

**Informe final:**  
**Dinamismo y equidad como dimensiones necesarias del desarrollo. ¿Hacia un modelo de desarrollo progresista en Chile y Uruguay?**

**Índice**

I. Introducción .....	2
II. Marco conceptual: la noción de modelo de desarrollo progresista .....	2
1. Aproximación a la noción de modelo de desarrollo .....	2
2. Fundamentos de un modelo de desarrollo “progresista” .....	4
III. Una mirada a las “condiciones iniciales” en el desarrollo de Chile y Uruguay .....	6
1. Chile y Uruguay: trayectorias de desarrollo divergentes .....	7
IV. Breve caracterización de los actores gobernantes en Chile y Uruguay .....	9
1. Características de los sistemas de partidos en Chile y Uruguay .....	9
2. Características de los actores gobernantes .....	9
V. Análisis de los modelos de desarrollo de Chile y Uruguay .....	11
1. El modelo económico .....	11
1.1. <i>Algunos rasgos generales de las estructuras económicas</i> .....	11
1.2. <i>¿Qué innovaciones introducen los gobiernos estudiados?</i> .....	13
2. El modelo social.....	15
2.1. <i>Uruguay</i> .....	15
2.1.i. <i>Las principales iniciativas de reforma de la izquierda en el gobierno</i> .....	16
2.2. <i>Chile</i> .....	19
2.2.i. <i>Las principales iniciativas de reforma de los gobiernos de Lagos y Bachelet</i> .....	19
2.3. <i>Una mirada comparativa de los modelos sociales chileno y uruguayo</i> .....	22
VI. A modo de conclusión.....	26
VII. Referencias bibliográficas.....	28

## I. Introducción

A inicios del Siglo XXI, América Latina presenta una geografía política novedosa, a partir de que en varios países accedieron al gobierno coaliciones y partidos políticos de izquierda y centro-izquierda. El ciclo comienza con el triunfo electoral en Chile del socialista Lagos en 2000, seguido de la victoria en Brasil del *petista* Lula en 2002, el triunfo en Argentina del ala izquierdista del peronismo con la candidatura de Kirchner en 2003, la conquista del gobierno uruguayo por parte del *frenteamplista* Vázquez. El repertorio se amplía con los gobiernos de Chávez, Morales y Correa en Venezuela, Bolivia y Ecuador, respectivamente.

La renovación se produce luego de dos décadas de predominio de políticas de orientación liberal, en las que se impulsó un modelo de desarrollo pautado por la apertura económica, la liberalización financiera y la reducción del rol del Estado, de acuerdo a los postulados sintetizados en el “Consenso de Washington” (Williamson, 1989). Los logros sociales y económicos de este modelo resultaron insuficientes, no sólo porque no alcanzaron la meta del crecimiento económico sostenido sino por su incapacidad de redistribuir la riqueza.

En este marco, la investigación plantea la interrogante de si el acceso al gobierno de partidos de izquierda y centro-izquierda en los países de la región constituye una coyuntura crítica a partir de la cual es posible impulsar un nuevo modelo de desarrollo progresista. Específicamente, el objeto de estudio consiste en identificar y caracterizar los modelos de desarrollo que impulsaron e impulsan tres gobiernos de izquierda y centro-izquierda, los chilenos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2007) y el uruguayo de Tabaré Vázquez (2005-2007), a través del análisis sistemático de las principales políticas públicas orientadas a la promoción de la equidad y a la transformación de la especialización productiva.

El trabajo presenta la siguiente estructura. Luego de esta introducción, el primer capítulo discute la noción de modelo de desarrollo progresista en el contexto latinoamericano. En el segundo capítulo se plantea una mirada a las trayectorias de desarrollo de mediano plazo en Chile y Uruguay. El tercer capítulo presenta una breve descripción de los sistemas de partidos y de los actores gobernantes en ambos casos. El cuarto constituye el cuerpo central del trabajo, en la medida que plantea una caracterización de los modelos de desarrollo de ambos países, a partir del análisis de las principales políticas sociales y productivas. Finalmente, el quinto capítulo resume las principales conclusiones de la investigación.

## II. Marco conceptual: la noción de modelo de desarrollo progresista

### 1. Aproximación a la noción de modelo de desarrollo

¿Qué se entiende por un “modelo de desarrollo progresista”? Esta es sin duda una pregunta compleja, que puede admitir diferentes respuestas, dependiendo de la perspectiva teórica y política que se adopte. Teniendo en cuenta la amplitud de los abordajes posibles, aquí se presenta uno, que requiere algunas definiciones y distinciones conceptuales. En primer lugar, se trata de determinar qué se entiende por “desarrollo”. Luego, se establecerá en qué consiste un “modelo de desarrollo”. Finalmente, se han de discutir las características de un modelo de desarrollo de tipo progresista en el contexto latinoamericano.

Para estudiar los procesos de desarrollo conviene diferenciar distintos planos de análisis: a) un aspecto fáctico o empírico; b) un aspecto ético o normativo; c) un aspecto propositivo (Arocena, 2007). El primero de ellos alude a los procesos de desarrollo realmente existentes, esto es, a la caracterización de la realidad. El componente ético o normativo refiere a la valoración de esas realidades, a una reflexión sobre los fines y los medios que acompañan a los procesos de cambio socioeconómico (Crocker, 2003: 75-76, citado en: Pedrajas, 2006: 37). El abordaje propositivo, en tanto, alude a las formulaciones y propuestas orientadas a cambiar la realidad.

En este trabajo se parte de una noción de desarrollo integral, que es diferente de la de crecimiento económico. Mientras el crecimiento consiste en el incremento de la producción de bienes y servicios de una economía, el desarrollo refiere a una serie de transformaciones sociales, económicas, políticas

y culturales más amplias. Incluso, si se restringe la mirada al aspecto económico del desarrollo, este incluye considerar un espectro más vasto de dimensiones que trascienden el mero crecimiento. En efecto, el desarrollo económico comprende procesos de cambio estructural en una economía, a partir del incremento de los niveles de producción con mayor valor agregado. Implica, además, la distribución de esa riqueza sobre la base de parámetros de equidad.

Teniendo presente estas precisiones conceptuales, es posible diferenciar dos grandes visiones de desarrollo (Sen, 1997). La primera plantea la necesidad de que las sociedades realicen grandes “sacrificios” en el presente en pos de un futuro mejor, tales como generar altos niveles de acumulación de capital, a través de bajos niveles de vida en el presente; o bien, admitir altos niveles de desigualdad. En esta concepción, que Sen identifica con la expresión “sangre, sudor y lágrimas”, se resta importancia a la obtención del bienestar y la calidad de vida presente en favor de un desarrollo futuro. Una conocida manifestación en América Latina de esta visión es la teoría del derrame o *trickle down*, que postula la necesidad de generar primero crecimiento económico para luego, en una etapa posterior, estar en condiciones de distribuir sus frutos. Se asume que tomar medidas distributivas en etapas tempranas del proceso de desarrollo, obstaculizaría la posibilidad de crecimiento económico.

En contraste, la segunda concepción señala que el desarrollo puede ser un proceso esencialmente amigable. No se requiere realizar sacrificios fundacionales, sino que se debe armonizar la mejora del bienestar social, el estímulo de la capacidad productiva y el desarrollo de la economía. En esta categoría se inscribe la noción de desarrollo planteada por el propio Sen (2000), de gran impacto en el debate académico y político contemporáneo. Este autor entiende el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaran los individuos: “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada.” (Sen, 2000: 16). Esta noción se encuentra muy próxima al concepto de desarrollo humano promovido desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se entiende como el proceso de expansión de las capacidades de las personas para llevar a cabo el tipo de vida que tienen razones para valorar. De esta forma, se supera la visión estrecha de desarrollo económico, para poner el foco en el individuo, en sus capacidades, aspiraciones y necesidades (Arocena y Sutz, 2003).

A su vez, esta concepción del desarrollo tiene puntos de contacto con la visión de la “nueva” CEPAL originada a comienzos de los noventa. En la propuesta denominada “Transformación productiva con equidad” se jerarquiza la necesidad de impulsar simultáneamente el crecimiento, la transformación de las bases productivas y la equidad social. Desde esta perspectiva, los objetivos económicos y sociales se condicionan recíprocamente y revisten igual jerarquía: “...así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad.” (CEPAL, 1996). Los ejes de lo que se dio en llamar un “enfoque integrado” pasan por la promoción de la incorporación del progreso técnico a la producción, el logro del pleno empleo productivo y la inversión en recursos humanos (CEPAL, 1996).

Para cerrar una primera aproximación al concepto de desarrollo, cabe retomar la visión planteada por Adelman (2000), que sostiene que “el desarrollo se trata de un proceso multidimensional y altamente no lineal, caracterizado por la dependencia de cada trayectoria histórica, que implica cambios no sólo en la producción y en la tecnología sino también en las instituciones sociales, económicas y políticas, así como en las pautas de desarrollo humano.” (citado en Arocena y Sutz, 2003). Esta definición tiene la virtud de retomar varios de los conceptos antes mencionados, destacando además la importancia de la trayectoria histórica de cada país en la consecución de una ruta de desarrollo.

Un modelo de desarrollo consiste en un conjunto de prácticas, ideas y valores, largamente arraigados en un cuerpo social. En efecto, se refiere a un conjunto de prácticas productivas, culturales y políticas, a la vez que a un conjunto de pautas que regulan dichas prácticas. Por otra parte, un modelo de desarrollo se vincula con la forma como una comunidad se representa a sí misma en un momento dado y cómo se proyecta hacia el futuro. En las sociedades modernas, la relación

entre las prácticas, ideas y pautas reguladoras, se manifiestan en acciones deliberadas asociadas a determinados objetivos. Es así que los modelos de desarrollo se expresan en las estrategias de desarrollo de las sociedades, y, estas últimas, en medidas de política pública. Las estrategias de desarrollo consisten en paquetes de políticas públicas orientadas a producir transformaciones económicas, políticas y sociales (Haggard, 1990). Como se señaló antes, los contenidos y orientaciones normativas de ese proceso de transformaciones pueden variar significativamente en función de la concepción de desarrollo que se tenga, así como de las preferencias políticas e ideológicas predominantes.

Los modelos de desarrollo no están exentos de contradicciones y tensiones, al ser el resultado sociohistórico de un proceso complejo y específico en el que intervienen aspectos tales como el régimen de gobierno, las políticas económicas, las políticas sociales y la inserción internacional, entre otros factores. A su vez, en su definición inciden un amplio conjunto de actores e instituciones políticas –gobernantes, funcionarios estatales, partidos políticos– y sociales –sindicatos, gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil, prensa. Es así que la forma que asume un modelo de desarrollo manifiesta un equilibrio de fuerzas.

Las rutas de desarrollo que sigan los distintos países estarán fuertemente condicionadas por la estructura social y las instituciones políticas existentes. Este conjunto de condiciones antecedentes crea dependencia de la trayectoria recorrida (*path dependence*) e incide en los derroteros de desarrollo que siguen los países (Rueschemeyer, et.al. 1992). Asimismo, las opciones de política previas influyen sobre los procesos políticos del presente (Pierson, 1994).

Junto con estos factores, otro elemento que incide significativamente sobre las características del modelo de desarrollo de un país, especialmente de los países subdesarrollados, es el condicionamiento internacional. Con la profundización del proceso de globalización, los Estados nación ven reducidos los márgenes de acción en la definición de las políticas públicas domésticas, a partir de la creciente apertura de sus economías y de la relevancia que adquieren los agentes de los mercados internacionales, los organismos multilaterales de crédito, y los gobiernos de las principales potencias, en la toma de decisiones estratégicas en el plano nacional. Ello no supone afirmar la inexistencia de alternativas de política para los países en desarrollo, aunque sí aconseja tener presente la restricción externa al considerar las características y alcances de los modelos de desarrollo impulsados por fuerzas progresistas.

## **2. Fundamentos de un modelo de desarrollo “progresista”**

El término “progresista” es un concepto politológicamente impreciso (Moreira, 2006), en la medida que engloba a una multiplicidad de situaciones diferentes, que abarcan gobiernos conducidos por partidos de izquierda clásica, coaliciones de centro-izquierda, movimientos de corte populista, etc. No obstante, resulta claro que el uso contemporáneo del término “progresismo” se identifica fuertemente con el campo político-ideológico de la izquierda. De ahí que en este trabajo se utilice indistintamente los términos de izquierda y progresista.

Para aproximarse a la concepción de un modelo de desarrollo de izquierda, cabe retomar la clásica distinción entre izquierdas y derechas planteada por Bobbio (1985). De acuerdo con este autor, entre las principales señas de identidad de la izquierda figura la preocupación por la igualdad social.<sup>1</sup> Ello se manifiesta en una vocación por reducir los factores que conducen a la desigualdad entre clases sociales, grupos étnicos, género, etc. Sumada a este criterio central, Bobbio plantea que la valoración que los partidos e ideologías tengan de la libertad, permite distinguir entre alas moderadas y extremistas. A partir de la combinación de ambos criterios –apreciación de la libertad e igualdad– Bobbio identifica a los partidos y movimientos de centro-izquierda como aquellos que son a la vez liberales e igualitarios; diferenciándolos de los colectivos de izquierda de tipo jacobino, que son igualitarios, pero también autoritarios (Bobbio, 1985: 162). La distinción entre los partidos

---

<sup>1</sup> La *derecha* postula que las desigualdades son ineliminables y que tampoco resulta deseable su eliminación (Bobbio, 1985).

de centro-izquierda y de izquierda extremista, es un recurso analítico necesario para este trabajo, ya que los casos estudiados se aproximan mayormente a la definición de centro-izquierda.

Otro rasgo característico de la izquierda es que tiende a atribuir al Estado un papel más relevante en la regulación de las esferas económica y social, mientras que la derecha confía mayormente en los mecanismos de autorregulación del mercado.<sup>2</sup>

El fenómeno de las izquierdas gobernantes en América Latina es relativamente novedoso, por lo que recién comienza a producirse una serie de análisis sistemáticos de las distintas experiencias. Algunos de estos trabajos acuñaron el término de “nueva izquierda”, en alusión a los partidos y movimientos de izquierda latinoamericanos que emergen hacia fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa. La “nueva izquierda” surge sobre la base de la transformación de las “viejas” organizaciones de izquierda –ya sea los partidos comunistas, la izquierda nacionalista o popular, las organizaciones guerrilleras, los partidos de izquierda reformistas o la izquierda social- y está asociada con la crisis de la ideología marxista a nivel internacional y con la caída del bloque socialista (Rodríguez Garavito y Barreto, 2005: 23-26).

