

## LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO: ¿CAMBIO O CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL?

Carmen Midaglia\* y Florencia Antía\*\*

**Resumen:** El artículo analiza las principales políticas bienestar social desarrolladas por el gobierno de izquierda en Uruguay, procurando identificar las líneas de continuidad y cambio planteadas por el actual gobierno en relación a las establecidas por las administraciones anteriores. En este marco, se consideran los rasgos más destacados de la tradicional matriz de bienestar uruguayo, las reformas de la que fue objeto desde la reapertura democrática y las propuestas que la izquierda impulsó desde el gobierno. Un balance de la gestión social de esta Administración indica cierta tendencia a la jerarquización de iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, al tiempo que se tiende a promover una mayor equidad. Sin embargo, subsisten algunas políticas estratégicas que no han sido sometidas a revisiones, las que probablemente mejorarían los niveles de integración social.

**Palabras claves:** Izquierda, Políticas Sociales, Estado de Bienestar.

**Abstract:** The article analyzes the main social welfare policies developed by the left-wing government in Uruguay, identifying changes and continuity in social policy in relation to the policies implemented by previous administrations. In this context, the article analyzes the main characteristics of the traditional Uruguayan welfare regime, the reforms that were processed following re-democratization, and the direction and content of the social policy reforms proposed by the left-wing administration. The paper argues that the left-wing government has prioritized initiatives designed to enhance the welfare of the most vulnerable sectors and to promote social equity. However, in other strategic policy areas, such as education and social security, significant reforms have not been undertaken.

**Key Words:** Left, Social Policies, Welfare State.

### 1. Introducción

La oleada de gobiernos de izquierda y/o progresistas que tuvo lugar entre fines del siglo XX e inicio del XXI en América Latina puso de manifiesto la necesidad de reconsiderar las formas de conducción política, en particular las relacionadas con el

---

\* Doctora en Ciencia Política por la por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-Mail: [midaglia@adinet.com.uy](mailto:midaglia@adinet.com.uy)

\*\* Candidata a Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. E-Mail: [fantia@fcs.edu.uy](mailto:fantia@fcs.edu.uy)

tratamiento de los costos sociales vinculados a la puesta en práctica del nuevo modelo de desarrollo<sup>1</sup>.

En este marco, surgieron múltiples interrogantes políticas y académicas sobre las posibilidades que disponían los gobiernos de orientación de izquierda para incidir en la estructura de desigualdad que caracteriza el continente, y, simultáneamente, aliviar las situaciones de pobreza más acuciantes, tomando en consideración las pautas internacionales de estabilidad macroeconómica y por ende de control del gasto público.

El objetivo de este artículo consiste en analizar el patrón de acción dominante en materia de protección y bienestar social promovido por la izquierda uruguaya a cargo del gobierno nacional desde el año 2005. En este sentido, se intenta identificar las líneas de continuidad o de cambio planteadas por el actual gobierno en relación con las establecidas por las administraciones anteriores a cargo de los partidos tradicionales. Para ello se torna imprescindible considerar los rasgos más destacados de la tradicional matriz de bienestar uruguaya así como las reformas de la que fue objeto desde la reapertura democrática de 1985 hasta que la fuerza de izquierda asume la conducción política del país.

Si bien es muy temprano para conocer cabalmente la estrategia de acción que desplegará el nuevo gobierno hacia el fin de su mandato, las medidas impulsadas hasta el presente, permiten conjeturar sobre la orientación que asumirá la intervención pública en el campo social.

## **2. La trayectoria del bienestar uruguayo**

Existe un amplio consenso en torno a que en el Uruguay se consagró tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tardíamente a los trabajadores rurales (F. Filgueira 1998).

La centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales limitó tanto la presencia de instituciones de protección privadas y/o filantrópicas, como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos de población (Midaglia 2000). Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar sino que se proyectaron como subsidiarias de los servicios universales (alimentación para trabajadores) y/o para atender problemáticas consideradas “des-

---

1 En términos generales, el nuevo modelo de desarrollo implicó la apertura de la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, en línea con las orientaciones sintetizadas en el “Consenso de Washington” (Williamson, 1989).

víos” sociales (infancia abandonada).

En el desarrollo del mencionado esquema de bienestar los partidos políticos tradicionales jugaron un papel estratégico a través de la apropiación del aparato estatal, ya sea anticipándose a los problemas sociales o posibilitando la instalación de una estructura participativa plural en la que se dirimía el conflicto distributivo característico de las sociedades modernas. De esta manera, la disputa por los beneficios sociales entre clientelas partidarias y organizaciones de interés (sindicatos, gremiales empresariales, entre otras) se llevó a cabo en condiciones de competencia relativamente plurales. El establecimiento de este tipo de condiciones políticas para negociar los beneficios sociales sólo fue posible por la vigencia de reglas de juego democráticas que se respetaron prácticamente sin interrupción hasta el Golpe de Estado de 1973.

La resultante de este proceso fue el armado de una densa estructura política de contralores institucionales formales e informales que involucraba a la mayoría de los actores colectivos y que a la vez promovió la emergencia de una cultura política en la que el Estado, la Democracia y el Bienestar se presentaban como aspectos políticamente asociados. (Castellano 1994, Lanzaro 2003).

La configuración de esta matriz de bienestar produjo un conjunto de impactos sociopolíticos que pautaron la vida nacional durante el siglo XX y algunos de ellos se perpetúan hasta el presente. Cabe la posibilidad de agrupar tales impactos de acuerdo a los planos de acción identificados por Pierson (1993): en relación a la acción política; a la capacidad estatal; y sobre a la ciudadanía en general. Entre los más destacados figuran el freno, hasta fines de los años 60, para que partidos representantes de los sectores asalariados –en tanto beneficiarios de la legislación social– alcanzaran un caudal electoral significativo; la creación de un aparato estatal con burocracias escasamente profesionalizadas, fundamentalmente a nivel de los mandos medios y altos, dado que mantenían estrechos vínculos partidarios; y la consagración de una arraigada cultura estatista (C. Filgueira et.al. 1989) que estableció al Estado como un agente con suficiente autoridad para conducir el desarrollo económico y asegurar amplios niveles de integración social.

Importa señalar que el régimen social uruguayo no escapó de cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social. Sobre este aspecto, los estudios nacionales presentan ciertas divergencias: para algunos analistas el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de *universalismo estratificado* (F. Filgueira 1998). Para otros, en cambio, los grados de estratificación de beneficios fueron menores, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo *socialedmócrata* –en términos de Esping-Andersen– dentro del contexto latinoamericano (Moreira 2003; Esping-Andersen 1990).

Más allá de estas apreciaciones relativamente disímiles respecto a las características generales del mencionado sistema, cabe destacar que las clasificaciones internacionales y regionales lo ubican, incluso luego de haber sido sometido a un conjunto de ajustes y revisiones —que detallaremos más adelante—, como un *régimen de bienestar intermedio* entre aquellos de tipo estatal en el que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o la intervención pública, característico de los países desarrollados, y los de *seguridad informal* típicos de América Latina, en donde la generación de bienestar se apoya en las redes sociales y familiares. (Wood y Gough, 2004).

A diferencia de otros países de la región el gobierno de facto, que tuvo lugar entre 1973 y 1984, no desarticuló el arraigado sistema de bienestar. No obstante, se deterioraron una serie de prestaciones, esencialmente las de seguridad social, salud y educación, a partir de la definición de nuevas pautas de asignación del gasto público. Si bien dichas reasignaciones no modificaron sustantivamente la matriz de protección, ni propiciaron una reducción del tamaño del Estado, resintieron en cambio la calidad de los servicios sociales. Se identifican una serie de factores políticos que explican el comportamiento continuista del régimen militar uruguayo en materia socioeconómica, entre los que figuran un grado de concentración de poder relativo, o, mejor dicho, cierto nivel de dispersión del mismo dada la dirección colegiada y rotativa de la Junta Militar de la época, así como también el predominio entre los cuadros decisores de una ideología de inspiración estatista. (Castiglioni 2005).

### 3. Un patrón heterogéneo de reformas sociales

Pese a la fuerte tradición en el campo del bienestar, en el período de la redemocratización se introdujeron un conjunto de reformas sociales. Ello se produjo desde la década del 90', a partir de la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado, y como respuesta al surgimiento de nuevas problemáticas sociales en el país.

