAL (2015): *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), (2016), *Panorama Social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2011): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2004): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006): *Tributación en América Latina. En búsqueda de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Deininger, Klaus and Lyn Squire (1996): “A New Data Set Measuring Income Inequality”. En *The World Bank Economic Review*, 10(3): 565-91.
- Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (s/d): *El gobierno del cambio – Dr. Tabaré Vázquez – La transición responsable*. Montevideo: FESUR.
- Fleitas, Sebastián y Román, Carolina (2010): “Evolución de la población económicamente activa en el siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones”. *Boletín de Historia Económica - Año VIII - N° 9*. Montevideo ([http://www.audhe.org.uy/Boletin\\_Audhe/Boletin\\_9/Boletin\\_AUDEH\\_2010-Fleitas&Roman.pdf](http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_9/Boletin_AUDEH_2010-Fleitas&Roman.pdf)).
- Grau, Carlos (2001): “Cuantificación del gasto educativo en Uruguay”. Montevideo: MEC ([http://baseddp.mec.gub.uy/index.php?lvl=author\\_sec&id=2596](http://baseddp.mec.gub.uy/index.php?lvl=author_sec&id=2596)).
- INE (2016): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2015*. Montevideo: INE.
- INE (2015): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2014*. Montevideo: INE.
- INE (2014): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2013*. Montevideo: INE.
- INE (2013): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2012*. Montevideo: INE.
- INE (2012): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011*. Montevideo: INE.
- INE (2011): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2010*. Montevideo: INE.
- INE (2010): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2009*. Montevideo: INE.
- INE (s/d): *Líneas de pobreza e indigencia 2006. Uruguay. Metodología y resultados*. Montevideo: INE.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2014): *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEEd.
- Mazzuchi, Graciela (2009): “Las relaciones laborales en Uruguay. De 2005 a 2008” (informe preparado para la OIT).
- Ministerio de Desarrollo Social (2014): *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013*. Montevideo: MIDES.

- Ministerio de Educación y Cultura (2014): *Anuario Estadístico de la Educación 2013*. Montevideo: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (2016): *Panorama de la Educación en Uruguay 2014*. Montevideo: MEC.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013): *Panorama del trabajo decente en Uruguay, con perspectiva sectorial 2006-2012*. Montevideo: MTSS.
- Nahum, Benjamín (coord.) (2007): *Estadísticas históricas del Uruguay. 1900-1950. Tomo I: Población y sociedad, política, educación y Estado*. Montevideo: Universidad de la República.
- Oreggioni, Ida (2015): “El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cobertura poblacional del Sistema Nacional Integrado de Salud”. En OPS/OMS – UdelaR (Eds.), *Economía, Política y Economía Política para el Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay*. Montevideo: OPS.
- Organización Internacional del Trabajo / Instituto Cuesta Duarte (2014): *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte.
- Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (2012): “Avances y consolidación de la Cobertura Universal en Salud en Uruguay”. Montevideo: OPS-OMS.
- Pereira, Gonzalo (1988): *El viraje de la 15*. Montevideo: Editorial Gandhi.
- UdelaR – MIDES (2007): *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 1910-2006*. Montevideo: MIDES.  
([http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/public/documents/identificacion\\_y\\_analisis\\_gps\\_Uruguay\\_1910\\_2006\\_mides\\_udelar\\_2008.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/public/documents/identificacion_y_analisis_gps_Uruguay_1910_2006_mides_udelar_2008.pdf)).

Con relación a las leyes que fueron examinadas, se construyó taxativamente una muestra de leyes en los campos de la asistencia social, educación, relaciones de trabajo, protección laboral y seguridad social que fuesen específicas e introdujeran algún cambio de cierta magnitud. Las leyes examinadas fueron las siguientes:

17866	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2550248.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2550248.htm</a>
17869	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1253574.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1253574.htm</a>
17885	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6863551.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6863551.htm</a>
17940	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6508920.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6508920.htm</a>



17963 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2685769.htm>  
18033 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3217391.htm>  
18065 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7171142.htm>  
18091 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4933776.htm>  
18099 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2568934.htm>  
18119 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6604655.htm>  
18131 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2572533.htm>  
18161 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3796813.htm>  
18211 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1151814.htm>  
18227 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1680395.htm>  
18236 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7751992.htm>  
18241 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3587241.htm>  
18246 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9949125.htm>  
18251 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6420106.htm>  
18335 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7692954.htm>  
18345 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9569735.htm>  
18355 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4536008.htm>  
18384 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9120192.htm>  
18395 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2189683.htm>  
18396 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9671240.htm>  
18399 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9660131.htm>  
18405 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5483695.htm>  
18406 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3722003.htm>  
18437 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9787835.htm>  
18441 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3113356.htm>  
18458 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5161798.htm>  
18508 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5698926.htm>  
18561 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9769442.htm>  
18566 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7900948.htm>  
18572 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8395491.htm>  
18725 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3431687.htm>

18731	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8739934.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8739934.htm</a>
18847	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3962531.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3962531.htm</a>
18869	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3416081.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3416081.htm</a>
19027	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4461809.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4461809.htm</a>
19043	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6766306.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6766306.htm</a>
19122	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2267239.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2267239.htm</a>
19133	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5168579.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5168579.htm</a>
19154	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4535641.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4535641.htm</a>
19160	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8318287.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8318287.htm</a>
19161	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5701570.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5701570.htm</a>
19162	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7582438.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7582438.htm</a>
19196	<a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4302267.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4302267.htm</a>

Con relación a la prensa analizada (artículos, editoriales y notas que se publicaron entre marzo de 2005 y diciembre de 2014) sobre política social, educación, salud y relaciones laborales, cabe señalar que los medios consultados fueron: los periódicos *El Observador*, *El País*, *La Diaria*, *La República* y *Últimas Noticias*; los semanarios *Brecha*, *Búsqueda*, *La Juventud*, *Semanario 7n* y *Voces*. Información de prensa provista por la Biblioteca del Poder Legislativo.<sup>398</sup>

#### Anexo II: entrevistas realizadas

- Briozzo, Leonel: Subsecretario de Salud Pública entre 2011 y 2015. [ICG<sup>399</sup>]
- Capurro, Teresita: dirigente de la Federación Uruguaya de Magisterio entre 2005 y 2010, y Consejera (electa por los docentes) del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública entre 2010 y 2014.[\*] [ICS]

<sup>398</sup> Un corpus de aproximadamente 3600 observaciones con sus correspondientes descriptores, del que se extrajo una muestra intencional que fue la analizada para este estudio.

<sup>399</sup> Los informantes calificados han sido clasificados de acuerdo al rol por los que se los entrevistó con los siguientes códigos: ICG significa “informante calificado del ámbito de gobierno”; ICS significa “informante calificado del ámbito sindical”; ICE significa “informante calificado del ámbito empresarial”.

\* Las entrevistas señaladas con asterisco pertenecen al trabajo de campo del estudio coordinado por el autor en el

- Castellano, Milton: dirigente del PIT-CNT entre 2005 y 2015. [\*] [ICS]
- Ehrlich, Ricardo: Intendente Municipal de Montevideo entre 2005 y 2010, y Ministro de Educación y Cultura entre 2010 y 2015. [ICG]
- Fernández Galcano, Miguel: Subsecretario de Salud Pública entre 2005 y 2010.[ICG]
- Garibaldi, Luis: Director Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura entre 2005 y 2015.[ICG]
- Lorenzo, Fernando: Jefe de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas entre 2005 y 2010, y Ministro de Economía y Finanzas entre 2010 y 2013.[ICG]
- Lousteneau, Nelson: Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social entre 2009 y 2015. [\*][ICG]
- Masoller, Andrés: Subsecretario de Economía y Finanzas entre 2008 y 2010.[ICG]
- Mesa, Carlos: Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Universidad de la República entre 2005 y 2007. [\*][ICG]
- Mirza, Christian: Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social entre 2005 y 2010.[ICG]
- Murro, Ernesto: Presidente del Banco de Previsión Social entre 2005 y 2015.[ICG]
- Olesker, Daniel: Director General de Secretaría del Ministerio de Salud Pública entre 2005 y 2010, Ministro de Salud Pública entre 2010 y 2011, y Ministro de Desarrollo Social entre 2011 y 2015.[ICG]
- Olivera, Ana: Subsecretaria de Desarrollo Social entre 2005 y 2010.[ICG]
- Otegui, Ignacio: dirigente empresarial de la Cámara de la Construcción del Uruguay [\*][ICE]
- Padrón, Álvaro: Coordinador de Proyectos de la Fundación *Friedrich Ebert* Uruguay (FESUR), desde 2003.[ICS]
- Pasturino, Martín: Asesor del Consejo Directivo Central (2005) y Consejero del Consejo de Educación Secundaria de la Administración Nacional de Educación Pública entre 2006 y 2010. [\*][ICG]
- Passada, Ivonne: Legisladora del Frente Amplio (2005-2014) [\*] [ICG]
- Posadas, Ricardo: dirigente empresarial [\*][ICE]

---

marco del estudio sobre participación social en el primer Gobierno del Frente Amplio realizado en el marco del acuerdo entre el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR).