Se identifica pues una fuerte heterogeneidad dentro del fenómeno de la “izquierda latinoamericana gobernante”, en función de parámetros tales como la estructuración ideológica de la competencia partidaria, la valoración de la democracia liberal, la evaluación de las pautas de organización de la economía capitalista, las características propias de cada uno de los países, así como la agenda de gobierno.

Dentro del universo de las izquierdas gobernantes en América Latina, varios analistas coinciden en distinguir entre una izquierda de tipo “populista” y una izquierda “reformista” o “socialdemócrata” (Lozano, 2005; Castañeda, 2005; Lanzaro, 2006). Entre los primeros se cuentan a los partidos y gobiernos “que surgen de un pasado populista y puramente nacionalista, con pocos fundamentos ideológicos” (Castañeda, 2005). En una interpretación que ha sido controvertida por algunos autores, Lozano afirma que la izquierda populista es aquella que “asume la democracia, pero no se compromete demasiado con las implicaciones de tipo institucional que de ello se derivan (...) Se sostiene en un conjunto heterogéneo de fuerzas sociales, como en los viejos movimientos nacional-populares, pero lo hace de cara a la política mediática dominante” (Lozano, 2005: 134). En este grupo se podría situar a diferentes gobiernos como el de Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y Kirchner en Argentina.<sup>3</sup>

La segunda categoría –izquierda “reformista o socialdemócrata”– comprendería a aquellos gobiernos y partidos que asumen las reglas de juego planteadas por el régimen democrático y la economía capitalista, moviéndose en el marco de las restricciones que ambos generan. Esto supone, por un lado, el abandono de la vía revolucionaria de acceso al poder y la opción por un reformismo democrático. Por otra parte, implica la aceptación del mercado, el cual se combinará con formas más o menos extendidas de intervención estatal. Sumado a ello, en materia de agenda de gobierno, la izquierda reformista procura impulsar algunas políticas distintivas, especialmente en el plano social, de los derechos democráticos y en algunos aspectos del manejo económico (Lanzaro, 2006). En esta categoría se ubicarían los gobiernos chilenos de Lagos y Bachelet, el uruguayo de Vázquez y el brasileño de *Lula*.

En términos generales las izquierdas gobernantes no proponen una transformación sistémica del modo de producción hacia el socialismo. En cambio plantean una nueva organización del capitalismo con mayor regulación y equilibrio social, que se podría calificar de “reformista”. En efecto, si bien

---

<sup>2</sup> Boix señala que “Aunque todos los gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, están interesados en asegurar una tasa elevada de crecimiento económico, se inclinan por emplear diferentes instrumentos para obtenerla. Los partidos de izquierda alientan la intervención del sector público en la economía: aumentan sistemáticamente los impuestos para financiar sus esquemas intervencionistas; reclaman para el Estado un importante papel en la provisión de capital físico y humano, bien sea directamente, mediante los presupuestos generales, bien indirectamente, mediante un sector público empresarial; y establecen mecanismos e incentivos fiscales y legales para modificar las decisiones de agentes privados sobre ahorros e inversión. Los partidos de derechas, por el contrario, confían en la capacidad del sector privado para proporcionar el volumen óptimo de factores productivos para maximizar la tasa de crecimiento” (Boix, 1998: 136. Traducción propia).

<sup>3</sup> Esta clasificación es objeto de debate académico y político. Véase al respecto Rodríguez Garavito y Barreto (2005) y Ramírez Gallegos (2006).

desde filas opositoras las izquierdas latinoamericanas plantearon fuertes críticas al modelo neoliberal, algunos autores sostienen que estas carecen de una alternativa acabada frente al mismo (Rodríguez Garavito y Barreto: 2005). No obstante, cabe plantear la hipótesis de que los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región impulsan un modelo de desarrollo que, sin proceder de acuerdo a un paradigma preconcebido, busca promover conjuntamente el desarrollo económico y la justicia social.

El objeto de investigación se basa en una hipótesis respecto del contenido normativo que ha de tener un modelo de desarrollo de izquierda. Entre sus prioridades, dicho modelo debe jerarquizar las políticas orientadas a la mejora de la equidad en términos generales, lo que incluye a la distribución de la riqueza. Asimismo, a la luz de la experiencia latinoamericana reciente, en esta propuesta se asume que la mejora sostenida de la equidad sólo es posible a partir del aumento de la riqueza y de la mejora de las capacidades para generarla.

Este constituye un gran desafío para los países de la región, pues a lo largo de su historia ninguno de ellos ha logrado conciliar de forma simultánea los objetivos de crecimiento y equidad (Fajnzylber, 1989). En las últimas décadas Chile logró “moverse” desde una situación de ausencia de crecimiento y de equidad, hacia una mejora en los niveles de dinamismo económico sin avanzar en el objetivo de la equidad. Ese proceso se inició en un contexto dictatorial, aunque continuó bajo el influjo de los gobiernos democráticos de la Concertación. Uruguay, en tanto, continuó situado en el casillero que concilia bajos niveles de crecimiento con altos niveles de equidad, aunque empeorando su posición relativa en términos de distribución del ingreso (PNUD, 2005a).

Este antecedente plantea uno de los desafíos históricos más importantes para el desarrollo latinoamericano. ¿La izquierda latinoamericana, y específicamente los gobiernos chilenos y uruguayos, están siendo capaces de construir e impulsar un modelo de desarrollo que concilie transformación productiva<sup>4</sup> con justicia social?

Teniendo presente esta pregunta orientadora, en la siguiente sección se fundamenta la pertinencia de comparar las experiencias de ambos países, al tiempo que se indican las principales diferencias y similitudes.

### **III. Una mirada a las “condiciones iniciales” en el desarrollo de Chile y Uruguay**

Este trabajo indaga si la “ventana de oportunidad” que se abre en Chile y Uruguay con el acceso de partidos de izquierdas y centro-izquierda al gobierno, configura una *coyuntura crítica*, en la que resulta posible impulsar un modelo de desarrollo de nuevo tipo. Los itinerarios políticos de los países pueden ser analizados como una combinación de trayectorias estructurales pautadas por momentos o coyunturas críticas en los que el rango de opciones políticas se expande significativamente (Collier y Collier, 1991; Luna y Alegre, 2005). Ello supone que en ciertas circunstancias críticas la agencia política adquiere mayor capacidad de moldear las configuraciones políticas, sociales y económicas imperantes. Este enfoque jerarquiza la existencia de momentos de cambio histórico, como un punto de inflexión, por encima de una visión más incremental de los mismos. No obstante, presta particular atención a la importancia de los legados de la trayectoria histórico-institucional de cada país.

Retomando este último punto, en lo que sigue se sintetizan los principales rasgos de las configuraciones nacionales, que desde una perspectiva comparada, ayudarán a comprender las estrategias de desarrollo que siguen los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en estudio.

Chile y Uruguay tienen una larga tradición democrática, de las más sólidas de la región y con sistemas de partidos altamente institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1995). Asimismo, los dos contaron, en el entorno de los años setenta, con Estados de bienestar relativamente universales. Éstos han sido caracterizados como sistemas de “universalismo estratificado”, en la medida que las prestaciones y la seguridad social alcanzaban a la mayor parte de la población, aunque de forma

---

<sup>4</sup> Se trata de la transformación de la capacidad productiva de una economía orientada a la generación de valor mediante la diversificación de la canasta de bienes producidos y la producción de bienes de alto contenido tecnológico. Cabe señalar que en el trabajo se harán referencias a los aspectos económico-productivos, aunque el foco del análisis estará en la dimensión del sistema de protección social.

estratificada en términos de la cobertura, beneficios y calidad de las mismas, de acuerdo al sitio que se tuviera dentro de la estructura ocupacional (Filgueira, F., 1998). A ello se le suma que ambos países presentan niveles de ingreso, alfabetización y esperanza de vida relativamente elevados en Latinoamérica, con lo cual se ubican en posiciones similares del Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2006).

<b>Cuadro 1. Posición en el Índice de Desarrollo Humano (2004)</b>		
	Chile	Uruguay
Posición en el Índice de Desarrollo Humano	38	48
Esperanza de vida al nacer (años)	78,1	75,6
Tasa de alfabetización en adultos (%)	95,7	97,7
Fuente: PNUD, 2006.		

Más allá de estas configuraciones similares, las trayectorias de desarrollo que han seguido ambos países durante los últimos treinta años presentan divergencias significativas, en particular, a partir del período autoritario de los setenta.

### **1. Chile y Uruguay: trayectorias de desarrollo divergentes**

En consonancia con las tendencias regionales y mundiales, a mediados del siglo XX Chile y Uruguay siguieron modelos de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en los que el Estado desempeñaba un rol muy activo en el plano económico y social. A raíz de una serie de desequilibrios, el modelo comenzó a mostrar problemas en la década de 1950 (Thorp, 1998; Ffrench-Davis, 2001). Las estrategias políticas de ambos países ante el agotamiento del modelo divergieron sustantivamente: si bien ambos países comenzaron, en el entorno de los setenta, a desmontar el modelo ISI, Chile lo hizo de manera más radical y con mayor profundidad que Uruguay.

En efecto, bajo la dictadura pinochetista (1973-1989), se procesó un fuerte viraje en el modelo de desarrollo, inspirado en las ideas neoliberales. Ello implicó la promoción de un Estado subsidiario y la maximización del espacio del mercado en tanto asignador de recursos y proveedor de servicios (Raczynski, 1995: 227). De esta forma, se propulsó la apertura comercial indiscriminada, la liberalización del mercado financiero, un recorte del rol y del tamaño del Estado. Sumado a ello, se introdujo la flexibilización laboral y la supresión de los derechos sindicales, así como una reforma tributaria que redujo la participación de los impuestos directos y más progresivos (Ffrench-Davis, 2001: 27). En el plano de las políticas sociales, también predominó una orientación liberal, a partir de la retracción del Estado y el incremento del rol del mercado en la educación, salud y previsión social. Estas medidas se vieron acompañadas por la retracción del gasto público social (Marshall, 1981: 35). Se trató de un conjunto de cambios estructurales que modificó sustantivamente la orientación del modelo de desarrollo y tuvo amplios impactos en términos sociales y económicos.<sup>5</sup>

En Uruguay, en cambio, la dictadura cívico-militar (1973-1985) introdujo modificaciones menores al modelo de desarrollo. Los cambios fundamentales vinieron de la mano de la liberalización y apertura financiera y, en menor medida, de la apertura comercial. En ese período se desarrolló una política de promoción de exportaciones no tradicionales, al tiempo que se iniciaron acuerdos comerciales con los países de la región. Por otra parte, no se introdujeron modificaciones de relevancia en las políticas sociales, a pesar de que éstas experimentaron un cierto deterioro en el período (Castiglioni, 2004: 42).

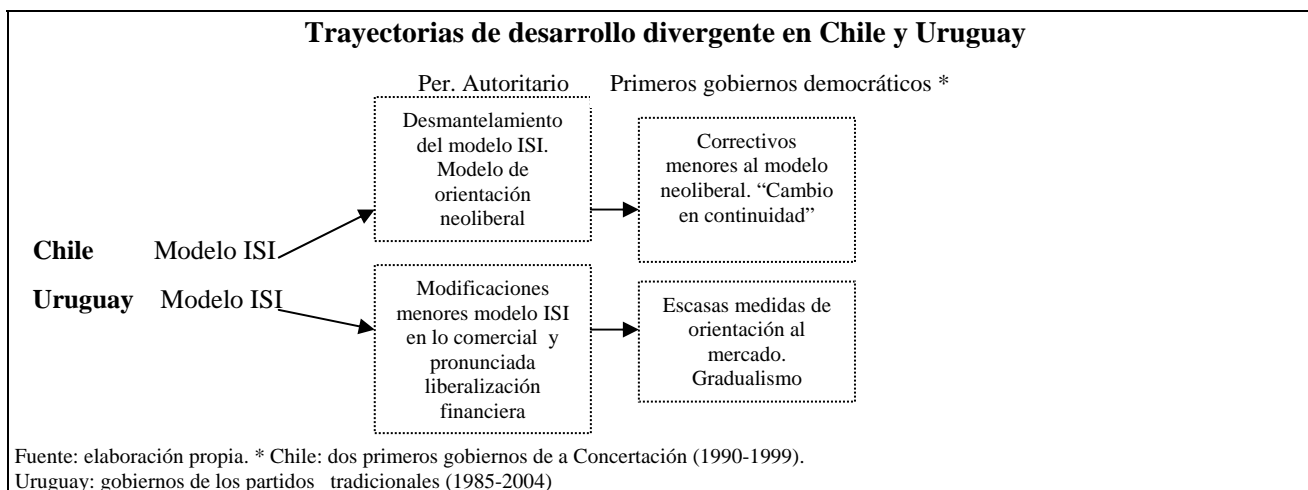
<sup>5</sup> Contraviniendo la imagen de que la dictadura pinochetista tuvo un desempeño económico exitoso, Ffrench-Davis señala que: “i) el crecimiento fue predominantemente ficticio; ii) la tasa de formación bruta de capital fue significativamente menor que la histórica; y iii) los limitados beneficios fueron recibidos por una minoría y elevados costos castigaron a la mayoría, registrándose un grave deterioro de la distribución del ingreso y el patrimonio.” (2001: 85)

Con distintos puntos de partida en ambos países, consecuencia de sus disímiles trayectorias, los gobiernos que asumieron en el período de la redemocratización desarrollaron políticas con orientaciones diferentes.

Los dos primeros gobiernos de la Concertación, encabezados por Aylwin (1990-1994) y por Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ambos democratacristianos, mantuvieron los principales rasgos del modelo de desarrollo instituido. Dentro de los parámetros generales trazados durante la dictadura pinochetista, desarrollaron algunas reformas, en un proceso que fue caracterizado como un “cambio en continuidad” (Ffrench-Davis, 2001).