La pauta de reforma social adoptada no fue uniforme, por el contrario, presentó variaciones significativas según sector de referencia. Independientemente de la ausencia de un consenso académico sobre las formas de medir los cambios introducidos en el sistema de políticas sociales (del Pino y Colino 2006), es posible calificar los mismos como *moderados e incrementales* (Castiglioni 2005) o *graduales* (Midaglia 2006).

Una situación similar se presentó en los países desarrollados que cuentan con Estados de bienestar maduros. En estos casos, durante las últimas décadas no se produjo un *retrenchment* profundo en las principales políticas sociales, si bien se constató una desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto social (Taylor-Gooby y Daguerre 2002: 12). Los análisis comparados evidencian un conjunto de causas que operan como impedimentos para el establecimiento de un patrón radical de

reformas tendiente al desmantelamiento de los esquemas de protección. Entre los elementos obstaculizadores de mayor importancia se encuentran los apoyos electorales relacionados con los programas sociales; los puntos de vetos institucionales tanto formales como informales y el legado histórico *–path dependence–* de las políticas públicas. (Pierson 2001; Skocpol 1992).

Pese a la distancia de Uruguay en relación a la magnitud del bienestar de los países desarrollados, en este caso específico se registran algunos de los elementos antes anotados. En particular, los puntos de veto y el legado histórico, a lo que se agregan configuraciones políticas particulares de acuerdo al servicio social objeto de reforma, tales como el grado de poder de los grupos beneficiarios de los programas, las orientaciones ideológicas de los técnicos y políticos involucrados en esos procesos y el tipo de coalición política a cargo del gobierno. (Hall 1986; Geddes 1994; Castiglioni 2005).

Independientemente de la moderación reformista que caracterizó a este país, en las diversas arenas de políticas sociales se procesaron una gama de cambios de distinto alcance y orientación, así como también modificaciones en las modalidades de gestión. La resultante de este proceso de revisión del clásico edificio de bienestar dio lugar a un sistema *híbrido* en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexas nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado. A esta variedad de orientaciones y pautas de gestión se agrega una significativa dispersión de los servicios al interior del entramado institucional público. (Midaglia 2006).

Parece atinado considerar que el problema central de la nueva matriz de bienestar y protección durante ese período no radica en un déficit o desajuste en su ingeniería institucional sino en la ausencia de un proyecto político consensuado con capacidad de rediseñar una arquitectura de bienestar acorde, no sólo a la actual estructura de riesgos sociales, sino a los parámetros de integración social que se pretenden proyectar, es decir, al patrón de desigualdad que se considere tramitable en un contexto democrático. (Midaglia y Castillo, 2007).

Resulta pertinente realizar una breve presentación de las principales reformas sociales instrumentadas en la década de los noventa, de forma de captar la complejidad del sistema de bienestar y protección emergente, y por ende, el marco público de referencia del que disponía la coalición de izquierda para administrar y/o introducirle modificaciones.

En la *esfera laboral* los mecanismos de negociación salarial *–Consejo de Salarios–* gozaron de una “breve vida”, ya que se instalaron apenas recuperada la democracia y se suspendieron en el primer cambio de gobierno. Con éstas y otras medidas se inició un proceso de desregulación laboral tendiente a sustituir los mecanismos

de protección vigentes por otros orientados a la recalificación básica de la fuerza de trabajo desempleada –cursos de capacitación–, bajo el supuesto de que la formación habilitaría una rápida inserción en el mercado de empleo. (Rodríguez 2005; Midaglia et.al. 2006).

En 1995 se aprobó la Ley 16.713, que habilitó la reformulación el clásico esquema de *seguridad social*, específicamente en lo relativo a las prestaciones de retiro –jubilaciones y pensiones–, sustituyéndose así un sistema caracterizado por el monopolio estatal por otro de naturaleza mixta. De este modo, se estableció un régimen asentado en dos pilares diferenciales que se articulan: uno de ellos, de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior, a cargo de un organismo público –el Banco de Previsión Social (BPS)–; y otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados –Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAPs)–<sup>2</sup> (Busquets 2002).

También desde 1995 se promovió la *reforma educativa* en los niveles primario y medio. El campo de la educación es un caso típico ideal –al menos en su formulación básica– de intentar modernizar el universalismo característico de esta política sectorial a través de múltiples iniciativas. Entre ellas cabe destacar las modificaciones generales de la currícula y en la carga horaria en la enseñanza media, la expansión de la educación inicial a niños de 4 y 5 años, la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos (a través de las escuelas de tiempo completo) y la extensión de la formación de profesores en el interior del país (Lanzaro 2004). A diferencia de otras reformas introducidas en la región en este período, la experiencia uruguaya mantuvo una orientación estatista y universalista (Mancebo 2001; Lanzaro 2004).

Las revisiones del *sistema de salud* fueron prácticamente nulas desde la apertura democrática hasta el momento<sup>3</sup>, a pesar de existir varios intentos de modificar ese sistema. Los diferentes gobiernos vieron frustradas sus intenciones de reformular el sector, debido a los sucesivos bloqueos políticos y corporativos planteados a las reformas propuestas. Fue en este marco que se produjo una reestructuración del sector que fue calificada como *pasiva* (Moreira y Setaro 2002). No obstante esta situación, en las últimas décadas se advierte un fuerte incremento en el gasto en salud (PNUD

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

3 No obstante, cabe señalar que la Ley 15.903 de 1987 creó la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) como organismo desconcentrado del Ministerio de Salud Pública. La consagración de esa entidad fue la principal innovación en la materia de los últimos cuatro gobiernos democráticos encabezados por los partidos tradicionales.

2005:80), pero dicho aumento no pareció traducirse en un mejor funcionamiento del sector. Por el contrario, los distintos diagnósticos señalan una creciente inequidad y la pérdida de la calidad global del sistema (Pereira et.al. 2005).

La reforma social no se agotó en el campo público sectorial, sino que también abarcó a una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales específicos, los que ocupaban un lugar *marginal* en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Es así que se reformularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las *vulnerabilidades de ciertos grupos etarios*, especialmente los de los niños y los jóvenes. Cabe señalar que una proporción significativa de estas nuevas intervenciones se implementaron a través de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro (Midaglia 2002 y 2006). Las ampliaciones de esos servicios, así como la instalación de una amplia gama de nuevas iniciativas, no lograron traducirse en una *malla* sólida de asistencia social, articulada con el resto de las prestaciones que cubren, aunque sectorialmente, necesidades de esos grupos.

Más allá de esta somera presentación sobre los cambios de orientación y operativa de las principales políticas sociales, interesa agrupar dichas modificaciones en torno a una serie de dimensiones analíticas que se utilizan internacionalmente para determinar la orientación que tienden a asumir los esquemas de bienestar emergentes de los procesos reformistas. Es así que Pierson (2001) plantea tres categorías de análisis: *recalibración* (modificaciones adaptativas de la política social, ya sea para responder a demandas de provisión social contemporáneas o corregir dinámicas distorsionadas de funcionamiento); *re-mercantilización* (cambios sustantivos en la orientación de la política social, jerarquizando al mercado de trabajo como ámbito de obtención de ingresos y bienestar); y *contención de costes* (disminución presupuestal de la política social con posibilidad de registrarse variaciones en el nivel y composición del gasto público). El cuadro 1 describe las principales tendencias de reforma social a partir de las categorías de Pierson.