- Scagliola, Andrés: Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social entre 2010 y 2015.[ICG]

#### Anexo III: fuentes documentales y bases de datos consultadas

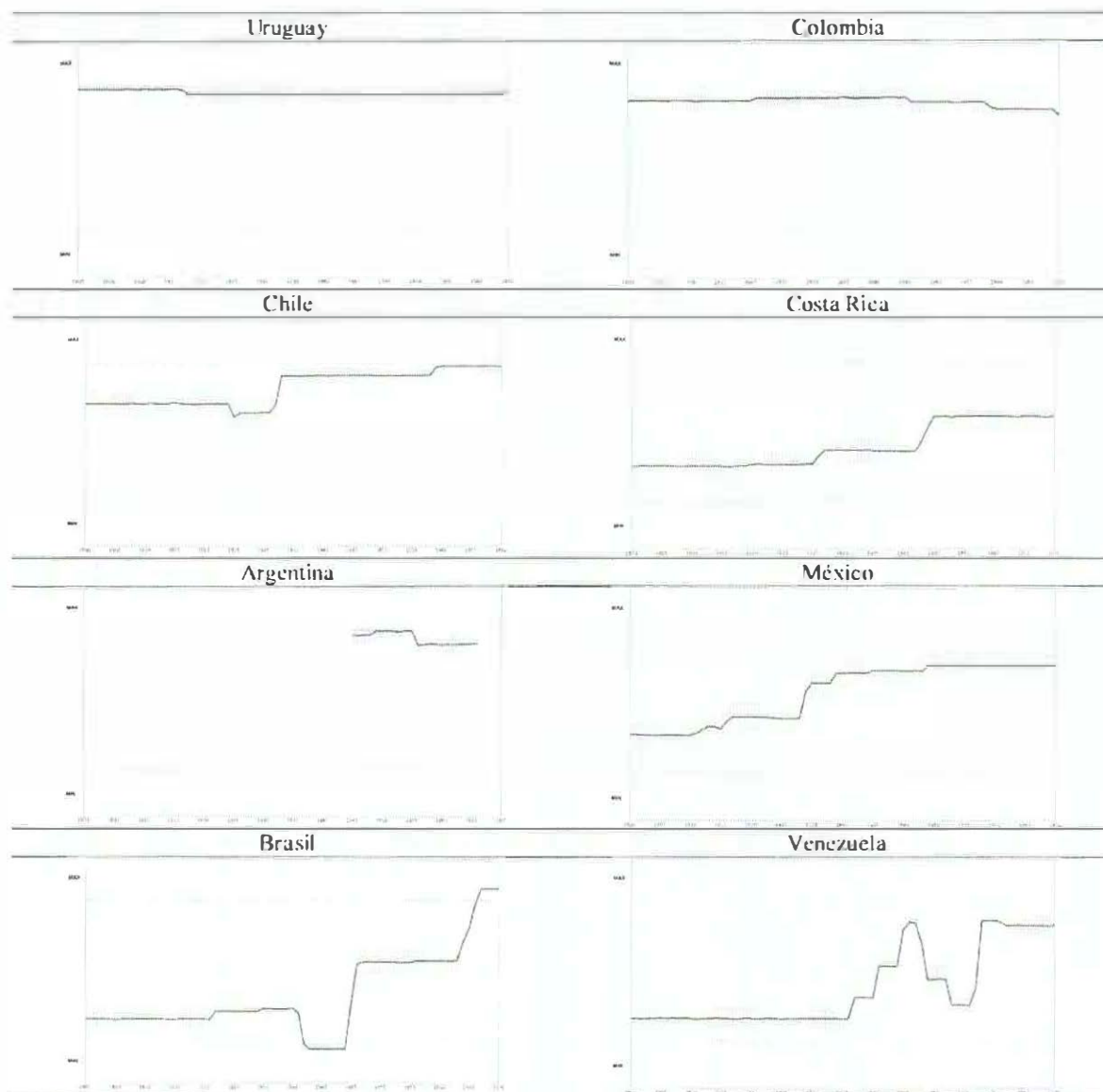
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sociómetro:  
<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//tablas.6882.html?indicator=4>
- Banco Mundial – *World Development Indicators*:  
<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Área de Población y Desarrollo (CELADE): <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT / Bases de datos y publicaciones estadísticas:  
[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?id idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?id idioma=e)
- *Comparative Manifesto Project*: [https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)
- Corporación Latino barómetro: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- *Cross-national center in Luxembourg*: <http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/inequality-and-poverty/>
- Encuesta Mundial de Valores: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>
- *European Election Database del Norwegian Centre for Research Data*:  
[http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/about/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/about/)
- Estudio de Panel a opinión pública del Instituto de Ciencia Política en las campañas electorales de 2004 y 2009.
- Instituto Nacional de Estadística (Uruguay): <http://www.ine.gub.uy/>
- *International Monetary Fund. World Economic Outlook Database*:  
<http://www.imf.org/external/data.htm>
- *Maddison Project*: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>



- Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay) – Observatorio Social:  
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>
- *Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base*: <http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>
- Naciones Unidas – UN Data: <http://data.un.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT):  
[https://www.ilo.org/ilostat/faces/help\\_home/data\\_by\\_subject?\\_adf.ctrl-state=w45ilx46a\\_239&\\_afLoop=48077592854611#](https://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject?_adf.ctrl-state=w45ilx46a_239&_afLoop=48077592854611#)
- *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD - Stat*:  
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=RGRADSTY#>
- *The World Wealth and Income Database*: <http://www.wid.world>
- UNESCO Institute for Statistics (UIS):  
[http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF\\_Language=eng&BR\\_Topic=0](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0)
- Universidad Católica del Uruguay, Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay: [http://ucu.edu.uy/es/conflictividad\\_laboral#.V6nPA1f197IU](http://ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral#.V6nPA1f197IU)
- Universidad de la República – Facultad de Ciencias Económicas y Administración – Instituto de Economía de la Universidad: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>
- Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – Banco de Datos – Área de Política y Relaciones Internacionales:  
<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>
- Universidad de Salamanca, Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina:  
<http://americo.usal.es/oir/elites/>
- *University of Groningen*: <http://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>
- *V-Dem Varieties of Democracy*: <https://v-dem.net/DemoComp/en>

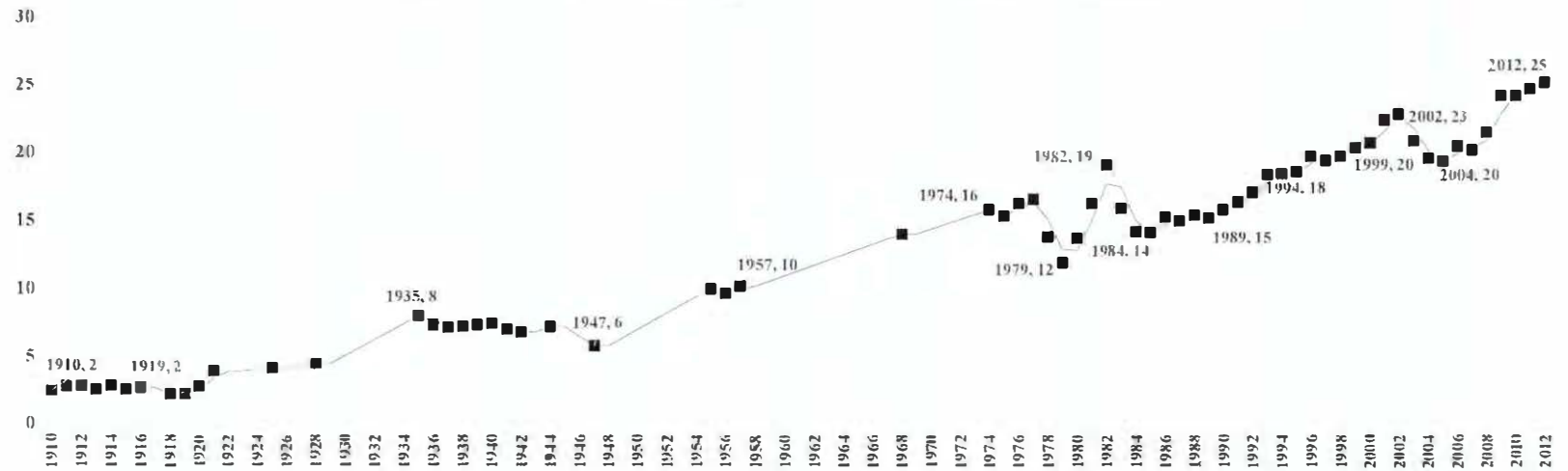
Anexo IV: información estadística y documental adicional

**Gráfico A.3.1**  
**“Índice de Institucionalización de los Partidos”<sup>[1]</sup> en países de América Latina seleccionados, ordenados en forma descendente por sus valores. Serie 1900-1970.**



Fuente: V-Dem Varieties of Democracy (<https://v-dem.net/DemoComp/en>). Notas: [1] ¿En qué medida los partidos políticos están institucionalizados? La institucionalización de los partidos refiere a varios atributos de los partidos políticos: entre otros, el grado de organización de los partidos, sus vínculos con la sociedad civil, la presencia de cuadros entre los militantes partidarios, el apoyo en el electorado, la coherencia de sus plataformas programáticas e ideologías y la disciplina partidaria entre los representantes del partido en el parlamento. Valores altos en esos atributos o dimensiones del índice generalmente indican la presencia de un sistema de partidos institucionalizado. El índice considera los atributos de todos los partidos con un énfasis especial en los principales dentro del sistema partidario, esos que se podría decir que dominan y definen la dinámica del sistema.

Gráfico A.3.2  
Gasto Público Social en Uruguay entre 1910 y 2012. En porcentaje del PIB.



Fuente: elaboración propia a partir de Azar et.al (2009: 355 y ss.) para el periodo 1910-1988, y del Observatorio Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>) a partir de 1989.

**Cuadro A.3.1**  
**Protección social en países de América Latina seleccionados entre la décadas de 1940 y 1980.**

Países	Gobiernos	Iniciativas en política social
<b>Argentina</b>	1946-1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expansión de la seguridad social y la cobertura de salud a la mayoría de la fuerza laboral. In 1954, la legislación de salud define beneficiarios, con una distribución progresiva.</li> <li>▪ Se expanden las <i>Obras sociales</i>, pero el sistema público de salud comienza a erosionarse.</li> </ul>
	1951-1957	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1959 durante el gobierno de Frondizi, se incrementan los beneficios a los trabajadores cubiertos por el sistema.</li> </ul>
	1958-1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidación parcial de los fondos de seguridad social, introduciendo nuevas restricciones en términos de elegibilidad. Después del levantamiento de los sindicatos de Córdoba, la cobertura se expande y los empleados provinciales son incorporados al sistema. Las <i>Obras</i> también expanden significativamente su cobertura, aunque el gobierno alienta al mismo tiempo la expansión de los proveedores privados.</li> </ul>
	1966-1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los grupos de interés y, finalmente, el golpe militar impiden el establecimiento de un sistema universal y unificado de protección social y salud.</li> </ul>
	1973-1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las contribuciones de los empleadores son eliminadas, lo cual incrementa la presión financiera sobre el sistema. El sistema público de educación primaria es descentralizado hacia las provincias, y el presupuesto federal es reducido.</li> </ul>
<b>Brasil</b>	1946-1963	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuevos derechos y beneficios para los sectores cubiertos. En 1960 la edad mínima es eliminada como requisito de elegibilidad para los trabajadores ya cubiertos por los fondos de pensión</li> </ul>
	1964-1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1971 FUNRURAL extiende los limitados derechos y derechos y beneficios de seguridad social a los trabajadores rurales sin un requisito de contribución. En 1974 las pensiones son extendidas a los ancianos o discapacitados residentes en áreas urbanas quienes habían realizado parciales pero incompletas contribuciones al sistema. Entre 1976 y 1977 se da la expansión de servicios de salud de emergencia a través de FUNRURAL. En 1977, PIASS, se da una extensión limitada de clínicas y programas de sanidad en los Estados del noreste.</li> </ul>
<b>Chile</b>	1945-1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1952 las pensiones son extendidas a nuevas categorías de obreros. Entre 1958 y 1973 se produce una fuerte expansión de la educación primaria bajo los gobiernos de Frei y Allende. En 1964 se lanza y extiende un programa de salud básica. Entre 1970 y 1973 se da la expansión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes y se produce un incremento de las pensiones a los obreros.</li> </ul>
	1973-1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1975 se introducen programas focalizados de empleo. Se produce una reducción de los derechos y beneficios para los obreros y los trabajadores profesionales y de servicios. En 1980 se introduce un sistema obligatorio de cuentas privadas de capitalización en la seguridad social para todos los trabajadores que ingresan a la fuerza de trabajo. En 1981 se establece los fondos privados de salud (ISAPRES) y se produce la reforma del sistema educativo: el régimen de competencia entre escuelas particulares y municipalizadas.</li> </ul>
<b>Colombia</b>	1945-1947	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1946 se produce un avance en la legislación de seguridad social.</li> </ul>
	1958-1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1958 por plebiscito se mandata que al menos el 10% del gasto del gobierno debe estar destinado a la educación. En 1962 se establece el Fondo de Compensación Familiar y subsidios de educación y atención de salud para los trabajadores profesionales y de servicios.</li> <li>▪ Se desarrolla un programa de construcción de escuelas primarias y se produce la expansión nacional del sistema educativo, impulsada por los sindicatos docentes.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	1949-1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1961 por enmienda constitucional se universaliza el sistema de pensiones y la protección de salud. En 1971 se produce la inclusión de los trabajadores independientes y todos los trabajadores rurales en el sistema de pensiones y de salud. Se incrementan los impuestos salariales para expandir los beneficios.</li> </ul>
<b>México</b>	1945-1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En 1960 se extiende la cobertura del sistema de pensiones (López Mateos) en 1973 se expande la cobertura de pensiones y de salud a las áreas rurales (Echevarría)</li> </ul>



