

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/26591691>

# TRANSFORMACIONES DEL ESTADO SOCIAL: ¿HACIA UNA NUEVA FASE DE REFORMAS EN CHILE Y URUGUAY?

Article in *Revista Debates* · June 2008

DOI: 10.22456/1982-5269.3081 · Source: DOAJ

---

CITATIONS

3

---

READS

296

1 author:



**Florencia Antía**

Universidad de la República de Uruguay

38 PUBLICATIONS 255 CITATIONS

SEE PROFILE

# **TRANSFORMACIONES DEL ESTADO SOCIAL: ¿HACIA UNA NUEVA FASE DE REFORMAS EN CHILE Y URUGUAY?<sup>1</sup>**

Florencia Antía

---

## **Resumen**

Luego de la fase de reformas liberales en la región, el acceso al gobierno de partidos de izquierda en varios países despertó expectativas en relación a las transformaciones que estos promoverían. El artículo analiza la reforma de los Estados sociales impulsada por los recientes gobiernos de centro-izquierda en Chile y Uruguay. El estudio llama la atención sobre la activa agenda de reformas sociales, aunque señala que éstas han tenido un carácter predominantemente moderado. Se constata un incremento medido del rol del Estado en las políticas sociales. Luego de esta fase de reformas, el Estado social chileno conserva una configuración predominantemente liberal, aunque con un cierto fortalecimiento de los dispositivos solidarios; al tiempo que el uruguayo presenta una estructura "híbrida", manteniendo una mayor presencia relativa de mecanismos colectivos en el sistema de protección social.

**Palabras Clave:** Estado Social; Reforma; Gobiernos Centro-Izquierda; Uruguay; Chile.

## **Abstract**

The access of left-wing parties to the government in several Latin American countries after some decades of liberal reforms, raised expectations regarding the changes these governments would be able to promote. This paper analyzes the Social States' reforms driven by the recent center-left governments in Chile and Uruguay. It poses that these governments have developed an active social reform agenda, but notes that the reforms bear a moderate tone. Moreover, it highlights the enhancement of the social State's role. After the last phase of reforms, the Chilean Social State is still predominantly liberal, although it has strengthened some solidarity devices; while the Uruguayan Social State presents a "hybrid" structure, with greater presence of collective mechanisms.

**Key-Words:** Social State; Reform; Centre-Left Governments; Uruguay; Chile.

---

## **Introducción**

En las últimas décadas, América Latina experimentó amplias transformaciones en el modelo de desarrollo, con el tránsito desde un paradigma estadocéntrico e introvertido, hacia otro mercadocéntrico y exportador. Este conjunto de transformaciones tuvo su correlato en la reestructuración de los Estados sociales, que en el tramo final del siglo XX incluyó la jerarquización del mercado como prestador de servicios sociales, la descentralización y la focalización, a contracorriente de la

---

<sup>1</sup> Este artículo recoge algunos de los principales resultados planteados en la Tesis de Maestría de la autora (ANTÍA, 2008).

vocación universalista y estatista predominante durante la mayor parte del siglo pasado (FRANCO, 1996).

Aunque con diferencias entre los países, los resultados sociales y económicos de ese modelo resultaron insuficientes, al no alcanzar la meta de un crecimiento sostenido y por su incapacidad para redistribuir la riqueza. Los países de la región presentan problemáticas sociales muy complejas, pautadas por elevados niveles de pobreza y de desigualdad social. No se ha logrado asegurar mínimos niveles de bienestar a amplios sectores de la población, lo que genera un débil desarrollo de la ciudadanía social y, a su vez, pone en cuestión la legitimidad y el apoyo ciudadano a la democracia (PNUD, 2004). En este marco, el papel del Estado social ha suscitado amplios, en virtud de la importancia que éste tiene en términos de protección de los riesgos sociales, la incorporación ciudadana y los impactos distributivos en el conjunto de la sociedad. Los Estados sociales latinoamericanos parecen no estar cumpliendo adecuadamente varias de estas funciones esenciales.

Dentro de este contexto, el reciente acceso al gobierno de partidos de izquierda y centro-izquierda en varios países de la región despertó expectativas en relación a las oportunidades y alcances de las transformaciones sociales que estos podrían promover. En particular, planteó interrogantes respecto de la posibilidad de que estas fuerzas políticas abrieran el espacio para una agenda de reformas de tipo pos-liberal, que lograra articular una respuesta política consistente ante un panorama social alarmante.

Sobre la base de estas inquietudes, el artículo analiza las reformas del Estado social promovidas por los recientes gobiernos de izquierda y centro-izquierda en Chile y Uruguay. Las principales interrogantes que orientan el estudio son las siguientes: ¿Qué signo tienen las reformas impulsadas por estos actores políticos?; ¿promueven un cambio en el modelo de Estado social?; ¿suponen una reformulación del rol del Estado o una transformación de sus principios organizativos?

Cabe señalar que si bien la literatura sobre los procesos de reforma del Estado social durante los noventa es muy vasta, se identifica un menor desarrollo de investigaciones que aborden de forma

sistemática el estudio de las transformaciones impulsadas por los recientes gobiernos de izquierda en la región. En tal sentido, el artículo profundiza en el conocimiento de este aspecto, arrojando luz sobre las transformaciones del Estado social a inicios del presente siglo. En paralelo, aporta evidencia a la discusión académica respecto de la orientación y de las características de los distintos gobiernos de izquierda en la región.

Luego de esta introducción, la segunda parte del artículo presenta una síntesis del marco conceptual básico que orienta el análisis. La tercera sección analiza el modelo de Estado social existente en Chile y Uruguay, así como la orientación de las principales reformas promovidas por los gobiernos Concertacionistas de los presidentes Ricardo Lagos (2000-2006) y Michele Bachelet (2006-2007) en Chile y por la administración Frenteamplista encabezada por el presidente Tabaré Vázquez (2005-2007) en Uruguay. Luego, el cuarto apartado discute algunas hipótesis explicativas sobre las trayectorias de las reformas sociales en ambos países. El artículo se cierra en la quinta sección, destacando las principales conclusiones respecto de la orientación de las reformas sociales y del modelo de Estado social que emerge en cada país luego de esta última fase de reformas.