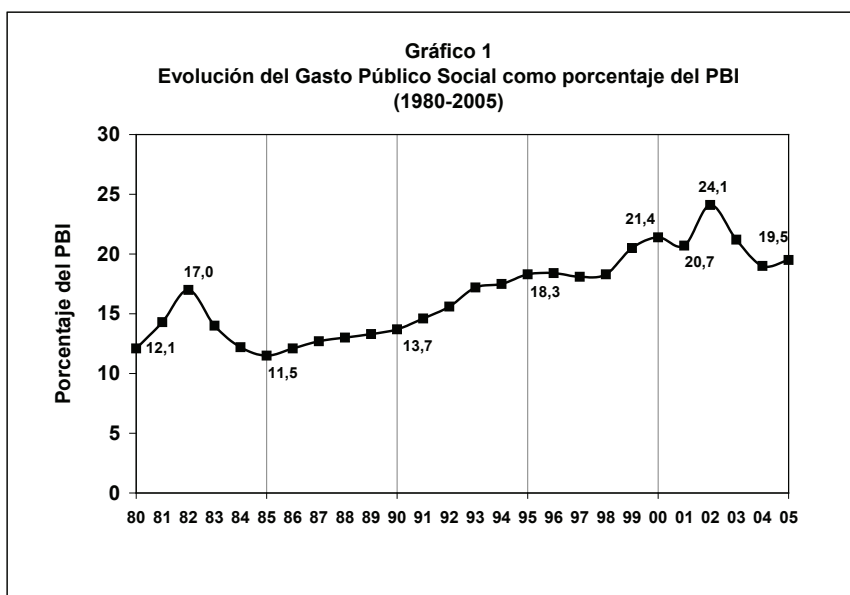
**Cuadro 1. Tendencias de reforma social (1985-2004)**

Sector o Área	Recalibración	Re-mercantilización	Contención de Costes
Laboral		X	
Seguridad Social		X	X
Educación	X		
Salud	-	-	-
Pobreza y vulnerabilidad	X		

Fuente: Elaboración propia en base a categorías de P. Pierson, 2001.

La caracterización de las diferentes reformulaciones de los servicios públicos reafirma las apreciaciones realizadas anteriormente, respecto a la moderación de las revisiones en materia social y el carácter híbrido que tendió a asumir el sistema de bienestar nacional.

Corresponde sin embargo indagar si el conjunto de reformas promovidas, además de intentar adaptarse a las nuevas necesidades sociales, produjo algún nivel de reducción del *Gasto Público Social* (GPS). Al contrario de lo que se podría imaginar, durante la fase reformista, el GPS presentó una evolución creciente en términos del PBI. Tal como se advierte en el gráfico 1, el GPS se incrementó significativamente en el período 1990-1995, pasando de ubicarse en un 13,7% en el primer año a 18,3% en el último<sup>4</sup>. Ello se produjo como consecuencia del aumento del gasto en seguridad social (consecuencia del ya mencionado mecanismo de reajuste de las jubilaciones y pensiones, así como por la necesidad de financiar los costos de transición hacia el nuevo sistema provisional). (Flood et.al. 2005).



#### 4. El contexto social: empobrecimiento e incremento de la inequidad

Si bien Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano, en los primeros años del siglo XXI esta situación tiende a desvanecerse. La fotografía actual de la sociedad uruguaya sugiere un proceso creciente de empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad.

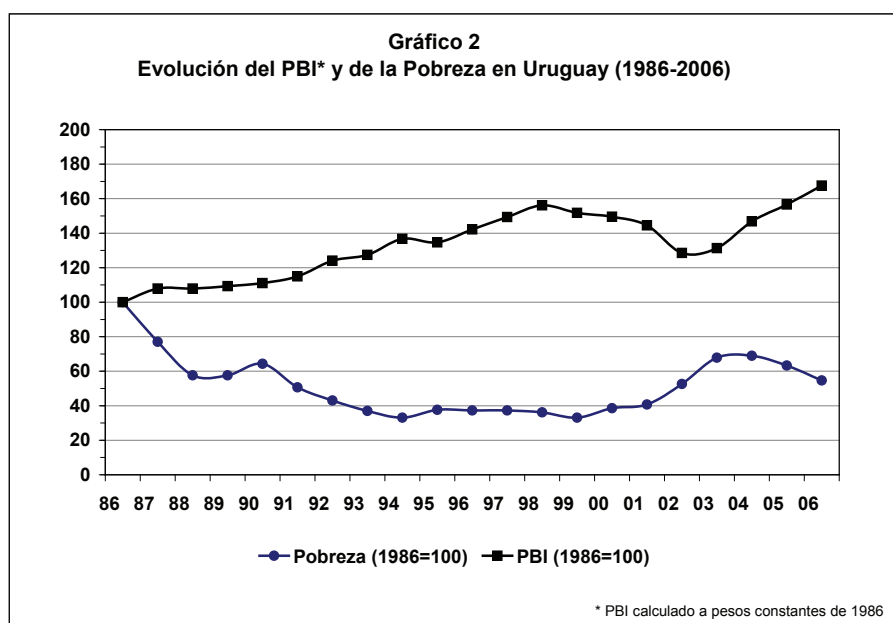
En tal sentido, diversos estudios indican que desde la recuperación de la democracia la evolución de la pobreza en Uruguay recorrió tres etapas hasta el 2004 (De Armas 2005, Amarante et.al. 2005). En una primera etapa (1985-1994), la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%); en una segunda etapa

<sup>4</sup> Las metodologías de cálculo del GPS de las dos fuentes citadas difieren. No obstante, consideramos pertinente incluir las dos estimaciones a los efectos de presentar información respecto de un período de tiempo mayor.



(1994-1999) la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente; en la tercera etapa, que va desde la recesión económica desatada en 1998 al 2004 –y que incluye la crisis económica del 2002– los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (32,1% en 2004). No obstante, a partir de 2005 es posible identificar una nueva fase de evolución de la pobreza. En los últimos dos años puede apreciarse una caída de la incidencia de la pobreza, que en 2006 llegó al 25,2% de la población. (Amarante y Vigorito 2007). Cabe señalar que a pesar de esta evolución favorable, la pobreza se ubica todavía en niveles superiores al período previo a la crisis del año 2002<sup>5</sup>.

Tal como se advierte en el gráfico 2, la evolución de la pobreza en las dos últimas décadas guarda una estrecha relación con los ciclos de expansión y contracción que experimentó la economía uruguaya. Importa destacar que no se trata de una relación directa y simple entre ambas variables, sino que esa asociación se encuentra mediada por otro conjunto de factores, tales como las políticas públicas, las reformas estructurales o el funcionamiento del mercado de trabajo, entre otros aspectos a tener en cuenta. De ahí que, por ejemplo, durante el período 1996-1998 se produjera un crecimiento económico significativo (en el entorno del 5% anual) al tiempo que la incidencia de la pobreza se mantuvo estable.



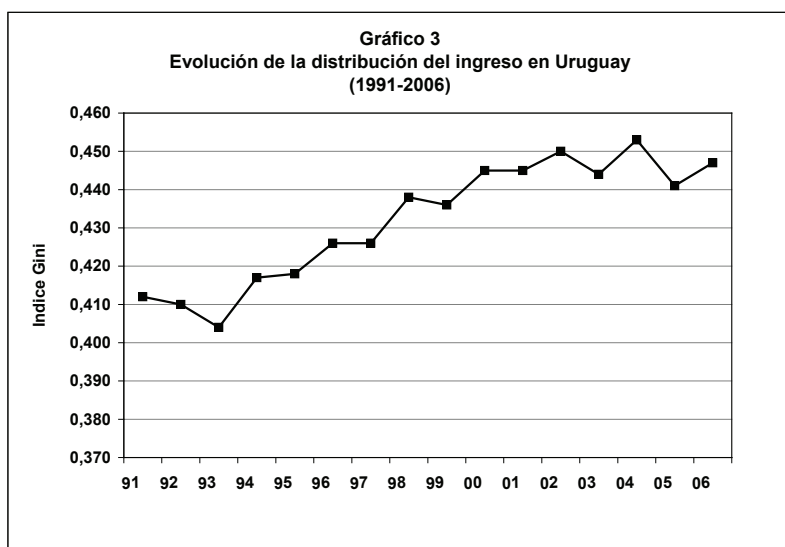
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU y del INE

5 Los datos de pobreza aquí planteados se basan en la medición de la pobreza por el método del ingreso. El INE produce información sobre pobreza en función de dos líneas, una desarrollada en 1996 y otra en 2002. Hemos optado por incluir los datos correspondientes a la Línea de Pobreza 2002.