Cuadro A.3.1

Protección social en países de América Latina seleccionados entre la décadas de 1940 y 1980. (continuación)

Perú	1945-1947	▪ Las iniciativas de expansión de la cobertura de seguridad social son interrumpidas por el golpe militar de Manuel Odria.
	1948-1955	▪ No se producen iniciativas de expansión significativas, salvo las de algunos beneficios para los trabajadores profesionales y de servicios.
	1956-1961	▪ La coalición APRA-Prado extiende los derechos y beneficios de la seguridad social a los obreros y a los trabajadores del sector público. Se incrementa la financiación de los fondos para los obreros, se flexibilizan sustancialmente las condiciones de acceso y se establecen pensiones de adulto mayor, por discapacidad y beneficio por fallecimiento para los obreros.
	1968-1980	▪ Se desarrollan esfuerzos para consolidar los fondos de seguridad social y por la estandarización de beneficios. No asignó prioridad a extender la cobertura al área rural y a los trabajadores independientes.
Uruguay	1943-1973	▪ En 1943 se introducen nuevos beneficios para las familias ( <i>Asignaciones Familiares</i> ) y por maternidad. En 1954 se extiende la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores de industria y comercio. El sistema de seguridad social se extiende a los trabajadores rurales. En 1961 se extiende el seguro social para los desempleados. En 1970 la protección de salud se transforma en obligatoria para todos los trabajadores del sector público y privado. El Ministerio de Salud incrementa los servicios destinados a la población de bajos ingresos.
	1973-1984	▪ Se sigue consolidando el sistema de seguridad social, pero incrementando la edad de retiro y reduciendo beneficios. En 1981 se elimina por ley la restricción sobre la afiliación al sistema mutual de las personas mayores y de las mujeres embarazadas, pero al mismo tiempo se producen recortes en el gasto. Si bien se observan esfuerzos por aumentar el control y la centralización de la educación, no se producen cambios significativos. El gasto en educación aumenta para intentar compensar el incremento de la matrícula, pero no logra cubrir dicho aumento.
Venezuela	1945-1947	▪ En 1945 se establece el Fondo por Enfermedad y Maternidad y en 1946 se mandata por ley la educación primaria.
	1961-1980	▪ Tras no producirse cambios significativos entre 1948 y 1960, en 1961 la nueva Constitución garantiza la libertad en educación primaria, generando la mayor expansión de acceso al nivel. En 1996 nuevos derechos de seguridad social para pensionistas adultos-mayores. Se extiende la cobertura a los empleados públicos y trabajadores domésticos.

Fuente: Haggard &amp; Kaufman (2008: 85-86)

Tabla A.4.1

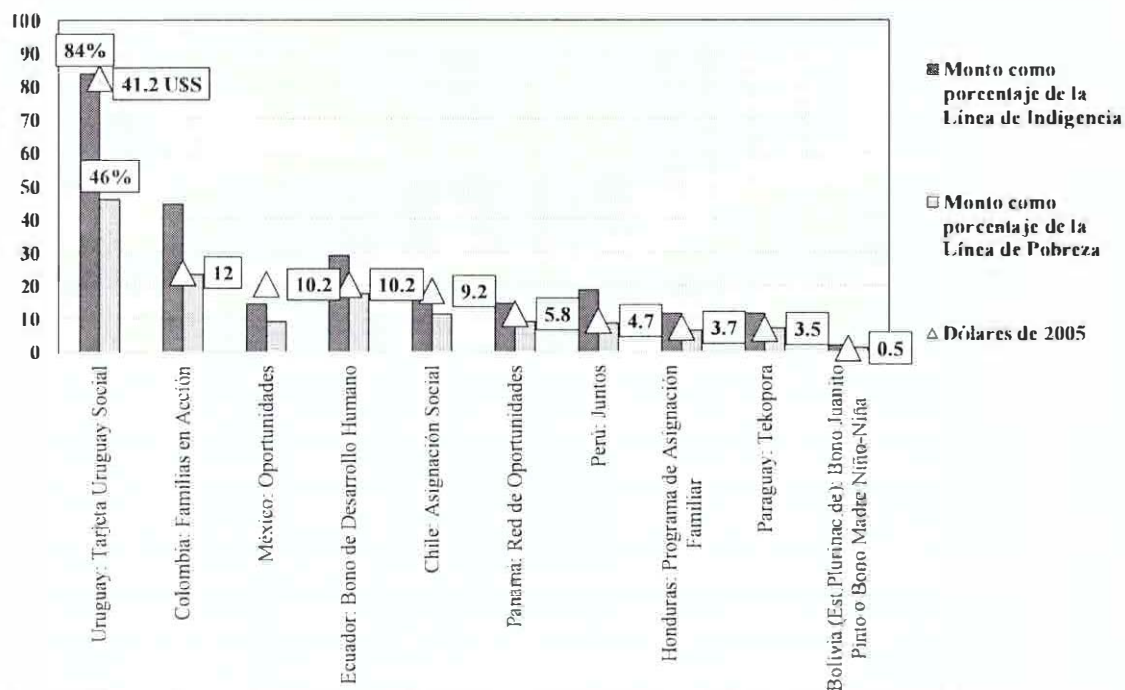
Programas de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas en países de América Latina y el Caribe, ordenados en forma decreciente por presupuesto de ambos medido como porcentaje del PIB de los respectivos países. Circa 2013.

	Nombre del PTC	Presupuesto / PIB (%)	Nombre del Programa/política de "pensión no contributiva"	Presupuesto / PIB (%)	Presupuesto total / PIB (%)
Brasil	<i>Bolsa Familia</i>	0.44	<i>Benefício de Prestação Continuada y Previdência Rural</i>	1.30	1.74
Bolivia	<i>Bono Juancito Pinto</i>	0.19	<i>Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"</i>	1.24	1.43
<b>Uruguay</b>	<b><i>Asignaciones Familiares (Plan Equidad)</i></b>	<b>0.40</b>	<b><i>Pensión No Contributiva por Vejez e Invalidez</i></b>	<b>0.62</b>	<b>1.02</b>
Ecuador	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>	0.64	<i>Pensión para Adultos Mayores</i>	0.36	1.00
Honduras	<i>Programa de Asignación Familiar</i>	0.84	...	...	0.84
México	<i>Oportunidades</i>	0.41	<i>Pensión para Adultos Mayores</i>	0.22	0.63
Chile	<i>Chile Solidario</i>	0.13	<i>Pensión Básica Solidaria de Vejez</i>	0.42	0.55
Costa Rica	<i>Avancemos</i>	0.19	<i>Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básica</i>	0.34	0.53
Argentina	<i>Asignación Universal por Hijo</i>	0.47	<i>Programa de Pensiones No Contributivas (Vejez)</i>	0.02	0.49
Venezuela	...	...	<i>Gran Misión Amor Mayor</i>	0.48	0.48
El Salvador	<i>Comunidades Solidarias Rurales</i>	0.39	<i>Nuestros Mayores Derechos</i>	0.07	0.46
República Dominicana	<i>Progresando con Solidaridad</i>	0.46	...	...	0.46
Panamá	<i>Red de Oportunidades</i>	0.14	<i>Asistencia Económica para Adultos Mayores de 70 y más</i>	0.31	0.45
Paraguay	<i>Tekoporã</i>	0.09	<i>Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en pobreza</i>	0.36	0.45
Colombia	<i>Familias en Acción</i>	0.23	<i>Programa de Protección Social al Adulto Mayor</i>	0.12	0.35
Guatemala	<i>Mi Bono Seguro</i>	0.20	<i>Programa de aporte económico a del Adulto Mayor</i>	0.12	0.32
Perú	<i>Juntos</i>	0.14	<i>Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"</i>	0.08	0.22

Fuente: cálculos propios a partir de la información en línea de la base del BID "Sociómetro" (<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/tablas/6882.html?indicador=4>).

**Gráfico A.4.1**

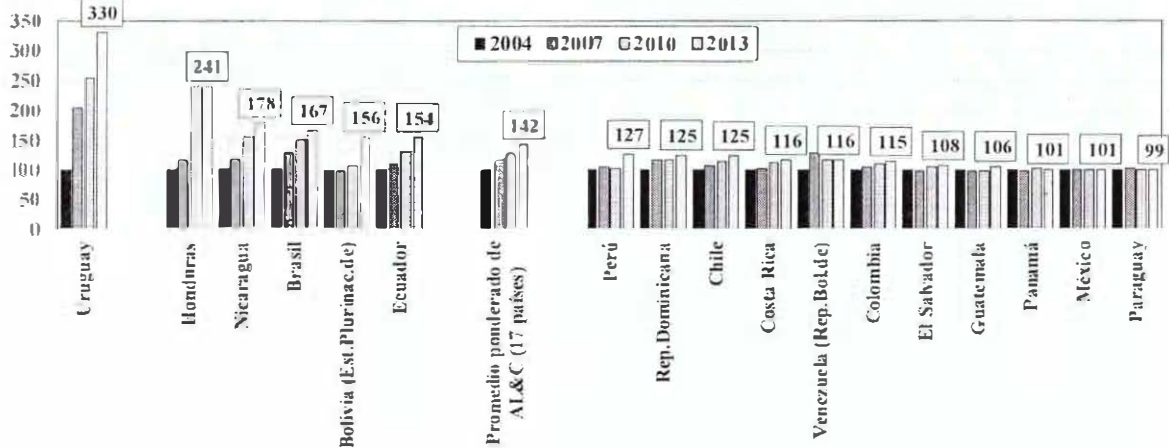
**Monto per cápita mensual de las transferencias de ingreso condicionadas en América Latina (10 países con información disponible a partir de encuestas de hogares, ordenados en forma decreciente por su registro en valor monetario), medidas en términos absolutos y relativos. Circa 2013.**



Fuente: CEPAL, (2015: 74): *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago de Chile.