En Uruguay, una vez recuperada la democracia y luego del primer gobierno de Sanguinetti en el que no hubo reformas de entidad, en los noventa los gobiernos de los partidos Nacional y Colorado prosiguieron el proceso de liberalización económica inspirado en el “Consenso de Washington”. Las principales medidas consistieron en la profundización de la apertura comercial, privilegiando la apertura regional (creación del MERCOSUR); la reforma del Estado, que avanzó lentamente y fue acompañada de un aumento del gasto público; una reforma laboral parcial; y la reforma provisional, con la creación de un sistema mixto (Antía, 2001: 45).

Sin embargo, el proceso reformista tuvo un alcance gradual y limitado, fundamentalmente a partir de 1992, cuando triunfara en un plebiscito la posición contraria a la privatización de las empresas públicas. Esta posición fue liderada por una coalición de veto conformada por los partidos de izquierda, los sindicatos y las agremiaciones de jubilados y de estudiantes, la cual alcanzó sus principales logros mediante el uso de instrumentos de democracia directa para bloquear los procesos de enajenación de empresas estatales (Filgueira y Papadópulos, 1996).



La consideración de las “condiciones antecedentes” resulta pertinente para enmarcar el análisis de los modelos de desarrollo promovidos por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de Chile y Uruguay, ya que los diferentes “puntos de partida” de ambos casos condicionan fuertemente la orientación y los alcances de las políticas implementadas por dichos gobiernos.



## IV. Breve caracterización de los actores gobernantes en Chile y Uruguay

### 1. Características de los sistemas de partidos en Chile y Uruguay

En Chile el sistema de partidos está constituido por seis actores con representación parlamentaria, nucleados en dos coaliciones estables, una situada a la izquierda –*la Concertación*<sup>6</sup>– y otra hacia la derecha del espectro político –*Alianza por Chile*<sup>7</sup>. Las reglas electorales parlamentarias –sistema binominal– incentivan este tipo de organización de la competencia partidaria (Aninat, et.al., 2004). Si bien el número efectivo de partidos es relativamente elevado (5,11), la dinámica cotidiana de la vida política se organiza en torno a las dos agrupaciones mencionadas (Luna y Alcántara, 2004).

En lo que refiere al sistema de partidos uruguayo, está conformado por tres grandes actores, el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio (FA), de extensa tradición y con profundas raíces sociales, y un cuarto partido –Partido Independiente– de menor talla. El número efectivo de partidos se situaba en 1998 en 3,33 (Bergara, et.al., 2006: 25).

Los patrones de competencia de los sistemas de partidos de estos países presentan diferencias significativas. Mientras en el uruguayo la pauta de competencia se despliega predominantemente en torno al modelo de desarrollo (*clivaje* Estado-mercado), el sistema de partidos chileno se estructura en torno a tres *clivajes*: Estado-mercado, moral-religioso, autoritario-democrático. Sin embargo, el papel que tuvo cada uno de estos *clivajes* como estructurante de la competencia partidaria chilena ha variado desde la democratización. Mientras la diada autoritario-democrática, que había tenido gran relevancia en los primeros años de la postransición, comienza a perder centralidad, adquiere mayor importancia la dupla Estado-mercado (Alcántara y Luna, 2004: 155).

En lo que refiere a la estructura de los actores políticos analizados, el FA ha experimentado una significativa transformación, pasando de ser en sus orígenes una coalición minoritaria de partidos, a estructurarse como un partido de tipo *catch all* exitoso y mayoritario (Lanzaro, 2004). Asimismo, ha experimentado un proceso de moderación ideológica, abandonado una plataforma programática fundacional que en 1971 tenía un tono antioligárquico y antiimperialista, e incluía propuestas tales como la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el no pago de la deuda externa, acercándose a una concepción socialdemócrata, en la que se revaloriza la democracia política y el cambio social se conceptualiza en términos de reforma y no de revolución (Garcé y Yaffé, 2004)

En el período postransición, el FA y la Concertación tuvieron roles marcadamente diferentes en el sistema político: la coalición chilena gobierna desde el año 1990, en tanto el FA recién accedió al gobierno en 2005. En tal sentido, mientras la Concertación asumía las responsabilidades de gobierno por tres períodos sucesivos, la izquierda uruguaya se posicionaba como la principal fuerza opositora. En este período, el FA experimentó un proceso de acumulación electoral, pautado por una estrategia doble: por un lado ejerció la oposición sistemática a los gobiernos encabezados por los partidos tradicionales, mientras, por otro, transitó un proceso de moderación ideológica y de competencia hacia el centro del espectro político-ideológico (Lanzaro, 2004: 83). Como se indicó, ello supuso la oposición a las iniciativas de orientación liberal, en particular a la reforma del Estado, planteadas por las coaliciones de gobierno de los partidos Nacional y Colorado.

### 2. Características de los actores gobernantes

Vázquez asumió la presidencia en marzo de 2005, luego de triunfar en la primera ronda electoral con un apoyo de 51,7%. Sin embargo, Lagos y Bachelet tuvieron que competir en la segunda vuelta con los candidatos de la Alianza por Chile, a quienes derrotaron con un apoyo electoral de 51,3 y 53,5%, respectivamente.

---

<sup>6</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia (conocida normalmente como *Concertación*) es una coalición de partidos políticos de centro-izquierda conformada por: el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata, el Partido Socialista y Democrático de Izquierda y el MAPU Obrero Campesino. La Concertación ha gobernado Chile desde 1990 a la fecha.

<sup>7</sup> La Alianza por Chile está constituida por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional.

En lo que refiere al respaldo legislativo, los dos presidentes chilenos contaron con una mayoría relativa dentro de la Cámara de Diputados, pero únicamente Bachelet dispuso también de un respaldo mayoritario en el Senado (cuadro 2).<sup>8</sup>

<b>Cuadro 2. Composición política del Senado y la Cámara de Diputados al año de inicio de cada legislatura, por coalición</b>			
<b>Senadores por coalición</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Concertación	41,7	41,7	52,6
Alianza	35,4	37,5	44,7
Otros	2,1	0	2,6
Institucionales	20,8	20,8	
<b>Diputados por coalición</b>			
Concertación	58,3	52,5	54,2
Alianza	40,0	47,5	45,0
Otros	1,7		0,8

Fuente: Mardones, 2007: 94

En el caso uruguayo, a diferencia de los gobiernos de los últimos veinte años, Vázquez cuenta con una mayoría parlamentaria propia en las dos cámaras (cuadro 3).

<b>Cuadro 3. Resultados de las elecciones presidenciales en Uruguay, 2004 (porcentaje sobre votos válidos)</b>	
<b>Candidato y partido político</b>	<b>Porcentaje</b>
Tabaré Vázquez (Frente Amplio)	51,7%
Guillermo Stirling (Partido Colorado)	10,6%
Jorge Larrañaga (Partido Nacional)	35,1%
Pablo Mieres (Partido Independiente)	1,9%
Otros partidos menores	0,7%

Fuente: Área Política y de Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la FCS en base a datos de la Corte Electoral.

Asimismo, los formatos de los actores gobernantes son diferentes. En el caso uruguayo, se trata de un partido mayoritario, altamente fraccionalizado<sup>9</sup>; en tanto el chileno descansa en un apoyo coalicional. En este marco, una dimensión que interesa tener en cuenta al analizar la consistencia del respaldo parlamentario es la distancia ideológica existente entre las unidades que otorgan el respaldo legislativo. Como se aprecia en el gráfico 1, de acuerdo a la autoidentificación ideológica de los legisladores, el FA se ubica más a la izquierda que la Concertación. A la vez que al interior del partido uruguayo se registra una menor distancia ideológica que la que se advierte en la coalición chilena (1,5 y 1,9, respectivamente).

<b>Gráfico 1. Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes en Uruguay y Chile</b>						
(1= muy de izquierda y 10= muy de derecha)						
Uruguay (2005)	MPP (2,0)	PCU (2,5)	AP (3,0)	PS (3,2)	AU y VA (3,5)	Distancia máxima = 1,5 Media = 3,1
Chile (2001)	PS (2,3)	PPD (3,7)	DC (4,2)			Distancia máxima = 1,9 Media = 3,8

Fuente: Buquet y Chasquetti, 2005: 149.

<sup>8</sup> Si bien la Concertación había obtenido la mayoría entre los senadores electos desde la restauración de la democracia, nunca logró tener mayoría debido a la existencia de “senadores designados”, que dejaron de existir en marzo de 2006 a partir de la reforma constitucional (Gamboa y Segovia, 2006: 85).

<sup>9</sup> Al inicio del gobierno, el FA presentaba un total de 4,5 fracciones efectivas, número superior al de los partidos de la oposición (Buquet y Chasquetti, 2005: 148).

## V. Análisis de los modelos de desarrollo de Chile y Uruguay

### 1. El modelo económico

#### 1.1. Algunos rasgos generales de las estructuras económicas

Tanto Chile como Uruguay son países subdesarrollados, que enfrentan el desafío de construir caminos de desarrollo dentro de los márgenes que impone la globalización. Como se aprecia a través de los indicadores presentados en el cuadro 4, Uruguay es un país de menor dimensión que Chile. La población uruguaya es aproximadamente un quinto de la chilena, al tiempo que el PBI fue en el período 1990-2005, en promedio, un 28% respecto del de aquél país.

En varios rubros, la economía chilena mostró en las últimas dos décadas un desempeño relativo mejor que la uruguaya, entre los que cabe mencionar los niveles de crecimiento, empleo, inflación, relación de la deuda externa respecto del PBI o los niveles de inversión extranjera directa.

	Chile		Uruguay	
	1995	2005	1995	2005
Población		16.267		3.455
PBI <sup>a</sup>	61.347,70	93.196,20	18.092,30	21.019,90
PBI por habitante <sup>b</sup>	4.261,70	5.729,20	5.622,20	6.083,90
Grado de apertura de economía <sup>c</sup>	55,8	75,4	38,1	57,3
Desempleo	7,4	9,2	10,3	12,2
Inflación	8,2	3,1	42,2	4,7
Deuda externa / PBI	35,6	39,1	27,6	68,1
Inversión extranjera directa	2 205,0	4 763,7	156,6	715,2

Fuente: CEPAL, 2006b. <sup>a</sup> Millones de dólares a precios constantes de 2000; <sup>b</sup> Dólares a precios constantes de 2000; <sup>c</sup> Sobre la base de cifras en millones de dólares a precios corrientes

No obstante, uno de los principales problemas de la sociedad chilena se vincula con el elevado nivel de desigualdad que ha estado presente en los últimos veinte años, aun en un contexto de elevado crecimiento económico y de descenso de los niveles de pobreza. En ese plano, Uruguay -que se ha distinguido por ser la sociedad más equitativa en América Latina- experimentó desde la década de los noventa una tendencia a la concentración del ingreso (PNUD, 2005a). Aun así, presenta una pauta más equitativa que la de la sociedad chilena.

	Chile		Uruguay	
	1996	2006	1996	2006
Pobreza	17,5	10,5	17,2	25,2
Indigencia	5,70	3,20	1,70	1,60
Distribución del Ingreso (Índice de Gini)	0,57	0,54	0,43	0,45

Fuente: CEPAL, 2006b. INE, 2002. Amarante y Vigorito, 2007. CASEN, 2007.

Otra diferencia entre ambas economías radica en los niveles de apertura externa, mucho más elevada en Chile que en Uruguay. También se advierten diferencias en el dinamismo económico: mientras Uruguay muestra una tasa de crecimiento económico per cápita baja en los últimos treinta años (1,01% anual), Chile exhibe una tasa más elevada, que se sitúa en 2,70% anual. En particular, la tasa de crecimiento del PBI de Chile en el período 1991-2003 ha sido considerablemente más alta que uruguaya, con valores de 5,68% y 1,46% anual, respectivamente.

	1970-1980		1981-1990		1991-2003		1970-2003	
	PBI	PBI per cápita	PBI	PBI per cápita	PBI	PBI per cápita	PBI	PBI per cápita
Chile	2,99	1,33	3,95	2,28	5,68	4,18	4,3	2,70
Uruguay	2,99	2,58	0,15	-0,48	1,46	0,79	1,57	1,01

Fuente: Cimoli et.al., 2005.

Las estructuras productivas presentan algunas similitudes significativas. Como se aprecia en el cuadro 7, ambos países muestran un peso muy elevado, y creciente en los últimos treinta años, de los sectores intensivos en recursos naturales dentro de la estructura industrial (67,5% en Chile y 69,6% en Uruguay). Además, se advierte una baja incidencia de los sectores difusores de conocimiento dentro de la industria (12% en Chile y 9,3% en Uruguay).

En las exportaciones de ambos países predominan fuertemente los bienes basados en recursos naturales con escaso valor agregado (88,5% y 59,9% en Chile y Uruguay respectivamente), siendo bajas las ventas de bienes con mayor contenido tecnológico (Cimoli et.al., 2005: 39). Entre los principales productos de exportación de Chile se encuentran los minerales (especialmente, el cobre, que llega a la cuarta parte de las exportaciones chilenas) y algunos bienes agropecuarios (pulpa de madera, pescado, vinos). En tanto, Uruguay exporta principalmente bienes agropecuarios, tales como la carne vacuna, cueros y arroz (CEPAL, 2006b), al tiempo que los servicios significan un porcentaje creciente de las exportaciones del país (especialmente, servicios logísticos, turísticos, software y financieros).

Países	Estructura industrial		Comercio internacional de bienes			Tecnología		
	Cambio estructural de sectores		Especialización comercial por producto			I&D (% PIB)	Patentes	
	Sectores intensivos en:		Categorías	1985	2002	1996-2002	Acum. 1977-2003 (por mill.hab.)	
Chile	1. Recursos naturales	61,7	67,5	1. Recursos naturales	92,2	88,5	0,54	214 (14,3)
	2. Mano de obra	21,8	20,5	2. Baja tecnología	1,4	2,8		
	3. Difusión de conocimiento	16,6	12	3. Mediana tecnología	2,9	6,1		
				4. Alta tecnología	0,4	0,7		
Uruguay				5. Otras	3,1	1,9	0,27	52 (15,8)
	1. Recursos naturales	56,7	69,6	1. Recursos naturales	41,3	59,9		
	2. Mano de obra	32,3	21,1	2. Baja tecnología	22,3	24,1		
	3. Difusión de conocimiento	11	9,3	3. Mediana tecnología	5,1	9,4		
				4. Alta tecnología	0,6	3,6		
			5. Otras	30,7	3			

Fuente: Cimoli et.al., 2005.