### **¿Cómo abordar el análisis de la reforma del Estado social? Discusión de algunas herramientas conceptuales.**

En las últimas décadas, tanto los Estados de bienestar del mundo desarrollado como los Estados sociales latinoamericanos<sup>2</sup> ingresaron en una fase de crisis y de amplias transformaciones. Distintos autores se abocaron a comprender los alcances de este proceso, especialmente en los países avanzados. No obstante, los estudios no llegaron a conclusiones coincidentes respecto de la profundidad y la orientación de las transformaciones. De ahí que surgiera una vasta literatura que se

---

<sup>2</sup> Aquí se opta por el término "Estado social" para referirse a los países latinoamericanos – noción menos ambiciosa que la de "Estado de bienestar"– en la medida que las características y los alcances de los sistemas de protección social en la región difieren sustantivamente.

centró en el estudio de lo que se dio en llamar el “problema de la variable dependiente”, en alusión a las dificultades para conceptualizar, analizar y medir los procesos de reforma de los Estados de bienestar (KITSCHOLT, 2001; PIERSON, 2001; CLASEN y SIEGEL, 2007).

Las dificultades surgen de la propia definición del concepto de Estado de bienestar, de las limitaciones de los datos disponibles y de la insuficiencia de las teorizaciones sobre la reforma social (PIERSON, 2001). Así, los principales asuntos abordados en la literatura pueden resumirse en las siguientes interrogantes: ¿cuál es la concepción del Estado de bienestar?; ¿cuál es la orientación de la reforma?; ¿cuál es su alcance?; ¿cuál es el nivel de análisis adecuado para estudiar las dimensiones de reforma?; y finalmente, ¿qué indicadores miden la reforma? (PINO y COLINO, 2006, p. 4).

La discusión que sigue recorre algunos de los principales aportes para el estudio de las transformaciones del Estado de bienestar, a los efectos de seleccionar herramientas adecuadas para el análisis específico de la reforma en Chile y Uruguay.

Uno de los asuntos que interesa abordar es la *orientación* de las reformas sociales. A este respecto, en una primera etapa buena parte de la literatura especializada se centró en el estudio del *retrenchment* de las políticas sociales, entendido como la anulación o el recorte de ciertos derechos sociales reconocidos. De acuerdo con estos estudios las opciones de reforma parecían concentrarse en el *statu-quo* o la contracción, al tiempo que el indicador más empleado para captar las transformaciones era la evolución del gasto público social.

Luego de esta primera generación de estudios, una serie de trabajos posteriores planteó un abordaje más complejo de los cambios del Estado de bienestar, procurando comprender la orientación de las reformas sociales. En esta línea Pierson (2001) revisa su forma de conceptualizar la reforma –que se encuadraba en la perspectiva anterior– y plantea analizarla a partir de tres categorías: *re-mercantilización*, *contención de costos* y *recalibración*.

- La re-mercantilización implica revertir el proceso de desmercantilización inducido por las políticas de bienestar. Ello supone forzar la participación de los individuos en el mercado de trabajo a través del recorte de beneficios o del endurecimiento de las condiciones de elegibilidad en los programas sociales.
- La contención de costos refiere a la necesidad de reducir el gasto público dirigido a las políticas de bienestar, en un contexto pautado por una fuerte restricción fiscal.
- Finalmente, la recalibración alude a reformas orientadas a adecuar las políticas de bienestar a las demandas sociales contemporáneas.

A su vez, otros estudios plantearon la pertinencia de analizar los niveles de *condicionalidad* que establecen las políticas de bienestar. Con ello se procura captar la medida en que las políticas establecen obligaciones o condiciones a los destinatarios como contrapartida del beneficio (CLASEN y CLEGG, 2007). Esta perspectiva permite analizar las políticas de *workfare* o de activación –que se han extendido significativamente en los países desarrollados-, así como las políticas de transferencias monetarias condicionadas, de amplia aplicación en los países latinoamericanos.

¿Bajo qué parámetros analizar la profundidad de las reformas sociales? En este aspecto, algunos especialistas han retomado el análisis planteado por Hall (1993) sobre los procesos de cambio en las políticas públicas (PALIER, 2007). En ese trabajo Hall identifica tres órdenes de reforma: el primero, supone cambios rutinarios e incrementales –que mantienen estables los instrumentos y los objetivos de la política-; el segundo, involucra cambios en los instrumentos; y, finalmente, el tercero, supone modificaciones en los propios objetivos de la política<sup>3</sup>. Este último es comparable con un “cambio de paradigma”, o en la jerga de los regímenes de bienestar, con un cambio de régimen; mientras que

---

<sup>3</sup> Esta propuesta fue originalmente planteada para analizar la transición desde el keynesianismo hacia el monetarismo durante el gobierno de Thatcher en el Reino Unido (HALL, 1993).

los otros se asemejan a cambios “dentro del paradigma”. Este enfoque permite distinguir distintos niveles de reforma a través de una aproximación cualitativa.

### **Modelos de Estado social y orientación de las reformas en Chile y Uruguay - Tradiciones del Estado social y derroteros de reforma en el mediano plazo**

Uruguay y Chile poseen una larga tradición de políticas de bienestar social, que se constituyeron tempranamente –a inicios del siglo XX– y se desarrollaron durante el predominio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Los principales rasgos de los Estados sociales edificados en esa etapa pueden ser resumidos bajo el término de “universalismo estratificado” (FILGUEIRA, 1998). En éstos el Estado brindaba protección a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social y servicios de salud, al tiempo que la educación primaria tenía un carácter universal. Sin embargo, un rasgo específico de este régimen es que los beneficios sociales presentaban una fuerte estratificación en términos de la cobertura y de la calidad de las prestaciones, concentrándose en los trabajadores formales; en detrimento de los desempleados, trabajadores informales y rurales. A su vez, el Estado jugaba un papel relevante en la regulación del mercado de trabajo, a través de los mecanismos de negociación colectiva, de regulación de los salarios y de las condiciones de trabajo (RACZYNSKI, 1995, p. 226).