Gráfico A.4.2

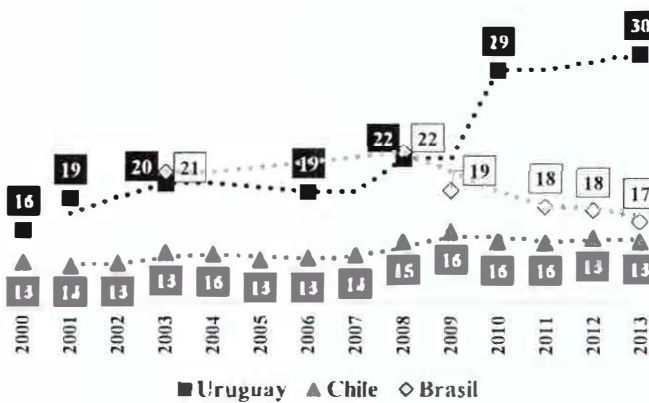
Índice de Salario Mínimo Real en América Latina y el Caribe (17 países ordenados en forma decreciente por el aumento acumulado). Años seleccionados entre 2004 y 2013. Año 2004 = base 100.



Fuente: elaboración propia a partir de OIT (2014: 116).

Gráfico A.4.3

Tasa de densidad sindical [i] en Brasil, Chile y Uruguay. Serie 2000-2013. En porcentajes.



Fuente: bases de datos en línea de la OIT (<http://www.ilo.org/ilostat>), excepto para Uruguay entre 2000 y 2008 en cuyo caso la fuente es Mazuchi (2009).

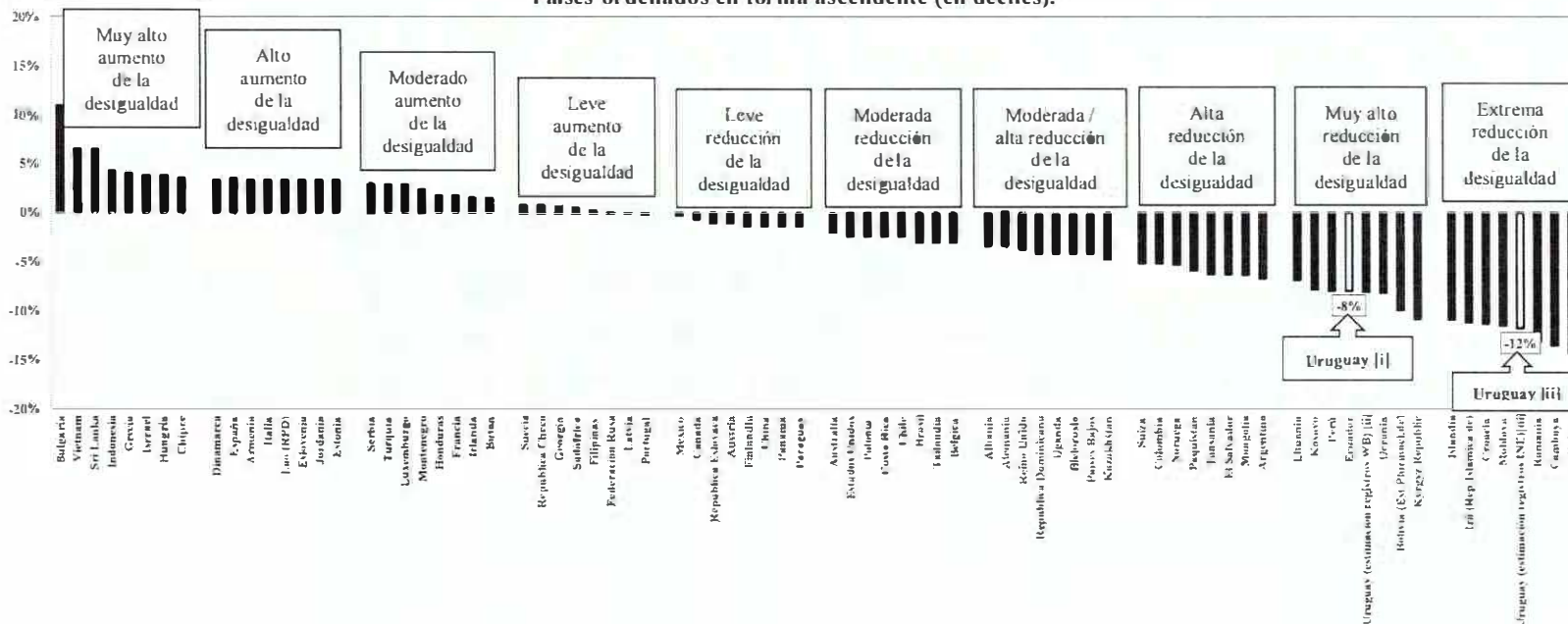
Notas: [i] de acuerdo a la definición de la OIT: "Un sindicato es definido como una organización de trabajadores constituida con el propósito de promover y defender los intereses de los trabajadores. Esta tasa de densidad sindical representa el número de miembros sindicalizados que son empleados, medido como porcentaje del número total de empleados. (Esta tasa) excluye a los trabajadores sindicalizados que no están recibiendo salarios (es decir, trabajadores por cuenta propia, desempleados o retirados), salvo que se indique lo contrario para algún país."



Gráfico A.4.4

Evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) entre 2005-2009 y 2010-2014 en todos los países del mundo (80) con información disponible en las bases en línea del Banco Mundial. Variación entre valores promedios para ambos quinquenios en porcentaje.

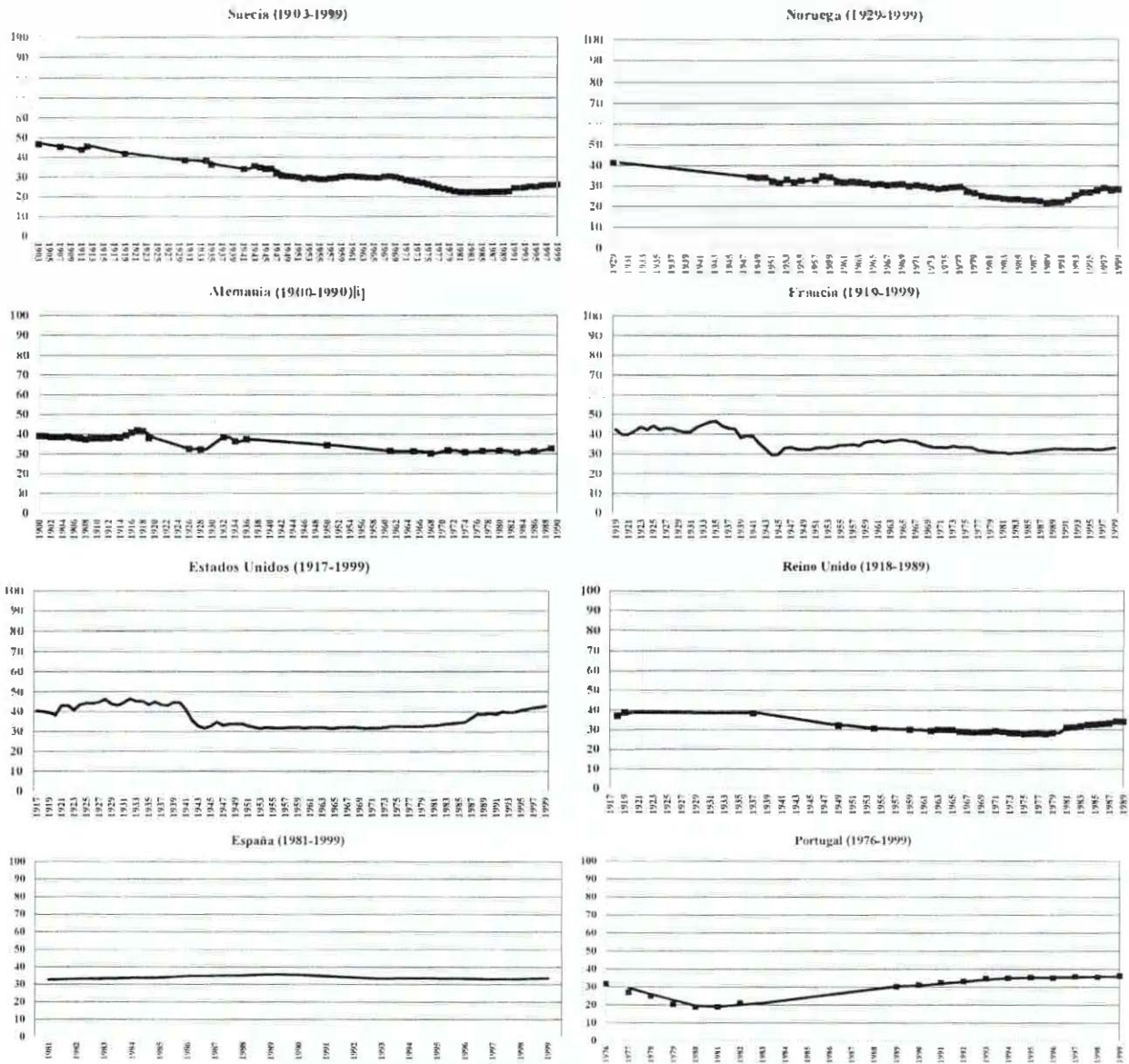
Países ordenados en forma ascendente (en deciles).



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos en línea del Banco Mundial (<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial&preview=on>).

Notas: [i] cálculo en base a los registros de Gini del Banco Mundial y, por lo tanto, estrictamente comparable con los de los restantes países; [ii] cálculo en base a los registros del INE (2016: 42).

**Gráfico A.4.5**  
**Porcentaje del ingreso nacional captado por el decil más rico de la población en países de Europa seleccionados y en Estados Unidos. Años con información disponible entre 1900 y 1999.**



Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en *The World Top Incomes Database* (<http://www.wid.world/>).