Al considerar las estructuras ocupacionales, se advierte que en ambos países predomina el sector servicios, cuya participación ha crecido en la última década (en 2005 llegó al 73% en Uruguay y al 63% en Chile). En paralelo, ha disminuido la presencia del empleo industrial, que en ambos países alcanza a la cuarta parte del total de ocupados (CEPAL, 2006b).

Por otra parte, ambos países poseen un nivel de inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) en relación al PBI extremadamente bajo, que llega al 0,54% y 0,27% en Chile y Uruguay, respectivamente. Teniendo presente los patrones de especialización internacional y las modalidades de crecimiento recién aludidas, vale destacar que estos países han seguido una estrategia de desarrollo económico basada en la especialización en los productos derivados de los factores abundantes, en este caso, de recursos naturales. Esta orientación se diferencia de la de otros países en desarrollo -como Corea, Taiwán, Singapur, Malasia- que obtuvieron una elevada tasa de convergencia del PBI con los países desarrollados, siguiendo una estrategia de generación de valor a través de la incorporación de conocimiento (Cimoli et.al., 2005: 29-30).

## 1.2. ¿Qué innovaciones introducen los gobiernos estudiados?

Un primer punto a destacar en la caracterización de los modelos económicos impulsados por los gobiernos de Lagos, Bachelet y Vázquez es el respeto a las reglas de juego de la economía capitalista. Dentro de este marco, en estas gestiones se ha priorizado la estabilidad macroeconómica y fiscal, concebida como un prerrequisito para asegurar el crecimiento, atraer inversiones y promover la competitividad de la economía. Este fue un desafío importante, en la medida que ambos países tenían una larga historia de desequilibrios macroeconómicos. Y lo fue especialmente para la izquierda uruguaya, que, además, se estrenaba en las funciones de gobierno nacional.

Una política relevante en este sentido, introducida en 2000 por el gobierno de Lagos, fue la “regla fiscal estructural”, que establece un superávit fiscal de un 1% del PBI en promedio en el mediano plazo. Este mecanismo permite desarrollar una política fiscal contracíclica. En un contexto de elevados ingresos por concepto de exportaciones del cobre, en 2007 el gobierno decidió rebajar el superávit estructural a un 0,5% del PBI (Muñoz Goma, 2007).<sup>10</sup>

En este plano, las gestiones de los tres presidentes han sido hasta el momento exitosas, en la medida que mantuvieron la inflación bajo control (en un dígito), redujeron el ratio deuda pública-PBI, así como obtuvieron resultados fiscales favorables (superavitarios en el caso de Chile y levemente deficitarios en el uruguayo).

En términos de contexto, tanto los gobiernos de Bachelet como el de Vázquez, se enfrentaron a una coyuntura internacional favorable, a partir del aumento de los precios de los principales productos de exportación. Ello ha permitido el mantenimiento de tasas de crecimiento relativamente elevadas. Esta bonanza no formó parte del panorama del gobierno de Lagos, el que enfrentó un fuerte shock externo negativo a raíz de la crisis de las economías asiáticas (1997-1998).

### *Política tributaria*

Una de las principales innovaciones del gobierno de izquierda en Uruguay es la reforma tributaria, que fue una reivindicación de la fuerza política por largo tiempo. La reforma tiene como propósito principal mejorar la equidad del sistema tributario, al tiempo que estimular la inversión productiva y el empleo. Introduce el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), así como reduce el peso de los impuestos indirectos y elimina un conjunto de tributos.

El impuesto a la renta es una variante del “sistema dual”, cuya principal característica es el tratamiento diferencial de las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital (las primeras tienen una tasa progresiva, mientras que las segundas una tasa proporcional). El corto tiempo de implementación (julio de 2007) no hace posible realizar evaluaciones de impacto de la reforma, aunque de acuerdo diversas estimaciones, es posible esperar un impacto redistributivo positivo.<sup>11</sup>

En el caso chileno, no se han planteado cambios estructurales en el sistema tributario, aunque se registraron algunos ajustes significativos. Al inicio de la restauración democrática, el gobierno de la Concertación estableció un aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a los efectos de financiar el incremento del gasto social. Junto a alzas posteriores, se elevó la carga tributaria desde un 15,1% en 1990 a un 18,8% en 2005 (Muñoz Goma, 2007: 107).

La mayor parte de la carga tributaria es indirecta (11,9% del PBI), mientras el 6% es directa (ILPES, 2004: 17). De acuerdo con algunos estudios, se trata de un sistema tributario regresivo, lo cual significa que la concentración del ingreso se incrementa luego del cobro de impuestos (CEPAL, 2006c: 100)

<sup>10</sup> Este mecanismo se incorporó a otro ya existente desde 1987, el Fondo del Cobre, cuyo propósito es ahorrar recursos cuando el precio del cobre del año supera el precio de largo plazo a fin de recurrir a esos ahorros cuando esté por debajo (Arellano, 2005).

<sup>11</sup> Estimaciones de Barreix y Roca (2007: 136) señalan que el impuesto a la renta dual causaría una mejoría en la distribución del ingreso de más de 2 puntos del coeficiente de Gini.

### *Inserción internacional*

Chile ha desarrollado una activa estrategia de inserción internacional, que se sustenta sobre dos pilares. El primero de ellos es la apertura unilateral, proceso que se inició durante la dictadura, y fue luego sostenido por los gobiernos de la Concertación. El segundo pilar consiste en la celebración de numerosos acuerdos comerciales bilaterales, que alcanzan a 54 países. Entre los más relevantes figuran los acuerdos establecidos con Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, China y México. En este plano, la estrategia de apertura comercial ha sido acompañada por una fuerte promoción de la imagen país.

Se ha producido una diversificación de los mercados de destino de las exportaciones, así como el número de empresas exportadoras, aunque continúa registrándose una concentración en unas pocas (Muñoz Goma, 2007: 124).

La estrategia de inserción internacional uruguaya ha estado pautada por el proceso de liberalización unilateral iniciado en los setenta, y especialmente, por la apertura a nivel regional a raíz de la creación del MERCOSUR en 1991. En los noventa se produjo un significativo aumento de las exportaciones a los países del MERCOSUR, pero luego de la crisis regional desatada en 1998, estas comenzaron a descender. En paralelo, crecieron otros mercados de destino, tales como Estados Unidos.

Desde sus inicios, el Frente Amplio apoyó la participación de Uruguay en el MERCOSUR. Sin embargo, la acumulación de un conjunto de déficits en el proceso de integración regional –entre los que se destacan el carácter imperfecto de la Unión Aduanera, la falta de internación a las economías nacionales de las normas acordadas en el ámbito plurilateral, el parcial incumplimiento de los compromisos asumidos, la ausencia de resultados relevantes de las negociaciones del MERCOSUR con terceros, las fuertes asimetrías al interior del bloque que no han sido compensadas por medidas de política- han despertado críticas de algunos sectores del gobierno, los cuales procuraron desarrollar estrategias de inserción internacional complementarias. En efecto, durante 2006 gran parte del debate público se concentró en la posibilidad de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Sin embargo, esa eventualidad generó la oposición de otras fracciones del gobierno y de algunos actores sociales relevantes (sindicatos, agremiaciones estudiantiles y cooperativas). En este panorama, la iniciativa se ha reducido a la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones.

### *Políticas de apoyo al desarrollo productivo*

Los gobiernos de la Concertación implementan numerosos instrumentos y políticas de apoyo al desarrollo productivo. En términos generales, estos tienen carácter horizontal, con un enfoque de neutralidad sectorial, sin seleccionar a priori los sectores a promover. En este marco, se han desarrollado políticas orientadas a estimular la productividad de sectores rezagados, como ser las pequeñas y medianas empresas (Muñoz Goma, 2007). Los recursos destinados a las políticas de apoyo productivo fueron en 2001 aproximadamente 1.000 millones de dólares, lo que representa el 1,3% del PBI (Silva y Sandoval, 2005).

El gobierno frenteamplista ha continuado con la implementación de numerosos instrumentos de desarrollo productivo y apoyo de la competitividad, orientados a PYMES, a la generación de *clusters* y conglomerados productivos. En especial, estos últimos programas se han visto dinamizados con la administración de izquierda. Asimismo, se continuó impulsando la inversión nacional y extranjera mediante diversos mecanismos promocionales establecidos con anterioridad (leyes de Promoción de Inversiones, Forestal y de Zonas Francas).

### *Política de Ciencia, Tecnología e Innovación*

Tanto en Chile como en Uruguay, los últimos gobiernos han destacado la importancia de impulsar una política de promoción de la ciencia, tecnología e innovación, al tiempo que han generado mecanismos para ponerla en marcha.

Una de las líneas estratégicas del gobierno de Bachelet –iniciada durante la administración de Lagos- consiste en el impulso de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad,

elaborada en 2006 por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad a solicitud de la presidenta. El principal objetivo es profundizar la estrategia de desarrollo basada en la innovación, para lo cual se propone mejorar la formación de capital humano, fomentar el desarrollo de la ciencia, desarrollar la actividad innovativa en las empresas, entre otros lineamientos. Esta política persigue una estrategia mixta, que combina el impulso de los sectores de recursos naturales en los que el país es competitivo, con actividades productivas que tengan potencial de desarrollo futuro.<sup>12</sup> Asimismo, se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley que crea un Fondo de Innovación para la Competitividad, que será financiado con la Regalía Minera (Ministerio de Hacienda, 2007).

En Uruguay, en tanto, el proceso de elaboración de una política de innovación está en curso, aunque con mayor retraso que en Chile. Al momento se han realizado algunos pasos relevantes en ese sentido, como por ejemplo la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y el inicio de redacción del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación.

### *A modo de resumen*

Ambos países poseen estructuras productivas poco diversificadas y fuertemente concentradas en la explotación de recursos naturales. En este contexto, la orientación predominante de las políticas económicas en los dos países se centra en la consolidación de un entorno institucional estable como herramienta para captar la inversión y promover la competitividad. Para ello, los gobiernos de ambos países consideran prioritario asegurar la consistencia macroeconómica, generando perspectivas de estabilidad y credibilidad en las reglas de juego.

Esta ha sido la orientación predominante en los casos analizados, lo cual no obsta que dentro de los propios gobiernos haya visiones diferentes en relación a la estrategia de desarrollo a seguir. A modo de ejemplo, dentro del gobierno frenteamplista algunos sectores prefieren un rol más proactivo del Estado en la promoción de políticas sectoriales.

En este marco, se advierte un escaso desarrollo de las políticas de diversificación productiva, aunque la temática de la innovación ha comenzado a ocupar espacio en las agendas de los gobiernos de Chile y Uruguay (de forma más consistente en el primero que en el segundo). Esta es percibida como una vía para adaptar las estrategias de desarrollo de estos países a las exigencias de la economía del conocimiento en un contexto de globalización.

## **2. El modelo social**

Si hay un ámbito en el que se plantea la expectativa de que los gobiernos de izquierda y centro-izquierda realicen innovaciones relevantes, este es el social. La preocupación por la *igualdad* constituye una de las señas distintivas de la izquierda, por lo que sería razonable esperar que estos partidos orientaran sus esfuerzos a desarrollar políticas que mejoren las condiciones de vida de la población, que combatan las situaciones de pobreza y exclusión social, al tiempo que mejoren los niveles de equidad.

La forma en que el Estado organiza la provisión de servicios sociales resulta uno de los elementos fundamentales a la hora de analizar el modelo de desarrollo de un país, pues alude a la manera en que una sociedad y un gobierno reconocen y hacen efectivos los derechos sociales de los ciudadanos. Por tanto, a continuación se analiza las principales políticas sociales y las innovaciones planteadas en este plano. Se han seleccionado las más significativas en la configuración del sistema de protección social: política laboral, seguridad social, política educativa, política de salud y políticas de combate a la pobreza.

### *2.1. Uruguay*

El gobierno frenteamplista desarrolló un conjunto de iniciativa de reformas, al tiempo que en otras áreas no planteó modificaciones de relevancia. Por tanto, para aproximarse a una

---

<sup>12</sup> El Consejo se encuentra en proceso de identificación de sectores con potencial de desarrollo futuro, con el asesoramiento de la consultora internacional *The Boston Consulting Group*.

caracterización del modelo social instaurado resulta pertinente revisar los principales rasgos de la matriz de bienestar tradicional en el país.

Uruguay posee una larga tradición de políticas de bienestar social, que se constituyó tempranamente –a inicios del siglo XX–. Se caracteriza por un conjunto de políticas de orientación universal (especialmente las educativas y sanitarias), aunque éstas presentaron una estratificación en la distribución de los beneficios sociales y las condiciones de acceso (claramente apreciable en seguridad social y en salud) (Filgueira, 1998).

La dictadura cívico-militar no introdujo modificaciones significativas en el campo de las políticas sociales, a pesar de haberse producido un deterioro de los servicios sociales (Castiglioni, 2004). Luego de la recuperación democrática, los gobiernos de los partidos tradicionales introdujeron algunas reformas sectoriales significativas, aunque, en términos generales, no alteraron radicalmente los parámetros del sistema de protección social predominante. Si bien algunos sectores fueron reformados con una orientación liberal, en otros predominó una orientación estatista y universalista, de ahí que el sistema pueda caracterizarse como un híbrido (Midaglia, 2005). Por otra parte, en los noventa comenzaron a crearse una serie de programas que abordan problemáticas de ciertos grupos etarios vulnerables (como por ejemplo, los niños preescolares).