Un aspecto a destacar es la particular incidencia de la pobreza entre los niños y jóvenes, en relación a otros grupos de edad. En tal sentido, en 2001 la pobreza alcanzaba al 38,5% de los niños menores de 6 años, mientras que llegaba al 3,9% de los mayores de 65 años. Los niveles de pobreza en la infancia aumentaron en los últimos años, y en 2006 escalan a un 46,3% de los niños menores de 6 años. La disparidad generacional señalada tendió a reducirse a partir de la última crisis económica como consecuencia de la pérdida del valor real de las pasividades. (Amarante y Vigorito, 2007).

Una trayectoria similar a la planteada para la pobreza se constató en relación con la indigencia. El porcentaje de personas en dicha situación se triplicó durante la mencionada crisis económica del 2002, pasando de ubicarse en 1,32% en 2001 a 3,92% en 2004. Sin embargo, en el año 2006 ese porcentaje descendió significativamente, abarcando al 1,65% de la población.

No sólo la pobreza fue en aumento en el país sino también los grados de desigualdad social. Desde la segunda mitad de la década de los 90'se constata una leve tendencia concentradora en la distribución del ingreso, que se tendió a agudizar en el período de la crisis económica. Como se advierte en el gráfico 3, el índice de Gini pasó de 0,412 en 1991 a 0,450 en 2002, para finalmente situarse en 0,447 en 2006<sup>6</sup>.



Fuente: IDH, 2005 (para los años 1996-2004), Amarante y Vigorito, 2006 (para los años 2005-2006).

6 El Índice de Gini ofrece un resumen de la información de la distribución de los ingresos de toda la población, expresando cuánto se aleja la distribución real del ingreso respecto de la distribución perfectamente igualitaria. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, siendo que los mayores valores indican una distribución de ingresos más desigual.

En esta situación de deterioro social, caracterizada por el aumento de los niveles de pobreza y desigualdad, la Izquierda se estrena en el ejercicio del gobierno nacional.

## 5. La Izquierda y las alternativas de políticas sociales

Una de las preocupaciones políticas relevantes de las izquierdas en general, incluidas las latinoamericanas, a partir de la redefinición de los parámetros internacionales de desarrollo, se centró en la forma de contornear y mejorar las persistentes situaciones de vulnerabilidad y exclusión social en un encuadre económico de *aus-teridad* del gasto público. (Aust y Arriba 2004). La experiencia regional acumulada demuestra, como ya se indicó para el caso uruguayo, que si bien el dinamismo económico tiende a impactar favorablemente sobre las graves problemáticas sociales, a la vez se requiere de intervenciones públicas de relativa permanencia con el fin de abordar la multiplicidad de factores que operan en su reproducción (CEPAL, 2006), así como para controlar el patrón de desigualdad de estas sociedades.

El actual gobierno inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002.

A los efectos de descifrar e interpretar las apuestas sociales que ha realizado la actual Administración durante la primera mitad del mandato de gobierno, y atendiendo al marco socioeconómico arriba expuesto, interesa incorporar algunos antecedentes políticos que encuadren su actual accionar. Entre los más importantes figuran la posición que asumió ante las reformas instrumentadas por gobiernos anteriores, así como sus propuestas programáticas en materia social.

El Frente Amplio, salvo en excepcionales oportunidades, mantuvo una firme oposición a la orientación que asumía el proceso de revisión de las políticas sociales, como así también a la modalidad imperante de implementación de las mismas.

Por otra parte, en el programa partidario propuesto para las elecciones del 2004, uno de temas priorizados fue el social y para enfatizar su relevancia, lo presentó públicamente bajo el término de “Uruguay Social”. Para la construcción de un nuevo país la coalición de izquierda puso de manifiesto su compromiso de buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social. En tal sentido, el discurso político de la izquierda hacía presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes (Vázquez 2004).

Por tanto, correspondería indagar acerca de los márgenes de maniobra que disponía el nuevo gobierno, no sólo para traducir su programa en medidas específicas

de protección social, sino también para sostener las posiciones políticas del pasado reciente. En ese sentido, el Frente Amplio contó con una mayoría parlamentaria propia, lo cual le permitía aprobar leyes sin tener que recurrir a acuerdos con otros partidos. Sin embargo, entre las principales restricciones del accionar del nuevo gobierno figuraba el elevado endeudamiento público, así como la rigidez de la estructura del GPS.

De la misma forma que un conjunto de factores económicos y políticos presionaron para impulsar la reformulación del clásico sistema de bienestar –según las evidencias que recogen los estudios antes referidos–, cabe suponer que los mismos continuarán operando en alguna dirección, ya sea favoreciendo u obstaculizando las nuevas revisiones e innovaciones que en materia social se intenten promover. Seguramente las pautas económicas internacionales, el legado institucional acumulado en los últimos años de reformas, las clientelas de los servicios y la emergencia de nuevos puntos de veto sobre el ajuste de ciertas políticas sociales, desempeñan algún tipo de papel en el proceso de instalación del llamado Uruguay Social. Pero además de estos elementos se debe considerar la orientación ideológica de esta Administración bajo la presunción analítica que esta incide sobre las orientaciones de la reforma social (Boix 1998).

En estos términos, a continuación se abordan las principales medidas políticas que propulsó este gobierno en el campo social, tomando como marco de referencia comparativo las mismas arenas de políticas sociales analizadas anteriormente.

### ***Tres líneas de conducción política***

En líneas generales, es pertinente afirmar que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a 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 laboral en el que se observa la reinstalación de los Consejos de Salarios.

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 con el lanzamiento de un Plan de Emergencia coyuntural y posteriormente, con el diseño y promoción de un Plan de Equidad. Bajo este tipo de conducción también se inscriben otras dos políticas públicas. Una de ellas, específicamente social, la reforma del sector salud, y la otra, con supuestos impactos sociales favorables, la reforma tributaria. Ambas reformas no sólo estaban planteadas en el programa partidario sino que eran una *bandera* o reivindicación histórica de la izquierda uruguaya.

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. La revisión de estas prestaciones, que fueron objeto de profundas reformas en la última década, se sustituyó por la instalación de ámbitos de diálogo entre diversos actores involucrados en esas políticas sectoriales. La generación de esos espacios participativos pretendía, aparentemente, contribuir a la construcción de un nivel aceptable de consenso a partir del cual redireccionar, ajustar o confirmar la orientación de estos servicios sociales.

Resulta adecuado también enmarcar en esta categoría de conducción cautelosa los controlados aumentos del GPS, en la medida que éstos estuvieron pautados por el espacio fiscal que disponía el gobierno para extender la intervención pública.

Ahora bien, con el fin de vislumbrar y comprender el significado político de los principales lineamientos sociales promovidos por el actual gobierno, se hace imprescindible detallar algunos rasgos y características de esas iniciativas.

### ***Las reformas sociales: propuestas y debates***

La reinstalación de los *Consejos de Salarios* supuso la activación de mecanismos de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos distributivos entre el capital y trabajo. La aplicación de esta política es altamente significativa luego de un extenso período de desregulación laboral, en la medida que tiende al mejoramiento de las pautas salariales de diversos sectores de trabajadores, a la vez que fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales. Una de las novedades en la aplicación de estos mecanismos radicó en que por primera vez en la historia se incorporan a la negociación los asalariados rurales.

Desde la apertura de esas 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 (Senatore 2007). En materia de resultados salariales se advierte una recuperación del salario real público y privado. En diciembre de 2006 el Índice Medio de Salarios fue un 11,5% superior a junio de 2004 (Notaro 2007).

Si bien los Consejos de Salarios cubren una magnitud importante de trabajadores—440.000 del sector privado, 150.000 del público, y 80.000 asalariados rurales—aún resta por incorporar a las trabajadoras del servicio doméstico, los trabajadores por cuenta propia, y los trabajadores rurales no asalariados (Notaro 2007). Más allá de estos problemas de cobertura, interesa señalar el dinamismo que han tenido los Consejos de Salarios desde su instalación hasta el presente, brindando oportunidades de negociación a los trabajadores en general y evidenciando, además, una significativa productividad en relación a la celebración de acuerdos laborales. En el sector

privado el 96% de los casos arribaron a acuerdos de esa naturaleza. (MTSS 2006, citado en Senatore 2007).

La promoción de este tipo de política laboral parece corresponderse, no sólo a la tradición uruguaya en materia de negociación salarial, sino también a la estrecha vinculación de la izquierda con los grupos sindicales.