**Gráfico A.4.6**

Distribución de la población por estratos de ingreso en América Latina (12 países seleccionados) de acuerdo a información de encuestas de hogares, agrupados por su nivel de ingreso per cápita y ordenados en forma descendente dentro de cada grupo por el porcentaje de población perteneciente a los estratos medios. Años 1999, 2004, 2009 y 2014 (o más próximo). En porcentajes.

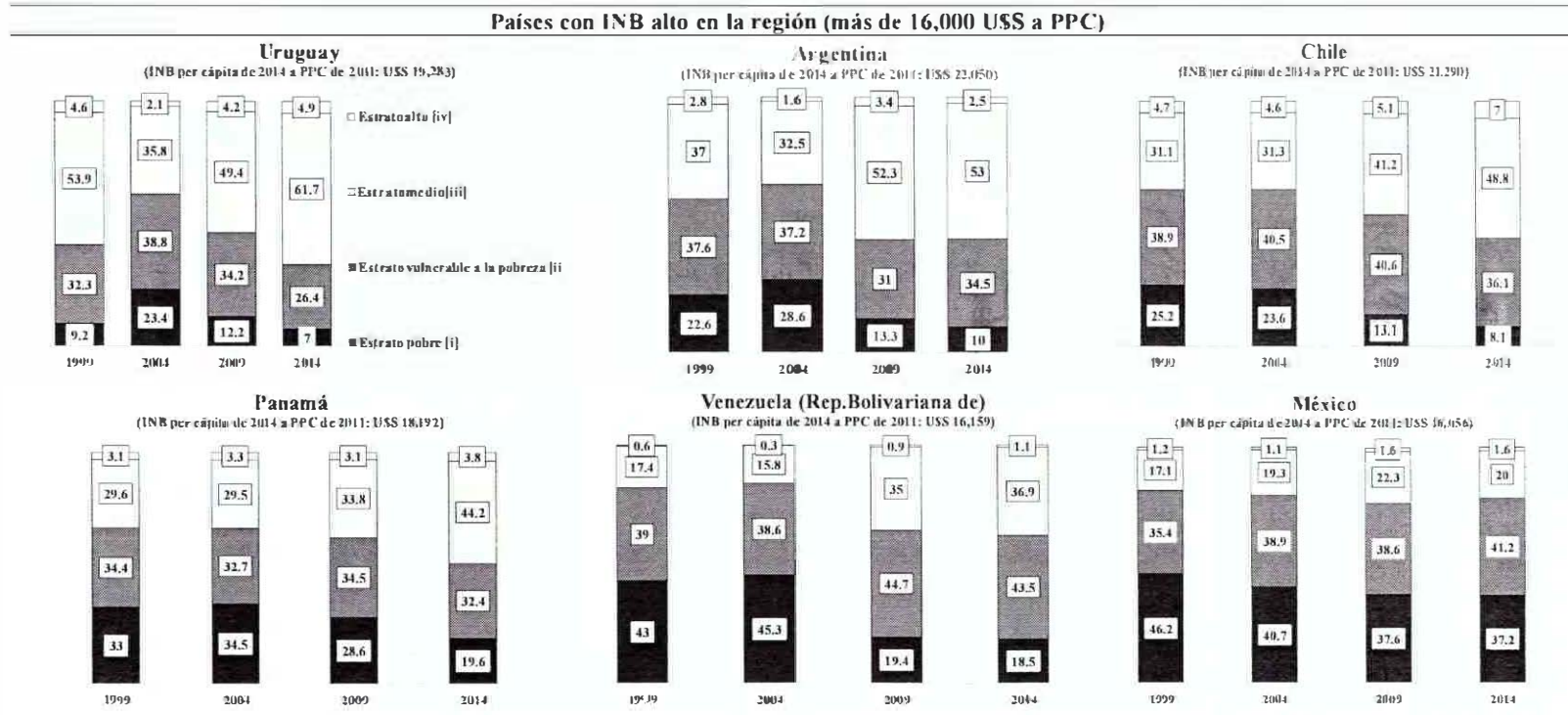
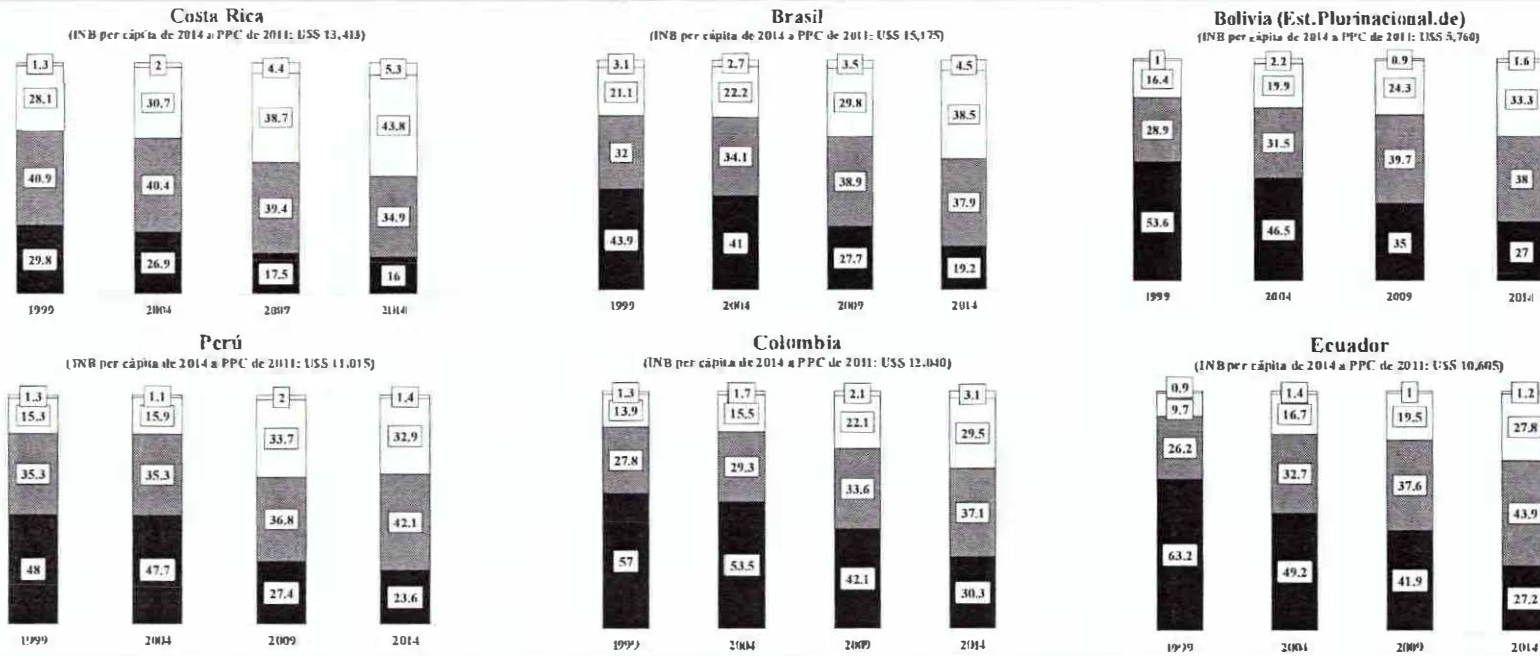


Gráfico A.4.6 (continuación)

Países con INB medio y bajo en la región (hasta 16,000 US\$ a PPC)



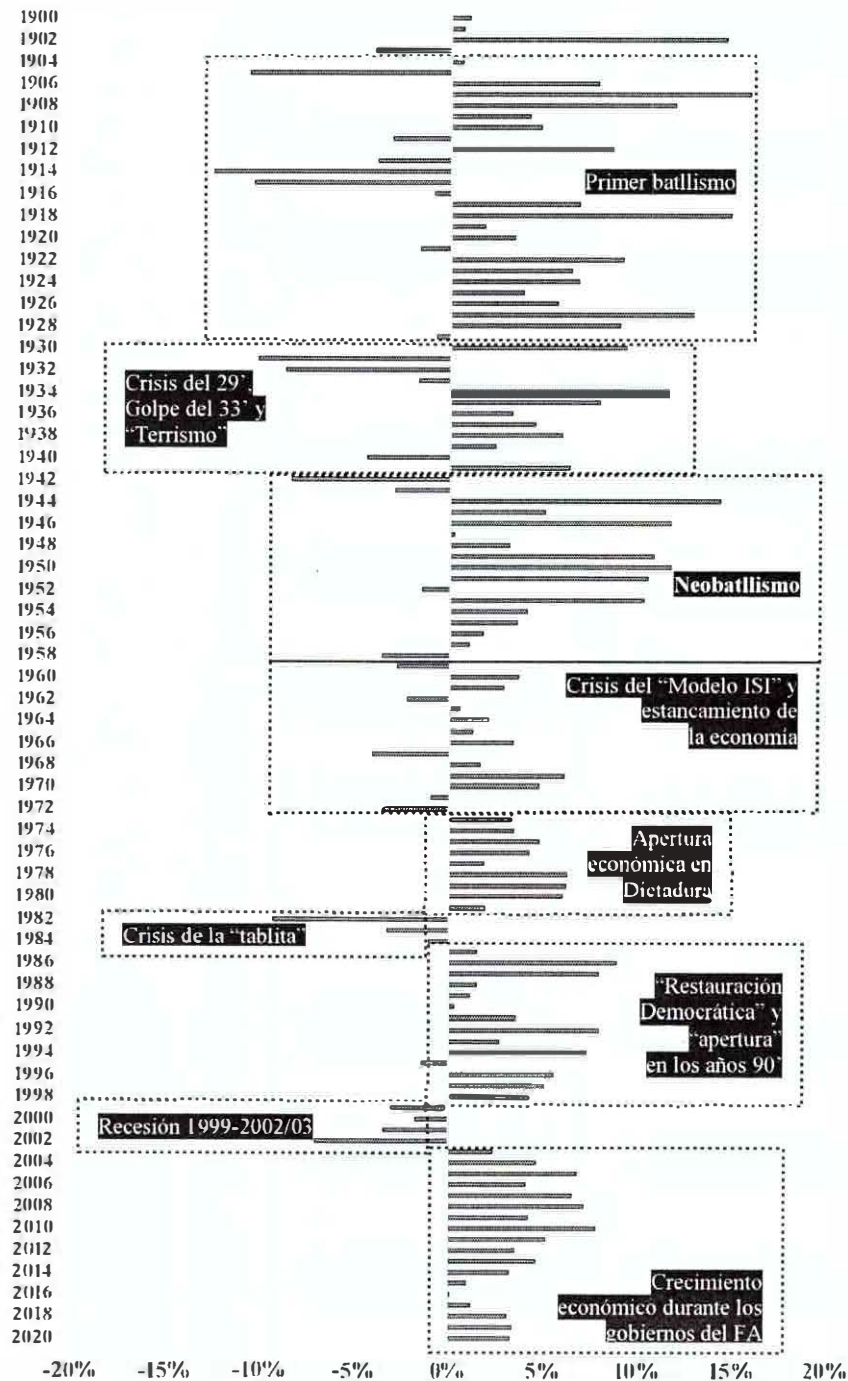
Fuente: elaboración propia a partir de datos del BID sobre distribución de la población por estratos de ingreso (<http://www.iadb.org/en/research-and-data/tables.6882.html?indicator=2>) y del PNUD (2015: 208-2009) sobre el INB de los países.