### *2.1.i. Las principales iniciativas de reforma de la izquierda en el gobierno*

En las últimas décadas, Uruguay ha sufrido un proceso de deterioro social, pautado por el incremento de los niveles de pobreza y de desigualdad. Dichos cambios se produjeron en el marco de transformaciones más amplias en aspectos estructurales de la sociedad, que se manifestaron en modificaciones en la familia (aumento de los hogares monoparentales e inestables, cambios en las pautas de fecundidad) y en el mercado de trabajo (desempleo, informalidad y precariedad). En este marco, la “arquitectura” del Estado social parece no dar cuenta adecuadamente de la estructura de riesgos sociales emergente (Filgueira et.al., 2006).

De ahí que el gobierno de izquierda enfrente el desafío central de reformar las principales políticas sociales. Vale señalar que la problemática social ocupó un lugar destacado dentro de sus lineamientos programáticos: bajo el lema del “Uruguay Social”, planteado en la campaña electoral de 2004, el Frente Amplio jerarquizó la necesidad de promover la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

El gobierno ha desarrollado un amplio conjunto de reformas en el área social, entre las que cabe destacar la re-regulación de las relaciones laborales a través de la instauración de los Consejos de Salarios, la reforma de la salud y la generación de iniciativas orientadas al combate a las situaciones de pobreza. No obstante, en otros sectores clave, como la educación y la seguridad social, no se han planteado reformas relevantes.

#### *Regulaciones laborales*

Las políticas orientadas al mercado de trabajo experimentaron un conjunto de modificaciones significativas en la década de los noventa. En primer lugar, desde principios de los noventa el Estado se retiró de la regulación de relaciones laborales y comenzó un proceso sostenido de privatización de la negociación colectiva. Sólo en algunos sectores con alta presencia sindical subsistió la negociación por rama, al tiempo que algunas empresas desarrollaron negociaciones de forma descentralizada (Ermida, 2000). Con el trasfondo de las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo y ante el proceso de desregulación de las relaciones laborales, se comenzaron a desarrollar una serie de políticas activas de empleo, orientadas a fomentar la empleabilidad de la población desocupada o de grupos específicos, que experimentaban dificultades en términos de empleo (desempleados crónicos, mujeres, jóvenes, etc.) (Antía, 2006).

Una de las primeras medidas del gobierno de izquierda fue retomar la convocatoria a los Consejos de Salarios, a partir de la cual se reinstituó el mecanismo de negociación colectiva tripartito (en los sectores privado, público y rural). Esta iniciativa impulsó un aumento de la



sindicalización (Senatore, 2007), al tiempo que ambientó una recuperación del salario real público y privado, el que en 2006 fue un 11,5% superior al de 2004 (Notaro, 2007).

Asimismo, la administración frenteamplista ha promovido la formalización del empleo, con resultados positivos (entre diciembre de 2003 y noviembre de 2005, el número de dependientes cotizantes a la seguridad social- creció más de 25%) (Bertoni y Azar, 2006: 27).

### *Pobreza y vulnerabilidad social*

Otra de las áreas priorizadas por el gobierno de izquierda ha sido la atención a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, a través de dos políticas principales: el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad.

La primera de ellas es una política de emergencia, de dos años de duración (2005-2007), orientada a atender las consecuencias sociales más crudas de la crisis económica de 2002. Es una política focalizada en los hogares de muy bajos ingresos (8% de la población) (Arim y Vigorito, 2007).

Esta política persigue dos propósitos centrales. El primero es asistir a la población más vulnerable a través de la transferencia de dinero (Ingreso ciudadano) y alimentación (tarjeta alimentaria). El segundo objetivo, de más largo plazo, implica la generación de canales de integración social, a partir de intervenciones de capacitación, alfabetización y de la generación de espacios de participación social y laboral.

El PANES cuenta con 83.000 beneficiarios, de los cuales 74.500 cobran el Ingreso Ciudadano. La prestación monetaria del Ingreso Ciudadano alcanza al 42% del valor de la línea de pobreza 2002 y el gasto público asociado al mismo es de aproximadamente 100 millones de dólares anuales, lo que representa el 0,6% del PBI (Arim y Vigorito, 2007: 9).

Por otra parte, el Plan de Equidad es una política de carácter permanente, que comenzará a implementarse una vez concluido el Plan de Emergencia. Se enmarca dentro de la estrategia de superación de la pobreza, la indigencia y la reducción de la desigualdad social definida por el gobierno. Entre las principales medidas, plantea fortalecer la atención a la infancia y adolescencia carenciada, a través de la reforma del régimen de Asignaciones Familiares, que aumentará el monto de la asignación y se extenderá, en una primera fase, a los hogares ubicados en el primer quintil de ingreso, y en una segunda, a toda la población en situación de pobreza. Esta es una medida relevante en la perspectiva de modificar el desbalance generacional de la pobreza presente en Uruguay, que afecta principalmente a los niños y jóvenes. Asimismo, se incluyen algunas medidas orientadas a la vejez sin protección y a la población desempleada (programa de trabajo protegido).

A estas dos políticas se suma una medida de carácter institucional, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), encargado de la implementación del PANES y la coordinación del Plan de Equidad, así como de la articulación del conjunto de políticas sociales. Esa última función es la más compleja, en virtud de la tradición y el peso de los demás ministerios sectoriales –Salud, Trabajo, Educación, Vivienda- que operan en el área social.

### *Reforma de Salud*

La propuesta de reforma surge en un contexto de crisis del sistema de salud, luego de que en las últimas décadas se tramitaran un conjunto de iniciativas de reforma que, por distintos motivos, resultaron fallidas (Moreira y Setaro, 2000). En líneas generales, el sistema de salud vigente tiene un carácter mixto: el sector público se orienta a la atención de la población de más bajos recursos, y el sector privado a los de recursos medios y medios-altos. La cobertura del sistema es casi universal, aunque con una segmentación significativa en términos de la calidad y equidad de las prestaciones. Según los datos del INE, en 2006 un 50,8% de la población se atendía en las instituciones públicas, un 45,7% en el subsistema privado (mayoritariamente en las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva -IAMC), y, finalmente, un 2,5% de la población declaraba no tener cobertura (Trylesinski, 2007: 7). Aparte de los problemas de equidad del sistema, el mismo exhibe deficiencias en el plano del financiamiento tanto a nivel público como privado.

La salud ha sido uno de los asuntos priorizados por el gobierno frenteamplista, el que propuso una reforma global del sistema, orientada a crear Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).<sup>13</sup> Las principales orientaciones de la reforma consisten en la mejora de la equidad entre los subsistemas públicos y privados, el fortalecimiento del subsistema público y la mejora de la atención primaria.<sup>14</sup>

La reforma de salud se encuentra aún en trámite legislativo. Deberá superar posibles vetos políticos y de algunas corporaciones, especialmente médicas. Por tanto, todavía no es posible evaluar los potenciales impactos de la misma en términos de equidad, aunque sí es posible adelantar que seguramente supondrá un fortalecimiento del subsistema público (Antía y Midaglia, 2007).

### *Educación*

A diferencia del sector de la salud, el sistema educativo fue reformado en la década de los noventa. Dicha reforma tuvo una orientación predominantemente estatista y universalista. Entre las principales medidas, se contó con la expansión de la educación inicial de 4 y 5 años, la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos (a través de las escuelas de tiempo completo), la promoción de modificaciones generales a la currícula y en la carga horaria de la enseñanza media, y la formación de profesores en el interior del país (Lanzaro, 2004). Si bien muchas de estas medidas resultaban adecuadas a las problemáticas que presentaba la educación en el país (ANEP, 2005), el proceso de reforma suscitó la oposición de algunos sectores del Frente Amplio, y especialmente, de los gremios docentes y estudiantiles.

Actualmente, el sistema educativo exhibe algunas debilidades significativas. La principal se vincula con la insuficiente cobertura de la educación media, que en 2006 alcanzaba al 85,1% de los adolescentes entre 12 y 17 años. En ese nivel se identifica un problema de rezago y de deserción, especialmente asociado a la pobreza y al género. En tal sentido, el 32% de los jóvenes de 20 años declararon haber completado 12 años de educación formal; al tiempo que tan sólo un 8,8% de los jóvenes de esa edad en situación de pobreza alcanzaron a completar la educación media (Katzman y Rodríguez, 2007: 30-31).

En el plano de la educación inicial, si bien se ha expandido significativamente la cobertura en los niños de 4 y 5 años, se identifica un déficit en las primeras edades (48% de los niños de 3 años asistían en 2006 al sistema educativo) (Katzman y Rodríguez, 2007). Sumado a los problemas mencionados, otros estudios han identificado resultados insatisfactorios de los aprendizajes en educación primaria y media, así como desigualdades en los logros de los alumnos de distintos contextos socioeconómicos (ANEP, 2003).

A pesar de los problemas que presenta el sector educativo, el gobierno de izquierda no ha planteado reformas globales del sistema. Sin embargo, sí ha priorizado el incremento presupuestal destinado a la educación, manteniendo la promesa electoral de arribar en 2009 al 4,5% del PBI. En paralelo, en 2006 se desarrolló el *Debate educativo*, concebido como un espacio de participación y discusión, que debiera contribuir a la elaboración de una Ley de Educación, centrada en los aspectos de gobierno del sistema educativo. Asimismo, se han comenzado a implementar un par de programas –Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias– que procuran responder a uno de los principales desafíos que exhibe la educación, como es la desvinculación educativa de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Si bien hasta el momento han sido intervenciones de pequeña magnitud, el Plan de Equidad prevé ampliar la cobertura de ambos.

### *Seguridad Social*

El sistema previsional experimentó dos cambios sustantivos en el período democrático. El primero consistió en la modificación de la pauta de ajuste de las jubilaciones y pensiones, a través de

---

<sup>13</sup> En este marco, se han elaborado tres proyectos de ley: la ley de creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), la ley de descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), ya aprobadas por el Parlamento, y el proyecto de creación de un SNIS, a estudio del Parlamento.

<sup>14</sup> El nuevo sistema pretende ampliar el derecho asistencial al núcleo familiar de los aportantes formales. De esta forma, el sistema propuesto se edifica sobre el mercado de trabajo formal, mientras que los que están fuera del mismo, continuarán siendo atendidos en los establecimientos de Salud Pública.

la indexación al Índice Medio de Salarios. Ello se produjo a partir de la enmienda constitucional refrendada en un plebiscito que tuvo lugar en 1989. La segunda consistió en una reforma global del sistema (1996), a partir de la introducción de un régimen mixto, asentado sobre dos pilares: el de solidaridad o reparto intergeneracional, gestionado por el Banco de Previsión Social (BPS) y el de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAP).

Algunos de los resultados del funcionamiento del sistema reformado indican que la cobertura efectiva en 2002 era del 60% de la fuerza laboral. Si bien ese es un nivel insuficiente, que incluso se ubica por debajo del nivel de cobertura que existía antes de la reforma de 1996 (73%), el sistema uruguayo brinda la mayor cobertura de los sistemas de la región (Mesa-Lago, 2004). Asimismo, estudios recientes advierten 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 lograr alcanzar el requisito de 35 años de servicio al llegar a las edades usuales de retiro (Bucheli, et.al., 2006).

En este marco, en 2006 el gobierno lanzó el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, concebido como un ámbito en el que actores sociales, técnicos y representantes del gobierno discutan sobre los principales problemas que presenta el sistema y generen insumos para eventuales futuras reformas (Busquets y Setaro, 2007). Este es un tema muy controvertido para la fuerza de gobierno, ya que no existe una visión homogénea en relación a cuál deba ser la orientación de la reforma.

## 2.2. Chile

Desde inicios del siglo XX se fue construyendo un Estado social de amplia cobertura, aunque altamente fragmentada y estratificada, al que se le puede catalogar como “universalismo estratificado” (Filgueira, 1998). El Estado desempeñaba un rol central en el financiamiento y producción directa de servicios sociales, que presentaban un carácter homogéneo y estandarizado. De este modo, se desarrollaron las prestaciones educativas y sanitarias con una amplia cobertura (Raczynski, s/f: 9-10).

La dictadura pinochetista introdujo un cambio radical en la orientación del sistema de protección social chileno. El objetivo prioritario en materia social era “erradicar la extrema pobreza”, de ahí que se desarrollara una estrategia de tipo focalizada en los hogares más pobres y en el segmento materno infantil (Raczynski, 1995: 227).

Como se indicó en el tercer apartado, se produjeron modificaciones relevantes en los cuatro pilares fundamentales del Estado social: seguridad social, educación, salud y trabajo. En todos los casos se introdujeron reformas de orientación liberal, disminuyendo el rol del Estado y aumentando el espacio del mercado en la provisión de servicios públicos. Asimismo, los municipios se responsabilizaron de la provisión de la educación y la salud (Raczynski, 1995: 228).

En el período democrático, los gobiernos de la Concertación introdujeron una serie de reformas en algunas áreas sociales, al tiempo que en otras no se registraron modificaciones mayores. En contraste con el período dictatorial, los gobiernos concertacionistas impulsaron una expansión del gasto social, el que fue financiado por una reforma tributaria aprobada en 1990.

Existe un amplio debate, tanto a nivel político como académico, en torno al tenor y grado de los cambios introducidos por esos gobiernos en el plano social. A continuación se repasan las principales modificaciones desarrolladas durante las gestiones de Lagos y Bachelet.

### 2.2.i. Las principales iniciativas de reforma de los gobiernos de Lagos y Bachelet

#### *Laboral*

La dictadura pinochetista introdujo una serie de reformas laborales dirigidas a la desregulación laboral. De esta suerte, el Plan Laboral de 1979 fijó la negociación colectiva a nivel de empresa, limitó las materias negociables y desnaturalizó el derecho de huelga, a partir de disposiciones que permiten el reemplazo de los trabajadores en huelga. En un marco represivo, se debilitó significativamente la capacidad de acción sindical, fortaleciéndose la empresarial (Salinero, 2006).