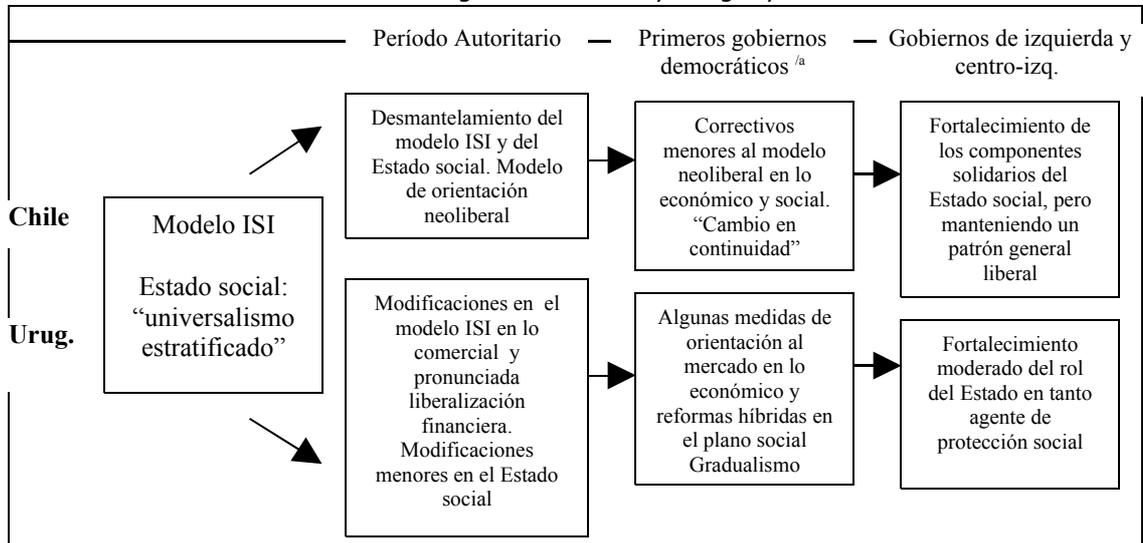
En esa etapa, los Estados sociales de ambas naciones lograron buenos resultados en términos de protección social, especialmente si se los compara con países de la región que tuvieron arreglos de bienestar menos abarcativos (FILGUEIRA, 1998).

A pesar de contar con tradiciones de bienestar social similares, Chile y Uruguay siguieron posteriormente trayectorias de reforma claramente diferenciadas. En Chile, la dictadura pinochetista de los años setenta y ochenta introdujo un cambio radical en la orientación del sistema de protección social. El objetivo prioritario en materia social pasó a ser “erradicar la extrema pobreza”, de ahí que se desarrollara

una estrategia focalizada en los hogares más pobres. Asimismo, se produjeron transformaciones relevantes en los cuatro pilares del Estado social: seguridad social, educación, salud y trabajo. En todos los casos se impulsaron reformas de orientación liberal, que disminuyeron el rol del Estado y aumentaron el espacio del mercado en la provisión de servicios públicos (RACZYNSKI, 1995; CASTIGLIONI, 2005). En paralelo, los municipios asumieron un papel más relevante en la prestación directa de servicios sociales en el campo de la educación y la salud. Como consecuencia de este amplio conjunto de transformaciones, en Chile se consolidó un modelo de Estado social de orientación predominantemente liberal (FERNÁNDEZ, 2005).

En cambio, Uruguay tuvo un derrotero de reformas heterodoxo. Luego de la etapa dictatorial, en la que no hubieron reformas de entidad (CASTIGLIONI, 2005), los gobiernos democráticos de los noventa impulsaron un conjunto de transformaciones de las políticas sociales, que presentaron signos diferentes. Las reformas tuvieron una orientación predominantemente liberal en el campo de las regulaciones laborales; una orientación también liberal, aunque moderada, en el plano de la seguridad social; y un tono estatista y universalista en educación. A ello debe sumársele el desarrollo de un conjunto de programas focalizados en la atención a la población pobre. Así, a inicios de la presente década el Estado social uruguayo presentaba una configuración de híbrida, en el que convivían mecanismos mercantiles junto a una presencia relevante del Estado en tanto agente protección social (MIDAGLIA, 2005).

Diagrama 1 – Trayectorias de desarrollo y modelos de Estado social divergentes en Chile y Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

/a Chile: dos primeros gobiernos de la Concertación (1990-1999); Uruguay: gobiernos de los partidos tradicionales (1985-2004)

De esta forma, Chile y Uruguay se diferencian sustantivamente en la forma de organización y en las características de los Estados sociales. Pero, al mismo tiempo, ambos países exhiben similitudes en un conjunto de dimensiones relevantes –como los niveles de desarrollo socioeconómico, la tradición democrática, la configuración socio-política de largo plazo, la presencia de gobiernos de centro-izquierda- lo que hace especialmente interesante el estudio comparado de las transformaciones impulsadas por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en el campo de las políticas sociales.

#### *Orientación de la reforma del Estado social promovida por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda*

Las administraciones de Lagos y Bachelet en Chile y de Vázquez en Uruguay dieron prioridad a la temática social dentro de sus agendas de gobierno y fueron muy activas al impulsar reformas en la mayoría de las políticas sociales. Este hecho no sorprende, por dos motivos principales. En primer término, la preocupación por la *igualdad*

constituye una de las señas distintivas de la izquierda (BOBBIO, 1985). De ahí que sea razonable esperar que estos partidos orienten 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.

En segundo lugar, tanto Chile como Uruguay muestran un panorama social inquietante, aun cuando ambos países se encuentren entre los de mayor desarrollo social de la región. En las últimas décadas Chile presentó resultados favorables en términos de abatimiento de la pobreza y de desarrollo humano. Sin embargo, el desempeño no ha sido bueno en lo que refiere a la estructura social, ya que persisten, y en algunos casos se acentúan las profundas desigualdades sociales (RACZYNSKI y SERRANO, 2005). Por su parte, Uruguay enfrentó a inicios del presente siglo una situación socioeconómica preocupante, producto en buena medida de la crisis socio-económica de 2002, aunque también reflejo de un conjunto de cambios más amplios que se manifestaron, por ejemplo, en la pérdida de capacidad integradora del mercado de trabajo. Así, esta nación experimentó en los últimos años un proceso de deterioro social, pautado por el incremento de los niveles de pobreza y desigualdad.

En este marco, ¿cuál es la orientación de las políticas sociales promovidas por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en ambos países?

La estrategia general de los gobiernos de la Concertación en el plano de la reforma social consistió en la transformación de las principales políticas sociales –salud, seguridad social, educación y regulaciones laborales-, pero manteniéndose dentro de los márgenes de la política preexistente. Así, se procuró mejorar la calidad y la equidad de esas políticas, aunque sin modificar significativamente el modelo configurado durante la dictadura (CASTIGLIONI, 2006). Las principales manifestaciones en ese sentido se encuentran en el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) –que introdujo una lógica de derechos en la atención de la salud-, en la reforma de la seguridad social –que dio cuenta de algunos vacíos importantes que se registraban

en la cobertura previsional-, o en el campo de la educación –a partir de la introducción de algunos dispositivos compensatorios para los sectores más desfavorecidos.