Notas:

- i. ingreso per cápita menor a 5 US\$ diarios;
- ii. ingreso per cápita entre 5 y 12.4 US\$ diarios;
- iii. ingreso per cápita entre 12.5 y 62 US\$ diarios;
- iv. ingreso per cápita mayor a 62 US\$ diarios.



**Gráfico A.5.1**  
**Porcentaje de cambio anual del PIB en Uruguay, medido a precios constantes.**  
**Serie 1901-2015 y proyección 2016-2020 del FMI, organizada por ciclos histórico-políticos.**



Fuente: elaboración propia a partir Instituto de Economía de la Universidad de la República (<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-finanzas-publicas/contenido/32/es/>) para el periodo 1900-1981, y del FMI para los restantes años (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>)

**Tabla A.5.1**  
**Auto-identificación de los miembros de los Parlamentos en países de América Latina y el Caribe en el eje**  
**“Izquierda-Derecha”[i] según legislaturas en las últimas legislaturas.**

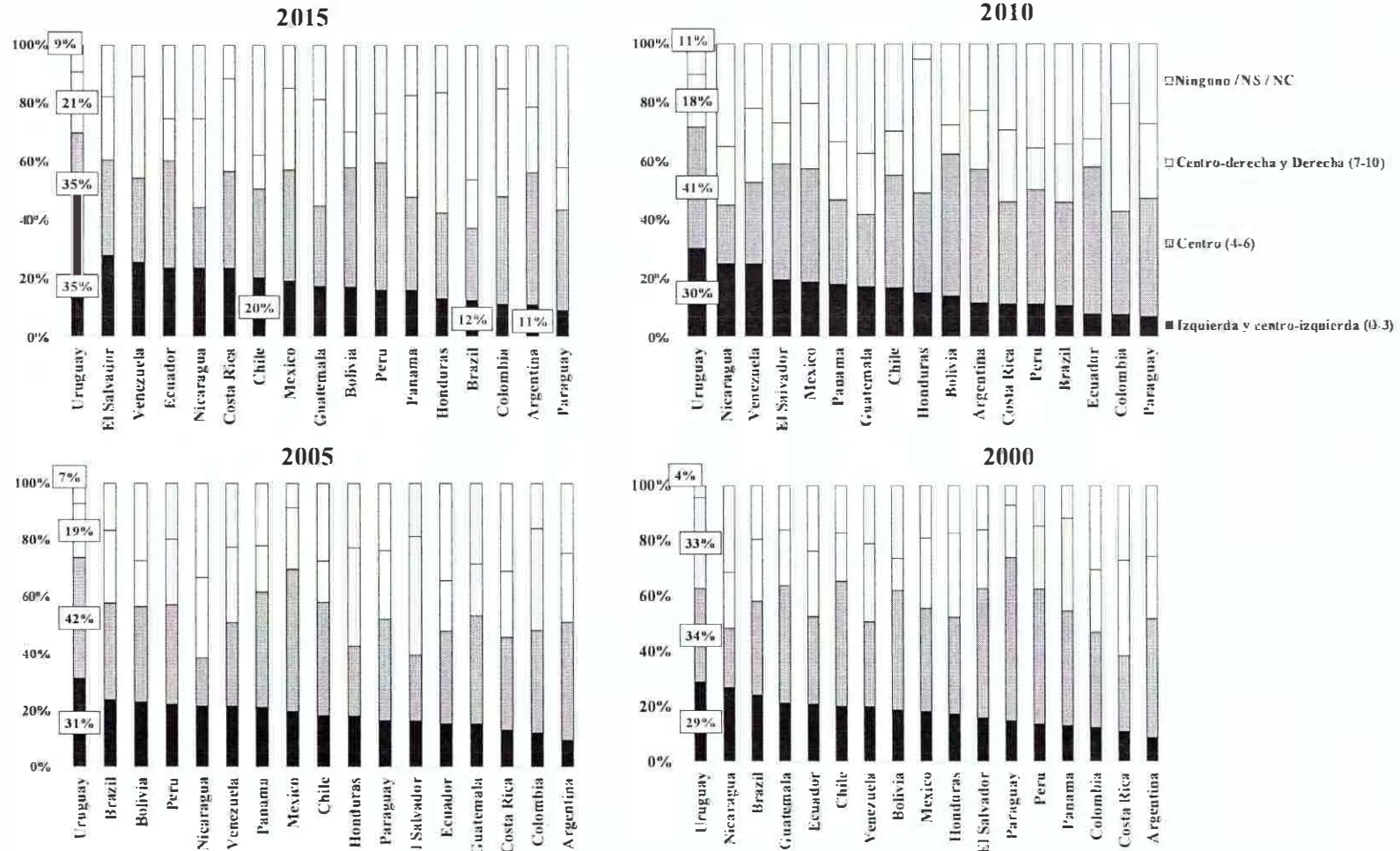
<b>Argentina</b>		<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>		<b>Brasil</b>	
1995-1997	4.53	1993-1997	5.86		
1997-2001	4.7	1997-2002	4.47		
2003-2007	4.57	2002-2006	4.07	2003-2007	4.41
2007-2011	4.34	2006-2010	3.90	2007-2011	4.46
<b>Chile</b>		<b>Colombia</b>		<b>Costa Rica</b>	
1993-1997	5.06			1994-1998	5.19
1997-2001	5.39	1998-2002	5.05	1998-2002	5.42
2002-2006	5.46	2002-2006	5.68	2002-2006	5.1
2006-2010	5.09	2006-2010	4.99	2006-2010	5.64
<b>Ecuador</b>		<b>El Salvador</b>		<b>Guatemala</b>	
1996-1998	4.87	1997-2000	5.08	1995-1999	5.23
1998-2002	5.06	2000-2003	5.08	2000-2004	5.25
2002-2006	4.63	2003-2006	5.13	2004-2008	5.35
		2006-2009	5.14		
<b>Honduras</b>		<b>México</b>		<b>Nicaragua</b>	
1994-1997	5.44	1997-2000	4.78	1996-2001	5.09
1997-2001	6.17	2000-2003	4.99	2002-2006	4.77
2002-2006	5.80	2003-2006	5.11	2007-2011	4.69
2006-2010	5.78	2006-2010	4.57		
<b>Panamá</b>		<b>Paraguay</b>		<b>Perú</b>	
		1993-1998	5.25	1995-2001	5.63
1999-2004	6.06	1998-2003	5.47	2001-2006	4.77
2004-2009	6.43	2003-2008	5.56	2006-2011	4.71
<b>República Dominicana</b>		<b>Venezuela (República Bolivariana de)</b>		<b>Uruguay</b>	
1994-1998	5.28	1993-1998	4.51	<b>1995-1999</b>	<b>4.27</b>
1998-2002	5.03	2000-2005	4.37	<b>2000-2004</b>	<b>4.09</b>
2002-2006	5.78			<b>2005-2009</b>	<b>3.87</b>
2006-2010	5.45				

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca (<http://americo.usal.es/oir/elites/>)

Notas: [i] Escala 1 a 10, donde “1” es el valor extremo de izquierda y “10” el extremo de derecha; la pregunta formulada a los legisladores fue la siguiente: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla se colocaría usted?”

Gráfico A.5.2

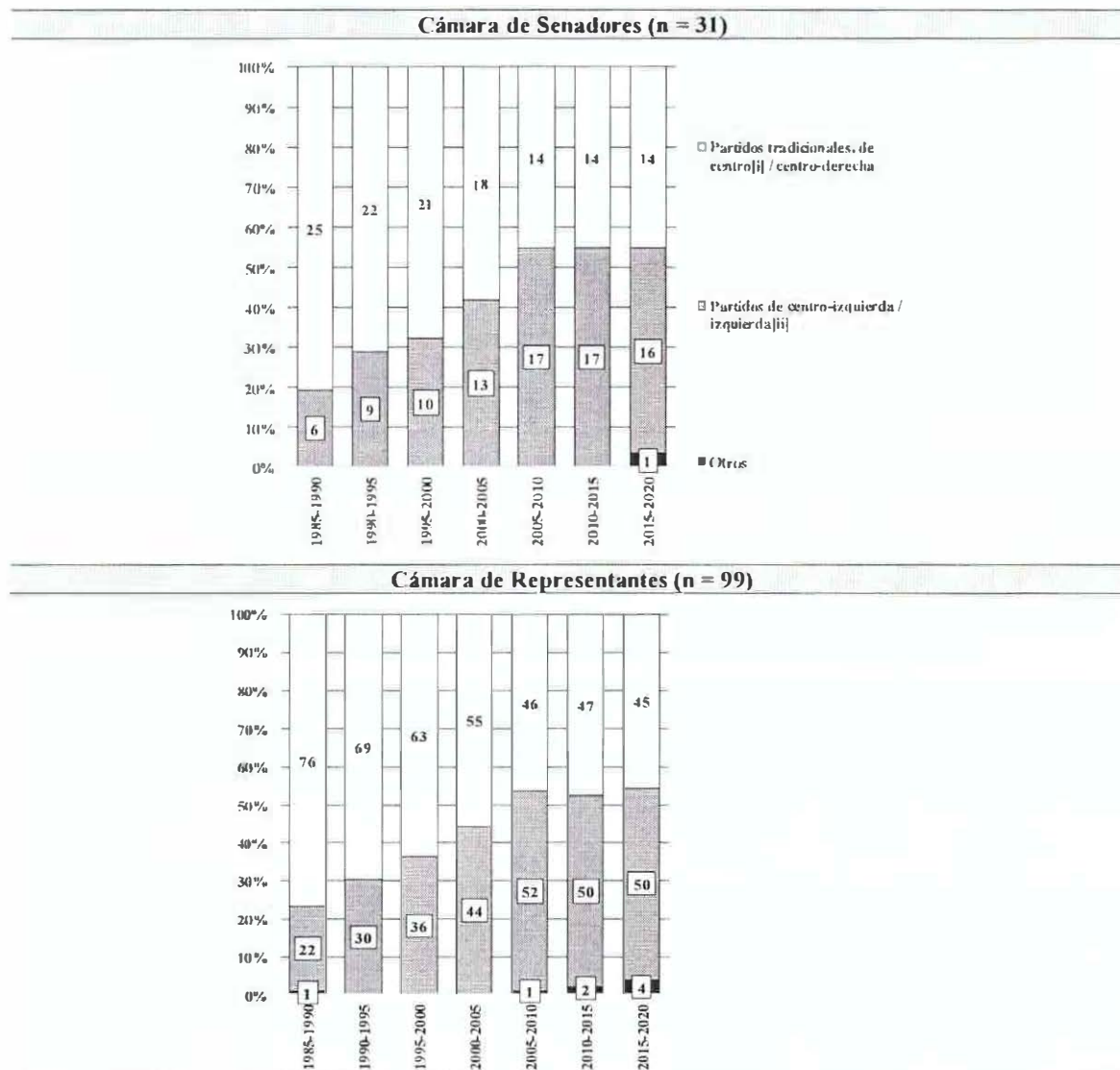
Auto-identificación ideológica en el eje “Izquierda-Derecha”[i] de la opinión pública en países de América Latina y el Caribe. Años seleccionados entre 2000 y 2015. Países ordenados en forma decreciente por el porcentaje correspondiente a izquierda y centro-izquierda.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Proyecto Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Nota: [i] "En política se habla normalmente de "izquierda" y "derecha". En una escala dónde "0" es la "izquierda" y "10" la "derecha". ¿dónde se ubicaría Ud.?"