Las problemáticas vinculadas a la *pobreza y vulnerabilidad* han sido relativamente privilegiadas por esta Administración. En este plano se lanzaron tres medidas de distinta naturaleza y proyección. Dos de ellas refieren a programas dirigidos a cubrir las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de carencia o exclusión social –Plan de Emergencia y Plan de Equidad–. La tercera, en cambio, es una iniciativa de carácter estrictamente institucional relativa a la creación del Ministerio de Desarrollo Social encargado de instrumentar y monitorear los programas mencionados, a la vez que coordinar al conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado.

El Plan de Emergencia –PANES– se proyectó como una intervención pública transitoria, diseñada para funcionar en los dos primeros años de gobierno. La misma se organizó en base a siete componentes que promovían un enfoque integral, entre los que destacan el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y el alojamiento de personas en situación de calle. Este programa focalizó su acción en el segmento social considerado como indigente, es decir, aquellos grupos que presentan serias dificultades para asegurar su reproducción física. Si bien dicha iniciativa presentó algunos problemas de instrumentación en las fases iniciales, en el momento actual, a escasos meses de su finalización, resulta adecuado calificarla como una experiencia exitosa en la medida que alcanzó los objetivos previstos y la meta de cobertura estipulada<sup>7</sup> (Midaglia 2006).

A diferencia del PANES, el Plan de Equidad se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras. No obstante, en el corto plazo se plantea abordar de manera amplia las situaciones de pobreza, trascendiendo así la operativa del Plan de Emergencia. En esta primera etapa pretende instalar una *malla* de protección social, orientada a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales en favor de la infancia y juventud, en la medida que estos grupos de edad son los más vulnerables. También se incluyen intervenciones complementarias dirigidas en particular a los jefes de hogares pobres y los adultos mayores (Midaglia, 2007). Más allá de la novedad del Plan, importa señalar que su diseño combina nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social, como es el caso de Asignaciones Familiares<sup>8</sup>, de forma de responder a la estructura de riesgos sociales vigente.

7 El Plan de Emergencia atiende a 76.991 hogares que se traducen en 337.240 personas. (MIDES, Dirección de Evaluación y Monitoreo, 2006)

8 Se prevé una ampliación de la cobertura y un aumento del monto de las Asignaciones Familiares de carácter no contributivo dirigidas a hogares pobres con niños y adolescentes a cargo.

La puesta en marcha de estos planes se enmarca en la creación del flamante Ministerio de Desarrollo Social. Esta entidad ministerial procura reorganizar la esfera de la asistencia pública, no sólo instrumentando y coordinando la ejecución de los programas mencionados, sino que también incorporando en su órbita una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público –INAU, INAMU, INJU<sup>9</sup>– que dan cuenta de nuevas demandas sociales.

Si bien estos modernos Planes, que incluyen entre sus prestaciones esenciales transferencias de ingresos, se han convertido en una estrategia de acción generalizada en América Latina, la particularidad del caso uruguayo reside en la forma en que se pretende ensamblarlos con el resto de las intervenciones públicas. Aparentemente se intenta que estas iniciativas se transformen en uno de los eslabones articuladores de los servicios universales de bienestar con los programas específicos de protección o asistencia social.

Más allá de las *modas* sociales, no hay lugar a duda que en el involucramiento del gobierno con este tipo de programas han jugado un papel fundamental sus bases ideológicas, en el entendido que las situaciones de pobreza e inequidad son de responsabilidad pública y por ende requieren del accionar del Estado.

Por otra parte, en el ámbito de la *Seguridad Social* no se ha planteado una agenda de reformas de relevancia. Sin embargo, el gobierno ha promovido la realización de un “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social”, orientado a crear un ámbito en el que especialistas, actores de la sociedad civil y del gobierno discutan acerca de los principales problemas que presenta el sistema, así como planteen posibles propuestas de reforma. (Busquets y Setaro 2007).

Cabe recordar que el régimen de seguridad social fue el sector que procesó el cambio de orientación más radical en comparación a otros servicios sociales, en la medida que incluyó al mercado –agentes privados– en la producción de bienestar, determinado así un cierto perfil liberal. La implantación de este sistema en los 90’ desencadenó un alto grado de conflictividad política y social, y seguramente su modificación no estaría exenta de fuertes vetos políticos y tensiones.

La estrategia política del diálogo se presenta como un *atajo* que crea un ambiente propicio para discutir y evaluar las distintas alternativas de cambio o de ajuste del sistema. Más allá de esta presunción general, la instalación de este espacio de intercambio y participación se fundamenta específicamente en tres razones. En primer lugar, dentro del gobierno no existe consenso en relación con el tipo de reforma que se debiera impulsar. Algunos actores gubernamentales sostienen la necesidad de eliminar el pilar de capitalización individual, mientras otros rechazan esa posibilidad. En segundo término, el sistema vigente ha propiciado la aparición de agentes privados (AFAPs) que tienen intereses en favor del mantenimiento del régimen, al tiempo

---

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

que se destacan los diversos costos que podría acarrear una modificación del sistema, ya que sus diez años de operativa e institucionalización produjeron un “pequeño” legado histórico resistente a las transformaciones. Por último, desde ámbitos académicos se han planteado algunos diagnósticos que indican la existencia de una serie de problemas relevantes en el sistema de seguridad social vigente. En tal sentido, un reciente estudio destaca el riesgo de que un porcentaje muy significativo de los trabajadores cotizantes del BPS quede excluido del régimen general de jubilaciones en los próximos años, al no alcanzar el requisito de 35 años de servicio al llegar a las edades usuales de retiro<sup>10</sup> (Bucheli et.al. 2006).

La *educación pública* hasta el momento no ha sido objeto de revisiones por la actual Administración y al parecer ya no se disponen de plazos políticos para iniciar una acción transformadora del sistema. Como se indicó anteriormente, la enseñanza pública de nivel primario y medio formó parte del proceso reformista de la década de los noventa, pero a diferencia de la orientación regional dominante en este y otros sectores, su formato de ajuste supuso una mayor participación del Estado. Si bien en este período se introdujeron en el sistema modificaciones menores<sup>11</sup>, esto no significa necesariamente que el gobierno le reste importancia a dicho sector en la medida que se le asignó incrementos presupuestales, al tiempo que se mantiene la promesa electoral de alcanzar en el final del mandato el 4,5% del PBI. (Mancebo y Bentancur 2007). El comportamiento gubernamental escasamente propositivo e innovador en este campo se tendió a *corregir*, al igual que en el caso de la seguridad social, con la promoción de una iniciativa particular: el llamado “Debate Educativo” desarrollado durante el año 2006. En esta 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 una nueva Ley de Educación que atenderá distintos aspectos del sistema, entre ellos, el gobierno del sistema educativo. (Mancebo y Bentancur 2007).

El Debate Educativo se constituyó en un instrumento político que persiguió distintos objetivos. Uno de ellos estaría referido a la generación de un consenso que permitiera incorporar los ajustes necesarios para mejorar el funcionamiento y los resultados sociales de este sector. Otro de los objetivos podría ser el de favorecer la decisión política de postergar el tratamiento de las reformas en el sector para un futuro inmediato, ya sea por la alta conflictividad que ellas desencadenarían dada la fortaleza y posición de los actores involucrados, ya sea por la necesidad de priorizar otras áreas de reconversión pública en este período de gobierno.

---

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

11 Entre ellas, cabe destacar a los programas Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias, orientados a brindar apoyo pedagógico específico a niños y adolescentes con bajo rendimiento, que generalmente pertenecen a hogares pobres (en un acuerdo ANEP-MIDES-INFAMILIA).



Por último, interesa mencionar un problema adicional en el campo de la educación relativo a que la orientación estatista de la reforma de los noventa no parece distanciarse de la posición ideológica que sustenta la coalición de izquierda en materia de políticas sociales.

Por otra parte, el gobierno ha comenzado a instrumentar una ambiciosa *reforma de la salud*, orientada a crear un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)<sup>12</sup>. El principal objetivo del nuevo sistema es asegurar el acceso universal a los servicios de salud, guiado por principios de equidad, calidad y descentralización (Ley de Creación del SNIS).