Los gobiernos concertacionistas procuraron mejorar aspectos de la legislación laboral, poniendo algunas limitaciones a la flexibilización laboral, intentando equilibrar el balance entre sindicatos y empresarios y aumentando el salario mínimo (Salinero, 2006). Las medidas más relevantes fueron tomadas durante el gobierno de Lagos, el que promovió una reforma orientada a un mercado laboral flexible, al tiempo que regulado (Wormald et.al., 2002: 147). En tal sentido, luego de un largo y controvertido debate, en 2001 se aprobó una ley de reforma laboral que procuró perfeccionar las normas sobre organizaciones sindicales, mejorar el respeto de los derechos fundamentales e incorporar nuevas modalidades de contratación ajustadas a los cambios de las estructuras productivas (Gamonal, 2002). Lo paradójico es que la reforma, tal como fue aprobada, no recibió el apoyo de trabajadores ni empresarios: los primeros, por pretender una mayor protección estatal; los segundos, por preferir una mayor flexibilidad laboral (Wormald et.al., 2002: 148).

Si bien la reforma supuso una mejora de las regulaciones laborales, la negociación colectiva continuó siendo marginal, abarcando en 2004 a sólo el 7,6% de la fuerza de trabajo (Salinero, 2006). Como contrapartida, aumentaron los contratos individuales de trabajo y los trabajadores sin contrato.<sup>15</sup> En este marco, la organización sindical ha tendido a debilitarse: en 1972 la tasa de sindicalización era del 40,8% de la fuerza de trabajo, mientras que en 1999 se ubicaba en 15,3% (Wormald et.al., 2002: 149).

En este contexto de precarización de las condiciones de trabajo, una reciente innovación aprobada durante el gobierno de Bachelet refiere a la ley que regula el trabajo en régimen de subcontratación, estableciendo mejoras al mismo.

### *Seguridad Social*

El régimen de previsión social también fue modificado radicalmente durante la dictadura de Pinochet, a partir de la introducción en 1981 de un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado (salvo las fuerzas armadas y carabineros, que mantuvieron el sistema de beneficios definidos). El Estado pasó a tener un rol subsidiario, orientado a atender a aquellos que al momento de jubilarse no llegan a una jubilación mínima (Wormald et.al., 2002: 149). Este régimen se ha mantenido prácticamente incambiado hasta la actualidad, salvo por ajustes menores en la cobertura, monto y focalización de las pensiones mínimas y asistenciales<sup>16</sup> (Arena y Benavides, 2003: 71).

Si bien Chile presenta altos niveles de cobertura previsional en el contexto de América Latina, la cobertura efectiva es ubicada en 2004 en el 58,7%, proporción inferior a la previa a la reforma estructural de 1981, que era de 64% (Arenas de Mesa, 2006). De acuerdo con un reciente estudio, los principales problemas de cobertura se encuentran en: “el grupo de los trabajadores independientes, en las mujeres, especialmente no calificadas y de bajos ingresos, en los trabajadores y trabajadoras rurales” (Arenas de Mesa, 2004: 96).

En 2006 la presidenta Bachelet lanzó la iniciativa de reformar algunos aspectos del sistema de previsión social, para lo cual convocó a un Consejo de alto nivel, al que se le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma. Este planteó diversas medidas para aumentar la cobertura del sistema, mejorar la competencia entre las administradoras, al tiempo que propone crear un pilar solidario no contributivo. De acuerdo con las estimaciones oficiales, estos cambios beneficiarían al 60% de la población de menores ingresos, brindando una Pensión Solidaria a la población mayor de 65 años, aunque no haya realizado aportes (Consejo Asesor Presidencial, 2007).

En suma, estas medidas apuntan a moderar los impactos del sistema vigente en términos de segmentación del acceso a las oportunidades de bienestar y protección social, aunque sin modificar el carácter general del mismo.

---

<sup>15</sup> Estos últimos pasaron desde un 17% en 1990 a más de un 22% en 2003. Entre los trabajadores de muy bajos ingresos, la proporción de los que poseían contratos individuales alcanzó a 36% y la de los que no poseían contrato a 60%. (Muñoz Goma, 2007: 216; sobre la base de Feres, 2005).

<sup>16</sup> Las pensiones mínimas son pagadas por el Estado a aquellos afiliados que realicen cotizaciones por al menos 20 años y que con sus fondos no puedan cubrir una pensión mínima. Su monto es de aproximadamente la mitad del salario mínimo (Muñoz Goma, 2007: 233). Las pensiones asistenciales son de carácter no contributivo y se dirigen a las personas inválidas mayores de 18 años y a las personas mayores de 65 años indigentes o carentes de previsión.

## *Salud*

Al igual que en el caso de la seguridad social, los principales rasgos del sistema de salud chileno fueron construidos durante la dictadura. En ese período se creó un sistema “dual”, en el que convive el sector público y privado en la prestación de servicios de salud (Drago, 2006: 27). El seguro público está a cargo del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el privado a cargo de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). La prestación de los servicios públicos corre por cuenta del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y desde 1981, se inició el traspaso de los establecimientos de atención primaria rural a los municipios (Wormald et.al., 2002: 164).

Los trabajadores asalariados realizan un aporte del 7% de la renta imponible, con el que se financian los servicios de salud, ya sea a nivel público o privado. Aparte, los usuarios del sistema público deben pagar un monto de dinero adicional (“co-pago”) de acuerdo a su nivel de ingresos. El acceso al sector público está abierto a toda la población, sin exclusiones de riesgo o ingresos. En cambio, las ISAPRES discriminan a través de los precios en contra de las personas de la tercera edad y las mujeres jóvenes.

En lo que refiere a los perfiles de los afiliados a cada subsistema, se identifica una concentración de población femenina, de mayor edad y de menores recursos en el sistema público (Drago, 2006: 28). En tanto, las ISAPRES cubren a la población de ingreso medio-superior y alto. En 2001 el 78% de la población se atendía en el seguro público, mientras que el 22% en el privado (Urriola, 2005: 65). Varios diagnósticos destacan la elevada inequidad y segmentación del sistema de salud.<sup>17</sup>

En 2002, durante el gobierno de Lagos, se comenzaron a implementar los primeros pasos hacia una reforma del sistema de salud. En 2005 se aprobó el denominado “Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas” (AUGE), el que estipula la cobertura universal de un conjunto de enfermedades o condiciones de salud consideradas prioridades sanitarias, a las que se le otorga el status de “garantías explícitas”, esto es, derechos exigibles. Así, se garantiza el acceso, la calidad, la oportunidad y la protección financiera de las 56 enfermedades priorizadas.<sup>18</sup> Vale apuntar que salvo las personas indigentes que acceden a las prestaciones de forma gratuita, los demás usuarios del sistema tienen que realizar co-pagos. Estos tienen un carácter fijo, sin establecer discriminaciones por sexo o edad.

Si bien la reforma contribuye a una mayor equidad en el sistema de salud, cabe señalar que la misma no modificó el modelo dual, según el cual la población pobre y la de mayores riesgos sanitarios se concentra en el sistema público, mientras que los de mayores ingresos y más sanos, en el privado. Asimismo, uno de los puntales del proyecto de reforma originalmente planteado por el gobierno –el Fondo de Compensación Solidario– no fue aprobado. Este fondo habilitaba la transferencia de recursos entre las ISAPRES y el FONASA para compensar las diferencias de riesgos sanitarios vinculados a sexo y edad, que se concentran mayormente en el último (Ferrer, 2004).

Por tanto, la reforma no supuso una transformación radical, ya que las modificaciones se centraron en el perfeccionamiento de algunos rasgos del sistema a través de la regulación del sector privado y la generación de garantías explícitas a partir de prioridades sanitarias (Drago, 2006: 71).

## *Pobreza y vulnerabilidad social*

En el plano de la atención de la pobreza, los gobiernos de la Concertación desarrollaron distintos programas sociales. Sin embargo, el más emblemático es el programa Chile Solidario, lanzado durante el gobierno de Lagos, a través del cual se procuró instaurar un sistema de protección social orientado a las familias que experimentan situaciones de extrema pobreza (225.000 familias). El responsable del sistema es el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y es co-ejecutado por los municipios. En términos de la operativa del programa, se contacta a las familias seleccionadas y se las invita a ingresar al programa. Al hacerlo, la familia firma un contrato familiar de mejoramiento de sus condiciones de vida, a través del cual el gobierno se compromete a poner al

<sup>17</sup> En materia de equidad financiera, un estudio de la Organización Mundial de la Salud ubica al sistema chileno en el puesto número 168 a nivel mundial (Mesa-Lago, 2005).

<sup>18</sup> De acuerdo a las estimaciones oficiales, el número de garantías exigibles se irá ampliando, hasta llegar a 80 en 2010.

servicio de la familia un conjunto de apoyos y la familia se compromete a superar los aspectos de mayor precariedad y necesidad (MIDEPLAN, 2004).

El programa concibe la pobreza como un problema multidimensional, por lo cual desarrolla intervenciones en varias dimensiones: salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación. Asociadas a esas dimensiones, se establecen un total de 53 condiciones mínimas de calidad de vida y se estipula que una familia ha superado el estado de indigencia una vez que logra alcanzarlas (Palma y Urzúa, 2005: 22).

De esta forma, Chile Solidario combina una vertiente asistencial con una promocional. La primera se manifiesta en las transferencias monetarias condicionadas, componente muy extendido en las políticas de combate a la pobreza de la región latinoamericana. En tanto, la vertiente promocional se expresa en el dispositivo de apoyo psico-social –orientado a fomentar el desarrollo de las capacidades en las familias-, así como en el componente de acceso preferente a las redes de asistencia social incluidas en el programa (Palma y Urzúa, 2005: 33).

### *Educación*

Los gobiernos de la Concertación no alteraron radicalmente el sistema educativo implementado durante el período autoritario. La reforma educativa de ese período introdujo la descentralización de los centros educativos públicos, que pasaron a estar a cargo de los municipios; y consolidó el sistema de subsidios para los centros educativos con una modalidad de pago por asistencia diaria de cada alumno a la escuela (Arellano, 2001). Asimismo, eliminó la gratuidad de la educación universitaria (Castiglioni, 2004).

Sin modificar este marco general, los gobiernos de la Concertación trazaron los objetivos de mejorar la calidad, equidad y cobertura de la educación a partir de la implementación de un conjunto de programas específicos, el fortalecimiento de la profesión docente y el incremento del presupuesto destinado a la educación (Fernández, 2005: 162). A partir de las reformas introducidas desde 1990 los indicadores de cobertura educativa mostraron una mejoría. Sin embargo, los diagnósticos coinciden en señalar que subsisten serios problemas de equidad y calidad. En tal sentido, un análisis de cobertura de la educación muestra incrementos en todos los quintiles de ingreso, aunque estos se concentran en los quintiles de ingreso superior (Arena y Benavides, 2003: 55). Asimismo, al considerar las evaluaciones de calidad educativa llevadas a cabo periódicamente a través de la encuesta SIMCE, se aprecia que los mejores resultados lo obtienen los establecimientos particulares pagos de nivel socioeconómico alto, al tiempo que los peores se logran en los establecimientos que reciben financiamiento público –particular subvencionados y municipales- (Fernández, 2005: 188).

En 2006 la problemática de la educación pasó a ocupar un lugar central en la agenda pública, a raíz de la fuerte movilización de los estudiantes de secundaria, quienes reclamaban amplias modificaciones del sistema educativo. En un contexto muy conflictivo, la presidenta Bachelet convocó al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, del que emergieron una serie de propuestas de reforma –tales como la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y la creación de la Superintendencia de Educación, entre otras- que actualmente se encuentran en trámite legislativo.

### *2.3. Una mirada comparativa de los modelos sociales chileno y uruguayo*

El sistema de protección social chileno posee una orientación predominantemente liberal: en las principales políticas se aprecia una fuerte participación del sector privado, una organización de tipo descentralizada y la presencia de mecanismos de focalización. A pesar de que los gobiernos de la Concertación desarrollaron modificaciones y ajustes a las políticas sociales instauradas durante el período dictatorial, en procura de una mayor equidad y de la disminución de la pobreza, éstas no llegaron a alterar la orientación de las políticas. En términos generales, no se trató de reformas estructurales, en el sentido de que modificaran radicalmente la orientación o el tipo de beneficios otorgados, sino que de ajustes o modificaciones marginales (Castiglioni, 2006). Sin embargo,

algunas de las innovaciones más recientes, como la reforma del sistema de salud y de seguridad social, podrían comenzar a dotar de un nuevo perfil, aunque de forma leve, a esas políticas.

En el caso uruguayo, el sistema social que emerge a dos años y medio de gobierno frenteamplista combina innovación y continuidad. Al modelo social híbrido que se fue constituyendo en las últimas dos décadas, se le agregaron una serie de reformas estructurales que se pueden catalogar como “progresistas”, tales como la regulación de las relaciones laborales y la reforma de la salud. En ambas se aprecia un mayor involucramiento del Estado en la garantía de derechos sociales clave. Asimismo, la reforma laboral viene a fortalecer la posición de los trabajadores en las relaciones con el capital, contribuyendo al mejoramiento de las pautas salariales.

En otras áreas, como la de atención a la pobreza, se han diseñado políticas asistenciales focalizadas en los sectores de menores recursos, procurando ir al encuentro de la nueva estructura de riesgos sociales (Filgueira, et.al., 2005). En particular, las modificaciones introducidas en el régimen de asignaciones familiares se orientan a atender la problemática de la infancia en situación de pobreza. Otros sectores relevantes como la seguridad social y la educación, no han sido modificados hasta el momento.

En lo que refiere al gasto público social (GPS), éste presenta una mayor prioridad macroeconómica en Uruguay que en Chile, lo cual se explica por la fuerte incidencia de la Seguridad Social en la estructura del primero. Asociado a ello, en Uruguay el GPS tiene un fuerte sesgo “pro-adulto” (De Armas, 2006), mucho más marcado que en Chile. En efecto, el gasto en educación y salud en Uruguay representa el 40% del gasto destinado a jubilaciones y pensiones. En cambio, en Chile el gasto dirigido a educación y salud es un 30% superior que el orientado a la tercera edad.

	Chile		Uruguay	
	2002	2006	2002	2005
GPS / PBI	15,0	12,1	24,1	19,5
GPS / Gasto total	67,4	66,3	63,6	60,6
Gasto público en salud	3,0	2,8	2,1	1,7
Gasto público en educación	4,0	3,1	3,4	3,0
Gasto público en seguridad social	5,8	4,4	14,5	11,3
Relación entre gasto en salud y educación respecto del gasto público en seguridad social	1,2	1,3	0,4	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Bertoni y Azar, 2006: Cuadro AE.3; Estadísticas de Finanzas Públicas 1987-2003; 1997-2006. Dirección de Presupuestos.