**Gráfico A.5.3**  
**Distribución de bancas entre bloques partidarios en el Poder Legislativo de Uruguay, por cámaras.**  
**Legislaturas desde 1985-1990 a 2015-2020. En números absolutos.**



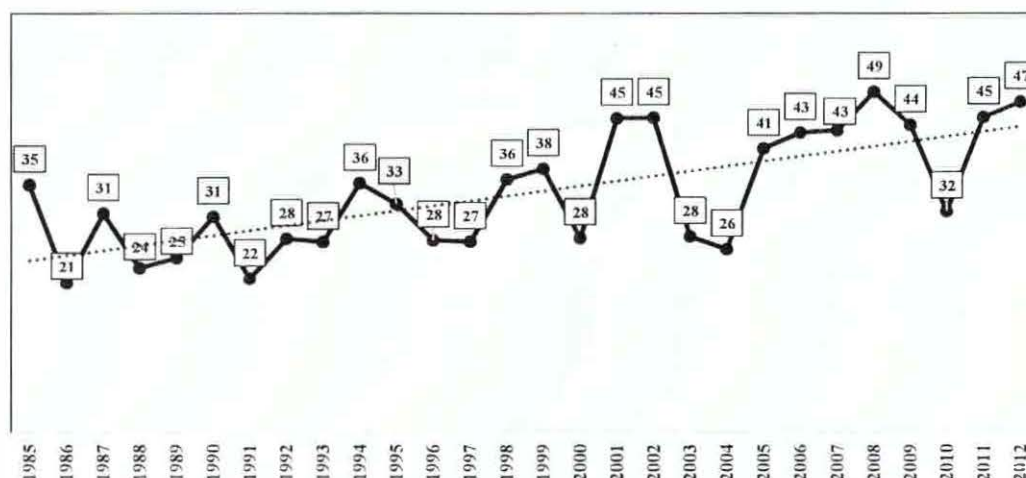
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=1229>).

Notas: [i] La clasificación de los dos partidos tradicionales (Colorado y Nacional) como parte de un bloque que va exclusivamente desde el centro a la centroderecha del espectro o eje ideológico "izquierda-derecha" puede resultar para las dos primeras legislaturas (1985-1995) incorrecta, al menos parcialmente, ya que algunas fracciones de ambos partidos, que fueron relevantes durante ese período y tuvieron un peso electoral significativo, podrían ser clasificadas como de centro izquierda (por ejemplo, la Corriente Batllista Independiente del Partido Colorado o el Movimiento Nacional de Rocha del Partido Nacional); de todos modos, la agregación de ambos partidos dentro de un amplio bloque que va desde el centro "puro" a la derecha –probablemente el 60% o más de un electorado con una distribución estadísticamente "normal"– parece a grandes trazos razonable. [ii] Dentro de este bloque se incluye: a) en la legislatura 1990-1995, al Frente Amplio y a la primera formación del Nuevo Espacio (1989-1994), conformada por partidos y fracciones cofundadoras del Frente Amplio, del cual se escandieron a comienzos de 1989; b) en las legislaturas 1995-2000 y 2000-2005 a la segunda expresión del Nuevo Espacio, liderada por Rafael Michelini, la que se reintegró al Frente Amplio de cara a las elecciones de 2004.



Gráfico A.5.4

Tasa de eficacia legislativa anual[i] del Poder Ejecutivo en Uruguay. Serie 1985-2012. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciasociales.edu.uy/bancosdedatos/produccion-parlamentaria-legislacion/>).

Nota: [i] leyes aprobadas en el año / proyectos presentados en el año + proyectos pendientes del año anterior.

Cuadro A.5.2

Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.

N° de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores en contra	Votación Por
17866	Creación del Min. de Desarrollo Social	del Poder Ejecutivo	01-03-2005/ 21/03/2005 (1 mes)	29 / 29	0 / 29	Todos	...	Unanimidad de los presentes multipartidaria
17869	Plan de Atención a la Emergencia Social e Ingreso Ciudadano	del Poder Ejecutivo	04-04-2005/ 20/05/2005 (1.5 meses)	17/19	2/19	Frente Amplio	Partido Colorado / Partido Nacional se retira de sala	Mayoría absoluta de la bancada de Gobierno
17885	Voluntariado Social	del Poder Ejecutivo	04-04-2005/ 12-08-2005 (4 meses)	29 / 29	0 / 29	Todos	...	Unanimidad de los presentes multipartidaria

Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República (Coord. Prof. Daniel Chasqueti).

**Cuadro A.5.3**  
**Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes estructurantes de la reforma de la salud.**  
**Períodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.**

Número de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores en contra	Votación por
18131	Fondo Nacional de Salud (FONASA) Creación	del Poder Ejecutivo	18-10-2006 / 18-05-2007 (7 meses)	24 / 24	0 / 24	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18161	Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) Servicio descentralizado. Creación	del Poder Ejecutivo	07-08-2006 / 29/07/2007 (12 meses)	21 / 22	1 / 22	FA-PN	PC (Senador Isaac Alfie)	Amplia mayoría Multipartidaria
18211	<b>Sistema Integrado de Salud (Nacional).</b> Creación.	<b>del Poder Ejecutivo</b>	<b>28-02-2007 /</b> <b>05-12/2007</b> <b>(10 meses)</b>	<b>17 / 26</b>	<b>9 / 26</b>	<b>FA</b>	<b>PN-PC</b>	<b>Mayoría absoluta (votación dividida)</b>
18335	Pacientes y usuarios de servicios de Salud. Derechos y obligaciones. Régimen	legisladores del FA	07-06-2005 / 03-11-2008 (41 meses)	23 / 23	0 / 23	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18731	Seguro de Salud (Nacional) Jubilados y Pensionistas. Incorporación.	del Poder Ejecutivo	01-12-2010 / 07-01-2011 (1 mes)	24 / 24	0 / 23	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)

*Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Coord.Prof.Daniel Chasquetti)*

**Cuadro A.5.4**  
**Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes de educación.**  
**Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.**

Nº de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores en contra	Votación Por
18437	Ley General de Educación	del Poder Ejecutivo	02-06-2008 / 24-12-2008 (6 meses)	16 / 30	14 / 30	FA	PN y PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18869	Comisión Directiva del INNEd	legisladores del FA, PN, PC y PI	09-08-2011 / 23-12-2011 (5 meses)	21 / 21	0 / 21	Todos	...	Unanimitad de los presentes multipartidaria
19043	Universidad Tecnológica	Legisladores del PN	18-10-2011 / 28-12-2012 (14 meses)	24 / 24	0 / 24	Todos	...	Unanimitad de los presentes multipartidaria

*Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República (Coord. Prof. Daniel Chasqueti).*

Cuadro A.5.5

## Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes laborales. Períodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.

Número de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores a favor	Votación por
17940	Libertad Sindical	de legisladores del FA-PN-PC	09-06-2005 / 02-01-2006 (7 meses)	17 / 29	12 / 29	FA	PN-PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18065	Trabajo Doméstico	del Poder Ejecutivo	29-03-2006 / 27-11-2006 (8 meses)	22 / 22	0 / 22	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18091	Créditos o prestaciones laborales originados en la relación de trabajo	de legisladores del FA	02-11-2006 / 07-01-2007 (2 meses)	23 / 23	0 / 23	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18099	Derechos de los Trabajadores	del Poder Ejecutivo	24-10-2005 / 24-01-2007 (15 meses)	16 / 25	9 / 25	FA	PN-PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18251	Responsabilidad laboral en los procesos de descentralización empresarial	del Poder Ejecutivo	14-11-2007 / 06-01-2008 (2 meses)	16 / 21	5 / 21	FA	PN-PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18345	Trabajadores de la Actividad Privada	de legisladores del FA	02-05-2007 / 11-09-2008 (16 meses)	18 / 18	0 / 18	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18399	Seguro de Desempleo administrado por el Banco de Previsión Social	del Poder Ejecutivo	04-08-2008 / 24-10-2008 (3 meses)	21 / 21	0 / 21	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18406	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	del Poder Ejecutivo	06-10-2008 / 24-10-2008 (15 meses)	15 / 24	9 / 24	FA	PN-PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18441	Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural	del Poder Ejecutivo	13-11-2007 / 24-12-2008 (14 meses)	22 / 24	2 / 24	FA-PN-PC	PN (Senador Campanella) y PC (Senador Ramela)	Amplia mayoría multipartidaria
18458	Licencia para estudio para los trabajadores de la actividad privada	del Poder Ejecutivo	12-12-2008 / 02-01-2009 (1 mes)	22 / 27	5 / 27	FA y PN ("Alianza Nacional")	PN ("Herrerismo" y "Correntada Wilsonista") y PC	Mayoría absoluta (votación dividida)
18508	Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público	del Poder Ejecutivo	11-02-2008 / 29-06-2009 (17 meses)	22 / 23	1 / 23	Todos	No identificado	Amplia mayoría multipartidaria

Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Coord.Prof.Daniel Chasquetti).



Cuadro A.5.5

## Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes laborales. Períodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015. (cont.)