Las innovaciones de esta propuesta se plantean en tres planos: i) en el modelo de atención de salud, a través de la jerarquización del primer nivel de atención; ii) en la forma de gestión, mediante la articulación de servicios públicos y privados, con un órgano central de gobierno –la “Junta Nacional de Salud”–, y, finalmente, iii) en el sistema de gasto y financiamiento del sector, a través de la creación de un fondo único de salud –FONASA– administrado centralmente<sup>13</sup>. Los usuarios del sistema tendrán derecho a su propia cobertura de salud, la de sus hijos menores de 18 años y en el futuro, de sus cónyuges. Además, se incorpora a los trabajadores públicos al sistema formal de salud. En tal sentido, según las previsiones oficiales se integrarán al sistema 30.000 funcionarios públicos (a partir del 1º de agosto de 2007) y 500.000 niños menores de 18 años (desde enero de 2008) (Fernández Galeano, 2007).

Podrán formar parte del SNIS las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, las de Asistencia Médica Privada Particular sin fines de lucro y los seguros integrales que estén funcionando regularmente, a lo cual se le agregan los servicios de salud a cargo del Estado –ASSE–. De esta manera, se crean las bases para generar una dinámica de competencia entre el polo privado y público. La expectativa es que el fortalecimiento del sector público habilite una mayor equidad de los servicios ofrecidos por ambos subsistemas.

Entre otras innovaciones, se prevé que el FONASA pague una “cuota salud” a las instituciones prestadoras del sistema, de acuerdo con los servicios que brinden. Las cuotas salud variarán en función de los riesgos de los diferentes sectores de la población, los que se determinarán por el sexo y la edad de los usuarios. Con ello se busca evitar los estímulos a la “selección adversa”, es decir, que se prioricen, como en la actualidad, a los grupos que experimentan menores problemas sanitarios. (Olesker, 2007).

---

12 En este marco, se han elaborado tres proyectos de ley: la ley de creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) ya aprobada por el Parlamento, el proyecto de creación de un SNIS y el proyecto de ley de descentralización de ASSE, ambos a estudio del Parlamento.

13 El FONASA se financiará en base a las contribuciones del Estado y de las empresas privadas en forma proporcional al personal a su cargo. También aportarán –de acuerdo a sus ingresos– los trabajadores públicos y privados, los pasivos y quienes perciban rentas. Finalmente, se prevé el aporte fiscal del gobierno a través de partidas presupuestales y extra-presupuestales.

A esta breve síntesis de los principales lineamientos de la reforma, cabe agregar que el gobierno del SNIS será confiado a una Junta de Salud, la cual se encargará de planificar, dirigir y controlar el funcionamiento del sistema y de administrar el Seguro Nacional de Salud<sup>14</sup>.

Resulta evidente que la reforma tiende a jerarquizar al subsistema público y con ello, cabe suponer que mejorará la asistencia de los segmentos de población que se atienden en esa esfera. Más allá de los potenciales impactos sociales de la reforma de salud proyectada, la misma aún tiene que sortear importantes vetos políticos así como la oposición de grupos o “corporaciones” que se beneficiaban, o al menos no se perjudicaban, con el sistema anterior.

Finalmente, una de las modificaciones estructurales de mayor relevancia que lleva a cabo el gobierno de Izquierda es la *reforma tributaria*. Si bien no es una medida estrictamente social, resulta un instrumento privilegiado de distribución o redistribución de la riqueza.

La reforma persigue cuatro objetivos principales: i) generar mayor equidad del sistema impositivo, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos; ii) incrementar la eficiencia del sistema; iii) estimular la inversión productiva y el empleo y iv) satisfacer las necesidades financieras del Estado (MEF, 2006). A esos efectos, la reforma simplifica la estructura impositiva, reduce el peso de los impuestos indirectos, al tiempo que fortalece los tributos directos a partir de la introducción del impuesto a la renta<sup>15</sup>.

Interesa aquí referirse especialmente al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que fuera largamente anunciado por la izquierda en el marco de sus propuestas programático-electorales y que constituye la principal innovación del nuevo régimen. El IRPF es una variante del denominado sistema de imposición “dual”, cuya principal característica es el tratamiento diferencial a las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital. En tal sentido, los salarios y pasividades se gravan con tasas progresionales aplicadas a cada franja de ingresos (entre 10% y 25%, con un monto mínimo no imponible), mientras que las rentas del capital tienen una tasa fija (12%)<sup>16</sup>. El mínimo no imponible del IRPF excluye de la obligación de tributar a un elevado porcentaje de la población, que llega a casi el 60%. Este aspecto se diferencia del régimen anterior, en que sólo el 30% de los asalariados estaban exonerados del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Perazzo y Rodríguez, 2006).

---

14 El proyecto de ley prevé que esta junta sea un organismo descentralizado, integrado por siete miembros: cuatro miembros del Poder Ejecutivo y tres representantes que provengan de los prestadores, de los trabajadores organizados y de los usuarios del sistema.

15 No se realizará aquí una descripción detallada de todos los componentes del nuevo sistema tributario, sino que se considerarán aquellas modificaciones que puedan tener mayores impactos distributivos.

16 Por su parte, los depósitos a más de un año en moneda nacional o en unidades indexadas estarán gravados al 3%, y los intereses de los depósitos a menos de un año en moneda nacional sin cláusula de reajuste tributarán al 5%.

Por otra parte, se modifica la imposición al consumo a partir de la eliminación de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS, con una tasa de 3%) y la disminución de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuyo valor pasa de un 23 a 22% y la tasa mínima de 14 a 10%. Con ello se procura reducir el peso de los impuestos indirectos en la estructura tributaria global –que en el sistema existente antes de julio de 2007 alcanzaba al 72,3% de la recaudación total– en el entendido que estos tributos tienden a ser regresivos. (Perazzo y Rodríguez 2006). No obstante, se agregan a la base imponible del IVA otros bienes y servicios que en el régimen anterior se encontraban exonerados de este impuesto.

Entre otras innovaciones relevantes, cabe mencionar las modificaciones al régimen de Monotributo, en procura de que éste se convierta en una herramienta de inclusión social y formalización del trabajo. Se persigue la incorporación de trabajadores que desarrollan actividades empresariales de reducida dimensión económica, quienes pagarán un único tributo (en sustitución de los demás impuestos nacionales y con un monto relativamente bajo) y accederán a los beneficios de la Seguridad Social.

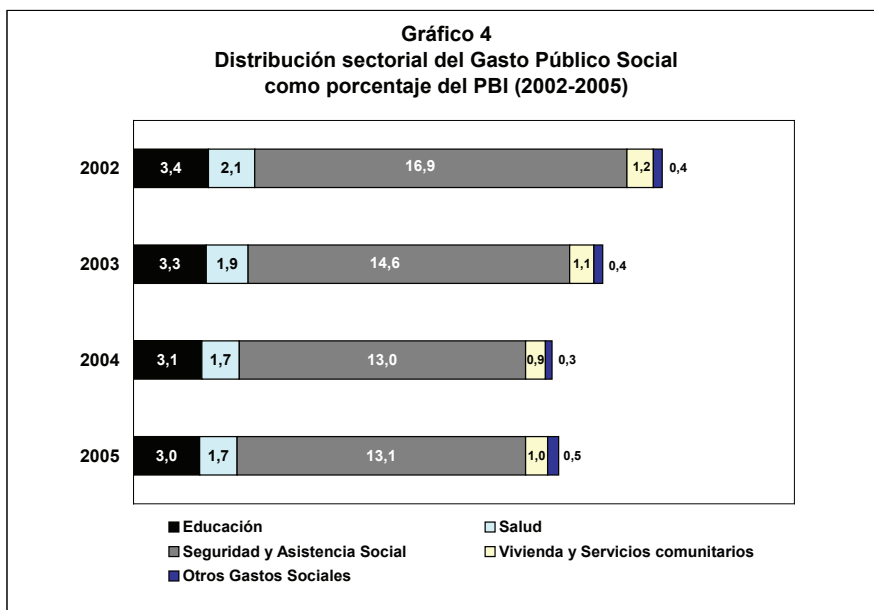
Si bien resulta complejo adelantar los impactos distributivos de la reforma tributaria a raíz de las dificultades de estimar los resultados de varias de las modificaciones realizadas, es posible presentar algunas estimaciones. Un reciente estudio indica que el primer decil de ingresos (el más pobre) sería el que se vería más beneficiado a raíz de la reforma, ya que estaría exento de aportar IRPF y aumentaría su ingreso disponible como consecuencia de las rebajas de los impuestos indirectos. En lo que refiere a los deciles medios de la distribución, el estudio referido concluye que los beneficios obtenidos al aportar menores tasas de IRPF se verían parcialmente contrarrestados por un mayor gasto en IVA (en particular, por la imposición del IVA sobre la salud y el transporte, antes exentos). Finalmente, los dos deciles que concentran a los más ricos aumentarían su aporte a través del IRPF y a través de los gravámenes sobre las otras fuentes de ingresos que actualmente se encuentran exoneradas. (Perazzo y Rodríguez 2006).