En paralelo, esta orientación se complementó con el desarrollo de un conjunto de programas sociales focalizados en la población pobre e indigente, que ha tendido a estabilizarse en las últimas décadas.

El cuadro 1 sintetiza la orientación predominante de las reformas impulsadas en ese país, cotejando la dirección promovida por los gobiernos de la Concertación con relación a la impulsada en el período de la dictadura chilena<sup>4</sup>.

Cuadro 1 - Chile: orientación predominante en los distintos sectores de política social

	<b>Período autoritario</b>	<b>Gobiernos Concertación, con énfasis en las dos últimas administraciones</b>
<b>Regulaciones Laborales</b>	Desregulación Eliminación de la protección laboral	Regulación moderada Incremento moderado de la protección laboral
<b>Salud</b>	Modelo dual	Modelo dual, aunque se suma la lógica de derechos y se establece una mínima re-articulación entre el sistema público y el privado (Plan Auge)
<b>Jubilaciones y pensiones</b>	Modelo de capitalización individual puro Rol subsidiario del Estado para los que no logran asegurarse	Modelo de capitalización individual puro Fortalecimiento del rol subsidiario del Estado a través de la extensión del sistema de pensiones no contributivas
<b>Educación</b>	Sistema de subsidio a la demanda, fuerte rol del sector privado y orientación descentralizadora	Sin modificaciones en el modelo Aumento en el gasto, especialmente orientado a los sectores de nivel socioeconómico bajo
<b>Pobreza y vulnerabilidad social</b>	Focalización a través de prueba de medios	Focalización más compleja y desarrollo de componentes promocionales. Programa paradigmático: Chile Solidario

Fuente: Elaboración propia en base a ANTÍA (2008).

Una mención especial merece la reforma del sistema de salud en Chile impulsada durante la administración de Lagos, por haberse

<sup>4</sup> Un análisis detallado de las características de las principales políticas sociales que conforman los Estados sociales en Chile y Uruguay puede encontrarse en Antía (2008).

planteado como una de las transformaciones más ambiciosas, aunque finalmente alcanzara una implementación parcial. La pieza central de la reforma de salud es el Plan AUGE, el cual estipula la cobertura universal de un conjunto de enfermedades prioritarias, a las que se le otorga el status de derechos exigibles. Así, se garantiza el acceso, la calidad, la oportunidad y la protección financiera de un conjunto de 56 enfermedades, que deben ser cubiertas obligatoriamente por el sistema público y privado. En este sentido, la reforma supuso un avance importante en términos de garantizar los derechos de salud de la población. Sin embargo, uno de los puntales del proyecto de reforma originalmente planteado por el gobierno –el Fondo de Compensación Solidario- no logró ser aprobado luego de un extenso debate público. De acuerdo con la propuesta original, este fondo habría de dotar de equidad al sistema, ya que habilitaba la transferencia de recursos entre los efectores privados y públicos para compensar las diferencias de riesgos sanitarios, que se concentran mayormente en el polo público (DRAGO, 2006; CASTIGLIONI, 2006). En este marco, si bien la reforma de la salud contribuyó a una mayor equidad en el sistema, el fracaso de ese componente condujo a que tuviera alcances algo más limitados. A su vez, el nuevo esquema 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.

En suma, en Chile se identifica un esfuerzo por fortalecer algunos componentes solidarios dentro del sistema de políticas sociales, pero sin transformar los parámetros tradicionales de la matriz chilena.

Por su parte, en el transcurso de los tres primeros años de gobierno, la izquierda en Uruguay ha promovido un conjunto de reformas sectoriales, que abarcan a la salud, a las regulaciones del mercado de trabajo, así como a la educación y la seguridad social (aunque las transformaciones en los dos últimos sectores aún no se han concretado). Asimismo, en un contexto en el que al inicio de su gestión la pobreza se había incrementado significativamente como consecuencia de la crisis 1999-2002, el gobierno impulsó un fortalecimiento de las

políticas que atienden esta problemática, a través del incremento de la cobertura y de los recursos destinados a las mismas. En ese plano, se aprecia una especial preocupación por atender la situación de los niños y adolescentes en situación de pobreza, que aparece como uno de los asuntos más preocupantes del panorama social uruguayo.

El cuadro 2 ofrece una síntesis de la orientación predominante de las políticas sociales en este país, cotejando la promovida por el gobierno de izquierda respecto de la impulsada por las anteriores administraciones a cargo de los *partidos tradicionales*.

Cuadro 2 - Uruguay: orientación predominante en los distintos sectores de política social

	<b>Período 1985-2004</b>	<b>Período 2005-2007</b>
<b>Regulaciones laboral</b>	Re-regulación de las relaciones laborales (1985-1992) Desregulación a partir de 1992	Re-regulación relaciones laborales Incremento de la protección al empleo Promoción de la formalización del empleo
<b>Salud</b>	Reestructuración pasiva Deterioro de la equidad del sistema	Fortalecimiento de la asistencia pública Límites a la "selección adversa" en las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) Mayor equidad en el financiamiento (cuotas ajustadas al riesgo) Aumento en la cobertura
<b>Jubilaciones y pensiones</b>	Sistema mixto: polo de capitalización individual y polo de reparto	Sin modificaciones en el sistema mixto Expansión de las pensiones a la vejez de carácter no contributivo
<b>Educación</b>	Modelo universal y estatista	Sin modificaciones en el modelo Aumento del gasto
<b>Pobreza y vulnerabilidad social</b>	Políticas focalizadas, pero de menor envergadura	Políticas focalizadas, de mayor envergadura (Plan de Emergencia y Plan de Equidad)

Fuente: Elaboración propia en base a ANTÍA (2008).