Ello es problemático a la luz de la fuerte incidencia de la pobreza entre los sectores más jóvenes de la población, que es marcadamente más elevada en Uruguay que en Chile. En tal sentido, la proporción de población pobre entre niños y adolescentes es 6 veces superior que en la población mayor de 65 años, mientras que en Chile la relación es de 3 veces (sobre datos de MIDEPLAN, 2006 y Amarante y Vigorito, 2006).

El siguiente cuadro sintetiza los principales rasgos de las políticas sociales en ambos países y algunos de sus resultados más salientes (a través de un conjunto de indicadores *proxys*).

Sector de política social	Chile	Uruguay
Laboral	<p><i>Escasa regulación</i> <i>Escaso desarrollo de la negociación colectiva</i></p> <p>Desempleo: 1990: 9,2%; 2006: 7,9%<sup>a</sup> Estructura del empleo urbano (2003): informales 31,9%; formales 68,1%<sup>b</sup> Ocupados informales con protección en pensiones (2003): 38,2%<sup>b</sup></p>	<p><i>Re-regulación de las relaciones laborales.</i> <i>Desarrollo de la negociación colectiva</i></p> <p>Desempleo: 1990: 8,5%; 2006: 11,6%<sup>a</sup> Estructura del empleo urbano (2005): informales 44,6%; formales 55,4%<sup>b</sup> Ocupados informales con protección en pensiones (2005): 30,7%<sup>b</sup></p>
Seguridad Social	<p><i>Modelo de capitalización individual, con fortalecimiento del pilar solidario</i></p> <p>Cobertura efectiva: 58,7% (2004)<sup>c</sup></p>	<p><i>Modelo mixto</i></p> <p>Cobertura efectiva: 60% (2001)<sup>d</sup></p>

Educación	<i>Sistema de subsidio a la demanda, fuerte rol al sector privado y descentralización.</i> Relación de cobertura educacional entre el 5° y 1er. quintil por nivel (2000) <sup>e</sup> Preescolar: 2,0 Básica: 1,0 Media: 1,2 Superior: 7,0	<i>Modelo estatista y centralizador</i> Relación de cobertura educacional entre el 5° y 1er. quintil por nivel (2000) <sup>f</sup> Preescolar: 0,9 Primaria: 1,2 Secundaria: 2,5 Técnica: 1,3 Terciaria: 40,3
Salud	<i>Modelo dual, al que se agrega el Plan Auge</i> Población cubierta por quintil de ingreso del hogar (2003) <sup>g</sup> Sistema público: 1er. Quintil: 91,1% 5° Quintil: 33,6% ISAPRES: 1er. Quintil: 1,6% 5° Quintil: 50,5%	<i>Modelo dual, se planifica "integrarlo" a través del Sistema Nacional Integrado de Salud</i> Población cubierta por quintil de ingreso del hogar per cápita (2006) <sup>h</sup> Sistema público: 1er. Quintil: 90% 5° Quintil: 9% Privado: 1er. Quintil: 7% 5° Quintil: 88%
Fuente: Elaboración propia sobre la base de: <sup>a</sup> CEPAL, 2007; <sup>b</sup> OIT, 2006: Cuadro 6-A; <sup>c</sup> Arenas de Mesa, 2006; <sup>d</sup> Mesa-Lago, 2004; <sup>e</sup> Arena y Benavides, 2003: Cuadro 56; <sup>f</sup> Forteza y Ferreira-Coimbra, 2004: Cuadro 56a; <sup>g</sup> Drago, 2006: 29 (cuadro 3); <sup>h</sup> Trylesinski, 2007: 14, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada 2006.		

En materia previsional, si bien ambos países tienen una cobertura insuficiente -aunque superior al promedio de los países de la región- Chile muestra un mayor déficit de cobertura que Uruguay. Por otra parte, de acuerdo con los datos de la OIT, los mercados de trabajo de ambos países exhiben altos niveles de informalidad, siendo ésta algo superior en Uruguay. En ambos casos se registra una superposición de la situación de informalidad y desprotección social, situación algo más crítica en Uruguay que en Chile.

En otro orden, ambos países tienen una distribución desigual de las oportunidades educativas de acuerdo con el nivel de ingreso. En el caso de Chile, estos problemas se plantean particularmente a nivel preescolar y terciario, ya que en los otros niveles –medio y básico- la cobertura es casi universal. En Uruguay, en tanto, las mayores disparidades corresponden a los niveles secundario y terciario. En este último nivel, la situación uruguaya aparece como más deficitaria que la chilena, ya que la cobertura del quintil más rico es 40 veces superior a la del quintil más pobre, mientras que en Chile es 7 veces mayor. Sin embargo, a nivel preescolar se advierte una mayor cobertura en el quintil más pobre respecto del de mayores ingresos.

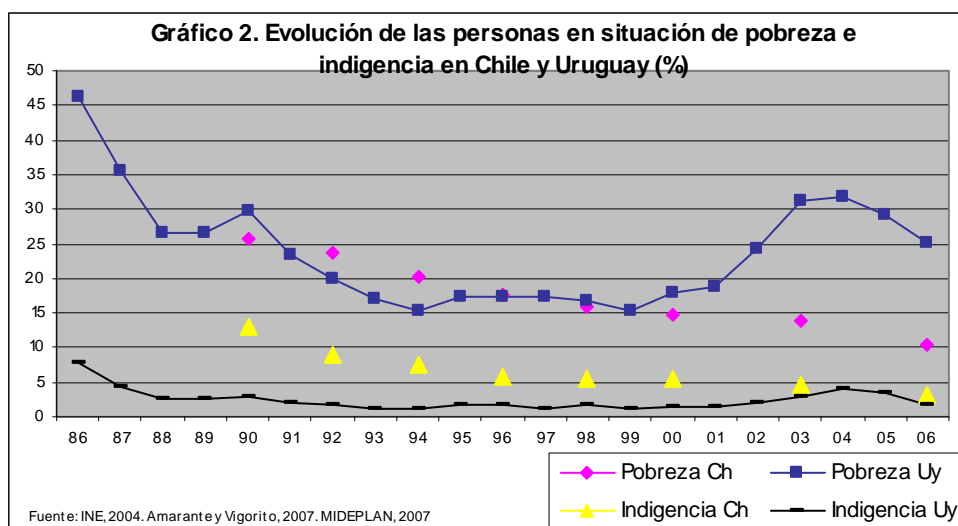
#### *Evolución de la pobreza y la desigualdad en Chile y Uruguay*

De acuerdo a los datos de la encuesta CASEN, Chile ha mostrado una sistemática disminución en la incidencia de la pobreza en los últimos veinte años, desde 25,6% de la población en 1990 hasta 10,5% en 2006. La incidencia de la indigencia ha tendido también a disminuir, aunque de forma más lenta que la pobreza, iniciando los noventa en un 13% para ubicarse en 2006 en 3,2% (gráfico 2).

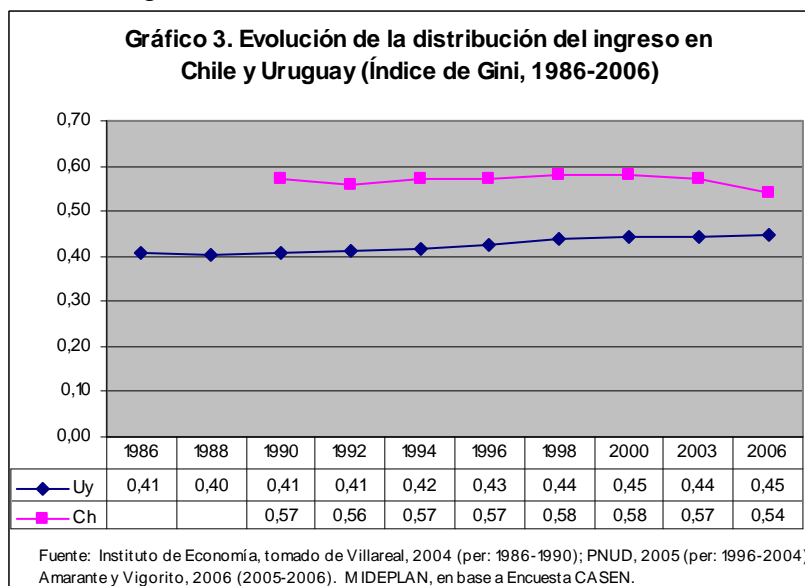
En Uruguay, en cambio, la evolución de la pobreza en las últimas décadas ha sido más variable. Desde la recuperación de la democracia, la pobreza recorrió cuatro etapas principales (De Armas, 2006; Amarante, et.al., 2006). En una primera etapa (1985-1994) la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%); en la segunda etapa (1995-1999) la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente; mientras que en la tercera etapa (2000-2004) los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población (31,9% en 2004). Finalmente, en la cuarta etapa (2005-2006) la incidencia de la pobreza comenzó a descender, situándose en un 25,2% de la población. A pesar de la evolución favorable del último bienio, la pobreza se ubica todavía en niveles superiores al período previo a la crisis del año 2002.

La indigencia experimentó una trayectoria similar a la planteada para la pobreza. El porcentaje de personas en esa situación aumentó significativamente durante la 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, ubicándose en un 1,65% de la población (Amarante y Vigorito, 2007)





Un último punto a destacar es la evolución de la desigualdad en ambos países. Como ya se señaló, este es un problema muy marcado en la sociedad chilena, la cual exhibe una de las peores distribuciones del ingreso de la región, e incluso, del mundo. Uruguay, en cambio, muestra la mejor distribución del ingreso de la región.



Según diversos estudios, los altos niveles de desigualdad en Chile se asocian a la fuerte concentración de la riqueza en el decil superior de ingresos (que en 2003 percibía el 46,9% del ingreso nacional). A su vez, la evolución de la distribución del ingreso se muestra muy estable (Raczynski, s/f; Solimano y Torche, 2007: 10). Si se considera el impacto de las políticas sociales, el Índice de Gini en 2006 mejora levemente (pasa de 0,54 a 0,53) y el decil más rico pasa a superar al más pobre en 11,6 veces, en vez de hacerlo en 31,3 veces (CASEN, 2006). Una de las principales variables explicativas de la insuficiencia de progreso en la distribución del ingreso se encuentra en las disparidades salariales en el mercado de trabajo, las cuales habrían aumentado, asociadas principalmente las diferencias educativas (Ffrench-Davis, 2001: 269).

En el caso uruguayo la desigualdad mostró una evolución desfavorable en los últimos años. La concentración en la distribución del ingreso, medida a través del Coeficiente de Gini, comenzó a incrementarse en la segunda mitad de los noventa, tendencia que se agudizó con la crisis de 2002 (PNUD, 2005a). De esta forma, el Índice de Gini pasó de 0,41 en 1991 a 0,45 en 2006.

## VI. A modo de conclusión

El artículo planteó una caracterización de los modelos de desarrollo de Chile y Uruguay, en el contexto de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda. La pretensión de una mirada integral, que permita abarcar los aspectos económicos y sociales de los modelos de desarrollo, hizo necesaria la consideración de muy diversos aspectos en detrimento de la profundización en algunos tópicos específicos. Teniendo en cuenta estas limitaciones, cabe replantear la pregunta orientadora de la investigación: ¿los gobiernos estudiados impulsan un modelo de desarrollo progresista, entendido como aquel que persigue la equidad social y la transformación productiva?

Ambas experiencias combinan esos componentes, aunque con intensidades distintas. En los dos casos, los esfuerzos por llevar a cabo una transformación productiva –entendida como la generación de valor mediante la diversificación de la producción y la incorporación de contenido tecnológico- es aún incipiente. En este plano, las políticas públicas se encuentran en fase de diseño, y si bien han ido ganando prioridad dentro de las agendas de los gobiernos, no constituyen la orientación prioritaria de los mismos. En cambio, el eje central de las políticas económicas en ambos casos se encuentra en la generación de un marco de reglas de juego estables.

En lo que refiere a la inequidad, los gobiernos analizados desarrollan un conjunto de políticas orientadas a reducirla. Sin embargo, el caso uruguayo muestra un esfuerzo más sistemático en las respuestas políticas a este problema central, a través de medidas tales como la regulación de las relaciones laborales y la reforma del sistema tributario. Sin embargo, algunos focos relevantes en la reproducción de la desigualdad aun no han recibido la atención necesaria. Tal es el caso de la educación, que requeriría de políticas que respondieran especialmente a los problemas presentes en la enseñanza media. El caso uruguayo presenta, además, un escaso margen de maniobra para reasignar el gasto público social hacia los sectores sociales más vulnerables, entre los que destaca los niños y adolescentes en situación de pobreza. Más allá de este esfuerzo reformista, queda planteada la pregunta respecto de la adecuación de las reformas sociales que se están llevando a cabo para responder a la nueva estructura de riesgos que exhibe la sociedad uruguaya. Si bien la orientación parece ser apropiada, ello tendrá que ser evaluado una vez implementado el conjunto de reformas.

Por su parte, el caso chileno sigue teniendo su “talón de Aquiles” en la desigualdad. Los altos niveles de desigualdad –tanto en términos de la distribución del ingreso, como en el acceso y calidad a servicios de salud, educación y seguridad social- que se mantienen estables en un contexto de crecimiento económico y de descenso sustantivo de la pobreza, son indicativos de que el desafío aun no ha sido enfocado con las herramientas adecuadas, o que al menos, hasta el momento éstas no han mostrado sus frutos. En tal sentido, resulta ajustada la caracterización del modelo concertacionista en términos de “integración desigual”. El tránsito hacia una pauta más igualitaria demandaría la atención de algunos problemas centrales, tales como la precariedad del empleo y las desigualdades en la calidad de los servicios sociales básicos (Hardy, 2004).