En línea con el estudio referido, las evaluaciones oficiales señalan que los cambios en la imposición supondrían un aumento del ingreso disponible de los hogares que se ubican entre los deciles 1 y 8, mientras que los hogares más ricos (deciles 9 y 10) experimentarían una disminución del ingreso disponible a raíz de una mayor carga tributaria (MEF, 2007). Asimismo, estimaciones realizadas por Barreix y Roca (2007: 136) señalan que el impuesto a la renta dual causaría una mejoría en la distribución del ingreso de más de dos puntos del coeficiente de Gini.

De modo que en líneas generales, según los diversos análisis realizados, el nuevo sistema tributario tendría efectos positivos en términos de equidad. No obstante, como ya se señaló, habrá de esperar las mediciones de los resultados de la reforma tributaria luego de un tiempo de implementación, a fin de conocer los impactos sociales del nuevo sistema.

Para llevar a cabo este conjunto de reformas y nuevas propuestas sociales el gobierno incrementó de forma controlada el GPS. A partir del 2005 se verifica que la relación entre el Gasto Público Social (GPS) y el Producto Bruto Interno (PBI) aumenta (pasando de 19% en 2004 a 19,5% en 2005), hecho que parece consolidarse a partir de la Ley Presupuestal 2005-2009 y del proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2006 (Bertoni y Azar 2006). Dicho proyecto sugiere el afianzamiento de la tendencia a dotar de una mayor prioridad macroeconómica al GPS<sup>17</sup>. En particular, cabe destacar las partidas presupuestales destinadas a financiar las nuevas iniciativas – PANES y Plan de Equidad–, las dirigidas a la Educación, así como a impulsar reformas en sectores tradicionalmente bloqueados como el de Salud.

Al observar la distribución sectorial del GPS se advierte que éste se concentra fuertemente en Seguridad Social (68,8% en el promedio del período 2002-2005, equivalente al 14% del PBI), seguido por Educación (15,5% del GPS y en torno al 3% del PBI) y Salud (8,8% del GPS y aproximadamente un 1,9% del PBI) (Bertoni y Azar 2006). Resulta probable que el conjunto de medidas sociales impulsadas por el actual gobierno no modifiquen sustancialmente la estructura sectorial de asignación del gasto.



Fuente: Bertoni y Azar (2006)

17 El Informe Económico (2007) que acompaña al proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2006 señala que las modificaciones incluidas en este proyecto, sumadas a la Rendición de Cuentas 2005, determinarán un incremento total del GPS de más de dos puntos porcentuales del PBI en el quinquenio.

## 6. El bienestar en clave de izquierda

En el intento de enmarcar analíticamente las modificaciones que introdujo el gobierno de izquierda en materia de bienestar a la tipología planteada por P. Pierson sobre reformas sociales, se decidió ajustar las categorías de su esquema con la finalidad de captar la orientación de las principales medidas sociales que adoptó esta Administración.

El cuadro que se presenta a continuación plantea una síntesis de los principales lineamientos que asumió la reforma social a partir de tres dimensiones de análisis relevantes: la *recalibración*, que supone una actualización de los contenidos de la política y puede presentarse como un cambio innovador o restaurador; la tendencia a la *desmercantilización*, que implica que la política social estipula la prestación como una cuestión de derecho a ser garantizado por el Estado; y finalmente, la *ampliación de costes*, que refiere a la expansión del gasto público o presupuesto en el área de reforma.

En líneas generales se advierte que esta Administración llevó a cabo una serie de innovaciones y reajustes de un conjunto de prestaciones sociales, que en alguna medida parecen diferenciarse de los instrumentados en el pasado. La dirección de estos cambios tiende a repositionar al Estado como un agente de protección social, ya sea regulando la fijación de las pautas salariales, compitiendo y administrando la provisión de bienes básicos como los de salud, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. A esto se agrega la reformulación de una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas que caracterizarán al país, como es la reforma tributaria.

**Cuadro 2. Tendencias de reforma social en el gobierno de izquierda (2005-2007)**

Sector o Área	Recalibración innovadora o restauradora	Tendencia a la desmercantilización	Ampliación de Costes
Laboral	X	X	
Seguridad Social	---	---	---
Educación			X
Salud	X	X	X
Pobreza y vulnerabilidad	X		X

Fuente: Elaboración propia en base a una adaptación de categorías de Pierson (2001).

Si bien aún no se conocen detalladamente los impactos que generarán algunas de las reformas impulsadas, como la de la salud o la tributaria, las estimaciones sugieren una mejora en la redistribución de bienestar y por ende, en los parámetros de equidad que adoptará la sociedad. El diseño y el anuncio de la puesta en práctica de estas dos políticas públicas (la de salud y la tributaria), originaron serias oposiciones políticas, de partidos, de grupos organizados, y de estratos socioeconómicos medios-altos y altos que se consideran afectados por las mismas. Estos vetos políticos

podrían traducirse en el futuro inmediato en *castigos* electorales como consecuencia de los cambios sustantivos de los sistemas públicos existentes (Pierson 1993). No obstante, el gobierno parece estar decidido a correr esos riesgos, y en algún sentido, a convencer a la ciudadanía o a intentar modificar sus preferencias e intereses, de igual modo que se hizo en el pasado, en oportunidad de la instalación de la clásica matriz de bienestar. De esta manera, la actual Administración refleja cierto grado de fortaleza y convencimiento en que algunos cambios son esenciales no sólo para evitar el deterioro de servicios sociales básicos sino también para establecer pautas mínimas de justicia social.

## 7. Consideraciones finales

Resulta pertinente afirmar que el gobierno de izquierda ha sido activo en materia de reformas sociales, en la medida que introdujo en apenas dos años y medio de ejercicio un conjunto de importantes modificaciones en áreas y sectores de relevancia pública –laboral, salud, pobreza y tributación–. No obstante, hasta el momento no ha definido la orientación que asumirán otras políticas sociales de alto significado en la atención de algunos riesgos –seguridad social y educación–. La ausencia de medidas de cambio en dichos sectores se suplió con la instalación de espacios participativos en pos de acordar algunos lineamientos básicos de corrección de esos servicios. Por otra parte, estas y otras áreas se beneficiaron con incrementos presupuestales que les permitirán mejorar de alguna manera su funcionamiento.

Entre las principales preocupaciones sociales del gobierno se advierte la búsqueda de tratar los problemas sociales más acuciantes, en particular, aquellos que alcanzan a niños y adolescentes en situación de pobreza. Esto se evidencia en la aprobación de las medidas que constituyen el “núcleo duro” del Plan de Equidad.

Se constata además, que la orientación dominante que asume la revisión y generación de nuevas políticas sociales se encamina a reducir las inequidades existentes. En tal sentido, existen expectativas de que la reforma tributaria, las políticas laborales –en particular, los Consejos de Salarios– y los programas dirigidos a disminuir la incidencia de la pobreza –Plan de Emergencia y Plan de Equidad– tengan impactos positivos en ese sentido.

Por otra parte, esta Administración intenta recuperar el legado histórico de bienestar reutilizando instrumentos clásicos, adaptándolos al contexto social de referencia y en oportunidades combinándolos con nuevas estrategias de acción –Asignaciones Familiares enmarcadas en el Plan de Equidad, los Consejo de Salarios–.