*Un balance sobre los rasgos de las reformas sociales implementadas por los gobiernos de izquierda y centro-izquierda en Chile y Uruguay*

Teniendo presente las principales características y transformaciones de las políticas sociales en Chile y Uruguay, interesa analizar con mayor profundidad la orientación y el alcance de las reformas promovidas por los gobiernos Concertacionistas y el Frenteampartista. Para ello, se discutirán algunos asuntos centrales, tales como el rol del Estado y del mercado en tanto agentes de protección social, los niveles de desmercantilización promovidos por las reformas, la introducción de mecanismos de condicionalidad en las políticas de atención a la pobreza, los niveles de profundidad de las transformaciones y la evolución del gasto público social.

Un primer asunto a considerar refiere a si las reformas han promovido alteraciones del *mix* público-privado dentro de los regímenes de bienestar de Chile y Uruguay. En otras palabras, ¿qué rol se le asignan a las soluciones mercantiles y colectivas en la gestión de los riesgos sociales? En este plano, ambos países tienen puntos de partida claramente diferentes: mientras en el sistema chileno se estimulan mayormente las soluciones de mercado, el sistema uruguayo descansa fuertemente en arreglos colectivos (ya sea estatales o corporativos).

En consonancia con esa tradición, el gobierno de izquierda uruguayo ha promovido un fortalecimiento del rol del Estado en distintos planos, tales como la rectoría de las relaciones laborales, la regulación del sistema de salud y la prestación directa de esos servicios, así como en la atención a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Los otros sectores que no han sido todavía objeto de reforma –educación y sistema previsional- cuentan tradicionalmente con una fuerte presencia estatal, la cual no ha sido alterada.

En Chile se advierte una tendencia de signo similar a la apreciada en Uruguay, pero de alcance más moderado, ya que la propia organización del régimen de bienestar le asigna un papel primordial al mercado y subsidiario al Estado. Sin revertir esta orientación genérica, de todas formas es apreciable la expansión del rol del Estado en tanto

garante de los riesgos asociados a la vejez de la población de menores recursos y de algunos derechos de salud incluidos en el Plan AUGE.

Así, en las reformas impulsadas en ambos países se aprecia un estatismo moderado, aunque con mayor profundidad en Uruguay que en Chile, acorde con la tradición de los regímenes de bienestar en cada caso.

¿Las reformas tienen una orientación “desmercantilizadora”? Analizar este aspecto es una forma privilegiada de aproximarse a la extensión y a la concepción de los derechos sociales implícita en las reformas, ya que esta dimensión capta la medida en que la reforma social busca desvincular el bienestar de las personas de su participación en el mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Cuadro 3- Chile y Uruguay: orientación “desmercantilizadora” en las reformas sociales bajo los gobiernos de izquierda y centro-izquierda

	<b>Chile</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Laboral</b>	Baja	Alta
<b>Jubilaciones y pensiones</b>	Baja	--- *
<b>Educación</b>	Baja	--- *
<b>Salud</b>	Media	Media
<b>Pobreza y vulnerabilidad</b>	Baja	Media

Fuente: Elaboración propia

\* En estos casos no se han implementado reformas, ya que los proyectos se encuentran en fase de elaboración y discusión.

Dentro del conjunto de reformas analizadas, una sola tiene una orientación ampliamente desmercantilizadora: la reforma de las regulaciones laborales en Uruguay, que reestableció el mecanismo de negociación colectiva tripartita. Esta reforma promovió un fortalecimiento de la posición de los trabajadores y de los sindicatos en la negociación laboral y un incremento del rol del Estado en tanto regulador y rector de las mismas. Así, contribuyó a mejorar la posición relativa de los trabajadores y, en cierta medida, a desvincular la fijación

del salario del juego de las fuerzas mercantiles. En cambio, la política laboral chilena no tiene una orientación desmercantilizadora marcada, aunque es posible apreciar que las reformas procuraron atenuar la fuerte orientación re-mercantilizadora de las transformaciones establecidas durante el período de la dictadura.

El resto de las transformaciones analizadas suponen una orientación desmercantilizadora, pero de menor alcance. Tal es el caso de las reformas de salud en Chile y Uruguay. Como ya se indicó antes, la reforma chilena garantiza la atención de un conjunto de enfermedades, que pasa a ser reconocida como un derecho universal. Esta transformación tiene una orientación desmercantilizadora, aunque de alcance moderado, a raíz de que el carácter de *derecho exigible* se restringe a un conjunto determinado de enfermedades, el sistema continúa teniendo una estructura dual y siguen vigentes los incentivos a la selección adversa dentro del subsistema privado<sup>5</sup>.

La reforma de la salud en Uruguay tiene también una orientación desmercantilizadora moderada, que se manifiesta en la incorporación de nuevos segmentos de población al sistema de seguro de salud, en el esfuerzo por lograr una mayor articulación entre los subsistemas públicos y privados, así como en la búsqueda de una mejora en la calidad del sector público.

Dentro de las reformas que tienen un alcance desmercantilizador medio, cabe consignar las políticas de atención a la pobreza en Uruguay. En especial, la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad, establece transferencias monetarias de carácter *permanente* dirigidas a un sector de la población que experimenta elevados niveles de pobreza: los hogares con niños y adolescentes. El carácter estable de esas transferencias hace que la política tenga un potencial desmercantilizador más elevado que el que posee Chile Solidario, en el cual las transferencias de dinero se extienden por un período máximo de cinco años.

En lo que refiere a la educación, las reformas promovidas en Chile tienen un impacto desmercantilizador bajo. El sector privado

---

<sup>5</sup> Refiere a la captación de los grupos que experimentan menores riesgos sanitarios.

conserva un rol central dentro del sistema educativo, tanto en lo que refiere a la matrícula estudiantil como al elevado gasto privado. De todas formas, algunas medidas recientes, como el Subsidio Preferencial orientado a estudiantes de bajos recursos, procuran contribuir a desvincular los resultados educativos de los niños y adolescentes respecto del contexto socioeconómico de sus hogares.

Igual categorización corresponde a la reforma de la seguridad social chilena: el fortalecimiento del pilar de pensiones solidario –tanto en términos de la cobertura como de los montos transferidos a la población en edad de retiro- tiene una orientación desmercantilizadora. Sin embargo, el sistema de jubilaciones y pensiones conserva un carácter esencialmente mercantilizado.

En suma, las reformas sociales tramitadas (o en trámite) en el caso uruguayo parecen mostrar una orientación algo más desmercantilizadora que las desarrolladas en el caso chileno, lo cual resulta consistente con la tradición de los Estados sociales en ambos casos.