Número de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores a favor	Votación por
18561	Acoso sexual. Prevención y sanción en el ámbito laboral	del Poder Ejecutivo	04-03-2009/ 09-11/2009 (8 meses)	22 / 22	0 / 22	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18566	Sistema de negociación colectiva	del Poder Ejecutivo	30-10-2007 / 11-09-2009 (22 meses)	23 / 25	2 / 25	Todos	No identificado	Amplia mayoría multipartidaria
<b>18572</b>	<b>Abreviación de los procesos laborales</b>	<b>de legisladores del FA</b>	<b>02-12-2008 / 13-09-2009 (9 meses)</b>	<b>15 / 24</b>	<b>9 / 24</b>	<b>FA</b>	<b>PN-PC</b>	<b>Mayoría absoluta (votación dividida)</b>
18725	Subsidio por enfermedad. Fijación del monto máximo y modificación de la base de cálculo	del Poder Ejecutivo	19-10-2010/ 31-12-2010 (2 meses)	23 / 24	1 / 24	Todos	No identificado	Amplia mayoría multipartidaria
18847	Abreviación de los procesos laborales	del Poder Ejecutivo	04-03-2011/ 25-11/2011 (9 meses)	22 / 22	0 / 22	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
19027	Negociación Colectiva - Modificación de la integración del Consejo Superior Tripartido y de los Consejos de Salarios	de legisladores del PN	17-05-2012 / 18-12-2012 (7 meses)	19 / 20	1 / 20	Todos	No identificado	Amplia mayoría multipartidaria
19133	Empleo Juvenil	del Poder Ejecutivo	07-11-2012 / 20-09-2013 (10 meses)	25 / 25	0 / 25	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
19122	Afrodscendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral.	de legisladores del FA	07-12-2011/ 21-08-2013 (22 meses)	27 / 27	0 / 27	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
19161	Subsidios por maternidad y paternidad para trabajadores de la actividad privada	del Poder Ejecutivo	10-8-2013/ 1-11-2013 (3 meses)	22 / 22	0 / 22	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
<b>19196</b>	<b>Accidentes laborales. Se establece la responsabilidad del empleador cuando incumpliera con las normas de seguridad y salud.</b>	<b>de legisladores del FA</b>	<b>13-11-2012/ 25/03/2014 (17 meses)</b>	<b>16 / 29</b>	<b>13 / 29</b>	<b>FA</b>	<b>PN-PC</b>	<b>Mayoría absoluta (votación dividida)</b>

Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Coord.Prof.Daniel Chasquetti).

**Cuadro A.5.6**  
**Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes de Seguridad Social.**  
**Periodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015.**

					Votos en contra/ Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores a favor	Votación por
17963	Contribuyentes del Banco de Seguridad Social	del Poder Ejecutivo	28-11-2005 / 19-05-2006 (6 meses)	28 / 28	0 / 28	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18033	Ciudadanos que no pudieron acceder al trabajo por razones políticas o sindicales entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985	del Poder Ejecutivo	19-07-2006 / 13-10-2006 (3 meses)	25 / 25	0 / 25	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18119	Topes jubilatorios comprendidos en el Acto institucional N°9. Modificaciones	del Poder Ejecutivo	19-12-2006/ 27-04-2007 (4 meses)	26 / 26	0 / 26	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18227	Asignaciones Familiares	del Poder Ejecutivo	04-09-2007 / 22-12-2007 (3 meses)	28 / 28	0 / 28	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18236	Fondo de cesantía y retiro para los trabajadores de la construcción	del Poder Ejecutivo	30-10-2007/ 26-12-2007 (2 meses)	24 / 24	0 / 24	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18241	Subsidio otorgado por el Banco de Previsión Social a personas carenciadas entre 65 y 70 años	del Poder Ejecutivo	04-12-2007 / 27-12-2007 (1 mes)	20 / 20	0 / 20	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18246	Unión concubinaria	de legisladores del FA	16-03-2005 / 27-12-2007 (33 meses)	25 / 27	2 / 27	FA, PC y PN ("Alianza Nacional")	PN ("Herrerismo" y "Correntada Wilsonista")	Amplia mayoría multipartidaria
18355	Sueldo Básico Jubilatorio de los Trabajadores de la Construcción. Modificación del Sistema de Cálculo.	del Poder Ejecutivo	07-07-2008/ 19-09-2008 (2 meses)	25 / 25	0 / 25	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18384	Estatuto del Artista y Oficios Conexos	del Poder Ejecutivo	30-06-2008/ 17-10-2008 (4 meses)	19 / 19	0 / 19	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
18395	Beneficios Jubilatorios. Flexibilización de las condiciones de acceso	del Poder Ejecutivo	08-09-2008 / 24-10-2008 (2 meses)	19 / 20	1 / 20	Todos	No identificado	Amplia mayoría multipartidaria
18396	Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias	del Poder Ejecutivo	29-09-2008 / 24-10-2008 (1 mes)	19 / 28	9 / 28	FA	PN-PC	Mayoría absoluta (votación dividida)

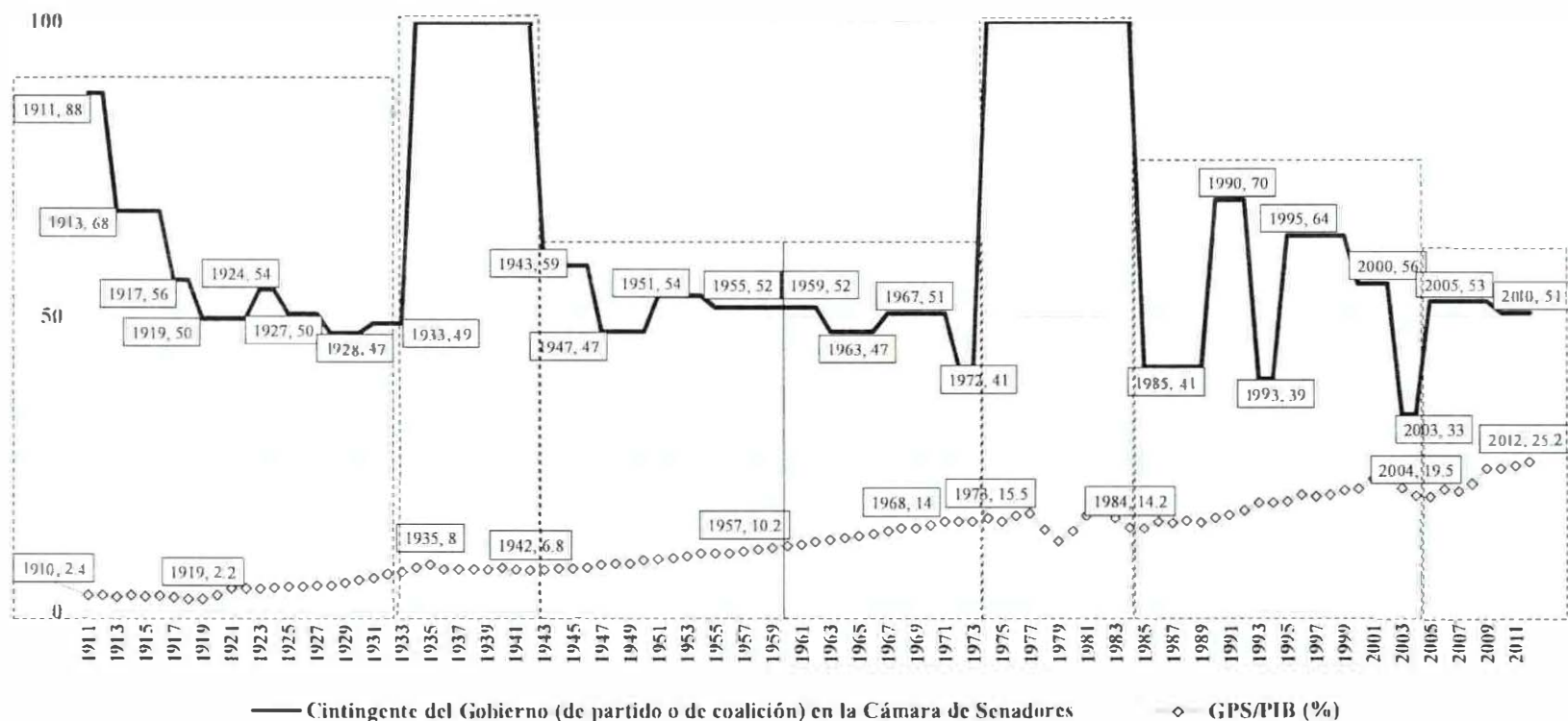
*Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Coord. Prof. Daniel Chasquetti)*

**Cuadro A.5.6**  
**Trámite parlamentario en la Cámara de Senadores de Uruguay de las principales leyes de Seguridad Social.**  
**Períodos legislativos 2005-2010 y 2010-2015 (cont.).**

Número de Ley	Título	Iniciativa	Fecha de presentación / fecha de promulgación	Votos a favor / Quórum	Votos en contra / Quórum	Partidos / legisladores a favor	Partidos / legisladores a favor	Votación por
<b>18405</b>	<b>Servicio de Retiro y Pensiones Policiales</b>	<b>del Poder Ejecutivo</b>	<b>29-11-2005 / 24-10-2008 (35 meses)</b>	<b>15 / 23</b>	<b>8 / 23</b>	<b>FA</b>	<b>PN-PC</b>	<b>Mayoría absoluta (votación dividida)</b>
19154	Actividades artísticas. Se establece la compatibilidad entre su desempeño y la percepción de jubilación.	del Poder Ejecutivo	15-04-2013 / 24-10-2013 (7 meses)	23/23	0/22	Todos		Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
19160	Jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de misma afiliación	del Poder Ejecutivo	05-09-2013 / 01-11-2013 (2 meses)	22/22	0/22	Todos	...	Unanimidad de los presentes (multipartidaria)
<b>19162</b>	<b>Régimen de ahorro individual obligatorio</b>	<b>del Poder Ejecutivo</b>	<b>01-10-2013 / 01-11-2013 (1 mes)</b>	<b>15/28</b>	<b>13/28</b>	<b>FA</b>	<b>PN-PC</b>	<b>Mayoría absoluta (votación dividida)</b>

*Fuente: elaboración a partir de los datos del Programa de Seguimiento del Parlamento / Departamento de Ciencia Política / Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (Coord.Prof.Daniel Chasquetti)*

**Gráfico A.5.5**  
**Gasto público social medido como porcentaje del PIB y contingente parlamentario del Gobierno (de partido o de coalición) en Uruguay.**  
 Serie 1910-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de Azar et al (2009: 355 y ss.) y del Observatorio Social del MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/#>) para el cálculo del porcentaje del gasto público social en el PIB (respectivamente, para los periodos 1910-1988, y 1989-2012), y del para el Área de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (<http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/>) para el cálculo del contingente parlamentario del gobierno.