Vale plantear la interrogante acerca de qué factores explican las dificultades para reformar el Estado social chileno, luego de 17 años de gobiernos de la Concertación. Si bien este no fue el foco del trabajo, resulta interesante sugerir algunas hipótesis tentativas. Una de las principales explicaciones radica en la orientación liberal del modelo de desarrollo legado por la dictadura chilena. En el plano político, la persistencia de enclaves autoritarios que establecieron restricciones al ejercicio de la democracia y distorsiones en la representación parlamentaria obstaculizaron el trámite de propuestas de reforma más audaces. A ello debe sumarse la coexistencia al interior de la Concertación de visiones ideológicas diferentes –unas más liberales y otras más estatistas– que exigió constantes negociaciones entre ambas. Otro factor explicativo es la existencia de una derecha política y un empresariado fuertes, partidarios de soluciones liberales, que tuvo, como contrapartida, un sindicalismo débil. Esta correlación de fuerzas supuso que se bloquearan, o en algunos casos moderaran, algunas de las propuestas de transformación de las políticas sociales más radicales (como por ejemplo, la reforma laboral o la creación de un Fondo de Compensación Solidario en la reforma de salud).

En el caso uruguayo, el proceso de reformas sociales también está sujeto a un conjunto amplio de condicionantes, entre las que destacan la rigidez del gasto público, el alto nivel de endeudamiento público, así como las propias bases de apoyo electoral de la izquierda. De hecho, sus apoyos descansan mayormente en las clases medias y bajas, cuyos intereses distributivos son en cierta medida contrapuestos, lo que podría bloquear o moderar las iniciativas de reforma más radicales (Alegre y Luna, 2005). Transcurrido poco más de la mitad del mandato del gobierno, estas tensiones ya se comienzan a hacerse sentir, por ejemplo, en las críticas de sectores de clase media a la reforma tributaria recientemente implementada, ante las cuales el gobierno ha reaccionado, planteando que introducirá modificaciones al sistema.

A modo de balance, los gobiernos analizados han impulsado agendas de reforma moderadas, dentro de los marcos que suponen la integración a una economía capitalista globalizada y el régimen democrático. En los dos países la articulación exitosa de un proyecto redistributivo, sustentado sobre un modelo productivo dinámico e inclusivo, es todavía un desafío difícil de lograr.

## VII. Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel y Luna, Juan Pablo (2004): “Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIV, N° 1, 2004, 128.
- Amarante, Verónica; Vigorito, Andrea (2007): *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Rubio, Mónica; Vigorito, Andrea (2005): *Pobreza, Red de Protección Social y Situación de la Infancia en Uruguay*. Serie de Estudios Económicos y Sociales, BID.
- Administración Nacional de Educación Pública – ANEP (2005): *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa. Gerencia de Investigación y Evaluación. Programa de Evaluación de la Gestión Programa de Investigación y Estadística Evaluativo. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática 6° año Enseñanza Primaria 2002*. ANEP. Disponible en: <[www.oei.es/quipu/uruguay/index.html](http://www.oei.es/quipu/uruguay/index.html)>
- Aninat, C.; Londregan, J.; Navia, P.; Vial, J. (2004): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile*, BID, Washington.
- Antía, Fernando (2001): La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos. Serie Documentos de Trabajo DT 4/0. Montevideo.
- Arellano, José Pablo (2005): *Del déficit al superávit fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile*. Serie Estudios Socio/Económicos N° 25. Santiago de Chile
- \_\_\_\_\_ (2001): “La reforma educacional chilena”. *Revista de la CEPAL* 73. Santiago de Chile, pp. 83-94.
- Arenas de Mesa, Alberto (2006): “Gasto Público y Pensiones: La Experiencia Chilena”. *XVIII seminario regional de política fiscal*. 23 de enero. Disponible en: <<http://www.cepal.org.ar/ilpes>>
- \_\_\_\_\_ (2004): “El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros”, en *El Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*. OIT, Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2004. Santiago.
- Arenas de Mesa, Alberto; Benavides, Paula (2003): *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea (2007): Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006. (mimeo), Montevideo.
- Arocena, Rodrigo (2007). Curso: “Problemas del Desarrollo” FCS-UDELAR. Notas de Clase.
- Arocena, Rodrigo; Sutz, Judith (2003). *Subdesarrollo e Innovación. Navegando contra el viento*. Organización de Estados Iberoamericanos - Cambridge University Press. Madrid.
- Bergara, Mario; Pereyra, Andrés; Tansini, Ruben; Garcé, Adolfo; Chasquetti, Daniel; Buquet, Daniel; Moraes, Juan Andrés (2005): *Instituciones Políticas, Proceso de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El Caso Uruguay*. Documento de trabajo No. 18/05, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.
- Bertoni, Reto; Azar, Paola (2006): *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2000-2005*. Ministerio de Desarrollo Social – Universidad de la República. Montevideo.
- Bobbio, Norberto (1985) *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid, Taurus.
- Boix, Carles (1998): *Political Parties, Growth, and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buqueli, Marisa; Ferreira-Coimbra, Natalia; Corteza, Álvaro; Rossi, Ianina (2006): *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?* Documento n° 1/06. Departamento de Economía, UdelaR, Montevideo.
- Buquet, Daniel y Chasquetti, Daniel (2005): “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio”. *Revista de Ciencia Política* 25, N° 2, pp. 143-152.
- Busquets, José; Setaro, Marcelo (2007): “Preparando las ideas y los actores para una futura reforma” en *Informe de Coyuntura n°7 La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

- CASEN (2007): “La situación de pobreza en Chile 2006”. *Serie análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 2006) n° 1*. Santiago de Chile, junio.
- Castañeda, Jorge (2005): “Las dos izquierdas latinoamericanas”, en *La Nación*, Buenos Aires, 4 de enero.
- Castiglioni, Rosanna (2006): “Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud”. En R. Funk (ed.). *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2004): *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998*. Latin American Studies Social Sciences and Law, Routledge, New York.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2006a): *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006b): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006*. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006c): *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Libros de la CEPAL. LC/G.1701/Rev.1-P/E, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (1990): *Transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL. LC/G.1601-P/E, Santiago.
- Cimoli, Mario; Porcile, Gabriel; Primi, Annalisa; Vergara, Sebastián (2005): “Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina”, en Cimoli, M. (ed). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL. BID. Santiago de Chile.
- Collier, Ruth y Collier, David (1991): *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, New Jersey.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (2006): *Diagnóstico y Propuesta de la Reforma. Volumen 1*. Santiago de Chile.
- De Armas, Gustavo (2006): “sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio”. *América Latina Hoy*, 44. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 41-61.
- Drago, Marcelo (2006): *La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos*. Serie de Políticas Sociales 121. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ermida, Oscar (2000): “Escenario 2”. en *Revista de Análisis Político*. N° 3, Disponible en: <[www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html](http://www.escenario2.org.uy/numero3/uriarte.html)>
- Fajnzylber, Fernando (1989): Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Cuadernos de la CEPAL 60. Santiago de Chile.
- Fernández, Ma. Ignacia (2005): *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: El estado social chileno y las posibilidades de Desarrollo de la ciudadanía*. Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología. Universidad de Barcelona (mimeo).
- Ferrer, Marcela (2004): “Plan Auge y Reforma a la Salud: ¿Vía a la equidad en salud?”, en *Agenda Pública*, Año 3, N°4. Disponible en: <[http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1\\_ferrer.html](http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_ferrer.html)>
- Ffrench-Davis, Ricardo (2001): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Segunda Edición. Santiago: LOM Editores.
- Filgueira, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en Roberts B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica.
- 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*. IPES-Universidad Católica, Montevideo.
- Filgueira, Fernando y Jorge Papadopoulos (1996): “¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay”. *Prisma* 6. Montevideo. Págs. 109-146.
- Forteza, Álvaro; Ferreira-Coimbra, Natalia (2004): *Protección social en Uruguay: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2002*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (2004): *La era progresista*. Ed. Fin de Siglo, Montevideo.

- Haggard, Stephen (1990): *Pathways from the periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Nueva York.
- Hardy, Clarisa (2004)(ed): *Equidad y protección social, LOM- Chile Veintiuno*, Santiago.
- ILPES (2004): *Panorama de la Gestión Pública*. N° 1 LC/IP/L.243.
- Gamboa, Ricardo y Segovia, Carolina (2006): “Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile. Diciembre 2005-Enero 2006”. *Revista de Ciencia Política* Volumen 26, N° 1, pp. 84-113.
- Kaztman, Ruben (2002): “Convergencia y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas”, en *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, org. Kaztman R. y Wormald G. Ed. Universidad Católica.
- Kaztman, Ruben; Rodríguez, Federico (2007): *Situación de la Educación en Uruguay*. Encuesta Nacional Ampliada de Hogares 2006, INE, Montevideo.
- Lanzaro, Jorge (2006): *La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. Aportes para una agenda de investigación*, en CLACSO. Disponible en <www.clacso.org.ar>
- \_\_\_\_\_ (2004): *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. ICP, Banda Oriental, Montevideo.
- Lozano, Wilfredo (2005): “La izquierda latinoamericana en el poder”, *Nueva Sociedad* – 197/2005, “La izquierda en el gobierno”, Caracas.
- Luna, Juan Pablo y Pablo Alegre (2006). “¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay” en *Revista Prisma* N° 21, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. “Introduction. Party system in Latin America”, in *Building Democratic Institutions. Party System in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 1-6.
- Mancebo, María Ester (2000): “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’: de la formulación a la implementación de políticas educativas (1985-2000). En: E. Mancebo; P.Narbond y C. Ramos (comp.), *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Colección Política Viva. Ed. Banda Oriental e ICP.
- Mardones, Rodrigo (2007): “Chile: todas íbamos a ser reinas”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen especial, Santiago, pp. 79-96.
- Marshall, Jorge (1981): “Gasto público en Chile 1969-1979”. *Colección de Estudios CIEPLAN* 5. Santiago de Chile, pp. 53-84.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005): *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Documentos de proyectos n° 63. CEPAL. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004): “Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: Análisis especial del Uruguay”. *Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social*. CLAEH, Montevideo.
- Midaglia, Carmen (2005): “La Izquierda y las políticas sociales”, en *Elecciones 2004-2005*. EBO-ICP, Montevideo.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2004): *Conceptos fundamentales del sistema de protección social Chile Solidario*. Santiago de Chile.
- Moreira, Constanza (2006): “Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 15. Instituto de Ciencia Política. Ediciones Cauce, Montevideo.
- Moreira, Constanza; Setaro, Marcelo (2000): “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay”. En: E. Mancebo; P. Narbond y C. Ramos (comp.), *Uruguay: La reforma del estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Colección Política Viva. Ed. Banda Oriental e ICP.
- Muñoz Gomá, Oscar (2007): *El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* Editorial Catalonia. FLACSO. Santiago de Chile.
- Notaro, Jorge (2007): *Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006*. Serie de Documentos de Trabajo 4/07. Instituto de Economía, Montevideo.
- Nueva Sociedad* (2005): “La izquierda en el gobierno”, Número 197, Caracas.
- Palma, Julieta y Urzúa, Raúl (2005): *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de “Chile Solidario”*. Colección: Políticas sociales / 12, Gestión de las Transformaciones Sociales MOST, UNESCO.

- Pedrajas, Marta (2006): *El desarrollo humano en la economía ética de Amartya Sen*. Universitat de Valencia. Servei de Publicacions. Valencia.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- PNUD- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. PNUD. Grupo Mundi-Prensa.
- \_\_\_\_\_ (2005a): *Desarrollo humano en Uruguay, 2005. Hacia una estrategia de desarrollo basado en el conocimiento*. PNUD, Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2005b): *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroad. Aid, trade and security in an unequal world*. UN Plaza, New York.
- Raczynski, Dagmar (s/f): *Políticas Sociales y de Superación de la Pobreza de Chile*, Centro de política social para América Latina. Disponible en: <<http://www.utexas.edu/cola/insts/lilias/content> >
- \_\_\_\_\_ (1995): “Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena”, en Pizarro, C., Raczynski, D., Vial, J. (eds). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. CIEPLAN, UNICEF. Santiago de Chile.
- Ramírez Gallego, Franklin (2006): “Mucho más que dos izquierdas”. *Nueva Sociedad* 205. Septiembre/Octubre.
- Repetto, Fabián (2003): *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.
- Rodríguez Garavito, César; Barrett, Patrick; Chavez, Daniel (eds.) (2005): *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma, Abril.
- Rodríguez Garavito, César; Barrett, Patrick (2005): “¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana.” en Rodríguez Garavito; Barrett y Chavez (eds.) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo Editorial Norma, Abril.
- Rueschemeyer, Dietrich; Huber Stephens, Evelyne; Stephens, John (1992): *Capitalist Development and Democracy*. University of Chicago Press. Chicago.
- Ruz, Miguel Angel y Palma, Julieta (2005): *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario*. Universidad de Chile. Departamento de Políticas Públicas. Disponible en: <[www.ciudadania.uchile.cl/](http://www.ciudadania.uchile.cl/)>
- Salinero, Jorge (2006): “Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: Problemas y Desafíos”. *Cuadernos de investigación n° 29*. Departamento de Estudios Dirección del Trabajo. Santiago.
- Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Documento de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Disponible en: <[www.iadb.org/etica/](http://www.iadb.org/etica/)>.
- Senatore, Luis (2007): “La política laboral” en *Informe de Coyuntura n°7. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Silva, Iván; Sandoval, Carlos (2005): *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. ILPES. Santiago de Chile.
- Solimano, Andrés; Torche, Aristides (2007): *La distribución del ingreso en Chile 1987-2003: análisis y consideraciones de política*. Disponible en: <[www.economia.puc.cl/documentos/Torche\\_13\\_09\\_07.pdf](http://www.economia.puc.cl/documentos/Torche_13_09_07.pdf)>
- Trylesinski, Fanny (2007): *Los uruguayos y la salud: situación, percepciones y comportamiento*. Encuesta Nacional Ampliada de Hogares 2006, INE, Montevideo.
- Urriola, Rafael (2005): “Financiamiento y equidad en salud: el seguro público chileno”. *Revista de la CEPAL* 87. Diciembre. Santiago de Chile.
- Williamson, John, (1989): *What Washington Means by Policy Reform*. Institute for International Economics. Washington.
- Wormald, Guillermo; Cereceda, Luz; Ugalde, Pamela (2002): “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los noventa”, en *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, org. Kaztman R. y Wormald G. Ed. Universidad Católica.