¿Las reformas sociales en Chile y Uruguay introdujeron elementos de condicionalidad? Ambos países han desarrollado políticas de transferencias de ingreso dirigida a la población en situación de pobreza extrema que instituyen obligaciones a los beneficiarios. Específicamente, el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social establece contrapartidas de tipo educativo y sanitario, al tiempo que el Plan de Equidad estipula contraprestaciones educativas, siguiendo la línea tradicional del Régimen de Asignaciones Familiares. Por su parte, el programa Chile Solidario define un conjunto de contrapartidas de diverso tipo (salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos, dinámica familiar e identificación) en procura de la mejora de las condiciones de vida de la población indigente. Así, siguiendo la tendencia planteada en otras experiencias regionales –como el programa *Oportunidades* en México o el *Bolsa Família* en Brasil- Chile y Uruguay también adoptaron políticas de transferencias monetarias condicionadas.

Por otra parte, interesa analizar cuál es el alcance de las reformas sociales impulsadas. ¿Promueven una transformación del

“paradigma de política” o, más bien, impulsan modificaciones dentro de las márgenes de la política preestablecida? El cuadro 4 presenta una síntesis del análisis de este aspecto central, retomando las categorías planteadas por Hall (1993).

Cuadro 4 - Chile y Uruguay: carácter de las reformas sociales durante los gobiernos de izquierda y centro-izquierda

Sector de política	Chile	Uruguay	
	Segundo orden	Segundo orden	Tercer orden
Laboral	Incremento moderado de las regulaciones laborales		Re-regulación de las relaciones laborales
Jubilaciones y pensiones	Fortalecimiento pilar solidario	---	---
Educación	Aumento regulaciones estatales y de los recursos	---	---
Salud	Garantía atención de un conjunto de enfermedades	Fortalecimiento pilar público y disminución de incentivos a la selección adversa	
Pobreza y vulnerabilidad social	Acceso a mejores condiciones de vida y vinculación con las redes de asistencia social	Mayor envergadura de las políticas	

Fuente: Elaboración propia.

En la matriz precedente se aprecia que en ambos países predominan las reformas calificadas como de “segundo orden”, en la medida que estipulan modificaciones en los instrumentos y realizan otros tipos de ajustes, aunque manteniéndose dentro de los márgenes generales de la política social preexistente. La única reforma de “tercer orden” es la que se plantea en las regulaciones laborales en Uruguay, ya que establece cambios sustantivos en el sistema de relaciones laborales.

Aparte del cambio en el ámbito laboral, las prioridades en las reformas sociales en Uruguay se concentran en el alivio de la pobreza y en la reestructura del sistema de salud. En ambos sectores se promueven reformas sustantivas de los instrumentos y en la forma de

organización del sistema, aunque dentro de los márgenes del régimen de política original.

Por su parte, las reformas sociales en Chile son preponderantemente de segundo nivel, ya que implican cambios en los instrumentos, pero no promueven una alteración del régimen de bienestar. En efecto, se trata de un esfuerzo por amortiguar los aspectos más desiguales de las políticas sociales introducidos en el período de la dictadura y que prosiguieron vigentes en años posteriores. Cabe señalar que en términos generales se mantienen dos subsistemas de servicios sociales diferenciados: un conjunto de programas sociales orientado a los sectores pobres y un sistema de políticas sociales dirigido a los sectores pudientes, que cuentan con una fuerte participación del mercado.

Finalmente, una dimensión insoslayable en el análisis de la reforma del Estado social es la evolución del gasto público social (GPS), indicador del esfuerzo que realiza una sociedad para dar cuenta de las necesidades sociales. Uruguay, y Chile en menor medida, se encuentran entre los países que más recursos destinan a las políticas sociales en el contexto de América Latina. Sin embargo, la prioridad macroeconómica del gasto público social es mayor en Uruguay que en Chile, ubicándose en 2006 en 21,2% del PBI en el primero y en 12,1% en el segundo.

Cuadro 5- Chile: evolución del GPS en relación al PBI y al Gasto Público Total (GPT) (1987-2006)

	<b>1987-1989</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2005</b>	<b>2006</b>
Gasto público social	14,4	12,7	13,2	14,3	12,1
Edad Avanzada	7,5	6,3	5,6	5,6	4,4
Educación	2,6	2,4	3,1	3,7	3,1
Salud	2,0	2,2	2,5	2,9	2,8
Protección Social	1,9	1,6	1,7	1,8	1,5
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Actividades Recreativas y Cultura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
GPS como proporción del GPT	60	62	65	67	66

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DIPRES (2004 y 2007).

Cuadro 6- Uruguay: Evolución del GPS en relación al PBI y al Gasto Público Total (GPT) - (1983-2006)

	1983-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
<b>Gasto público social</b>	16,3	15,8	18,0	21,7	23,2	20,7
<b>Seguridad y Asistencia Social</b>	11,2	9,8	12,0	14,0	14,6	12,1
<b>Salud</b>	2,0	2,7	3,0	3,5	3,6	3,5
<b>Educación</b>	2,3	2,4	2,2	2,7	3,2	3,1
<b>Vivienda y Servicios Comunitarios</b>	0,6	0,6	0,6	1,2	1,5	1,3
<b>Gasto social no convencional*</b>	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,6
<b>GPS como proporción del GPT</b>	50,0	55,5	64,2	67,1	62,6	58,8

Fuente: Elaboración propia en base a: Azar y Bertoni (2007) (años 1983-2005), MIDES (2008) (año 2006) y BCU.

\* Incluye actividades culturales y religiosas, Investigación y Desarrollo experimental, Deporte y Recreación, Articulación y ejecución de acciones de desarrollo social y otros gastos sociales.

No solamente se registran diferencias en la magnitud del gasto, sino que también en su estructura. Una primera lectura de los cuadros precedentes indica que en Chile se ha tendido jerarquizar el gasto educativo y sanitario en relación con otros rubros, mientras que en Uruguay ha tenido mayor prioridad el gasto en protección a la tercera edad. En tal sentido, en las últimas dos décadas en Chile se han incrementado los recursos destinados a educación y salud, mientras que ha disminuido la proporción de recursos orientados a la tercera edad. En cambio, Uruguay muestra un predominio del gasto en jubilaciones y pensiones, aunque éste se ha ido moderando en los últimos años.