Una novedad adicional que se promovió en este período refiere a la creación del Ministerio Social, entidad especializada en el tratamiento de situaciones de pobreza y en la tramitación de nuevas demandas sociales –género, infancia y juventud–. La

inauguración de este nuevo organismo público, además de abordar las problemáticas mencionadas, parece ser un intento por ordenar la dispersión de las prestaciones sociales, en particular, las relacionadas con la protección o asistencia social. De cualquier manera, aún se desconoce la capacidad efectiva que esta institución adquirirá para coordinar ese conjunto de medidas.

Más allá de las 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 —o en otros términos, de estatismo moderado— parece responder a las bases programáticas e ideológicas de la izquierda, que tiende a brindar soluciones públicas y colectivas a las problemáticas sociales.

De todas formas, queda pendiente un conjunto de desafíos político-institucionales y sociales. Entre ellos figuran la adecuación de las capacidades institucionales para instrumentar y sostener las reformas proyectadas; las posibilidades de introducir modificaciones en la estructura de distribución del gasto social para atender a los grupos más vulnerables; así como también asegurar prestaciones de calidad que respondan a la actual configuración de riesgos sociales.

## Bibliografía

- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito. 2007. *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNFPA.
- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim, Mónica Rubio, y Andrea Vigorito. 2005. “Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay”. *Serie de Estudios Económicos y Sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aust, Andrea y Ana Arriba. 2004. *Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards ‘activation’?* Working Paper 04-11. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas. CSIC.
- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca. 2007. “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayaya”, en *Revista de la CEPAL* N° 92, pp. 123-143. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bertoni, Reto y Paola Azar. 2006. *Identificación y análisis del Gasto Público Social en*



- Uruguay 2002-2005*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social-Universidad de la República.
- Bucheli, Marisa, Natalia Ferreira-Coimbra, Álvaro Forteza, e Ianina Rossi. 2006. "El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?". *Documento No. 01/06*. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Busquets, José Miguel y Marcelo Setaro. 2007. "Preparando las ideas y los actores para una futura reforma", en *Informe de Coyuntura 2007. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental.
- Busquets, José Miguel. 2002. "Análisis comparativo de la reforma de la seguridad social en Uruguay" en *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. 1985-2000*. Colección Política Viva. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política.
- Castellano, Ernesto. 1996. "Uruguay: Un caso de bienestar de partidos". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No 9. Montevideo: ICP-FCS.
- Castiglioni, Rossana. 2005. *The Politics of Social Policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus maintenance. 1973-1998*. New York & London: Routledge.
- Comisión Económica para América Latina - CEPAL. 2006. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. Montevideo: CEPAL
- De Armas, Gustavo. 2005. "De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido", en Gerardo Caetano. (ed.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiple*. Montevideo: Ediciones Santillana.
- del Pino, Eloisa y César Colino. 2006. "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual", en del Pino, Eloisa y César Colino (coords.), *Zona Abierta 114/115. La reforma del Estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fernández Galeano, Miguel. 2007. Declaraciones en: "El Sistema Nacional Integrado de Salud incorporará a medio millón de niños". *Diario La República*. 19 de mayo 2007. Año 8. N° 2553, Montevideo.
- Ferreira-Coimbra, Natalia y Álvaro Forteza. 2004. *Protección social en Uruguay: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Filgueira Carlos H; Bruera, Silvana, González, Mariana y Midaglia, Carmen. 1989. "De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay". *Serie Informes, No 38*. Montevideo: CIESU.
- Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Brian Roberts. ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.



- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudia; Lijtenstein, Sergio; Alegre, Pablo. 2005. "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay: crónica de un divorcio anunciado", en *Revista Prisma 21. Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay*. Montevideo: IPES-Universidad Católica.
- Flood, Cristina; Grau, Carlos y Melgar, Alicia. 2005. "Análisis del gasto público social", *Serie de Estudios económicos y sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Geddes, Barbara. 1994. "Challenging the Conventional Wisdom" en *Journal of Democracy: Economic Reform and Democracy*. October 1994, pp. 104-118.
- Gough, Ian y Wood, Geog. 2004. "Introduction" en Ian Gough y Geof Wood. org) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Instituto de Economía. 2003. "Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. 2002". *Serie Documentos de Trabajo DT 06/03*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Lanzaro, Jorge. 2004. "La reforma educativa en Uruguay. 1995-2000. virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa". *Serie de Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lanzaro, Jorge. 2003. "Fundamentos de la Democracia Pluralista y estructura política del Estado en Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 14*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Mancebo, María Ester. 2002. "La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas", en Mancebo, María Ester, Pedro Narbondo y Conrado Ramos. (comp.), *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. 1985-2000*. Colección Política Viva. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Mancebo, María Ester y Nicolás Bentancur. 2007. "Políticas educativas 2006", en *Informe de Coyuntura N° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, Carmen. 2007. "Plan de Equidad", en *Informe de Coyuntura N° 7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, Carmen. 2006. "El Plan de Emergencia", en *Informe de Coyuntura N° 6. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Midaglia, Carmen. 2000. *Alternativas de Protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Buenos Aires: Ed. CLACSO-Asdi.

- Midaglia, Carmen y Marcelo Castillo. 2007. “Reforma social y sistema de protección: argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas”, Universidad de Guadalajara (mimeo.).
- Midaglia, Carmen; Florencia Antía y Marcelo Castillo. 2006. *Las tercerizaciones de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso*. Informe de Consultoría, Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Moreira, Constanza y Marcelo Setaro. 2000. “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay”, en Mancebo, María Ester, Pedro Narbondo y Conrado Ramos. (comp.), *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. (1985-2000)*. Colección Política Viva. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.
- Moreira, Fernando. 2003. *Uruguay: ¿Un Estado Socialdemócrata?* Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República (mimeo.).
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2007. *Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas. Informe Económico*. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2007. “Los beneficios del nuevo sistema tributario”, Disponible en [www.uruguayavanza.gub.uy](http://www.uruguayavanza.gub.uy)
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. *Proyecto de Ley de reforma del sistema tributario. Exposición de motivos, 2006*. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Salud Pública. 2006. Proyecto de *Ley de Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Salud Pública. 2006. Proyecto de Ley Administración de los Servicios de Salud del Estado. *Creación como servicio descentralizado*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Salud Pública. 2006. Proyecto de ley *Creación del Fondo Nacional de Salud*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2006. *Memoria Anual del MTSS*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Notaro, Jorge. 2007. “Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006”. *Serie Documentos de Trabajo DT 04/07* Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Olesker, Daniel. 2007. Entrevista a Daniel Olesker, Radio Espectador. 7 de junio de 2007. Montevideo. Disponible en: [www.espectador.com](http://www.espectador.com)
- Perazzo, Ivone y Sandra Rodríguez. 2006. *Impactos de la Reforma Tributaria sobre los ingresos de los hogares*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Pereira, Javier, Lucía Monteiro y Dense Gelber. 2005. “Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo”, en *Revista Prisma n° 21, Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Pierson, Paul. 2001. “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del

- Estado de bienestar en las democracias desarrolladas”, en del Pino, Eloisa y César Colino (coords.) *Zona Abierta 114/115. La reforma del Estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change,” *World Politics*, Vol. 45, No. 4, July.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Desarrollo humano en Uruguay, 2005. Hacia una estrategia de desarrollo basado en el conocimiento*. Vigorito, Andrea y Lucía Pittaluga (coord.), Montevideo: PNUD.
- Rodríguez, Juan Manuel. 2005. “Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas”, en *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Senatore, Luis. 2006. “Las relaciones laborales”. En *Informe de Coyuntura N° 6. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Senatore, Luis. 2007. “Las relaciones laborales”. En *Informe de Coyuntura N° 7, La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo: Ediciones de Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter; Daguerre, Anne. 2002. *State of the Art Paper: The New Context of Welfare*. Disponible en: <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/index.htm>
- Vázquez, Tabaré. 2004. Ponencia del Dr. Tabaré Vázquez. Seminario “El Uruguay social”. *Ciclo Una transición responsable*. 6 de setiembre 2004. Disponible en: <http://www.epfaprensa.org/hnnoticia.cgi?110,21,0,0,0>