Asimismo, es posible apreciar que la distribución sectorial del gasto promovida durante los gobiernos de centro-izquierda analizados muestra bastante estabilidad en relación con la estructura precedente. Sin embargo, se constatan algunas variaciones significativas, que son

indicativas de los cambios en los énfasis y prioridades promovidos por estas administraciones<sup>6</sup>.

En tal sentido, en Uruguay se advierte una disminución relativa del peso del principal componente del gasto –seguridad y asistencia social-, y un incremento de la incidencia del sector salud y del gasto dirigido a la población en situación de pobreza. Se constata, asimismo, una priorización del gasto destinado a la educación y a los niños y adolescentes, lo cual es relevante a luz de la fuerte incidencia de la pobreza en ese grupo etario. En Chile, durante los dos gobiernos de la Concertación que aquí se analizan, se produjo una disminución del peso relativo del gasto dirigido a la tercera edad, al tiempo que aumentaron los rubros destinados a educación, salud y vivienda.

### **Algunas hipótesis explicativas sobre los patrones de reforma social**

Las diferencias en los grados y en la orientación de las reformas impulsadas en uno y otro país descansan fundamentalmente en algunos rasgos específicos de las configuraciones políticas y sociales de Chile y Uruguay.

Una primera diferencia relevante refiere a la orientación ideológica de los gobiernos y de la competencia partidaria. La Concertación se ubica más hacia la derecha del espectro político-ideológico que el Frente Amplio (FA). A su vez, al tener formatos coalicionales, ambas fuerzas se componen de distintos partidos y fracciones políticas, pero al interior del FA se constata una menor dispersión ideológica que dentro de la Concertación (BUQUET y CHASQUETTI, 2005, p. 149). En particular, la coexistencia de visiones ideológicas diferentes dentro de la coalición chilena –unas más liberales y otras más estatistas– exige constantes negociaciones internas respecto a la agenda de reforma social, y, en buena medida, contribuye a moderar las iniciativas de reforma. Al interior del FA, parece haber

---

<sup>6</sup> Se dispone información sobre la evolución del GPS hasta 2006, con lo cual sólo es posible captar de forma parcial la evolución posterior del mismo.

menor disenso en relación con las orientaciones de las reformas sociales.

Las diferencias entre los países alcanzan también al resto del sistema de partidos. En efecto, la competencia partidaria en Chile se encuentra volcada hacia la centro-derecha del espectro ideológico, registrándose un alto consenso respecto del modelo de mercado. En cambio, en Uruguay la competencia se orienta predominantemente hacia la centro-izquierda (ALCÁNTARA y LUNA, 2004).

Junto con ello, el poder relativo de los actores sindicales y empresariales también difiere en ambos países: los sindicatos muestran mayor debilidad en Chile que en Uruguay, tendencia que se ha profundizado a raíz del incremento de la sindicalización en este último como efecto de la reinstalación de los mecanismos de negociación colectiva tripartita.

En paralelo, los actores empresariales chilenos son más fuertes que los uruguayos. En buena medida, ello se debe al "éxito" relativo del modelo económico chileno, que permitió consolidar una trayectoria de más de veinte años de crecimiento económico prácticamente ininterrumpido. Así, se fortaleció el poder y la legitimidad de esos actores, en mayor medida que en sus pares uruguayos. A su vez, los gobiernos de la Concertación han mantenido un vínculo débil con los sectores sindicales, mientras que el Frente Amplio conserva un lazo fuerte e institucionalizado con el actor sindical.

Finalmente, las diferentes configuraciones tradicionales de los Estados sociales –más liberal en Chile e "híbrido" en Uruguay- se constituyen en legados que, como se analizó anteriormente, condicionan el carácter de las reformas sociales en un país y otro.

### **Conclusiones**

¿Los gobiernos de izquierda y centro-izquierda analizados promueven una transformación efectiva del Estado social en Chile y Uruguay? El análisis precedente brindó elementos para comprender la orientación de las reformas y permite arribar a algunas conclusiones significativas sobre el carácter de las mismas.

En primer lugar, las tres administraciones analizadas han sido muy activas al impulsar transformaciones deliberadas en la mayoría de las políticas sociales. Estas tuvieron un alcance moderado en casi todas las arenas, con lo que la orientación predominante consistió en la instrumentación de transformaciones dentro de los márgenes de las políticas sociales preexistentes. Se plantearon modificaciones relevantes, pero éstas no alteraron los parámetros definitorios de los Estados sociales. La excepción está dada por la reforma de las regulaciones laborales impulsada por el gobierno uruguayo, que supuso un cambio de mayor profundidad.

Una segunda constatación es que las reformas promovieron un estatismo moderado, al fortalecer y reposicionar el rol del Estado en tanto agente de protección social. En Uruguay, ello se constata en el plano de las regulaciones laborales, la nueva organización del sistema de salud y en la atención a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. En Chile la expansión del rol del Estado es apreciable en tanto garante de los riesgos asociados a la vejez de la población de menores recursos y de algunos derechos de salud incluidos en el Plan AUGE. Sin embargo, esta tendencia fue de menor alcance en Chile respecto de Uruguay, en consonancia con el *mix* público-privado que caracteriza a cada uno de los regímenes de bienestar.

En términos generales las reformas sociales han tenido una orientación desmercantilizadora moderada. Nuevamente, en esta dimensión Chile muestra un patrón menos radical que Uruguay. En aquel país se impulsan medidas tendientes a corregir o matizar las desigualdades en la calidad de los servicios sociales, aunque la matriz de protección social continúa presentando una orientación predominantemente mercantilizada. En Uruguay, en tanto, se promueven reformas con un contenido desmercantilizador elevado en el área laboral y medio en los demás sectores.

Finalmente, se constata una considerable distancia entre los proyectos de reforma planteados originalmente por los gobiernos chilenos y los finalmente aprobados e implementados. De forma sistemática, se aprecia que las propuestas iniciales de esos gobiernos

tuvieron un contenido más radical, que luego se moderó como consecuencia del juego político<sup>7</sup>. En cambio, al analizar las reformas sociales promovidas por el gobierno uruguayo no se identifica una dinámica de este tipo, a excepción de lo referente a la reforma educativa, donde los avances han sido menores que los esperados.

En suma, cabe destacar que los gobiernos analizados introdujeron modificaciones en las políticas sociales con un alcance *moderado*. A su vez, la información analizada avala la hipótesis de que las transformaciones en Chile tuvieron un carácter algo menos ambicioso que las producidas en Uruguay.

Interesa señalar que el patrón de reforma identificado en ambos casos concuerda con la clasificación de estos actores políticos en términos de izquierdas *socialdemócratas* o *moderadas*, tal como ha sido planteado en la literatura especializada (LANZARO, 2007; PANIZZA, 2005). En el plano de las reformas del Estado social, las estrategias seguidas por estos gobiernos ponen de manifiesto un reconocimiento y un respeto de las restricciones que plantean el juego democrático y su condición de economías capitalistas abiertas al mundo.

Luego de la fase reformista, ¿cuál es el modelo de Estado social que emerge en cada caso? El análisis realizado sustenta la idea planteada en investigaciones previas respecto de que Chile cuenta con un Estado social predominantemente liberal, aunque también permite identificar un esfuerzo de los gobiernos de la Concertación por fortalecer los componentes solidarios en el sistema de políticas sociales. De esta forma, si bien el régimen sigue mostrando una dualidad básica entre los sectores que pueden cubrir sus riesgos a través de las políticas sociales mercantilizadas, y aquellos sectores que fracasan en el mercado y recurren a los programas sociales focalizados en la población pobre; se constatan algunos esfuerzos significativos por desarrollar elementos solidarios, que establezcan una mejora en la calidad de los servicios sociales y promuevan canales de comunicación entre los dos polos del sistema. Igualmente, cabe señalar que esos esfuerzos no han sido

---

<sup>7</sup> Ello se aprecia en las áreas de salud, regulaciones laborales, seguridad social y educación.

suficientemente consistentes y profundos como para revertir el carácter general del Estado social chileno.

Uruguay, por su parte, presenta un Estado social de tipo híbrido, con una fuerte presencia de mecanismos colectivos –ya sean estatales o corporativos- en la gestión de los riesgos sociales. El sistema de políticas sociales se edifica sobre la base de un régimen de seguridad social y de salud montado sobre el mercado de empleo formal, al que se agregan políticas universales en materia educativa y un conjunto de políticas de asistencia orientadas al alivio de la pobreza. Partiendo de este panorama, se identifica un incremento del rol del Estado en tanto agente de protección social, así como un fortalecimiento de las políticas orientadas a la población en situación de pobreza, con particular énfasis en segmentos más jóvenes.

De esta forma, es posible concluir que los gobiernos de izquierda y centro-izquierda que aquí se analizan no cambiaron sustantivamente la configuración de los Estados sociales vigentes en cada uno de los países, aunque promovieron reformas que modificaron algunos componentes relevantes de los mismos. A su vez, cabe destacar que luego de esta fase reformista, el Estado social chileno continúa presentado una orientación más liberal que el uruguayo.

---

Florencia Antía es magister en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Ciencia Política en el Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro, Brasil, profesora asistente en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

E-mail: [fantia@iuperj.br](mailto:fantia@iuperj.br)

### **Referências:**

ALCÁNTARA, M.; LUNA, J. P. Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v.24, n. 1, p. 128-168, 2004.

ANTÍA, F. *Gobiernos de izquierda y reforma social en Chile y Uruguay a inicios del Siglo XXI*. 2008. 125 f. Dissertación (Maestría en Ciencia Política) - Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, [2008].

AZAR, P.; BERTONI, R. *Uruguay: el Gasto Público Social en largo plazo*. Montevideo: UdelaR, 2007.

BOBBIO, N. *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus, 1985.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D. Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política* 25, Santiago, n. 2, pp. 143-152, 2005.

CASTIGLIONI, R. *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Latin American Studies Social Sciences and Law, Routledge, 1995.

\_\_\_\_\_. Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud. In: FUNK, R. L. (Ed.). *El gobierno de Ricardo Lagos- La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2006.

CLASEN, J.; SIEGEL, N. (Eds.). *Investigating Welfare State Change: the "dependent variable problem" in comparative analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

CLASEN, J.; CLEGG, D. Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N. (Eds.). *Investigating Welfare State Change: the "dependent variable problem" in comparative analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007. p. 166-197.

DIPRES. *Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Santiago: Dirección de Presupuestos, 2007.

DRAGO, M. *La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos*. Santiago: CEPAL, 2006. (Serie de Políticas Sociales, 121).

ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990.

FERNÁNDEZ, M. I. *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: El Estado Social chileno y las posibilidades de Desarrollo de la ciudadanía*. 2005. 390 f. Tesis (Doctor en Sociología), Universidad de Barcelona, [2005].

FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERTS, B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC, 1998.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 58, 1996.

HALL, P. Policy paradigms, Social Learning and the State: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, New York, p. 275-276, apr. 1993.

KITSCHOLT, H. Partisan competition and welfare state retrenchment: when do politicians choose unpopular policies? In: PIERSON, P. (Ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 265-302.

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia – Una tipología para avanzar en el análisis comparado. *Análise de Conjuntura*, 12, Rio de Janeiro, 2007.

MIDAGLIA, C. La Izquierda y las políticas sociales. In: BUQUET, D. (Coord.). *Las Claves del Cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: EBO-ICP, 2005.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Estimación del GPS 1910-2006*. Montevideo: MIDES, 2008.

PALIER, B. The politics of reforms in Bismarckian welfare systems. In *European Union Studies Association, 10th*, Montreal, 17-19, may 2007. Available in: <<http://aei.pitt.edu/7994/01/palier-b-05i.pdf>>. Access in: 01 mar.2008.

PANIZZA, F. The Social Democratisation of the Latin American Left. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, 79, p. 95-103, oct. 2005.

PIERSON, P. Post-industrial pressures on the mature welfare states. In: PIERSON, P. (Ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 80-104.

PINO, E. del; COLINO, C. *La reforma del Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2006. (Zona Abierta 114/115).

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: UN Plaza, 2004.

POWELL, M. *In Search of the Dependent Variable: Welfare Change in Europe*. Paper present in Coast A15 Conference, Nantes, 2004.

RACZYNSKI, D. Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. In: PIZARRO, C.; RACZYNSKI, D.; VIAL, J. (Eds). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN, UNICEF, 1995. p. 217-256.

RACZYNSKI, D.; SERRANO, C. Las políticas y estrategias de desarrollo social aportes de los años 90 y desafíos futuros. In: Meller, P. (Ed.). *La Paradoja Aparente*. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema. Santiago: Taurus/ Aguilar Chilena de Ediciones, 2005. p. 225-283.